

# dyplomacja i bezpieczeństwo



ZAKŁAD POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP  
INSTYTUT STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH UW.

# **Dyplomacja i Bezpieczeństwo**

## **Polska Polityka Wschodnia**

pod redakcją  
**Macieja Mroza**

**Rocznik**  
**nr 1(1)/2013**

**Wrocław**

Redakcja naukowa:

Prof. dr hab. Maciej Mróz

Redakcja:

Prof. dr hab. Maciej Mróz – redaktor naczelny

dr Artur Drzewicki – sekretarz redakcji

Recenzenci:

dr hab. Sławomir Teclaw, prof. KPSW

*Wydział Filologiczny Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*

dr Volodymyr Lavrynenko, prof. NUP im. M.P. Drahomanowa

*Wydział Zarządzania i Integracji Europejskiej Narodowego Uniwersytetu Pedagogicznego im. M.P. Drahomanowa*

*Publikację wydano ze środków Instytutu Studiów Międzynarodowych UW, przy finansowym wsparciu fundacji Forum Polityki Wschodniej (FPW)*



**FORUM POLITYKI WSCHODNIEJ**

Projekt okładki: Robert Foks

ISSN 2300-4282

Redakcja deklaruje, że podstawową wersją czasopisma jest jego wersja drukowana

Wydawca: Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

Adres wydawcy: ul. Koszarowa 3/21, 51-149 Wrocław

© *Copyright by Instytut Studiów Międzynarodowych Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego*

Realizacja wydawnicza:



*BEL Studio Sp. z o.o.*

*01-355 Warszawa*

*ul. Powstańców Śl. 67 B*

*tel./fax (0-22) 665 92 22*

*e-mail: studio@bel.com.pl*

*www.bel.com.pl*

*księgarnia: <http://www.iknt.edu.pl/>*

Nakład: 200 egz.

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji .....	7
MACIEJ MRÓZ, <i>Między Polską piastowską a jagiellońską. Kontrowersje wokół kierunków realizacji polskiej polityki zagranicznej po akcesji do Unii Europejskiej</i> .....	15
MARKIJAN MALSKYJ, <i>Wyzwania w stosunkach między Ukrainą a UE. Perspektywy Partnerstwa Wschodniego oraz rola Polski w zbliżeniu Ukrainy z UE</i> .....	31
WALERIJ KOPIJKA, OŁENA CHYLKO, <i>Ukraina w procesach integracji europejskiej i euroazjatyckiej</i> .....	37
ГРИГОРИЙ ПЕРЕПЕЛИЦА, <i>Украина и Польша в архитектуре европейской безопасности</i> .....	49
TOMASZ R. DĘBOWSKI, <i>Wspólne orędzie Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce oraz Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego i jego znaczenie dla stosunków polsko-rosyjskich</i> .....	65
ARTUR DRZEWICKI, <i>Proces rozszerzenia NATO jako instrument realizacji polskiej polityki wschodniej. Nowe uwarunkowania geostrategiczne</i> .....	75
ROBERT FOKS, <i>Polska polityka wschodnia a Niemcy i Rosja: trójstronna kooperacja lub polityczne wykluczenie</i> .....	93
MIROSŁAW HABOWSKI, <i>System rządów Rzeczypospolitej Polskiej jako uwarunkowanie polskiej polityki wschodniej</i> .....	105
ADRIAN SZUMSKI, <i>Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 IV 2012 r. w „sprawie katyńskiej” (Sprawa Janowiec i inni przeciwko Rosji) – aspekty prawne i znaczenie dla relacji polsko-rosyjskich</i> .....	123

MARCIN SZYDZISZ, <i>Rola Żydów z byłego Związku Radzieckiego w kształtowaniu stosunków izraelsko-polskich</i> .....	135
ANNA WORONIECKA, <i>Instytuty Polskie jako instrument dyplomacji publicznej w polskiej polityce wschodniej</i> .....	143
Recenzje i Omówienia .....	159
Informacja o autorach .....	167
Zakład Polityki Zagranicznej RP ISM UW. ....	168
Instytut Studiów Międzynarodowych UW. (ISM UW.) .....	169
Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW) .....	170

## OD REDAKCJI

We współczesnym świecie, w dobie dynamicznie zmieniającego się otoczenia międzynarodowego, przy stale postępującym wzroście zależności pomiędzy zarówno wielkimi, jak i mniejszymi aktorami stosunków międzynarodowych, w erze przemian społecznych i ekonomicznych, globalizacji i triumfu kultury masowej, problematyka różnych form współpracy międzynarodowej i szeroko rozumianego bezpieczeństwa nabiera szczególnego znaczenia. Ostateczny upadek systemu bipolarnego w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku zapoczątkował skomplikowany i niezmiernie złożony proces kształtowania się nowego układu stosunków międzynarodowych, któremu towarzyszy zachwianie pozycji dotychczas wiodących podmiotów, postępująca dezintegracja w niektórych regionach świata, a jednocześnie widoczny awans w polityce światowej państw pozostających jeszcze niedawno na obrzeżach głównego nurtu stosunków międzynarodowych.

Złożoność współczesnych stosunków międzynarodowych znajduje swoje odzwierciedlenie także na kontynencie europejskim, na którym zmierzch komunizmu, transformacja polityczna i gospodarcza, budowa demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w państwach skażonych piętnem totalitaryzmu, doprowadziły do przekreślenia podziałów biegnących wzdłuż Starego Kontynentu i włączenia się dawnych satelitów Związku Radzieckiego w system euroatlantyki. Integracja Polski, Republiki Czeskiej, Bułgarii czy państw bałtyckich z NATO i Unią Europejską postawiła jednak na porządku dziennym szereg niesłychanie skomplikowanych problemów, związanych zarówno z różnicami wynikającymi z poziomu instytucji i tradycji demokratycznych, kondycji gospodarki, ale także z miejscem nowych państw w Unii i ich relacjami z wiodącymi aktorami oraz sąsiadami niebędącymi członkami wspólnoty. W tym kontekście niewątpliwie ważnym segmentem polityki europejskiej, a na niektórych płaszczyznach również światowej, pozostają relacje, zarówno bilateralne, jak i multilateralne, tradycyjnie uczestniczących w realizacji polityki wschodniej Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej i Ukrainy – Niemiec i innych państw członkowskich, do których w ostatnim czasie dołączyła aktywnie Polska, między innymi poprzez inicjatywę Partnerstwo Wschodnie. Spektrum zagadnień znajdujących się w polu

zainteresowania państw, uczestniczących w nowej architekturze stosunków międzynarodowych w tej części kontynentu, jest niesłuchanie szerokie i obejmuje swoim zasięgiem m.in. kwestie współpracy politycznej i wojskowej, integracji ekonomicznej, bezpieczeństwa energetycznego, czy też liberalizacji reżimu wizowego.

Naturalnie, wschodni partnerzy Unii Europejskiej, a wśród nich Rosja i Ukraina, odmiennie definiują swoje priorytety w relacjach z Unią *in gremio*, jak i z jej poszczególnymi członkami. O ile jednak Moskwa konsekwentnie dostrzega w Berlinie wiodącego partnera w realizacji swoich interesów i usiłuje tradycyjnie pomniejszać znaczenie innych państw wschodnio- i środkowoeuropejskich we wspólnocie, a nawet w imię neoimperialnych ambicji prowadzi selektywną politykę *europijską*, o tyle w przypadku Kijowa nadal można zaobserwować brak jasno sprecyzowanej wizji miejsca Ukrainy w systemie międzynarodowym i złudne przekonanie miejscowych elit politycznych o *mocarstwowości* i – co za tym idzie – o zachowaniu przez Kijów balansu pomiędzy Moskwą a Brukselą.

Na tle zmieniających się konfiguracji politycznych w rejonie Europy Środkowej i Wschodniej polska polityka zagraniczna po akcesji do Unii Europejskiej wyraźnie weszła w nową fazę i usiłuje z większym lub mniejszym powodzeniem, przede wszystkim w oparciu o Niemcy i inne kraje wspólnoty, zwiększyć efekt swojego oddziaływania na wschodnich partnerów. W obliczu rozwoju sytuacji na Ukrainie i słabnącego wsparcia społeczeństwa ukraińskiego dla orientacji euroatlantyckiej, jak również rezerwy Brukseli w kwestii podpisania umowy stowarzyszeniowej, wysiłki polskiej dyplomacji coraz częściej trafiają w próżnię, a polska polityka wchodzi w okres zawieszenia, a nawet stagnacji. W relacjach z Federacją Rosyjską, pomimo nieznacznego ocieplenia, nadal dominują nierozwiązane pakiety problemów, a wśród nich szczególnie wrażliwe dla Polski kwestie gospodarcze, związane z bezpieczeństwem energetycznym, i historyczne zaszłości.

Prezentowana publikacja zatytułowana *Dyplomacja i Bezpieczeństwo* jest zwiastunem rocznika wydawanego przez zespół pracowników Zakładu Polityki Zagranicznej RP Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz zapraszanych Gości z kraju i z zagranicy, reprezentujących wiodące ośrodki naukowe podejmujące w badaniach problematykę współczesnej polityki zagranicznej, dyplomacji dwu i wielostronnej oraz bezpieczeństwa i współpracy regionalnej. Tematyka pierwszego numeru została skoncentrowana głównie wokół koncepcji polskiej polityki wschodniej, instrumentów jej realizacji, relacji Polski, Niemiec i innych członków Unii Europejskiej z Ukrainą i Federacją Rosyjską na płaszczyźnie dwustronnej i multilateralnej. Ponadto w kręgu zainteresowań Autorów znalazły się kwestie bezpieczeństwa,



dplomacji publicznej, problemów ekumenicznych na linii Kościół katolicki–Kościół prawosławny i ich znaczenia dla stosunków polsko-rosyjskich, orzecznictwa międzynarodowego w „sprawie katyńskiej”, a także roli społeczności żydowskiej z byłego Związku Radzieckiego w kształtowaniu relacji izraelsko-polskich. Zamieszczone w roczniku artykuły analityczne i studia odzwierciedlają zainteresowania badawcze pracowników Zakładu Polityki Zagranicznej RP Instytutu Studiów Międzynarodowych oraz analizy i opinie zaproszonych Gości, w tym: JE ambasadora Ukrainy w Polsce – Pana Markijana Malskiego, prof. Walerija Kopijki – dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki, prof. Hryhoryja Perepelicy – dyrektora Instytutu Polityki Zagranicznej przy Akademii Dyplomatycznej MSZ Ukrainy w Kijowie i wielu innych. Kolejne roczniki *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* zostaną poświęcone jednemu lub kilku blokom tematycznym, związanym ze współczesną polityką międzynarodową, dyplomacją i szeroko rozumianymi problemami bezpieczeństwa na wybranych polach badawczych.

Publikację otwiera analityczne studium Macieja Mroza, podejmujące niesłychanie ważne i aktualne zagadnienie odnoszące się do nadal funkcjonujących wśród klasy politycznej w Polsce kontrowersji wokół realizacji polskiej polityki zagranicznej, streszczających się w historyczno-publicystycznej formule *Polska piastowska czy jagiellońska?* Uzyskanie przez Polskę członkostwa w systemie euroatlantyckim *ipso facto* podniosło znaczenie kraju na mapie politycznej kontynentu, charakteryzujące się m.in. wydatnym zwiększeniem siły oddziaływania państwa polskiego na środowisko międzynarodowe, w tym na możliwości aktywnej realizacji polityki zagranicznej, zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i na obszarze postradzieckim, szczególnie wobec najważniejszych dla Warszawy partnerów na Wschodzie: Ukrainy, z innych naturalnie względów w stosunku do Federacji Rosyjskiej, a jeszcze innych Republiki Białoruś. Trwające nadal wśród kręgów rządowych i elit politycznych kontrowersje i ostre polemiki, odnoszące się do polityki zewnętrznej III Rzeczypospolitej, dotyczyły wyboru pomiędzy wizją piastowską i jagiellońską, rozumianych w pierwszym przypadku jako dążenie do pogłębiania integracji europejskiej i silnego zakotwiczenia w Europie, w drugim zaś jako mocnego ogniwa Unii Europejskiej, mogącego oddziaływać na wschodnich partnerów w kierunku dzielenia się dorobkiem integracji europejskiej, praw człowieka i wolnego rynku. Przecistawianie przez niektórych przedstawicieli elit politycznych III RP koncepcji piastowskiej – jagiellońskiej, i na odwrót, dowodzi niezrozumienia współczesnych procesów politycznych zachodzących w Europie i na świecie, a polemika na temat wyboru kierunków i metod realizacji polityki

zagranicznej zdaje się abstrahować nie tylko od dynamicznie zmieniającego się otoczenia międzynarodowego, ale także od realnego potencjału i możliwości Polski. Współczesna polityka polska może i powinna korzystać z intelektualnych wartości, które znajdują swoje odzwierciedlenie w obu historycznych wizjach, paradoksalnie w wielu aspektach niewykluczających się, a wręcz przeciwnie – stwarzających możliwość elastycznego definiowania interesu narodowego i jego realizacji na obu strategicznych kierunkach aktywności polskiej dyplomacji.

Perspektywy zbliżenia Ukrainy do Unii Europejskiej, rola w tym procesie Polski, a także prognozy związane z udziałem Kijowa w programie Partnerstwo Wschodnie to najważniejsze zagadnienia wystąpienia JE ambasadora Ukrainy w RP Markijana Malskiego zamieszczonego w pierwszym numerze periodyku *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*. Prezentując oficjalne stanowisko rządu ukraińskiego, Autor podkreśla wolę polityczną i determinację władz kontynuowania radykalnych, kompleksowych reform społeczno-gospodarczych, przekształceń systemowych, budowy społeczeństwa obywatelskiego, widząc w nim, niemającą alternatywy drogę do nowoczesnego państwa, efektywnej i wydajnej gospodarki. Twórcze wykorzystanie polskich doświadczeń z okresu transformacji i dalsza, ścisła współpraca z Warszawą na rzecz zbliżania Ukrainy do Unii Europejskiej zdają się być, przynajmniej w formie deklaratywnej, celem strategicznym Kijowa w perspektywie długoterminowej, służącym realizacji nadrzędnych interesów państwowych, osiąganym poprzez pragmatyzm, ekonomizację oraz efektywność. W tym kontekście władze ukraińskie spore nadzieje wiążą nadal z programem Partnerstwo Wschodnie, które – w ocenie Kijowa – może stać się skutecznym i wydajnym narzędziem, skłaniającym kraje objęte programem do bardziej aktywnego dialogu i postępu w procesie integracji europejskiej.

Dylematy Ukrainy, jako kraju „tkwiącego” na międzysystemowych peryferiach, między dwoma wielkimi ośrodkami oddziaływania – Unią Europejską i Rosją, są przedmiotem analizy autorów kolejnego artykułu – Walerija Kopijki i Ołeny Chylko. Wychodząc z założenia, iż państwo ukraińskie jest jednym z niewielu krajów postradzieckich, który utkwiał na przejściowym etapie okresu post-bipolarnego, wskazują, że sytuacja ta może oznaczać dla Kijowa z jednej strony odgrywanie roli przedmiotu konkurencji między Unią Europejską i Rosją, z drugiej zaś dawać możliwość wykorzystania takiego stanu dla osiągnięcia własnych, pragmatycznych celów. Artykuł daje również istotną z punktu widzenia polskiej polityki wschodniej odpowiedź, który wariant integracyjny Ukraina ostatecznie wybierze: europejski czy euroazjatycki?

Ostatnie wybory parlamentarne na Ukrainie niejako potwierdziły odejście tego kraju od euroatlantyckiego kierunku integracji. Wyjątkowo niskie poparcie

społeczeństwa ukraińskiego dla członkostwa w NATO, wynoszące około 13 procent, oraz fakt, że żadne z ważniejszych ugrupowań ukraińskich nie uznało w swoim programie wyborczym wstąpienia do Sojuszu za swój priorytetowy cel polityczny, niejako tę tendencję potwierdzają. Dla polskiej polityki wschodniej powrót Ukrainy do koncepcji „pozablokowości” oznacza konieczność przeorientowania niektórych jej założeń i w większym zakresie niż dotychczas włączenia się do dyskusji nad kwestią nowej architektury ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa. Poszukiwanie nowych rozwiązań w tym zakresie, a przede wszystkim określenie potencjału Polski i Ukrainy jako kreatorów nowej wizji bezpieczeństwa na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej stanowi przedmiot badań Hryhorija Perepelicy.

Podpisanie 17 sierpnia 2012 r. przez patriarchę Moskwy i całej Rusi Cyryla I i przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski abpa Józefa Michalika długo oczekiwanego *Wspólnego przesłania do narodów Polski i Rosji*, z jednej strony ukazuje aktualny stan relacji katolicko-prawosławnych w wymiarze bilateralnym, ale także z uwagi na dialog ekumeniczny w skali światowej, z drugiej zaś rodzi uzasadnione pytania o znaczenie czynników konfesyjnych we współczesnych stosunkach międzynarodowych i ich roli w przełamywaniu barier i zaszczości historycznych oraz – co chyba najistotniejsze – w kształtowaniu rzeczywistości, także *stricte* politycznej. Kompromisowa stylizacja dokumentu, wypracowana w toku żmudnych i wieloletnich konsultacji, zdaje się na pozór nie przynosić istotnej zmiany we wzajemnych relacjach obu denominacji. Jednak zawarte w nim apele hierarchów o pojednanie Polaków i Rosjan oznaczają krok naprzód, a z uwagi na autorytet Cyryla I w Rosji i tradycyjnie liczne związki tronu z ołtarzem w tym kraju, jego wieloletnie starania na rzecz większego otwarcia Kościoła prawosławnego na inne konfesje mogą zaowocować w przyszłości także poprawą klimatu w stosunkach polsko-rosyjskich, zwłaszcza na płaszczyźnie pozapolitycznej. Rozważania Tomasza Dębowskiego jednoznacznie wskazują na potrzebę stałego poszerzania *spectrum* badawczego w studiach nad współczesnymi stosunkami międzynarodowymi, również poprzez pryzmat konfesyjny, będący niezmiennie jednym z istotnych elementów samoidentyfikacji społeczeństw, narodów i państw.

Do problematyki bezpieczeństwa w sposób bezpośredni odnosi się również artykuł Artura Drzewickiego, w którym Autor ocenia znaczenie zasady rozszerzenia NATO w procesie kształtowania i realizacji założeń polskiej polityki wschodniej. Uznając ideę „otwartych drzwi” za jeden z głównych w ostatnim czasie instrumentów oddziaływania politycznego Polski na obszar państw byłego Związku Radzieckiego, Autor dochodzi do przekonania, iż w dzisiejszych uwarunkowaniach geostrategicznych stracił on na znaczeniu i przestał być realnym

narzędziem kreowania polskiej polityki wschodniej. Nie oznacza to jednak, że nie należy go uwzględniać w procesie kształtowania nowych koncepcji dotyczących przyszłości Europy Wschodniej.

Znaczące miejsce Federacji Rosyjskiej w światowej polityce i ekonomii, szczególnie z uwagi na potencjał nuklearny i surowcowy największego państwa na świecie oraz niekwestionowane przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej powodują rozliczne wyzwania dla Polski, zwłaszcza w realizacji jej polityki zagranicznej na obszarze postradzieckim. Problemom tym poświęcił swoje analityczne studium Robert Foks, skłaniając się do konstatacji, iż normalizacja i daleko idący pragmatyzm w relacjach Warszawy z Moskwą winny stanowić w chwili obecnej, a także w nieodległej przyszłości, jeden z filarów polskiej polityki wschodniej, przy jednoczesnym pogłębianiu współpracy z europejskim liderem – Niemcami. Omawiając wzajemne zależności i krzyżujące się interesy w trójkącie Warszawa–Berlin–Moskwa oraz czynniki gospodarcze determinujące polską politykę zagraniczną, Autor wskazuje na potrzebę prowadzenia przez Polskę trudnej, trójstronnej kooperacji z Niemcami i Federacją Rosyjską w oparciu o instrumenty oferowane przez Unię Europejską.

Kolejny artykuł obejmuje swoim zasięgiem zagadnienia związane z obrazem i kondycją polskiego systemu politycznego po 1989 roku i jego wpływu na realizację polityki wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej. Mirosław Habowski dostrzega w mniejszym stopniu oddziaływanie regulacji prawnych, w tym ustawy zasadniczej na istniejący w kraju reżim polityczny, widząc w fragmentaryzacji sceny parlamentarnej, relacjach rząd–prezydent, czy też układzie sił w ich zapleczeniach politycznych, dodatkowy, istotny czynnik determinujący kształtowanie polityki zewnętrznej państwa. Wysuwa z tego wniosek, iż najważniejszymi elementami, które powinny wpływać na optymalizację skuteczności polskiej polityki wschodniej jest harmonijna współpraca organów władzy państwowej zaangażowanych w działalność polskiej dyplomacji i unikanie sytuacji uwikłania podmiotów zewnętrznych, głównie Rosji, w polski, wewnętrzny dyskurs polityczny. Jednym ze sposobów na poprawę mechanizmów sprawowania władzy w Polsce winna być – zdaniem Autora – dalsza ewolucja reżimu politycznego w kierunku modelu premierowskiego, zbliżonego do rozwiązań niemieckich.

Problematyka orzecznictwa międzynarodowego na przykładzie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 kwietnia 2012 r. w „sprawie kałyńskiej” stała się tematem rozważań i analiz politologiczno-prawnych Adriana Szumskiego. Kwestie trudnych zaszczości historycznych w relacjach polsko-rosyjskich niewątpliwie posiadają nie tylko wymiar emocjonalno-polityczny, ale także prawny, związany z kwalifikacją prawną dokonanej przez Związek Radziecki zbrodni. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający, iż

Federacja Rosyjska naruszyła jedną z podstawowych wolności zapisanych w artykule 3 Konwencji, odmawiając rodzinom ofiar katyńskich przyznania statusu pokrzywdzonych oraz udostępnienia im materiałów śledztwa, oznacza istotny etap na drodze do zamknięcia *lege artis* jednego z ważniejszych problemów historycznych, komplikujących normalizację stosunków polsko-rosyjskich. Rzecz charakterystyczna, reakcje stron sporu były umiarkowane i powściągliwe, zarówno z uwagi na to, że nie zostały jeszcze wyczerpane środki odwoławcze, jak i poprzez fakt zauważalnej tendencji do pragmatycznego podejścia do wzajemnych relacji i odchodzenia w nich kwestii historycznych na dalszy plan. Zapewne po ostatecznym werdykcie trybunału w sporze grupy obywateli polskich z Rosją przyjdzie czas na działania dyplomatyczne i ocenę w zakresie przestrzegania prawa, a co za tym idzie – zgodnego ze standardami postępowania państw w stosunkach międzynarodowych.

Znaczenie Państwa Izrael, a zwłaszcza ponadmilionowej społeczności żydowskiej rosyjskiego pochodzenia w życiu politycznym i społecznym tego kraju, skłania do refleksji nad wpływem tej licznej i prominentnej grupy obywateli na poziom relacji izraelsko-polskich. Pomimo na ogół dobrej znajomości wśród Żydów rosyjskiego pochodzenia problematyki polskiej – zdaniem Marcina Szydłowskiego – nie przekłada się ona na wizję relacji z Polską, zarówno w programach partii politycznych reprezentujących tę społeczność, jak i w różnych rosyjskojęzycznych mediach izraelskich. Przed dyplomacją polską i organizacjami pozarządowymi staje zatem zadanie zaktywizowania wysiłków na rzecz kreowania pozytywnego wizerunku Polski i ożywienia kontaktów ze środowiskami przybyłymi do Izraela po 1989 r.

Ostatni artykuł w prezentowanej publikacji autorstwa Anny Woronieckiej podejmuje problem jednego z kluczowych elementów *soft power*, którym pozostaje dyplomacja publiczna, będąca immamentną częścią składową współczesnej praktyki dyplomatycznej. W realizacji polskiej polityki wobec Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i Republiki Białoruś wielokierunkowa działalność Instytutów Polskich, jako narzędzia dyplomacji publicznej, nie zawsze jest zsynchronizowana z głównymi nurtami polityki państwa wobec wschodnich partnerów. Zasadnicze znaczenie w ich funkcjonowaniu w tym aspekcie powinno posiadać kształtowanie pozytywnego obrazu Polski i Polaków w szerokich kręgach społecznych, promocja demokracji, praw człowieka, otwartości i tolerancji. Poprzez wzgląd na liczną mniejszość polską w Republice Białoruś szczególne obowiązki spadają na Instytut Polski w Mińsku, zarówno na płaszczyźnie współpracy i działalności pomocowej, jak i edukacji, nauki i kultury. Autorka w konkluzji artykułu zamieszcza rekomendacje i wskazuje na te pola aktywności dyplomacji publicznej

polskich agend za granicą, które wymagają większej profesjonalizacji i znacznego poszerzenia kręgów swojego zainteresowania i oddziaływania.

Redaktorzy pierwszego numeru *Dyplomacji i Bezpieczeństwa* pragną wyrazić podziękowanie Autorom zamieszczonych w nim tekstów, a także Dyrektorowi Instytutu Studiów Międzynarodowych Profesorowi dr hab. Zdzisławowi Julianowi Winnickiemu i zarządowi Fundacji „Forum Polityki Wschodniej” za finansowe wsparcie udzielone przedsięwzięciu.

*Maciej Mróz*

*Artur Drzewicki*

MACIEJ MRÓZ  
Uniwersytet Wrocławski

## **MIĘDZY POLSKĄ PIASTOWSKĄ A JAGIELLOŃSKĄ. KONTROWERSJE WOKÓŁ KIERUNKÓW REALIZACJI POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ**

Na przestrzeni ostatnich stuleci na myślenie Polaków o miejscu Polski w Europie posiadały wpływ niewątpliwie dwie wielkie idee: piastowska i jagiellońska, kojarzone jednoznacznie z najwspanialszymi kartami historii narodu i państwa, które w okresie panowania dwóch dynastii osiągnęło dobrobyt materialny, wszechstronny rozwój kultury i silną pozycję na arenie międzynarodowej. Początki państwa polskiego i dokonany przez jego pierwszego historycznego władcę wybór kulturowo-cywilizacyjny, ale także polityczny, przypieczętowany chrztem w 966 r., a w konsekwencji sojuszem z potężnym Świątym Cesarstwem Rzymskim Narodu Niemieckiego, a także monarchią czeską oraz węgierską, umożliwił włączenie peryferyjnego dotychczas państwa Mieszka I w główny nurt ówczesnej polityki europejskiej, a Polska stała się współdziedzicem tradycji antycznej i chrześcijańskiej tożsamości. Następstwa dalekowzrocznej decyzji księcia stały się fundamentem rozwoju polskiej państwowości i na kolejne stulecia, aż po unię z Litwą, zdeterminowały oblicze kulturalne, wyznaniowe i społeczne wczesno-feudalnej monarchii piastowskiej, a także polityczno-geograficzny kierunek jej aktywności na płaszczyźnie międzynarodowej.

Odwoływanie się do chlubnych kart historii i przywoływanie jej najznakomitszych momentów staje się w tym wymiarze zrozumiałym i naturalnym zjawiskiem dla każdego narodu i państwa. Nie dziwi zatem nostalgia współczesnych za czasami świetności dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, kiedy to nagły i nieoczekiwany awans mocarstwowy Polski, która przestała być po Unii z Litwą jednym z wielu średniej wielkości państw środkowoeuropejskich, stając się głównym rozgrywającym na ówczesnej scenie politycznej na wschodzie kontynentu, spowodował konieczność podjęcia rywalizacji o hegemonię w regionie,

a nawet – w świetle klasycznej geopolityki – w całej Euroazji. Twierdzenie, iż kto zintegruje pod swoim berłem całą Ruś i w konsekwencji opanuje euroazjatycki *heartland* i wyznaczy układ sił w kluczowym dla świata miejscu, nabierało w przypadku mocarstwowych ambicji Krakowa oraz Wilna wymiar nad wyraz aktualny. Ówczesne realia geopolityczne, określające nasz obszar aktywności pomiędzy Wisłą, Wołgą, Pskowem, Nowogrodem Wielkim i Krymem, sprzyjały aspiracjom państwa polsko-litewskiego i na przestrzeni kolejnych trzech stuleci zdeterminowały kierunki polityki zagranicznej, przesuwając jej punkt ciężkości na Wschód<sup>1</sup>. Na temat konsekwencji przyjęcia takiej strategii państwowej napisano wiele prac, zarówno popularnonaukowych, z których największym echem odbiły się książki Pawła Jasienicy, jak i tych, które wyszły spod pióra zawodowych historyków, m.in. ze starej krakowskiej szkoły historycznej z Michałem Bobrzyńskim na czele oraz jego epigonów – reprezentantów historiografii zaangażowanej politycznie w dobie Polski Ludowej<sup>2</sup>. Koncepcji federacyjnej epoki jagiellońskiej przeciwstawiano piastowską wizję Polski Bolesławów, koncentrującej swoją uwagę – zgodnie z obowiązującą w ówczesnej Europie ideą państwa narodowego – na zachowaniu panowania nad obszarem jednorodnym pod względem etnicznym. *Notabene* mitologizacja Polski piastowskiej służyła propagandzie komunistycznej w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) do legitymizacji swojej narzuconej społeczności z zewnątrz władzy. Piastowska wykładnia historii Polski przybrała w latach komunizmu postać niepodlegającego dyskusji, wręcz teologicznego dogmatu i nawet kamienie na wielokulturowym Śląsku, we Wrocławiu, czy w Nysie mówiły o odwiecznej polskości tych ziem i politycznym geniuszu większości jego włodarzy<sup>3</sup>. Świątynia dobie jagiellońskiej nie znajdowała zatem uznania w oczach zarówno ówczesnej władzy, jak i większości historyków i publicystów, zaangażowanych mniej lub bardziej w uzasadnianie koncepcji sprawiedliwości dziejowej i powrotu na stare ziemie Piastów.

Rozmach, wspaniałość, tolerancja i oddziaływanie w epoce jagiellońskiej cywilizacji zachodniej z jej rozwiązaniami społecznymi i politycznymi na znaczną część ówczesnej Europy Środkowej i Wschodniej wyrobiło wśród elit politycznych tamtej doby oraz ich epigonów przekonanie o szczególnej predystynencji wielonarodowej Rzeczypospolitej do odgrywania doniosłej roli w europejskiej polityce i dyplomacji. Wraz z zastojem i anarchią czasów saskich i upadkiem

<sup>1</sup> M. Mróz, *Historyczne uwarunkowania polityki wschodniej III RP* [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, red. A. Gil i T. Kapuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009, s. 15–33.

<sup>2</sup> Reprezentantami historiografii politycznie zaangażowanej byli m.in. przedstawiciele środowiska wrocławskiego: mediewiści Karol i Ewa Maleczyńscy, Roman Heck czy też historyk sztuki Marian Morelowski.

<sup>3</sup> Zob. K. Popiołek, *Śląskie dzieje*, Warszawa 1981.



Rzeczypospolitej, aż po koniec XIX wieku i narodziny nowoczesnej myśli politycznej, myślenie o miejscu Polski w Europie zdeterminowane było z oczywistych względów przede wszystkim kwestią odzyskania utraconej niepodległości i suwerenności, a po 1918 r., aż do agresji niemiecko-sowieckiej we wrześniu 1939 r., próbą znalezienia rozsądnego *modus vivendi*, zawieszono gdzieś pomiędzy realiami politycznymi doby powersalskiej, ideami prometejskimi i polityką balansu wobec Niemiec i Związku Radzieckiego (ZSRR)<sup>4</sup>. W tym kontekście próby realizacji przez Józefa Piłsudskiego i jego obóz przepojonych ideami jagiellońskimi koncepcji quasi-federacyjnych należy uznać za dalekowzroczny wówczas projekt polityczny, jednak z uwagi na ograniczony potencjał Polski, niechęć bądź słabość partnerów, również za projekt nierealistyczny. Z kolei twarda i bolesna dla sprawy polskiej rzeczywistość II wojny światowej i powojennej radzieckiej dominacji skreśliła na długie lata możliwość realizowania własnej wizji państwa i jego polityki, jedynie na emigracji podjęto nieskrępowaną dyskusję nad przyszłą polityką zagraniczną Polski po spodziewanym jej wyzwoleniu z komunistycznego uścisku i pojałtańskiej geopolityki. Idea Polski piastowskiej przywoływana przez rodzimych komunistów w czasach PRL-u, traktowana była instrumentalnie i służyła poprzez mit powrotu na ziemię piastowskie do usprawiedliwiania utraty Kresów Wschodnich i legitymizacji narzuconej z zewnątrz władzy, a co za tym idzie także do przekonywania Polaków o trwałości pojałtańskiego systemu w Europie i na świecie, którego Polska Ludowa miała być jakoby największym beneficjentem.

Naturalnie każda epoka posiada określony bagaż realiów geopolitycznych, wpływających zarówno z pozycjonowania poszczególnych państw, ich zasobów demograficznych, materialnych, czy militarnych, jak i funkcjonowania całego otoczenia międzynarodowego w ramach większych i mniejszych całości, układów bilateralnych, multilateralnych, sojuszów polityczno-gospodarczych, militarnych, organizacji międzynarodowych, które determinują realizację polityki zagranicznej państwa. Odwoływanie się do idei piastowskiej lub jagiellońskiej w nowych realiach demokratycznej, suwerennej Polski stanowiło nie tylko wyraz tęsknoty elit intelektualnych za okresem sławy i świetności państwa, ale także mogło być, i było, asumptem do dyskusji nad wyborem orientacji politycznej w relacjach z otoczeniem międzynarodowym oraz kierunkiem społecznego i cywilizacyjnego rozwoju kraju. Przywołując klasyczne rozumienie polityki zagranicznej, jako działalności państwa należącej do zewnętrznego kręgu jego kompetencji i działań, wypada podkreślić, iż po 1989 r. w Polsce występowały niemalże

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Mróz, *Historyczne uwarunkowania polityki...*, op.cit., s. 20; Por. na ten temat P. Hauser, *Federacyjna wizja Rzeczypospolitej w poglądach Józefa Piłsudskiego i próba jej urzeczywistnienia w latach 1918–1921* [w:] *Polska i Ukraina. Sojusz z 1920 r. i jego następstwa*, red. Z. Karpus, W. Rezmer, E. Wiszka, Toruń 1997, s. 34–36 oraz J. Pisuliński, *Nie tylko Petlura. Kwestia ukraińska w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1923*, Wrocław 2004, s. 151–226.

wszelkie niezbędne komponenty, które miały na nadchodzące lata określić jej charakter oraz cele w bliższej i dalszej perspektywie. Formy i metody realizacji polityki zagranicznej nowej, demokratycznej Polski miały być zatem realizowane w oparciu o potrzeby i aspiracje, mające swoje źródło także w polityce wewnętrznej państwa, które przecież w poważnym stopniu determinowane są modelem państwa, szczególnie jego ustrojem konstytucyjnym<sup>5</sup>. Polska, na nowo definiując swoje strategiczne cele w otoczeniu międzynarodowym, przystąpiła do ich realizacji w oparciu o krystalizujący się na przełomie 1989/1990 r. ustrój państwowy, rodzącą się po *okrągłym stole* wśród polemik i powracających dawnych podziałów ideowych klasę polityczną, zmienione realia geopolityczne, czy też potencjalne możliwości oddziaływania zewnętrznego na innych aktorów stosunków międzynarodowych i bilateralne relacje z krajami Europy i szerzej świata. Ewolucyjne przeobrażenia polityczne i społeczne zachodzące w Polsce *ipso facto* miały postawić na porządku dziennym kwestie: zdolności demokratycznego państwa do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, nienaruszalności jego granic, potencjału obronnego, wyboru sojuszy i określenia pozycji kraju na arenie międzynarodowej. Wszystkie zasygnalizowane powyżej problemy, związane ze zmianą systemu politycznego, w naturalny sposób nie pozostały bez wpływu na redefinicję dotychczasowych założeń i kierunków polityki zagranicznej rodzącej się III Rzeczypospolitej, która w żadnym stopniu nie mogła być, i nie była, sukcesorką i kontynuatorką polityki zagranicznej doby PRL. Na przyszły kształt polityki zagranicznej demokratycznego państwa poważny wpływ musiały wywierać projektowane rozwiązania ustrojowo-konstytucyjne, jasno określające organy państwowe odpowiedzialne za realizację polityki zewnętrznej państwa, ośrodki planistyczne oraz decyzyjne i – co w warunkach polskich okazało się szczególnie trudne – podział kompetencji pomiędzy władzą ustawodawczą, premierem i rządem *in gremio*, ministrem spraw zagranicznych a głową państwa. Dostrzegalny wpływ na politykę zagraniczną III Rzeczypospolitej, aczkolwiek niejednokrotnie niedoceniany przez klasę polityczną, publicystów politycznych, czy wreszcie nielicznych, a aspirujących do miana twórców myśli politycznej osób, zawodowo zajmujących się polityką zewnętrzną państwa polskiego, posiadały niewątpliwie uwarunkowania historyczne leżące u jej podstaw oraz determinujące w znacznym stopniu jej charakter i formy realizacji.

Wielki przełom polityczny, którego symbolem stało się powołanie we wrześniu 1989 r. pierwszego, niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego, stwarzał Polsce po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej realną szansę na prowadzenie własnej, niezależnej polityki zagranicznej. Na przełomie

<sup>5</sup> Por. Z.J. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa* [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1992, s. 52.

1989/1990 r. w warunkach odczuwalnego osłabienia dynamiki ekspansywności ZSRR koncepcje Giedrojcia i Mieroszewskiego nie zostały jednak wówczas uznane przez władze państwowe za wykładnię nowej polityki zagranicznej wobec narodów środkowoeuropejskich i nie zdecydowano się na radykalne zerwanie z dotychczasową polityką zagraniczną na odcinku wschodnim<sup>6</sup>. Twarda geopolityka narzucała polskim czynnikom państwowym granice manewru i naczelnym zadaniem polskiej dyplomacji stało się zagwarantowanie nienaruszalności granic państwa i traktatowe potwierdzenie *status quo*. Rząd Mazowieckiego gotów był nadal szanować mocarstwowy status ZSRR, pozostać członkiem Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, domagając się niejako w zamian uznawania i respektowania przez Moskwę suwerenności Polski i jej prawa do przeprowadzenia koniecznych reform wewnętrznych<sup>7</sup>. Z uwagi na proces zjednoczenia Niemiec polska dyplomacja aż do wiosny 1990 r. skłonna była dostrzegać pozytywny wymiar członkostwa Polski w Układzie Warszawskim, traktując je jako doraźnie ważny element w grze dyplomatycznej wokół kwestii niemieckiej oraz tarczę ochronną przed wzrastającą potęgą Niemiec. Doświadczenia historyczne, a zwłaszcza geostrategiczne i geopolityczne położenie rodzącej się III Rzeczypospolitej Polskiej (RP) wymuszały zatem na kierownictwie polskiej dyplomacji prowadzenie polityki nad wyraz ostrożnej i maksymalne wykorzystywanie pomyślnej koniunktury międzynarodowej dla zabezpieczenia podstawowych interesów państwa. W tym kontekście proklamowana przez ministra Krzysztofa Skubiszewskiego w połowie 1990 r. polityka dwutorowości wobec wschodnich sąsiadów mogła być realizowana tylko w warunkach przyjęcia przez solidarnościowy rząd opcji prozachodniej, jako zasadniczego priorytetu polskiej polityki zagranicznej<sup>8</sup>. Przyjęcie takich założeń przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) oznaczało gotowość Polski do uznania prawa republik związkowych ZSRR do samostanowienia i obietnicę Warszawy do wspierania takich działań, bez narażenia jednak na szwank interesów państwa polskiego w relacjach z Moskwą. Koncepcja polityki dwutorowości nawiązywała zatem do neo-piłsudczykowskich wizji polityki wschodniej środowiska emigracyjnego spod znaku „Paryskiej Kultury” i krajowych opozycjonistów, zasiadających wówczas w fotelach poselskich i senatorskich z ramienia „Solidarności”.

<sup>6</sup> Por. W. Malendowski, *Nowe uwarunkowania i cele polityki zagranicznej Polski po 1989 r.* [w:] *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty polskiej polityki wschodniej*, red. J. Stefanowicz, Warszawa 1991, s. 34–35.

<sup>7</sup> J. Stefanowicz, *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania–strategia–kierunki działania*, Poznań 1998, s. 51.

<sup>8</sup> Zabiegi polskiej dyplomacji koncentrowały się wówczas na przekonywaniu państw zachodnich do polskiej wizji przyszłości środkowowschodniej części kontynentu oraz uzyskaniu zapewnienia szybkiego członkostwa w Unii Europejskiej.

W ramach realizacji polityki dwutorowości Polska, początkowo bardzo ostrożnie, z czasem z rosnącym dynamizmem, powracała do wskrzeszenia w nowych realiach politycznych Europy Wschodniej swojej misji republikańskiej i demokratycznej, aspirując do odgrywania aktywnej, stymulującej do pewnego stopnia roli w przemianach politycznych na terenie republik radzieckich. Oznaczało to stopniowe, zrazu bardzo nieśmiałe, odchodzenie od postrzegania ZSRR, jako jedyne go partnera Polski na Wschodzie i definitywne odłożenie do lamusa historii koncepcji Dmowskiego i jego ideowych spadkobierców. Sprzyjał temu dynamiczny rozwój wydarzeń za wschodnią granicą Polski i ogłoszenie deklaracji suwerenności państwowej przez Rosję w czerwcu 1990 r. oraz przez Białoruś i Ukrainę w lipcu 1990 r. Polska dyplomacja zintensyfikowała swoje działania i jesienią 1990 r. Warszawa przekazała władzom republikańskim w Moskwie, Mińsku i Kijowie projekty deklaracji politycznych o dobrym sąsiedztwie, które podpisano w trakcie wizyt ministra Skubiszewskiego 13 X 1990 r. w Kijowie i 14 X w Moskwie<sup>9</sup>. Nie doszło do podpisania polsko-białoruskiej deklaracji, ponieważ strona białoruska odstąpiła od wcześniej przyjętych uzgodnień; władze w Mińsku potwierdziły jednak, iż Białoruś nie zgłasza roszczeń terytorialnych wobec Polski i uznaje helsińską zasadę nienaruszalności granic w Europie. Polityka dwutorowości na odcinku białoruskim poniosła fiasko, a jej krytycy wskazywali na pasywność polskiej dyplomacji i brak kontaktów z opiniotwórczymi środowiskami na Białorusi, a wreszcie widoczny schematyzm polskich propozycji nieuwzględniający specyfiki poszczególnych krajów. Pozytywnie na ogół oceniano efekty wizyty w Kijowie i w Moskwie, szczególnie przebieg rozmów w ukraińskiej stolicy i podpisanie *Deklaracji o zasadach i podstawowych kierunkach rozwoju stosunków polsko-ukraińskich*<sup>10</sup>. Władze polskie przywiązywały szczególne znaczenie do rozwoju stosunków z wybijającą się na niepodległość Ukrainą, postrzeganą jako strategicznego *in spe* partnera Polski na Wschodzie. Celowi temu miało służyć poświęcenie w podpisanej w Kijowie deklaracji wiele miejsca doświadczeniom historycznym obu narodów, ich etnicznym i kulturalnym więzom oraz odnowieniu narodowo-kulturowego braterstwa Polaków i Ukraińców. W sferze twardej polityki deklaracja kijowska oznaczała, iż Ukraina nie będzie już zorientowana wyłącznie na Rosję, lecz analogicznie – jak Polska – identyfikuje się z Europą Środkową i pragnie zacieśnienia z nią związków na różnych płaszczyznach. Najważniejszą jednak z punktu widzenia przyszłych relacji polsko-ukraińskich była zapowiedź nawiązania w przyszłości stosunków

<sup>9</sup> K. Fedorowicz, *Ukraina w polskiej polityce wschodniej w latach 1989–1999*, Poznań 2004, s. 31–36.

<sup>10</sup> Tekst deklaracji zob. E. Figiel, *Stosunki polsko-ukraińskie z perspektywy dziesięciu lat* [w:] „Sprawy Wschodnie” 2003, z. 1 (2), s. 98–101.

dypłomatycznych pomiędzy Kijowem a Warszawą i widoczne poparcie władz polskich dla niepodległościowych aspiracji Ukraińców. Polska, jako pierwsze państwo na świecie, dokonała 2 XII 1991 r. w sensie prawnomiędzynarodowym aktu uznania niepodległej Ukrainy, nie konsultując się w tej sprawie z państwami zachodnimi<sup>11</sup>. Decyzja Warszawy spotkała się z niezwykle pozytywnym odzewem w Kijowie, tworząc sprzyjający klimat dla dalszego rozwoju wzajemnych kontaktów na szczeblu państwowym, które już niebawem – nieco na wyrost – zaczęto określać mianem *strategicznego partnerstwa*. Kierowniczym gremiom w polskim MSZ mogło się wydawać, że tak realizowana idea jagiellońska na Wschodzie święci triumfy, jednak już wkrótce, pomimo zwycięstwa *pomarańczowej rewolucji* w 2004 r.<sup>12</sup>, Kijów po kolejnych wyborach prezydenckich wrócił pod kierownictwem premiera, a następnie prezydenta Wiktora Janukowycza do zacieśniania więzi z Rosją.

Widocznym przejawem słabości polskiej polityki wschodniej, i to nie tylko w stosunku do Ukrainy, był rażący brak koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej, problemy ambicjonalne i kompetencyjne na szczytach władzy, powodujące, iż niejednokrotnie głowa państwa, szef rządu i minister spraw zagranicznych prezentowali odmienne stanowiska w tej samej kwestii. Konsekwencją takiego stanu rzeczy musiało być drastyczne obniżenie efektywności podejmowanych działań dyplomatycznych, przerost protokolarnej celebry nad wymiernymi efektami i częściowa utrata wiarygodności w oczach ukraińskich czy też litewskich partnerów<sup>13</sup>. Cechą charakterystyczną polskiej polityki wschodniej, a raczej jej braku, bywało najczęściej reagowanie na rozwój wydarzeń, a nie realizacja długofalowej strategii. Ponadto ożywione kontakty polityczne tylko sporadycznie

<sup>11</sup> B. Osadczuk, *Niepodległa Ukraina. Wybór szkiców, artykułów i rozmów (1991–2006)*. Wybór i opracowanie B. Kerski, Sejny 2006, s. 9.

<sup>12</sup> Stanowcze poparcie polskich czynników rządowych, legendarnego przywódcy „Solidarności”, a wreszcie organizowane w całej Polsce wiece solidarnościowe z obozem Wiktora Juszczenki i Julii Tymoszenko w dniach *pomarańczowej rewolucji*, zdawały się tworzyć nową płaszczyznę porozumienia pomiędzy narodami i wraz z narodzinami społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie, przynajmniej w Kijowie, zaczęły budzić poczucie wspólnego losu i strategicznych celów, zorientowanych na poszerzenie strefy bezpieczeństwa, demokracji i gospodarki wolnorynkowej; Zob. *Odezwą Ukraińców do narodu polskiego, Kijów 7 XII 2004 r.* [w:] S. Stępień, *Pomarańczowa rewolucja. Kalendarium i dokumenty wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 r.*, Przemysł 2006, s. 224–227.

<sup>13</sup> Jednym z bardziej widocznych przejawów, zasygnalizowanych powyżej problemów, był brak koordynacji polityki państwa w latach 1990–2005 oraz jego poszczególnych organów wobec Polaków na Wschodzie, pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów w 1991 r. uchwały „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, Emigracji i Polaków za Granicą” i „Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą” zaakceptowanego przez Radę Ministrów w 2002 r.; Zob. *Raport polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za Granicą 1980–2005*, red. M. Dworczyk, P. Krzyworzeka i T. Maciejkaniec, Warszawa, wrzesień 2007.

przekładały się na zacieśnienie współpracy gospodarczej i większą wymianę handlową.

Szczególny ciężar gatunkowy, niewynikający jednak z potencjału partnera, ale z zaszczości historycznych i współczesnych problemów posiadają relacje z Republiką Litewską. W sposób najbardziej widoczny dochodziły tu do głosu uwarunkowania historyczne i narodowe resentymenty, spotęgowane chwiejną postawą władz polskich wobec deklaracji niepodległości Litwy, problemem praw mniejszości polskiej: szkolnictwa, restytucji majątku, zwłaszcza na Wileńszczyźnie, aż po kwestię pisowni nazwisk<sup>14</sup>. Polska dyplomacja w dobie rządów koalicji lewicowo-ludowej wyrażała ciche przyzwolenie na brak symetrii w ochronie praw ludności litewskiej w Rzeczypospolitej i Polaków w Republice Litewskiej. Przystąpienie obu krajów do struktur euroatlantyckich nie okazało się panaceum na problemy Polaków na Litwie, a rząd w Warszawie wykazywał zadziwiającą nieskuteczność w rozwiązywaniu kwestii spornych na linii Warszawa–Wilno zgodnie ze standardami europejskimi.

Głównym determinantem polskiej polityki zagranicznej w relacjach z Republiką Białoruś była i nadal pozostaje kwestia położenia mniejszości polskiej w tym kraju. To ona w największym stopniu bezpośrednio wpływa na stanowisko polskiego MSZ wobec dyktatury Aleksandra Łukaszenki, szczególnie po podjętej w maju 2005 r. przez białoruskie ministerstwo sprawiedliwości decyzji o nieuznaniu wyników VI Zjazdu Związku Polaków na Białorusi (ZPB), co w konsekwencji doprowadziło do rozłamu wśród społeczności polskiej i rozpadu organizacji na dwa związki; niezależnego – wspieranego przez Warszawę i koncesjonowanego – przez Mińsk. Rozłam w ZPB wywarł zdecydowanie negatywny wpływ na kondycję mniejszości polskiej, ograniczając jej dostęp do nauki języka polskiego i dezorganizując życie społeczne Polaków na Białorusi<sup>15</sup>. Wysiłki polskiego MSZ, które usiłowało zainteresować problemem praw mniejszości narodowych w Republice Białoruś społeczność międzynarodową, w obliczu nieprzejednanego stanowiska władz białoruskich i braku wyraźniej strategii Warszawy, nie przyniosły jak dotychczas żadnych pozytywnych efektów. Tak więc na odcinku białoruskim to nie historyczne idee jagiellońskie, ale rzeczywistość polityczna na Białorusi pod rządami Łukaszenki oraz podejmowane pod urokiem *pomarańczowej rewolucji* misjonarskie ambicje władz polskich w przeważającej mierze zadecydowały o celach i sposobach realizacji polityki wschodniej wobec Republiki Białoruś.

<sup>14</sup> Ostatnio na ten temat zob. J. Wołkonowski, *Współczesna sytuacja mniejszości polskiej na Litwie: Płaszczyzny konfliktu i współpracy z instytucjami państwa litewskiego i społeczeństwem obywatelskim* [w:] *Życie społeczne Polaków na Wschodzie. Wybrane zagadnienia*, red. A. Bobryk, Siedlce 2008, s. 55–63 oraz znany publicysta Z. Mieczkowski, *Sytuacja Polaków na Litwie. Oceny i propozycje poprawy* [w:] *Ibidem*, s. 77–82.

<sup>15</sup> *Raport polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków*, s. 62–68.

Przełomowe znaczenie dla kierunków realizacji polskiej polityki zagranicznej posiadało niewątpliwie uzyskanie członkostwa przez Polskę w systemie euroatlantyckim, wiążące się zarówno z problematyką bezpieczeństwa narodowego w nowych realiach politycznych po upadku systemu bipolarnego, którego gwarancję upatrywano w Warszawie w Sojuszu Północnoatlantyckim, jak i akcesja do Unii Europejskiej (UE) w 2004 roku, niepomierne podnosząca prestiż i możliwości postkomunistycznej Polski. Realizacja tych dwóch strategicznych celów polskiej polityki zagranicznej i dyplomacji po 1989 roku kończyła, co prawda chwiejny konsensus głównych opcji politycznych w kwestii polityki zagranicznej państwa, ale jednocześnie nasiliła dyskusje wokół wyboru dalszej strategii wobec wyzwań nadchodzących z Zachodu i Wschodu. Tym samym kontrowersje związane z kierunkami realizacji polskiej polityki zagranicznej, które nieodmiennie łączono, dość zresztą umownie, z wizją piastowską i jagiellońską, czasami nawet sytuując spór pomiędzy Polską etniczną a historyczną, odżyły ze zdwojoną siłą. Postępującej poprawie relacji bilateralnych z głównymi filarami UE, wśród których Niemcy pełniły najbardziej konsekwentnie rolę adwokata spraw polskich w okresie przedakcesyjnym, ale także z Włochami, Wielką Brytanią, Hiszpanią, a nawet pomimo pojawiających się rozbieżności – z Francją, nie towarzyszyły poważne symptomy poprawy relacji z sąsiadami ze Wschodu, a zwłaszcza z Federacją Rosyjską (FR), Republiką Białoruś, a nawet Republiką Litewską.

Pierwsze oznaki narastającego konfliktu wokół wyboru kierunku polskiej polityki zagranicznej ujawniły się po zwycięstwie wyborczym obozu braci Kaczyńskich w 2005 r., aczkolwiek nie przyniosło ono ze sobą, wbrew zapowiedziom, przełomu w polskiej polityce zagranicznej, a położenie przez środowiska narodowo-konserwatywne, skupione wokół Prawa i Sprawiedliwości (PiS), większego nacisku na politykę historyczną w kraju i za granicą oraz nadanie nowych impulsów relacjom ze wschodnimi sąsiadami Polski nie wyszło zaledwie poza sferę deklaracyjną. Ekipa Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie Jarosława Kaczyńskiego, częściej mówiła o celach polityki zagranicznej na odcinku wschodnim, niż rzeczywiście podejmowała istotne z punktu widzenia jej realizacji działania. Dominowały mało znaczące gesty i zapewnienia Warszawy o strategicznym partnerstwie z Ukrainą, a minister Anna Fotyga demonstrowała wstrzemięźliwość w kontaktach z politykami z Kijowa. Rządowi nie powiodła się próba współtworzenia przez Warszawę polityki UE wobec naszych partnerów ze Wschodu, nie tylko w oparciu o dobitniej niż dotąd artykułowany interes narodowy, ale także poprzez jego korelację z interesem całej jednoczącej się Europy. Polska dyplomacja nie potrafiła przekonać Ukraińców o tym, że ogłoszona po raz pierwszy przez Komisję Europejską w 2003 r. formuła „Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” nie oznacza w żadnym razie uniku, ani zablokowania drogi do jej członkostwa

w Unii. Głos znad Wisły brzmiał w Brukseli w sposób mało przekonujący, a Polska szybko zyskała sobie wśród większości państw członkowskich UE miano kraju myślącego o europejskiej polityce wschodniej w kategoriach nadmierne obciążonych własnymi doświadczeniami historycznymi i – chociaż na ogół niezasłużenie – programowo antyrosyjskiego. Wraz z usztywnieniem stanowiska polskiej dyplomacji wobec Niemiec uzyskanie poparcia dla polskiego punktu widzenia na kwestie wschodnie, zwłaszcza w odniesieniu do FR, natrafiało na coraz liczniejszy opór unijnych partnerów. Polityka samoizolacji Polski na forum europejskim pod rządami PiS-u i jego koalicjantów święciła triumfy, a Moskwa cierpliwie wciągała Niemcy w orbitę swojej polityki. W politykę europejską rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego wpisywała się w tym czasie zwłaszcza pierwsza część kadencji prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który „partnerstwo” w obrębie Unii Europejskiej rozumiał jako zajmowanie stanowiska odmiennego niż większość krajów członkowskich, stosowanie weta lub groźenie jego użyciem. Taki sposób rozumienia polskiej racji stanu powodował, iż kiedy Polska zgłaszała ważne inicjatywy na forum Unii, jak np. wypracowanie wspólnej polityki energetycznej, uzyskiwaliśmy wsparcie jedynie Republiki Litewskiej<sup>16</sup>. Polska polityka zagraniczna realizowana przez PiS i jego koalicyjnych partnerów w latach 2005–2007 przyniosła zatem postępującą samoizolację Polski, czego najbardziej widocznym przejawem było faktyczne zamrożenie relacji dyplomatycznych z Rosją, pogorszenie tradycyjnie dobrych od przełomu ustrojowego stosunków z Niemcami i rozczarowanie widocznym dystansem Stanów Zjednoczonych wobec ponawianych przez Warszawę propozycji zacieśnienia współpracy politycznej i militarnej. W tych realiach politycznych, pomimo zaangażowania prezydenta L. Kaczyńskiego na rzecz rozwiązania problemu gruzińskiego, czy też licznych, niestety zakończonych fiaskiem wizyt na Litwie, *ipso facto* zarówno opcja piastowska, jak i jagiellońska przestały być punktem odniesienia dla polskiej polityki zagranicznej, tym bardziej, że strona rosyjska poprzez embargo na polskie płody rolne, kwestie energetyczne, czy też niechęć do całkowitego wyjaśnienia sprawy katyńskiej dodatkowo zawężyła pole manewru polskiej dyplomacji.

Zmianie rządu w Polsce i powstaniu w listopadzie 2007 r. koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego towarzyszyły zapowiedzi nadania polskiej polityce zagranicznej nowej dynamiki, odejścia od retoryki MSZ pod kierownictwem minister Fotygi, poprawy relacji z Niemcami i szukania płaszczyzny dialogu z FR. Tuż po powołaniu nowego rządu minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w sejmowym *exposé* wskazał na pięć priorytetów polskiej polityki zagranicznej, tak więc *Polska silna w Europie, patron i promotor jej polityki wschodniej; Polska jako mocne ogniwo Sojuszu Północnoatlantyckiego; Polska jako*

<sup>16</sup> Z. Najder, *Patrzac na Wschód. Eseje 1975–2008*, Wrocław 2008, s. 212.



*atrakcyjna marka: kraj sukcesu, kochający wolność i umiejący się nią dzielić; Polska jako kraj wspierający swą diasporę, silny jej dynamizmem; wreszcie Polska dyplomacja jako skuteczna służba*<sup>17</sup>. Tak zarysowane pierwszoplanowe cele polskiej polityki zagranicznej miały za zadanie w początkowej fazie przełamanie marginalizacji kraju spowodowanej m.in. przez „twardą politykę” zagraniczną koalicji Prawo i Sprawiedliwość–Liga Polskich Rodzin–Samoobrona RP, poprawę lodowatych relacji z FR, a w dalszej perspektywie wzmocnienie pozycji w Sojuszu Północnoatlantyckim i UE. Zapowiedź ministra odnośnie aspiracji Polski do odgrywania roli eksperta i promotora polityki wschodniej UE oznaczała naturalnie położenie większego nacisku na realizację strategicznych założeń polskiej polityki zagranicznej wobec wschodnich partnerów, w oparciu i za pomocą narzędzi europejskich, co naturalnie wiązało się z koniecznością poprawy wizerunku w samej Unii i szukania sojuszników dla konkretnych inicjatyw skierowanych na Wschód kontynentu. W przeciwieństwie do nieprzejednanej polityki poprzedniej ekipy, minister Sikorski zadeklarował gotowość *dialogu z Rosją bez względu na to, jaka ona jest*, a także rozpraszał obawy opozycji przed wzrastającą potęgą niemiecką i apelował o postrzeganie Niemiec jako sojusznika, z którym Polska winna budować wspólną przyszłość opartą na wspólnym europejskim interesie. Minister przywołał wypowiedź kanclerza Helmuta Kohla z roku 1990 – *Niemcy to nasza ojczyzna, ale Europa to nasza przyszłość*<sup>18</sup>. Z uwagi na wyjątkowe znaczenie Niemiec w UE, Polska tylko w oparciu o ich autorytet i potencjał polityczny, mogła skutecznie korelować własne priorytety w polityce zagranicznej z priorytetami całej Unii. Idea jagiellońska miała być zatem wcielana w życie poprzez mocniejsze zakotwiczenie Polski w strukturach euroatlantyckich i przekonanie kierowniczych gremiów w Brukseli do potencjalnych korzyści płynących z aktywnej polityki wschodniej UE.

Wśród najważniejszych adresatów „nowej polityki wschodniej” znalazła się z oczywistych względów Ukraina, co znalazło potwierdzenie na spotkaniu 8 X 2009 r. w „Fundacji Batorego”, na którym Sikorski zapowiedział, że polityka wobec Ukrainy stanie się jednym z pięciu priorytetów rządu i polskiego MSZ, a jej bezpośrednia realizacja będzie spoczywać w rękach samego ministra<sup>19</sup>. Pragmatyzm nowej ekipy i zmiana stylu sprawowania władzy szybko znalazły potwierdzenie, czego spektakularnym przejawem stała się wizyta premiera Donalda Tuska w lutym 2008 r. w Moskwie i związane z nią

<sup>17</sup> Zob. wystąpienia ministra Sikorskiego w sejmie w maju 2008 r. i kwietniu 2010 r. na oficjalnych stronach internetowych MSZ.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Wystąpienie B. Berdychowskiej na konferencji we Wrocławiu w 2008 r. w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego w ramach panelu *Polityka RP wobec Ukrainy: kontynuacja czy nowe otwarcie?* [w:] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, Wrocław 2009, s. 65–66.

zarzuty opozycji o porzuceniu idei strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego i szerzej – roli Kijowa w strategii Warszawy na rzecz zbliżenia z FR. Pomimo negatywnych ocen pod adresem rządu, formułowanych w szeregach PiS-u i związanych z tą partią publicystów międzynarodowych, polska polityka w stosunku do Ukrainy nie uległa większej zmianie, a wzajemne relacje nie uległy poważnemu ochłodzeniu. Polska niezmiennie, zwłaszcza od czasu zwycięstwa *pomarańczowej rewolucji*, popierała starania Ukrainy o integrację ze strukturami euroatlantyckimi, utrzymanie zasady *otwartych drzwi*, która w długofalowej perspektywie miałyby zaowocować członkostwem naszego wschodniego sąsiada w Sojuszu Północnoatlantyckim, aktywnie wspierała europejskie aspiracje Kijowa, które w okresie średnioterminowym miałyby skutkować wprowadzeniem w życie ukraińskiej koncepcji „politycznego stowarzyszenia i gospodarczej integracji”, a w długoterminowym – pełnym akcesem Ukrainy do UE. Wreszcie Warszawa konsekwentnie wyrażała zainteresowanie wspólnym poszukiwaniem kooperatywnych rozwiązań w zakresie dywersyfikacji źródeł i dróg przesyłowych nośników energii, zwłaszcza gazu, celem uzyskania przez oba kraje chociażby częściowej niezależności od FR<sup>20</sup>. Paradoksalnie dążenie Polski do przełamania lodowatych relacji z Rosją zostało pozytywnie odebrane w Kijowie z uwagi na to, iż wizyta premiera Tuska w rosyjskiej stolicy była oceniana na Ukrainie przede wszystkim przez pryzmat jej wpływu na stabilność stosunków na linii Moskwa–Kijów. Ponadto rząd ukraiński wyrażał na ogół zrozumienie dla znaczenia polskich wysiłków, aby poprzez dialog z Moskwą wysłać czytelny sygnał do krajów członkowskich UE o gotowości Warszawy, niezależnie od różnicy interesów istniejących pomiędzy nią a FR, do pragmatycznego podejścia do poszczególnych kwestii, leżących w polu zainteresowania obu państw. Polska dyplomacja stara się w ten sposób neutralizować politykę Moskwy, zmierzającą do stałego izolowania Polski w ramach UE i uwypuklania sprzeczności pomiędzy jej starymi i nowymi członkami. W relacjach ze wschodnimi sąsiadami dawną „twardą dyplomację” PiS-u miała zatem zastąpić opcja pragmatyczna, obliczona na wzmocnienie pozycji Polski w UE oraz w Sojuszu Północnoatlantyckim i na tej płaszczyźnie aktywne realizowanie polityki wschodniej, a szczególnie szukanie sojuszników dla poparcia koncepcji nieodległego członkostwa Ukrainy w strukturach euroatlantyckich, zwłaszcza w Sojuszu Północnoatlantyckim. Efekty kwietniowego szczytu państw paktu w Bukareszcie w 2008 r. w odniesieniu do kwestii członkostwa Ukrainy i Gruzji w sojuszu zdają się

<sup>20</sup> A. Drzewicki, R. Foks, *Analizy. Stosunki polsko-ukraińskie na tle rosyjskich interesów w Europie Środkowo-Wschodniej*, Forum Polityki Wschodniej, Wrocław, marzec 2008, maszynopis powielany, s. 3.

potwierdzać słuszność przyjętej przez Polskę strategii działania, obliczonej na wzmocnienie poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie.

Okazją dla realizacji tak nakreślonych założeń polityki wschodniej stało się zainauguowanie pod auspicjami Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Szwecji programu Partnerstwa Wschodniego, w którego ramach znalazła się z oczywistych względów Ukraina. Uzyskał on aprobatę członków Unii i – co było dla Polski istotne – Niemiec, ponieważ wniosek o jego wszczęcie został zaproponowany w imieniu całej wspólnoty. Dzięki temu polska polityka wschodnia mogła wreszcie przejść od jednostronnych deklaracji i konwencjonalnych formułek do działań o charakterze wspólnym, ogólnounijnym, rokującym szanse na nowe otwarcie na Wschód, ale także przyczyniających się do dalszej integracji samej Unii. Polskie argumenty trafiły wreszcie na podatny grunt w Brukseli z uwagi na zainteresowanie Unii *in gremio*, przynajmniej w formie deklaratywnej, stabilizacją i przewidywalnością jej bezpośredniego otoczenia. Innym ważnym narzędziem, obok działań zbiorowych w ramach struktur ogólnounijnych, stały się dla polskiej dyplomacji za rządu Tuska, w przeciwieństwie do poprzednich ekip, próby wprowadzenia problematyki wschodniej na różne fora współpracy międzynarodowej, takie jak Grupa Wyszehradzka, czy Rada Współpracy Państw Bałtyckich<sup>21</sup>. Z drugiej jednak strony polskie wysiłki na forum unijnym w sprawie akcesji Ukrainy rozbijają się o coraz większy opór związany z tym, iż to kwestia przyjęcia Turcji do Unii, a właściwie związane z tym obawy w obliczu islamizacji kraju, stała się pierwszoplanowym tematem rozmów w europejskich stolicach i w całej europejskiej publicystyce międzynarodowej<sup>22</sup>.

Przejawem nowego otwarcia w polskiej polityce wschodniej odwołującego się w swojej warstwie ideowej do idei jagiellońskiej miała być inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, pierwszej całościowej inicjatywy wprowadzonej do systemu stosunków zewnętrznych UE, a skierowanej do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy. Inaugurację polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na unijnym szczycie szefów państw i rządów 7 V 2009 r. w Pradze, Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej Benita Ferrero-Waldner przyjęła słowami: *this is not philanthropy. It is 21st century European foreign Policy*. Przed Partnerstwem Wschodnim postawiono długofalowe i rozłożone na bliższą perspektywę cele,

<sup>21</sup> A. Kamiński, J. Kozakiewicz, *Stosunki polsko-ukraińskie. Raport*, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 29–37.

<sup>22</sup> Wystąpienie B. Osadczyka na konferencji we Wrocławiu w 2008 r. w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego w ramach panelu *Polityka RP wobec Ukrainy: kontynuacja czy nowe otwarcie?* [w:] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, op.cit., s. 78–79.

wśród których na pierwszy plan niewątpliwie wysuwają się kwestie związane z intensyfikacją działań na rzecz zbliżenia i integracji państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Podczas oficjalnej prezentacji nowej inicjatywy Unii Europejskiej w maju 2009 roku w Pradze przyjęto Wspólną Deklarację, tym samym Partnerstwo Wschodnie stało się integralną częścią polityki Unii adresowaną do państw objętych programem<sup>23</sup>. Niestety założone cele programu zderzyły się z rzeczywistością geopolityczną Europy Środkowej i Wschodniej oraz Południowego Kaukazu, gdzie postępy demokratyzacji i budowa instytucji obywatelskich i wolnego rynku utknęły w martwym punkcie, także sama UE traciła stopniowo zainteresowanie realizacją polsko-szwedzkiej inicjatywy, co w pełni potwierdziły wyniki szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie we wrześniu 2011 r.

Wbrew oczekiwaniom strony polskiej przyjęcie programu Partnerstwa Wschodniego przez UE tylko w początkowej fazie pozwoliło na uzyskanie efektu zwielokrotnienia siły oddziaływania polskiej polityki wschodniej. Także na odcińku białoruskim pragmatyczna polityka ministra Sikorskiego, pomimo zaangażowania w nią również szefa niemieckiego MSZ Guido Westerwelle'go, nie przyniosła wymiernych efektów w postaci liberalizacji systemu, czy też poprawy kondycji mniejszości polskiej w tym kraju. Niepowodzenia polskiej dyplomacji wywołały głosy stanowczej krytyki ze strony opozycji różnych odcieni, a zwłaszcza środowisk narodowo-katolickich; ministrowi Sikorskiemu i kierowanemu przez niego MSZ zarzucano m.in. pasywność wobec Ukrainy i porzucenie koncepcji strategicznego partnerstwa; stawianie relacji z Niemcami i Rosją przed wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza Ukrainą i Białorusią; zdradę neopiłsudczykowskiach ideałów Mieroszewskiego i Giedrojcia; jednostronne ustępstwa i uległość wobec Rosji; obawę przed Rosją z powodu wchodzenia przez polską politykę na obszar rosyjskiej „bliższej zagranicy”; utratę wpływów w Europie Wschodniej; nie dość energiczną obronę polskich imponderabiliów i dochodzenie do prawdy historycznej w relacjach z Moskwą (sprawa katyńska); wreszcie marginalizację w polskiej polityce wschodniej nie tylko Kaukazu, ale i Mołdawii<sup>24</sup>. Minister Sikorski, broniąc realizowanej przez kierowany przez niego resort polityki, wskazywał na

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Mróz, *Strategiczne partnerstwo polsko-ukraińskie i program Partnerstwa Wschodniego w przededniu szczytu w Warszawie we wrześniu 2011 roku* [w:] „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, nr 1 (1), Toruń 2011, s. 68–76; Por. wystąpienie ministra Radosława Sikorskiego na konferencji towarzyszącej szczytowi Partnerstwa Wschodniego w Warszawie we wrześniu 2011 r. „*Partnerstwo Wschodnie: w kierunku europejskiej wspólnoty demokracji, dobrobytu i silnego społeczeństwa obywatelskiego*”.

<sup>24</sup> Wystąpienie ministra Sikorskiego w „Fundacji Batorego” w Warszawie 8 X 2009 r. oraz informacja ministra o założeniach polskiej polityki zagranicznej na 2010 rok na oficjalnych stronach internetowych MSZ RP.

wielokrotne odwoływanie się do dwóch wielkich idei: piastowskiej i jagiellońskiej, które historycznie kształtowały myślenie, nie tylko kolejnych pokoleń, ale także współczesnych o miejscu Polski na kontynencie europejskim. Polska racja stanu wymagała elastycznego nawiązywania do idei piastowskiej bądź jagiellońskiej i tak – zdaniem Sikorskiego – dążąc do silnego zakotwiczenia w Europie, należy realizować ideę piastowską, sprzyjać pogłębianiu integracji europejskiej szczególnie w kontekście Traktatu z Lizbony, który przynosi nowe możliwości wzmocnienia prestiżu Polski, a zarazem daje nadzieję na wspólną politykę zagraniczną. Tak pozycjonująca się na arenie międzynarodowej Polska może i powinna rozwijać idee jagiellońską, oznaczającą w nowych realiach politycznych dzielenie się ze wschodnimi partnerami dorobkiem integracji europejskiej, praw człowieka i wolnego rynku. Tak więc idea jagiellońska przełomu XX/XXI wieku to przybliżanie poprzez Polskę Unii Europejskiej do krajów Europy Wschodniej i pomoc tym krajom w spełnianiu ich dążeń do integracji z Unią, poszerzenia obszaru bezpieczeństwa, stabilizacji i dobrobytu. Wychodząc z powyższych przesłanek idea jagiellońska obecnej doby może być nie tylko drogowskazem dla polskiej polityki wschodniej, co więcej – jest możliwa do zrealizowania, ale także atrakcyjna dla partnerów na Wschodzie.

Kontrowersje wokół koncepcji realizacji polskiej polityki zagranicznej i przewijające się w niej odwołania, nieraz zupełnie pozbawione kontekstu historycznego, do idei piastowskiej i jagiellońskiej, świadczą zarówno o trwającej nostalgii za czasami świetności i cywilizacyjnego rozwoju państwa polskiego, ale także o postępującej inercji i braku oryginalnej myśli politycznej, która inspirowałaby czynniki decyzyjne w państwie do sformułowania strategicznej wizji polityki zagranicznej Polski na przełomie mijających stuleci. Przecistawianie przez niektórych przedstawicieli elit politycznych III RP koncepcji piastowskiej – jagiellońskiej i na odwrót dowodzi niezrozumienia współczesnych procesów politycznych, zapaści intelektualnej, a niekiedy zwykłego braku profesjonalizmu zastępowanego ideologiczną gorliwością. Panująca po obu stronach politycznego podziału w Polsce polemika na temat wyboru kierunków i metod realizacji polityki zagranicznej zdaje się abstrahować zbyt często od realnego potencjału i możliwości kraju. A ponadto także od dynamicznie zmieniającego się otoczenia międzynarodowego, którego wyrazem jest m.in. wycofywanie się Stanów Zjednoczonych z Europy i szukanie przez Waszyngton strategicznego porozumienia z Rosją, kryzysu strukturalnego i finansowego w UE, postępującej samoizolacji Białorusi, czy też dalsze dryfowanie Ukrainy w stronę Federacji Rosyjskiej i destabilizacja na Południowym Kaukazie. Nie uwzględniając zasygnalizowanych powyżej determinantów wpływających na polską politykę zagraniczną nie sposób, nawet w warstwie ideowej, sformułować na nowo przystającą do współczesności

wizji piastowskiej, a tym bardziej jagiellońskiej. Myślenie życzeniowe o polityce i liczenie na innych ma w Polsce długą tradycję, obecne pokolenie nie powinno dopisać nowej historii tego dramatycznego doświadczenia.

### S u m m a r y

#### ***Between the Piast and the Jagiellonian Poland. The controversy over the foreign policy directions implementation in Poland, after its accession to the European Union***

*The admission of Poland into the Euro-Atlantic system has resulted in the strengthening of the country's position in Europe. Thereby it has enabled the implementation of Poland's foreign policy towards the EU member states as well as towards Ukraine, the Russian Federation and the Republic of Belarus. The choice between the Piasts' and the Jagiellonians' foreign policy concepts for the III Republic of Poland raised controversies among the governmental circles and the political elites. The former concept implies aspiration for deepening European integration and Poland's firm basis in Europe, the latter perceives the country as a strong link of the European Union, able to exert influence over its Eastern neighbours in the particular values transfer process. While juxtaposing the two concepts, the representatives of the political elites of the III Republic of Poland prove thereby their incomprehension of the modern political processes that are taking place in Europe and all over the world as well as lack of professionalism commonly replaced by bare ideology. The discussion on the choice of directions and methods of foreign policy implementation often neither takes into account the dynamically changing international environment nor the real potential and capabilities of Poland.*

MARKIJAN MALSKYJ

Ambasada Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej

## **WYZWANIA W STOSUNKACH MIĘDZY UKRAINĄ A UE. PERSPEKTYWY PARTNERSTWA WSCHODNIEGO ORAZ ROLA POLSKI W ZBLIŻENIU UKRAINY Z UE**

Od pierwszego dnia swego pobytu w Warszawie odczuwam ogromną odpowiedzialność za sukces powierzonej mi sprawy. Reprezentować interesy Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej – w państwie, z którym wspólna droga ramię w ramię nie ma alternatywy – jest priorytetowym zadaniem dla dyplomacji ukraińskiej.

Dziś między Ukrainą a Polską prowadzi się niezwykle intensywny dialog polityczny. Odnowiono pozytywną dynamikę współpracy handlowo-gospodarczej. Na dzień dzisiejszy nasze kraje zrealizowały wielkie, wzajemne inwestycje o łącznej wielkości ponad 1 miliarda dolarów amerykańskich. Tu wystarczy tylko wspomnieć wspólną organizację Euro 2012. Znaczenie tego wydarzenia ciężko przecenić, ponieważ na nowo otworzyło ono nasze Państwa dla całej Europy, udowodniło efektywność tandemu ukraińsko-polskiego. Mogę stwierdzić, że nasze strategiczne partnerstwo jest dziś wzorcem dobrych stosunków sąsiedzkich i efektywnej współpracy.

Od momentu uzyskania niepodległości Ukraina pokonała trudną drogę. Droga ta była pełna nie tylko sukcesów, lecz także pewnych błędów. W niezwykle skomplikowanych warunkach rozbudowaliśmy wszystkie formalne instytucje i atrybuty niepodległego państwa. Pragnę podkreślić, że udało nam się zachować podstawy potencjału naukowo-praktycznego, który pozwala Ukrainie w perspektywie odbudowywać produkcję w branżach wysokich technologii – od budowy statków do rozwoju technologii kosmicznych. Na dzień dzisiejszy udało nam się przetrwać, mimo że ponieśliśmy ciężkie straty. Wychodzimy z globalnego kryzysu finansowego.

Właśnie dzisiaj Ukraina ostatecznie straciła możliwość wyboru w jednym zasadniczym pytaniu – nie możemy żadnej minuty zwlekać z przeprowadzeniem radykalnych, kompleksowych reform społeczno-gospodarczych! Właśnie

realizacja przekształceń systemowych w ukraińskim społeczeństwie i gospodarce jest pierwszoplanowym zadaniem, wokół którego zjednoczyły się dzisiaj ukraiński Rząd i Parlament.

Ukraina znalazła się w sytuacji trafnie scharakteryzowanej przez angielskiego filozofa i matematyka Alfreda Whiteheada, który uważał, że „u człowieka istnieją tylko dwie drogi: albo postęp, albo degradacja”. My, Ukraińcy, wybieramy postęp. I na tym odpowiedzialnym etapie, po raz kolejny będziemy liczyć na pomoc i doświadczenie partnerów polskich w realizacji polityki reform. Przecież Warszawa nie tylko spełniła szlachetną misję w Europie, kiedy dała Ukrainie bodziec do realizacji procesu obalenia systemu komunistycznego. Ona udowodniła całemu światu swoją zdolność do efektywnej transformacji wewnętrznej. Dzięki temu Polska jednoznacznie wzmacnia swoje gospodarcze i polityczne pozycje w regionie. Powinniśmy powtórzyć sukces naszych polskich przyjaciół! To jest naszym celem strategicznym.

Minęło już blisko 7 lat od momentu, kiedy współpraca Ukrainy z Polską stała się dla nas faktycznym synonimem współpracy z Unią Europejską. Po wstąpieniu do Unii, Polska stała się dla Ukrainy kluczowym partnerem na drodze do integracji europejskiej. Wysoki poziom porozumienia ukraińsko-polskiego gwarantuje to, że głos Ukrainy zawsze można usłyszeć w Unii Europejskiej. Prowadzi się z nami intensywny dialog.

Jakież są priorytety dzisiejszej polityki zagranicznej Ukrainy? Główne zasady naszej polityki zewnętrznej to przede wszystkim nadrzędność interesów państwowych, pragmatyzm, ekonomizacja oraz efektywność. I właśnie w tym kontekście, jak niejednokrotnie podkreślały władze Ukrainy, postrzegamy Unię Europejską jako optymalny model dla społecznego rozwoju naszego państwa, jego instytucji publicznych oraz dla wzrostu gospodarczego, a w perspektywie – także jako nasz wspólny dom.

Dążenie do integracji europejskiej pozostaje niezmiennym, strategicznym zadaniem naszego państwa. Jednocześnie, pragnę zaznaczyć, że w swoich oczekiwaniach co do kierunku europejskiego władze ukraińskie zeszyły z przysłowio- wych chmur na ziemię. Ukraina nastawiona jest na pragmatyczną pracę oraz praktyczne osiągnięcia postawionych celów, bez zbędnego upolityczniania procesu oraz wygłaszania politycznych haseł. Nasze najbliższe cele na kierunku europejskim są dosyć ambitne i ważne – to podpisanie Umowy o Stowarzyszeniu, włącznie z częścią o Strefie Wolnego Handlu, a także praktyczna realizacja, wspólnie z Unią Europejską, „mapy drogowej”, dotyczącej wprowadzenia ruchu bezwizowego. Dla Ukrainy podpisanie Umowy o Stowarzyszeniu będzie miało znaczenie historyczne i stworzy ważny przyczółek dla dalszej integracji.



Jestem przekonany, że to wydarzenie będzie miało podobne znaczenie również dla Polski. Podpisanie Umowy stanie się naszym wspólnym zwycięstwem, praktycznym potwierdzeniem efektywności polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na kierunku wschodnim. A więc – uzasadnieniem zdrowych ambicji naszych polskich przyjaciół w procesie kształtowania wspólnej polityki Unii Europejskiej z partnerami wschodnimi.

Od stworzenia Strefy Wolnego Handlu oczekujemy nadania ukraińskim producentom realnego dostępu do rynków UE i rozszerzenia na Ukrainę czterech swobód – swobody ruchu towarów, usług, kapitału i siły roboczej.

Ukraińska strona nastawiona jest także na jak najszybsze wykonanie „Planu Działania”, mającego na celu wprowadzenie ruchu bezwizowego z UE, co zobowiązuje nas do spełnienia szeregu reform wewnętrznych w sferze migracyjno-wizowej.

Oprócz tego Ukraina przyłączyła się do Europejskiej Wspólnoty Energetycznej (European Energy Community Treaty, EECT), co daje nowe możliwości dla współpracy między naszym państwem i UE w strefie energetycznej.

Jesteśmy zadowoleni z tego, że te główne tematy znalazły swoje miejsce w Mapie Drogowej Partnerstwa Wschodniego, która została przyjęta w lipcu 2012 r. Ogólne stanowisko Ukrainy w odniesieniu do inicjatywy Partnerstwa Wschodniego jest znane. Postrzegamy Inicjatywę jako dodatkowe narzędzie do wszechstronnego rozwoju stosunków pomiędzy Ukrainą i Unią Europejską. Jesteśmy gotowi maksymalnie wykorzystywać potencjał i możliwości tej inicjatywy we wszystkich sferach, jakie będą zgodne z naszym ambitnym celem strategicznym – nabyciem pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej.

Doceniamy wysiłki Wspólnoty Europejskiej, zwłaszcza Polski, nastawione na pogłębienie współpracy pomiędzy Ukrainą i UE w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Jesteśmy przekonani, że właśnie teraz nastał czas konsolidacji starań obydwu stron w celu osiągnięcia najlepszego rezultatu.

Musimy opracować jasny, wyraźny obraz celów strategicznych, jakie należy osiągnąć w ramach inicjatywy. Powinniśmy solidnie popracować nad tym, by owe cele odpowiadały potrzebom i wymaganiom krajów – partnerów. W tym kontekście strona ukraińska wychodzi z następujących założeń, które, według nas, mają na celu rozszerzenie potencjału Partnerstwa Wschodniego oraz zwiększenie jego efektów.

Po pierwsze:

Dwustronny wymiar stosunków między Ukrainą i UE jest bezwarunkowym priorytetem, w ramach którego Partnerstwo Wschodnie staje się ważnym dodatkowym narzędziem współpracy.

Uważamy, że dalsza rozbudowa Partnerstwa Wschodniego powinna odbywać się na zasadzie wyraźnie projektowego podejścia. Powinniśmy przenieść działania w ramach Inicjatywy na płaszczyznę praktyczną. Na dzień dzisiejszy osiągnięto już pewien wynik w poszczególnych sferach, ale biorąc pod uwagę całość Inicjatywy – efekty występują w ograniczonym zakresie. Należy zastosować podejście projektowe, które byłoby zorientowane na osiągnięcie wyraźnych, widocznych rezultatów.

Po drugie:

Jak wiadomo, Inicjatywa została powołana do przeprowadzenia wewnętrznych przekształceń w państwach partnerskich, w celu ich dalszego zbliżenia do Unii Europejskiej. Będzie to jednak wymagało znacznego zwiększenia wielkości zasobów finansowych, jakie UE wydziela na potrzeby Partnerstwa Wschodniego. Oczywiście jest, że budżet w obecnej formie nie może w pełni zaspokoić potrzeb związanych z przeprowadzaniem wewnętrznych reform we wszystkich sześciu państwach-partnerach. Realizacja naszych ambicji powinna otrzymać odpowiednie wsparcie finansowe w kolejnej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020.

Wiemy, że polska wizja polityki budżetowej w zakresie realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa odpowiada interesom Ukrainy. Wierzymy, że stanowisko Polski znajdzie wsparcie wśród innych partnerów Warszawy w Unii Europejskiej.

Po trzecie:

Inicjatywa mogłaby sprzyjać rozbudowie stosunków nie tylko między UE i państwami partnerskimi, ale i bezpośrednio między państwami partnerskimi. W tym kontekście rozpatrujemy kwestię współpracy przygranicznej, jako dosyć perspektywiczny przykład praktycznej współpracy między państwami partnerskimi w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Po czwarte:

Partnerstwo Wschodnie powinno brać pod uwagę potrzeby i ambicje krajów partnerskich. Dlatego ze względu na bezprecedensowy zasięg prawodawstwa UE, jakie Ukraina zobowiązana będzie zaadaptować w kontekście implementacji Umowy o Stowarzyszeniu, warto przewidzieć programy wymiany doświadczeń z zakresu przeprowadzenia stosownej działalności ustawodawczej.

Po piąte:

Ukraina liczy na szybki, realny rozwój komponentu regionalnego programu Partnerstwo Wschodnie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na Krym, jako potencjalnego odbiorcę pierwszych projektów pilotażowych w ramach programu Regionalnego rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Chcemy, aby polityka

integracji europejskiej wychodziła nie tylko z Kijowa, ale i miała maksymalne wsparcie regionalne. Dlatego też strona ukraińska jest bardzo zainteresowana rozbudową regionalnych komponentów współpracy z UE i gotowa jest realizować wybrane projekty pilotażowe w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Nasza praca w ramach Inicjatywy powinna być praktyczna i mieć rzeczywisty wymiar. Partnerstwo Wschodnie może stać się naprawdę korzystnym i efektywnym narzędziem, jakie będzie dodatkowo skłaniać kraje partnerskie do bardziej aktywnego dialogu i postępu w polityce integracji europejskiej. Aby osiągnąć postawione przed nami zadania jesteśmy gotowi do podjęcia współpracy UE na wszelkich płaszczyznach.

Dzisiaj Ukraina przygotowuje się do wyborów parlamentarnych, które posiadają zasadnicze znaczenie dla podpisania Umowy o Stowarzyszeniu z UE. W celu przeprowadzenia wyborów zgodnie z standardami demokracji Ukraina zaprosiła dużą liczbę obserwatorów międzynarodowych. Oczekujemy przyjazdu około 600 osób. Ukraina jest państwem otwartym.

Jestem przekonany, że po wyborach Umowa z UE będzie podpisana. Ta Umowa odpowiada nie tylko interesom społeczeństwa ukraińskiego, ona również jest ważna dla UE. Ta Umowa ma znaczenie historyczne zarówno dla Ukrainy, jak i dla przyszłości całej Europy.

*Prace nad tekstem ukończono 12 września 2012 r.*

## S u m m a r y

### ***Challenges in relations between Ukraine and the EU. The Eastern Partnership perspectives and Poland's role in Ukraine-EU rapprochement***

*One of the forms of the Polish-Ukrainian co-operation in the process of bilateral partnership development should be, inter alia, joint elaboration of unambiguously defined strategic goals to be achieved under the Eastern Partnership Programme. Given this context, it is worth taking into consideration the needs and expectations of the countries participating in this EU project. Declarations made by the Ukrainian authorities that aspiration to the European integration remains an invariable strategic goal of Ukraine, proves that despite its deficiencies, the Eastern Partnership can become an efficient and effective tool capable of prompting partner states to more active dialogue and progress in the European integration process.*



WALERIJ KOPIJKA, OŁENA CHYLKO  
Kijowski Narodowy Uniwersytet im. Tarasa Szewczenki

## UKRAINA W PROCESACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ I EUROAZJATYCKIEJ

### Ukraina we współczesnych uwarunkowaniach geopolitycznych

Współczesne zewnątrzpolityczne pozycjonowanie Ukrainy odbywa się w warunkach turbulencji geopolitycznych i przekonfigurowania regionalnego systemu stosunków międzynarodowych. Licząc począwszy od momentu upadku dwubiegunowego podziału świata, można stwierdzić, iż nareszcie doszło do pewnego logicznego zakończenia procesu przebudowy przestrzeni europejskiej. Na dzień dzisiejszy pozostaje ona podzielona na kilka stref. Dwie z nich objęte są procesami integracyjnymi, w których trakcie wykrystalizowały się dwa kluczowe na kontynencie ośrodki siły – Unia Europejska (UE) i Federacja Rosyjska (FR).

Na skutek kilku fal rozszerzenia w ostatnich dwudziestu latach, UE poszerzyła się do 27 państw, i pewnie w ciągu najbliższych lat liczba ta jeszcze zwiększy się o kilka krajów bałkańskich, po czym w procesie rozszerzenia zapewne nastąpi pauza. Procesy integracyjne na obszarze euroazjatyckim (który w danym konkretnym artykule będzie postrzegany w wąskim rozumieniu – jako obszar postradziecki) odbywają się z inicjatywy Rosji i mają jakościowo odmienny charakter od procesu integracyjnego w ramach Unii.

Zatem, wskutek rozszerzenia się UE na Wschód oraz zewnątrzpolitycznych inicjatyw Rosji, na przestrzeni postradzieckiej, pomiędzy tymi dwoma podmiotami, ostatecznie ukształtował się obszar wspólnych interesów strategicznych, na którym znajdują się Ukraina, Białoruś i Mołdawia – kraje, które nie są uczestnikami żadnego ugrupowania integracyjnego. Obszar ten otrzymał nazwę „wspólnego sąsiedztwa” („shared neighbourhood”).

Krystalizacja samego określenia „wspólne sąsiedztwo” świadczy o uświadomieniu sobie przez oba podmioty – UE oraz Rosję – istnienia obszaru, na którym mają one strategiczne interesy i na który mają zamiar oddziaływać. Dla Ukrainy może to oznaczać, z jednej strony odgrywanie roli przedmiotu konkurencji wspomnianych podmiotów, z innej zaś, możliwość wykorzystania takiego stanowiska dla osiągnięcia własnych pragmatycznych celów.

Ukraina jest jednym z niewielu krajów postradzieckich, który utkwiał na przejściowym etapie okresu postbipolarnego. W sensie geopolitycznym Ukraina – potężne państwo regionalne – okazała się ściśnięta na międzysystemowych peryferiach pomiędzy dwoma większymi ośrodkami siły – UE i Rosją, które wywierają na nią znaczący wpływ.

Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) miała bardziej korzystne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne dla przyspieszonego odnalezienia optymalnego modelu politycznego i gospodarczego rozwoju oraz wektora geopolitycznego. Większość z nich przystąpiło do UE i NATO, Białoruś weszła do ugrupowań integracyjnych rozwijających się na obszarze euroazjatyckim.

Poszukiwanie przez Ukrainę własnej tożsamości oraz optymalnego modelu rozwoju nieco przeciągnęło się w czasie ze względu na skomplikowane wewnętrzne procesy społeczne i kulturalne, oraz osobliwości koniunktury zewnątrzpolitycznej. Nie służyła również szybkiemu określeniu własnej drogi rozwoju waga geopolityczna oraz – na różnych etapach – potencjał wojskowy, demograficzny, czy ekonomiczny kraju.

W relacjach z krajami obszaru postradzieckiego Unia obrała strategię „zbliżenia długoterminowego”, która zakłada rozszerzenie i pogłębienie współpracy poprzez wcielenie do ustawodawstwa narodowego *acquis communautaire*. W charakterze narzędzi służących osiągnięciu zbliżenia wystąpiły umowy o partnerstwie i współpracy, Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), Program „Partnerstwa Wschodniego” (PW), umowy stowarzyszeniowe. Wypada jednak stwierdzić, iż zarówno EPS, jak i PW nie stały się przejawem czytelnej, konsekwentnej strategii unijnej wobec Ukrainy. Nie są to nawet projekty dwustronne. Jest to ogólna, użyteczna strategia UE wobec swoich sąsiadów, i to nie tylko tych wschodnich, która ma na celu zabezpieczenie Unii przed zagrożeniami i wyzwaniem płynącymi z terenów krajów sąsiedzkich.

Pragnąc utrwalić swoje przywództwo na obszarze postradzieckim, Rosja podtrzymuje tradycyjne więzi, które się ukształtowały na przestrzeni byłego Związku Radzieckiego (ZSRR), pobudzając tworzenie na ich podstawie nowych gospodarczych i politycznych ugrupowań z udziałem krajów, które znalazły się poza zasięgiem procesów eurointegracyjnych. Rosja rozszerza swoje „pole siłowe” na obszarze postradzieckim poprzez takie mechanizmy integracyjne jak Euroazjatycka

Wspólnota Gospodarcza, Unia Celna oraz Unia Euroazjatycka i Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, które mają na celu integrację gospodarczą (m. in. w dziedzinie walutowo-finansowej i celnej), polityczną oraz w sferze bezpieczeństwa (kwestie nielegalnej migracji, przestępczości transgranicznej, zwalczania terroryzmu).

### **Procesy integracyjne na obszarze europejskim i postradzieckim z punktu widzenia Ukrainy**

W warunkach globalizacji procesy integracyjne są jedną z decydujących tendencji rozwoju współczesnego świata i jednym z najskuteczniejszych instrumentów kierowania procesami globalnymi. Jednak nie każdy proces integracyjny może spełniać takie funkcje i zapewniać swoim uczestnikom odpowiednie narzędzia wpływu.

Zobaczymy, jakie cechy mają europejski oraz euroazjatycki procesy integracyjne i czy spełniają one swoje funkcje w kontekście oczekiwań Ukrainy.

1. *Funkcjonalne podejście* do tworzenia i funkcjonowania ugrupowania integracyjnego. Jego pojawienie się musi być podyktowane palącymi gospodarczymi, politycznymi potrzebami czasu bądź też problemami z zakresu bezpieczeństwa. UE tworzono w okresie powojennym zarówno w celu zapewnienia bezpieczeństwa, jak i ożywienia gospodarczego. Z czasem państwa członkowskie zaczęły postrzegać integrację jako narzędzie przyspieszenia reform strukturalnych w gospodarce, zwiększenia udziału w gospodarce światowej i wzmocnienia potencjału w warunkach globalnej rywalizacji. Efekt synergetyczny funkcjonowania Unii potrafił dać jej uczestnikom znacznie więcej, niż wyniosłaby suma ich poszczególnych potencjałów gospodarczych oraz w zakresie bezpieczeństwa. Pokojowe współistnienie wszystkich członków ugrupowania integracyjnego w ramach UE, bazujące na zasadzie współzależności, zapewniło jego uczestnikom pewne gwarancje bezpieczeństwa i stabilność rozwoju politycznego oraz gospodarczego.

Ugrupowania integracyjne na obszarze postradzieckim oraz, ujmując rzecz szerzej, euroazjatyckim, są dzisiaj budowane raczej na podstawie podejścia ideologicznego, w którym dążenie do wspólnego rozwiązywania problemów, czy też wspólnego reagowania na zagrożenia, odgrywa rolę drugorzędną. Funkcjonalne mechanizmy działalności tych organizacji znajdują się dzisiaj dopiero na etapie kształtowania się.

Ukraina postrzega integrację europejską jako potencjalny bodziec do modernizacji jej gospodarki, wdrożenia wysokich standardów socjalnych i w pewnej

mierze instrument gwarancji jej bezpieczeństwa narodowego<sup>1</sup>. Traktat lizboński daje podstawę do stwierdzenia, że integracja europejska będzie się pogłębiać, m. in. w kierunku formowania sojuszu obronnego.

2. *Legitymność i atrakcyjność* istniejących mechanizmów integracyjnych. Z całą pewnością, skuteczność ugrupowania integracyjnego zależy od możliwości rzeczywistego udziału uczestników w podejmowaniu decyzji i ich wpływu na kierowanie ugrupowaniem. Struktury oraz instytucje centralne UE ciągle ewoluują w celu znalezienia maksymalnego konsensusu i optymalnego sposobu podejmowania optymalnych decyzji w każdej kwestii. Atrakcyjność europejskiego modelu integracyjnego jest uwarunkowana zdolnością, aczkolwiek niedoskonałą, dołączenia i znalezienia kompromisów pomiędzy interesami narodowymi i ponadnarodowymi (jaskrawym przykładem jest tu Polska, która w trakcie dyskusji nad ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego obroniła własną wersję systemu głosowania w centralnych organach UE).

Funkcjonowanie struktur na obszarze euroazjatyckim odbywa się według nieco innego scenariusza. Kluczową rolę strukturyzującą oraz formującą system w procesach integracyjnych na obszarze postradzieckim odgrywa Rosja, która ma tutaj szczególne interesy strategiczne. Czynniki ten ma kluczowe znaczenie dla poczynań w zakresie polityki zagranicznej wszystkich innych uczestników. Interesy FR wobec podmiotów przestrzeni są determinowane przez strategię kształtowania euroazjatyckiego „pola siłowego”, rozszerzenia wpływów Rosji wzdłuż jej granic, poprzez realizację projektów ponadnarodowych na obszarze postradzieckim, jak również bezpośrednią obecność polityczną, gospodarczą, wojskową, informacyjną.

Jak zauważa przewodniczący Centrum Carnegie w Moskwie Dmitrij Trenin, „inicjatywy integracyjne Rosji na obszarze postradzieckim często są interpretowane jako próba narzucenia swojej dominacji słabym krajom, w odróżnieniu od naturalnego i legitymizowanego przewodnictwa Zachodu, promowanego przy pomocy tworzonych przez niego struktur międzynarodowych”<sup>2</sup>.

Istotne jest, iż Moskwa postrzega procesy integracyjne na obszarze postradzieckim, i w ogóle euroazjatyckim, z punktu widzenia wzmocnienia własnej pozycji na arenie światowej. I tak, zgodnie z wypowiedzią W. Putina, cel powołania Unii Euroazjatyckiej jest następujący: „Proponujemy model potężnego ugrupowania ponadnarodowego, zdolnego do zostania jednym z biegunów

<sup>1</sup> *Modernizacija Ukrajiny – nasz strategicznyj wybir: Szczoriczne Poslannja Prezydenta Ukrainy do Werhownoji Rady Ukrainy*, Nacjonalnyj Instytut strategicznyh doslidzeń, Kyjiw 2011, [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannya\\_2011-96a56.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannya_2011-96a56.pdf) (15 IX 2012).

<sup>2</sup> D. W. Trenin, *Odinocznoje plawanije*, pod red. D. W. Trenina, Moskowskoj Centr Karnegi, Moskwa 2009, s. 11, [http://carnegieendowment.org/files/Trenin\\_Solo\\_voyage.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Trenin_Solo_voyage.pdf) (10 VIII 2012).



współczesnego świata i odgrywania przy tym roli skutecznego *łącznika* pomiędzy Europą i dynamicznym regionem Azji i Pacyfiku”<sup>3</sup>.

3. W kontekście powyższego rozumiała staje się *zasada równoprawności* wszystkich uczestników ugrupowania integracyjnego. Oczywiście w UE na przestrzeni ostatnich lat również nasila się tendencja do zwiększenia wagi politycznej i gospodarczej, a więc i wpływu, oraz presji ze strony takich potęg eurointegracyjnych jak Niemcy i Francja. Jednakże mechanizmy oddziaływania na razie pozwalają innym uczestnikom bronić swoich pozycji. Czy ma zastosowanie zasada równoprawności na obszarze postradzieckim? Tutaj oczywiście dominuje Rosja, która z reguły występuje też jako inicjator poszczególnych procesów integracyjnych.

4. U podstaw każdego ugrupowania integracyjnego leży wyznawanie przez wszystkich jego członków *wspólnych wartości* i chęć budowania *wspólnej tożsamości* na podstawie tych wartości. Jaskrawo obrazuje istotę ugrupowania integracyjnego znana rosyjska badaczka Olga Butorina: „jak wskazuje doświadczenie światowe, regionalna integracja bazuje na uświadomieniu sobie przez jej uczestników wspólnoty ich przyszłych losów historycznych”<sup>4</sup>.

Wydaje się, że Ukraina już dawno określiła dla siebie z kim chce budować swoje „przyszłe losy historyczne”. Model liberalno-demokratyczny oraz wartości cywilizacyjne Europy wydawały się atrakcyjne nie tylko dla krajów EŚW, które przystąpiły do UE, lecz też zostały uznane za immanentne dla państwa ukraińskiego.

Ze względu na powyższe, możemy mówić o tym, że procesy integracyjne na obszarze euroazjatyckim wciąż znajdują się w stanie załążkowym, a sposób ich zapoczątkowania niesie w sobie zagrożenie samozniszczenia. Przecież wszystkie procesy integracyjne mają wychodzić „od dołu”, to znaczy powinny być inicjowane przez uczestników z powodu gwałtownej potrzeby poradzenia sobie z takimi lub innymi dylematami o regionalnym bądź subregionalnym charakterze. Narzucanie swojej wizji przez jednego z uczestników, niezależnie od jego zasobów i potencjału, grozi niską zdolnością konkurencyjną ugrupowania integracyjnego w skali regionalnej i światowej.

Wśród zagrożeń dla euroazjatyckiej przestrzeni polityczno-gospodarczej oraz bezpieczeństwa należy wymienić jej mozaikowość, fragmentaryczność i niewyraźność. Ponadto poszczególne elementy przestrzeni rywalizują ze sobą. Występują w niej: silne tendencje odśrodkowe; brak reform strukturalnych; zniszczenie

<sup>3</sup> W. Putin, *Nowyj integracyjny projekt dla Ewrazji – majbutne, jake narodzujetsja sogodni*, „Izwestija”, 3 X 2011.

<sup>4</sup> O. Batorina, *Ponjatije regionalnoj integracji: nowyje podhody*, 10 IV 2006, [http://polit.ru/article/2006/04/10/butorina/#\\_ednref1](http://polit.ru/article/2006/04/10/butorina/#_ednref1) (5 IX 2012).

infrastruktury; wysoki poziom korupcji i przestępczości zorganizowanej; niezwykła ruchliwość przestrzeni, co implikuje ewentualną migrację niektórych uczestników do innych systemów regionalnych; oparcie składnika bezpieczeństwa na zasadzie paternalizmu; położenie akcentu na „twarde bezpieczeństwo” i właściwe mu zagrożenia; uznanie polityczno-wojskowych zasobów za podstawowe środki oddziaływania.

Tak więc integracja Ukrainy w ramach postradzieckiej przestrzeni integracyjnej, mająca na celu osiągnięcie gwarancji bezpieczeństwa narodowego, modernizację gospodarki i podwyższenie jej konkurencyjności, a co najważniejsze, kształtowanie wspólnej przyszłości oraz wspólnej tożsamości, nie wygląda na celową<sup>5</sup>. Niemniej ignorowanie procesów integracyjnych na obszarze, którego składnikiem jest Ukraina, byłoby krótkowzroczne i błędne ze względu na specyfikę jej położenia geopolitycznego i przesunięcie biegunów siłowych na obszarze euroazjatyckim.

### Zagrożenia bieżącej sytuacji dla Ukrainy

1. W warunkach, kiedy we współczesnym świecie, z jednej strony uległy osłabieniu międzynarodowe systemy bezpieczeństwa, z innej aktywnie kształtują się nowe układy międzynarodowego współdziałania, Ukraina, która należy do kilku obszarów regionalnych, cechujących się różnym stopniem strukturyzacji wewnętrznej i dynamiką rozwoju – europejskiego i euroazjatyckiego – nie jest aktywnym podmiotem żadnego z nich. Wywiera ona znaczący wpływ na ich rozwój, jest elementem formującym system, lecz **sama nie korzysta z gwarancji bezpieczeństwa, rozciągających się na elementy tych obszarów**. Ukraina znajduje się na peryferiach międzysystemowych, w wyniku czego odczuwa deficyt bezpieczeństwa i permanentnie znajduje się w procesie poszukiwania zarówno gwarancji własnego bezpieczeństwa, jak i swojej pozycji w zakresie rozwoju regionalnych systemów stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa, na których skrzyżowaniu właśnie się znajduje. Głównym zagrożeniem strategicznym

---

<sup>5</sup> Jeśli chodzi o oceny ilościowe celowości udziału Ukrainy w europejskich/euroazjatyckich projektach integracyjnych, można przytoczyć wyniki badań Instytutu Badań Gospodarczych i Konsultacji Politycznych (Ukraina) oraz Niemieckiej Grupy Doradczej z 2011 r., zgodnie z którymi przystąpienie Ukrainy do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu spowoduje obniżenie poziomu dobrobytu na Ukrainie o 0,5% w perspektywie średnioterminowej i o 3,7% w długoterminowej. Z innej strony, zwykła Strefa Wolnego Handlu (SWH) z UE spowoduje podwyższenie poziomu dobrobytu o 1,3% w perspektywie średnioterminowej i o 4,6% w długoterminowej. Jednocześnie głęboka i szeroka SWH może podwyższyć dobrobyt o 4,3% w perspektywie średnioterminowej i o znaczące 11,8% w długoterminowej; Źródło: Instytut Ekonomicznych doslidzeń ta politycznyh konsultacji, [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/German\\_advisory\\_group/2011/PP\\_05\\_2011\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2011/PP_05_2011_ukr.pdf) (7 X 2012).

dla Ukrainy pozostaje niebezpieczeństwo jej marginalizacji między obszarami, których kluczowe siły będą wywierać na nią odczuwalną presję.

Niewłączenie Ukrainy do żadnego z ugrupowań integracyjnych nie sprzyja ani jej bezpiecznemu istnieniu w danym środowisku bezpieczeństwa, ani nie pobudza innowacyjności jej gospodarki oraz stabilnych procesów społecznych. Ukraina nie posiada przewag wyjściowych i mocnych podstaw do wzmocnienia własnych pozycji przywódczych oraz własnego potencjału politycznego w hierarchii procesów integracyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, cały obszar Europy Wschodniej (czy też: *nowej Europy Wschodniej*) jest przedmiotem rywalizacji nie tylko europejskich, ale i pozaeuropejskich ośrodków siły (np. USA), ponieważ ma on duży potencjał geopolityczny i strategiczny. A więc Ukraina, jak też Mołdawia i Białoruś, pozostają strefą nieokreśloności albo polem asymetrycznej konkurencji sąsiednich wobec nich ośrodków siły.

W takim krajobrazie strategicznym, jak słusznie zauważa M. Emerson, kiedy żaden z sześciu partnerów wschodnich (uczestników „Partnerstwa Wschodniego”) nie ma wyraźnej perspektywy ani w kontekście członkostwa w UE, ani w NATO, rosyjska obecność strategiczna utrzymuje się lub wzmacnia w całym regionie, a wszystkie kraje w takiej lub innej mierze poszukują politycznej „europeizacji”<sup>6</sup>.

2. W kontekście powyższego ryzyka **dla Ukrainy ważne jest, by nie zostać (czy też nie pozostawać) w trójkącie UE–Ukraina–Rosja płaszczyzną określonych gier geopolitycznych** dwóch jej partnerów, czy też, co gorsza, ofiarą ich politycznego i gospodarczego kompromisu. Na przestrzeni ostatnich lat Ukraina faktycznie występuje w charakterze mechanizmu nacisku jednej strony na drugą, wykorzystywanego przez nie w trakcie negocjacji w kluczowych dla nich kwestiach współpracy politycznej oraz gospodarczej.

W tej sytuacji „przychyłość” którejkolwiek ze stron oraz oferty udziału w takich lub innych projektach mogą wprowadzać w błąd i w gruncie rzeczy nie oferować potrzebnych Ukrainie korzyści. Tego rodzaju propozycje są z reguły formą tworzenia przeciwwagi dla projektów innej strony, czy też po prostu oponenta. Takie ryzyko istnieje w przypadku, gdy u podstaw stosunków UE i Rosji będzie tkwiła rywalizacja<sup>7</sup>.

3. W Europie i w szczególności **w UE brak jest czytelnej strategicznej wizji miejsca Rosji w Europie**, jak również brak jest uświadomienia swego miejsca

<sup>6</sup> M. Emerson, *Do we detect some neo-Finlandisation in the Eastern neighbourhood?*, CEPS European Neighbourhood Watch, Issue 49, 28 V 2009, <http://www.ceps.eu/system/files/old/NW/NWatch49.pdf> (23 IX 2012).

<sup>7</sup> A. Malgin, *Politika ES w odnoszenii ewropejskih stran SNG*, [w:] *Ewropejskij sojuz i ewropejskije strany SNG*, pod red. W. Grabowski, M. Narinskij, A. Malgin, Moskwa 2002, s. 70.

przez samą Rosję. Wyraźnie artykułuje się tylko brak zamiaru FR przystąpienia do Unii. To z kolei komplikuje możliwość określenia przez Ukrainę swojego miejsca, roli oraz możliwości wyraźnej dyferencjacji rzeczywistych celów i intencji obu ośrodków siły.

4. W warunkach obecnego pogłębiającego się kryzysu finansowo-gospodarczego, **Unia Europejska skupi się na procesach wewnętrznych** kosztem zewnątrzpolitycznego projektowania. Oznacza to potrzebę czynnej postawy Ukrainy, która mogłaby sama zaproponować własne projekty integracyjne w tej lub innej dziedzinie funkcjonowania Unii, nie oczekując na zaproponowanie przez tą ostatnią jednostronnych programów.

Wymienione czynniki ryzyka przywracają na porządek dzienny kwestię wyboru modelu zapewnienia bezpieczeństwa dla Ukrainy. Tym bardziej, iż wybrane wcześniej instrumenty okazały się nieskuteczne. Wątpliwe, aby w ciągu najbliższych dziesięciu lat Ukraina osiągnęła kryteria członkostwa w UE oraz zademonstrowała wyraźną chęć przystąpienia do niej. Branie pod uwagę Rosji jako gwaranta bezpieczeństwa Ukrainy wydaje się wątpliwe ze względu na asymetryczny charakter wzajemnych stosunków. FR ma wyraźne ambicje polityczne, ale nie ma zasobów oraz zdolności zaproponowania partnerskiego, kooperacyjnego schematu stosunków, który nadawałby Ukrainie odpowiednie gwarancje. Projekty integracyjne na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw najwyraźniej na danym etapie nie są w stanie zagwarantować jej bezpieczeństwa.

Zatem czynniki bezpieczeństwa, obok potrzeb gospodarczych, dyktują potrzebę poszukiwania takiego miejsca Ukrainy pomiędzy dwoma obszarami i ugrupowaniami integracyjnymi, które zapewniłoby jej stabilną perspektywę wzrostu politycznego i gospodarczego na bazie wspólnych wartości i interesów, oraz możliwość wzmacniania własnego potencjału przywódczego w regionie.

## **Model dla Ukrainy. Wnioski i rekomendacje**

Ukraina nie ma alternatywy dla eurointegracji. Postulat ten wynika z istoty cywilizacyjnej tego państwa. Cieszy się on ogólnym uznaniem w społeczeństwie i w kręgach politycznych. Został również ogłoszony priorytetem strategicznym polityki zagranicznej, a więc jest nieodwracalny.

Jednakże integracja nigdy nie była celem samym w sobie. Dla jakichkolwiek uczestników ugrupowań integracyjnych udział w niej był i pozostaje środkiem do osiągnięcia własnych celów, takich jak m.in. modernizacja gospodarki, usprawnienie rozwoju socjalnego, zapewnienie własnego bezpieczeństwa narodowego. Pod „eurointegracją” nie należy rozumieć samego faktu przystąpienia do UE. Integracja europejska to również zwiększenie obecności Ukrainy w europejskiej

przestrzeni politycznej, gospodarczej, kulturalnej, czy też w sferze bezpieczeństwa, poprzez szereg mechanizmów, wśród których jest EPS, jak i PW, zaproponowane przez UE. Nie powinny być one ignorowane przez Ukrainę, lecz służyć wzmocnieniu jej potencjału eurointegracyjnego, oraz dodatkowo powinny być wzbogacone przez własne, ukraińskie inicjatywy i projekty.

Wszystkie inne wektory w zakresie polityki zagranicznej, w tym udział w euroazjatyckich projektach integracyjnych, występują jedynie w charakterze instrumentów wzmacniających postępy Ukrainy w procesie eurointegracyjnym.

W tym sensie trzeba rozumieć znaczenie Rosji dla Europy i UE w szczególności, jak również ich współzależność, w dziedzinie strategicznej, energetycznej i gospodarczej. **Niewątpliwie te dwa podmioty są istotnymi strategicznymi partnerami.** I nie warto wykluczać przeniesienia dialogu politycznego między nimi na nowy poziom instytucjonalny, w sytuacji, gdy Unia stanie się rzeczywistością. Wtedy, zgodnie ze słowami rosyjskiego prezydenta, właśnie on wystąpi w charakterze strony w dialogu z UE.

Rosja będzie zwiększać swój potencjał geopolityczny i gospodarczy na przestrzeni europejskiej i równolegle będzie eksperymentować w kwestii jak szerokie pole do dominacji geopolitycznej pozwoli jej mieć Europa i na jakie miejsce Moskwy w nowej hierarchii porządku światowego ona się zgodzi. W tym celu FR będzie „uruchamiać” powody-bodźce. Jednym z nich jest już projekt Umowy o bezpieczeństwie europejskim<sup>8</sup>.

W tym kontekście zadaniem dla Ukrainy jest ukształtowanie relacji dwustronnych Ukraina-UE na takim poziomie, który przewidywałby konkretne mechanizmy wpływania na proces podejmowania decyzji w kwestiach ważnych dla krajów regionu. Tylko w takim przypadku stanie się możliwe zabezpieczenie interesów wszystkich uczestników bez poświęcenia interesów jednego z nich. Kijów powinien działać na rzecz zbliżenia pozycji dwóch ośrodków siły, wywierających na nią wpływ, i na tym polega jej funkcja jako ośrodka komunikacji. Ukraina ma przezwyciężyć istniejące stereotypy dotyczące dychotomii Wschód-Zachód i **postrzegać relacje z Rosją jako potencjał dla własnej eurointegracji.** Powinna też uwzględniać i nie dopuszczać do przekształcenia stosunków dwustronnych z FR w przedmiot spekulacji wewnątrzpolitycznych.

Ukraina będzie musiała uświadomić sobie i budować relacje z oboma ośrodkami siły w ramach idei współzależności. Musi znaleźć magnesy przyciągania

---

<sup>8</sup> Ogłoszony w listopadzie 2009 r. Otrzymał powściągliwie-negatywną opinię państw europejskich i obecnie nie jest aktywnie dyskutowany. Jednocześnie umożliwił „wysondowanie” opinii krajów europejskich na temat przekształcenia ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa według rosyjskiego scenariusza.

dla obu ośrodków siły. Ukraina ma zostać elementem strukturalnym, nieodłącznym składnikiem tej współzależności, aktywnym podmiotem w układzie relacji między nimi. Ukraina ma zaproponować własny projekt geopolityczny, w przypadku realizacji którego mogłaby ona odegrać konstruktywną rolę integrującą, adekwatną do jej potencjału oraz pozycji geopolitycznej.

Zatem państwo ukraińskie powinno dążyć ku wyrównaniu relacji z Rosją w kierunku zmniejszenia ich asymetrii, celem znalezienia obopólnie korzystnych modeli współpracy. Poprawa stosunków z FR jest dla Ukrainy zarówno gwarancją własnego bezpieczeństwa, jak i podwyższenia swej roli i statusu w hierarchii przestrzeni europejskiej, jak również daje możliwość oddziaływania na jej rozwój.

Ukraina ma szereg wspólnych priorytetów rozwoju zarówno z UE, jak i z Rosją. Są to w pierwszej kolejności energetyka i bezpieczeństwo. Nie należy zapominać, iż właśnie względami bezpieczeństwa była uwarunkowana EPS. W dziedzinie bezpieczeństwa Ukraina jest akurat dość skutecznym graczem, mającym za sobą konkretne doświadczenia i potężny potencjał, i to właśnie w sferze miękkiego bezpieczeństwa, które jest teraz najbardziej istotne dla UE. Kijów może zaferować swoje usługi w charakterze mediatora, pośrednika w rozwiązywaniu konfliktów, oraz w tak newralgicznych dla Europy kwestiach, jak zwalczanie terroryzmu i nielegalnej migracji, bezpieczeństwo granic, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energetycznych itp.

Ponieważ UE aktywnie rozbudowuje przestrzeń geoeconomiczną o odpowiedniej infrastrukturze, angażując do niej kraje trzecie, Ukraina może opracować szereg interesujących projektów dla regionu Morza Czarnego, które zawsze stanowiło przedmiot strategicznego i gospodarczego zainteresowania Unii. Bolesne kwestie konfliktów przygranicznych właściwych regionowi, problemy nielegalnej migracji oraz ekologii, potrzebują wielostronnego zaangażowania. Region ma ważne znaczenie dla przesyłu surowców energetycznych oraz wzrastającą rolę w zakresie spożycia energii. Zresztą dla Unii region Morza Czarnego jest pomostem do krajów Zakaukazia.

Na dzisiaj Ukraina potrzebuje czytelnej strategii sektoralnej w procesie integracji europejskiej, która miałaby na celu zwiększenie obecności tego kraju we wszystkich sferach funkcjonowania Unii, w celu podwyższenia jej wartości dodanej. Taka strategia powinna służyć wzmocnieniu roli Kijowa jako lidera regionalnego oraz stworzeniu możliwości rozszerzenia na arenie międzynarodowej pola manewru w zakresie polityki zagranicznej.

## S u m m a r y

### ***Ukraine in the European and Eurasian integration process***

*In the geopolitical sense, Ukraine is situated between the two centres of power – the EU and Russia, both of which exert considerable influence over it. For Ukraine it may mean that on the one hand it will be a subject of competition between Brussels and Moscow, and on the other hand, it will be able to take advantage of the situation to achieve its own pragmatic goals. As a consequence, Kiev should act in favour of rapprochement of the two centers of power – the EU and Russia, both of which exert influence over Ukraine. Therein lies Kiev's role of a bridge between the above mentioned centres of power. Ukraine needs to overcome the existing stereotypes concerning differences between the East and the West and to perceive relations with Russia in terms of potential for its own integration into the EU. It should also both take into consideration and prevent from transforming bilateral relations with Russia into the subject of domestic political games.*





ГРИГОРИЙ ПЕРЕПЕЛИЦА

Институт для внешней политики

Дипломатическая академия МИД Украины

## УКРАИНА И ПОЛЬША В АРХИТЕКТУРЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Украина и Польша занимают весомое геополитическое место в архитектуре европейской безопасности. Более того, их совместные усилия способны оказывать значительное влияние на развитие этой архитектоники. Однако, чтобы выяснить это влияние необходимо сначала идентифицировать сущность самой европейской безопасности, на какой базисной основе она формировалась, что эта архитектура представляет собой, и какова ее конфигурация возможна в будущем.

### **Истоки архитектуры европейской безопасности и ее современное толкование**

Основы европейской безопасности как определенной системы были заложены Вестфальского мирным договором 1648 года и становлением, так называемой Вестфальской системы международных отношений. Впервые в этой системе были введены международно-правовые нормы регулирования отношений между государствами. Она заложила и основные принципы европейской безопасности, главными элементами и субъектами которой стали национальные государства. Таким образом, в основу архитектуры европейской безопасности был положен ключевой принцип национального суверенитета государства. Преимущество этой первой системы европейской безопасности заключалась в том, что она устраняла идеологическое влияние папства и империй на внешнюю и внутреннюю политику. Вместо них утверждала полноту власти национального государства на его территории. Вестфальская система была призвана защищать безопасность национальных государств. Поэтому она была построена на таких принципах как: приоритет государств-наций и национального интереса,

невмешательство во внутренние дела, равенство прав государств, нерушимость государственного суверенитета, обязательства выполнять подписанные международные договоры и соглашения. На эти ключевые принципы и нормы международных отношений европейская безопасность опирается до сих пор.

Особенность Вестфальской системы заключалась в том, что главным механизмом обеспечения безопасности в Европе было поддержание баланса силы. Смысл его сводился к достижению и сохранению определенного паритета между ключевыми европейскими игроками, чтобы не допустить преимущества в силе друг над другом. Однако, эта система, утверждая принцип невмешательства во внутренние дела государств, игнорировала права человека и гражданские права, в отличие от современных принципов европейской безопасности.

Вторым этапом становления архитектуры европейской безопасности можно считать систему „европейского концерта”, основанную Венским конгрессом 1815 года. Ответственность за европейскую безопасность в этой системе возлагалась на пять ведущих стран Европы. Механизм обеспечения безопасности сводился теперь к поддержанию баланса силы внутри этого „Священного Союза”. От „европейского концерта” современная европейская безопасность унаследовала такие важные международные нормы как мирное разрешение международных споров, соблюдения законов войны, практика договоров об ограничении и сокращении вооружений. Однако несовершенство „европейского концерта” с точки зрения безопасности заключалась в утверждении гегемонии великих держав и коалиций, и предоставлении им права определять судьбу малых и средних европейских государств. Последние же в такой системе превращались из субъектов в объекты международных отношений. И как известно такая система не уберегла Европу от Первой мировой войны.

Попытками выстроить европейскую безопасность в начале XX века можно считать создание международного механизма поддержания мира, закрепленного комплексом Версальско-Вашингтонских договоров. Институциональным измерением этой общей европейской безопасности стало создание Лиги Наций в 1920 году, которая была призвана обеспечить мир в Европе. Однако и эта система не уберегла Европу от Второй мировой войны.

Стремление европейских стран создать собственную систему европейской безопасности путем подписания Дюнкеркского пакта 1947 г. и Брюссельского договора 1948 г. после завершения Второй мировой войны также и не имело успеха. Зато в результате подписания Ялтинского

и Постдамского договоров утвердилась биполярная система безопасности, стабильность в которой поддерживалась определенным балансом силы между двумя военными блоками: НАТО и Организацией Варшавского Договора. Европа, как и европейская безопасность, была разделена на две сферы влияния между США и СССР по идеологическому принципу. Сама европейская безопасность стала зависимой исключительно от отношений между двумя сверхдержавами, с одной стороны, а с другой, она потеряла свое самостоятельное значение и стала рассматриваться как составная часть евроатлантической безопасности, подкрепленной образованием в конце „холодной войны” такой структурой как СБСЕ.

Если мы посмотрим на ту роль, которую играли Польша и Украина в архитектуре европейской безопасности прошлом, начиная с Вестфальской и заканчивая Ялтинско-Постдамскою системой, то этой роли почти не заметим. Влияние этих систем на судьбу Украины и Польши было весьма противоречивым. Эти системы не обеспечивали безопасность Польши и Украины как государств. Украины эти системы не касались вообще, поскольку она не имела своей государственности, находясь в составе Российской империи, а затем СССР. Польша в этих системах или теряла свой государственный суверенитет, или он ограничивался старшими суверенами, под влияние которых она неоднократно попадала. Территория Польши, как и Украины, была объектом аннексии и передела, или наоборот, они получали возможность их расширения в результате заключения союзов с более мощными коалициями или государствами. Во всяком случае, ни Польша, ни тем более Украина, не были в те времена субъектами европейской безопасности.

С окончанием холодной войны и распадом биполярной системы ситуация в Европе коренным образом изменилась. Определяющее влияние на эту ситуацию имели три фактора: объединение Германии, распад Организации Варшавского Договора, распад СССР.

Эти факторы в корне изменили баланс силы как внутри НАТО, так и в Европе в целом. С исчезновением Варшавского Договора и СССР исчезла угроза интересам Запада со стороны коммунистической системы, а следовательно, значительно уменьшилась потребность европейских стран в выполнении НАТО функции коллективной обороны. Дисбаланс в силе между НАТО и Россией как правопреемницей СССР стал равен 4:1. Такое соотношение объективно уменьшило роль силовой компоненты НАТО в обеспечении безопасности европейских стран. Этот дисбаланс изменил контекст западноевропейской интеграции, которая в биполярной системе рассматривалась преимущественно как компонент биполярного

стратегического противостояния. Исчезновение традиционной военной угрозы с Востока поставило перед западноевропейскими странами вопрос о создании сугубо европейской составляющей безопасности.

Вторым фактором, который значительно усилил европейскую составляющую безопасности в Североатлантическом альянсе, было объединение Германии. До этого объединения НАТО было призвано поддерживать политическую стабильность в отношениях западноевропейских стран путем сохранения определенного баланса интересов между Германией, Францией и Великобританией. Разделенность Германии способствовала сдерживанию ее амбиций Альянсом. С объединением Германии, этот баланс в Альянсе изменился в ее пользу, усилилась также и европейская составляющая безопасности. Так возникли разногласия в евроатлантическом обществе между ее атлантической и европейской составляющими, которые в будущем могут представлять довольно сложную проблему для безопасности Европы.

Важным фактором, который имел существенное влияние на состояние общеевропейской безопасности, стал вакуум безопасности в Центральной и Восточной Европе, образовавшийся после распада Варшавского Договора и СССР. Пребывание в коммунистическом блоке значительно ослабило институциональные возможности государств Центральной Европы в области безопасности и обороны. Падение коммунистических режимов в этих странах привело к внутренней политической нестабильности. Молодые демократии, устранившие коммунистическую власть в этих странах, были слабыми и не могли опираться на широкую поддержку гражданского общества. Еще более слабыми и нестабильными представлялись государства Восточной Европы, которые образовались после распада Советского Союза и Социалистической Федеративной Республики Югославии.

Таким образом, архитектура европейской безопасности после окончания холодной войны и началом, так называемого пост-биполярного периода подверглась коренной трансформации.

### **Тренды архитектуры европейской безопасности в постбиполярный период и место в них Польши и Украины**

В эволюции архитектуры европейской безопасности в постбиполярный период целесообразно выделить несколько этапов, в течение которых происходила качественная трансформация среды безопасности в Европе.

**1-й этап** приходится на первую половину 90-х годов. Его можно назвать этапом *неопределенности архитектуры европейской безопасности*. С одной стороны, условия безопасности в этот период определялись положительной

динамикой, связанной с исчезновением традиционной военной угрозы и утверждению принципов ОБСЕ о неделимости безопасности в Европе. С другой – углублением вакуума безопасности и нестабильности на территории бывшего СССР и на Балканах. Эти регионы Европы взорвались рядом локальных и региональных конфликтов, появились нетрадиционные невоенные угрозы, которые не были характерны во времена „холодной войны”. Исчезло традиционное понимание вероятного противника, однако усилилась внутренняя нестабильность. Таким образом возникло новое, более широкое понимание угроз европейской безопасности, которые имели транснациональный характер.

В этих условиях встал вопрос о необходимости коллективных усилий по преодолению вакуума безопасности в Европе. В это время приобрела свою популярность идея построения „Большой Европы” на базе общих демократических ценностей и расширения общеевропейской безопасности от Атлантики до Урала на основе ключевых принципов Парижской хартии для новой Европы СБСЕ.

С другой стороны, неопределенной осталась будущая роль НАТО и СБСЕ в этой новой среде безопасности. Также непонятным оказалось и место России, которое все более маргинализировалось в этой неопределенной архитектуре европейской безопасности. В условиях такого вакуума безопасности Украина и Польша почувствовали общность их стратегических интересов.

Эти общие стратегические интересы заключались, прежде всего, в укреплении государственного суверенитета, безопасности, независимости и нерушимости границ обеих стран. Для Польши эта проблема была актуальной с точки зрения преодоления последствий бывшей советской оккупации и „ограниченного суверенитета” в рамках коммунистического лагеря и Варшавского договора, а также проблемы закрепления нерушимости границ в отношениях с Германией и Украиной. Для Украины наиболее важной была проблема международной легитимации ее государственного суверенитета и определения государственных границ. Обе страны стремились к установлению демократических режимов.

И так, основой для углубления отношений Украины с Польшей стала общность исторической судьбы и геополитических интересов. Для Украины Польша является примером вхождения страны с социалистическим прошлым в европейское сообщество, рыночную экономику и демократическое общество. В интересах Польши было важным, чтобы ее тандем с Украиной в архитектуре европейской безопасности играл роль форпоста стабильности на восточных границах европейского сообщества. Таким

образом, геополитический вес Польши в решении проблем европейской и евроатлантической безопасности значительно возрос. С другой стороны, такой тандем давал возможность увеличивать влияние на процессы на постсоветском пространстве, прежде всего на трансформационные преобразования в России, стимулируя ее таким образом приближаться к европейскому сообществу.

Общность интересов двух государств, в конечном счете, привела к установлению отношений стратегического партнерства между Украиной и Польшей в 1995 году. В рамках этого партнерства были созданы консультативные механизмы на уровне президентов двух стран, глав правительств и министерств. Было значительно расширено военное сотрудничество, в рамках которого проводились совместные учения, образовательные программы, обмен опытом по вопросам военного строительства. Общность стратегических интересов Украины и Польши в условиях вакуума безопасности и неопределенности европейской архитектуры безопасности обусловила появление идеи о необходимости формирования более тесного союза между двумя странами вроде „НАТО-бис” или дуги Балто-Черноморского сотрудничества. Такие идеи были направлены на то, чтобы создать субрегиональный комплекс безопасности, который бы стабилизировал регион Восточной Европы от Балтики до Черного моря, и в то же время был бы эффективным предохранителем от реваншистских проявлений российской политики в этом регионе.

Приняв решение о ядерном разоружении, Украина поддержала инициативу Беларуси по созданию безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе, провозглашенную белорусским министром иностранных дел С.Сенько на конференции по продлению действия ДНЯО 18 апреля 1995 года. Польше и другим странам Центральной Европы было предложено присоединиться к этой инициативе. Однако в это время начала формироваться новая архитектура европейской безопасности на базе НАТО и ЕС и Польша вместе с Венгрией и Чехией первой присоединилась к этой архитектуре.

**2-й этап**, который приходится на вторую половину 90-х и первое десятилетие 2000-х годов представлял собой *формирование архитектуры европейской безопасности на базе НАТО и ЕС*. В этот период уже стало очевидным, что построение неделимой общеевропейской системы коллективной безопасности и обороны на базе общих ценностей невозможна в силу того, что эти ценности не разделяет Россия и другие страны постсоветского пространства. Как невозможным оказалась и построение Большой Европы

одновременно на западной и восточной площадках большого европейского пространства.

Внедрение демократических ценностей в постсоветских и посткоммунистических странах натолкнулось на мощный пласт авторитарного сознания, глубокое социальное расслоение, доминирование посткоммунистических элит. Базовые европейские демократические ценности, на которых должна строиться Большая Европа не прижились в России, да и в большинстве других постсоветских стран. Таким образом, проект построения „Большой Европы” провалился. В этих условиях, построение объединенной Европы началось с распространения европейских ценностей из Западной в Центральную и Восточную Европу путем расширения НАТО и ЕС, а также привлечением посткоммунистических стран к участию в совместных программах в сфере безопасности, гуманитарного и экономического развития.

Расширение НАТО на Восток сформировало необходимую среду безопасности и политическую почву для расширения Евросоюза. Последний олицетворял собой политико-экономическую интеграцию Западной и Центрально-Восточной Европы. Так за последние двадцать лет на европейском континенте возникла новая объединенная Европа с общими ценностями, общим экономическим, политическим пространством и пространством безопасности. Другая, восточная часть этого континента осталась вне этой объединенной Европы. Так что на этой части европейского континента образовался вакуум безопасности, что проявилось во внутренней нестабильности стран, расположенных в этой части континента, появлению источников угроз, нестабильности и конфликтов.

Не желая оставаться в вакууме безопасности, Польша присоединилась к этой системе путем организационного включения в НАТО и ЕС. Такая возможность стала реальностью в процессе расширения этих организаций. Для Польши такое включение означало не только получение надежных гарантий своей национальной безопасности и обороны, но и возвращение в Европу, а также укрепление демократии в стране.

Украина была не готова к такому шагу, ей не хватало не только политической воли, но и консенсуса в обществе и элите, которая не ставила перед собой задачу возвращения в Европу. Однако угрожающие тенденции для государственного суверенитета Украины, которые исходили со стороны России во второй половине 90-х годов и неопределенность будущей модели развития страны, заставляло украинское руководство двигаться в Европу вслед за Польшей, рассматривая последнюю как своего промоутера на этом пути.

Эти обстоятельства создали достаточно устойчивую политическую платформу для тесного взаимодействия двух стран в новой архитектуре европейской безопасности. Такой общей платформой стала идеология европейской и евроатлантической интеграции. В контексте этой общей идеологии и общих стратегических интересов, Польша первой поставила вопрос о необходимости предоставления Украине перспективы членства в НАТО и ЕС.

Первоочередным приоритетом среди этих общих задач стало содействие Польши в реализации украинского курса на евроатлантическую интеграцию. Таким общим стремлением способствовала также новая модель функционирования НАТО, предусматривающая закрепление за этой организацией не только функций коллективной обороны, но и коллективной безопасности. Римская (1991) и Вашингтонская (1999) стратегические концепции НАТО уже предусматривали такую перспективу построения архитектуры евроатлантической и европейской безопасности.

НАТО олицетворяло собой систему коллективной обороны в Европе, которая гарантировала защиту стран-членов от внешней агрессии. Одновременно с этой сугубо оборонительной функцией Альянс начал выстраивать и систему европейской коллективной безопасности, направленной на обеспечение мира и стабильности на европейском континенте. Такая система создавалась путем внедрения нормативной базы, которая бы регулировала отношения стран и организаций в сфере безопасности. В частности это касалось разграничения функций безопасности и определения порядка взаимодействия между НАТО и ЕС, НАТО и ОБСЕ, НАТО и Россией. В частности, в этом контексте был подписан Основополагающий акт между НАТО и Россией, в котором предусматривались такие механизмы. С другой стороны, всеобъемлющим нормативным документом по укреплению безопасности был Договор об обычных вооруженных силах в Европе, Венские документы по укреплению военной доверия ВД-99 и другие.

Для Украины таким нормативным документом стала Хартия об особом партнерстве между Украиной и Североатлантическим альянсом, подписанная в Мадриде в 1997 году. Одним из важных принципов особого партнерства было положения о том, что Украина не может рассматриваться в качестве сферы влияния другого государства. Целью особых отношений является развитие демократических институтов, реализация радикальных экономических реформ и интеграция Украины во все европейские и евроатлантические структуры. Таким образом, особые отношения между Украиной и НАТО в первую очередь были направлены на внутренние преобразования в стране.



Хартия также определила принципы особого партнерства Украины и НАТО, направленные на укрепление стабильности, сохранение мира и укрепление безопасности в Европе. К приоритетным направлениям партнерства были отнесены: расширение и углубление военного сотрудничества в рамках индивидуальной программы PFP, направленного на стандартизацию средств связи, управления, штабных процедур. Их целью было достижение оперативной совместимости, развитие коммуникационных линий и обмен военной информацией, согласования политики и стратегии в области обороны, расширение образовательных программ и миротворческих учений, как на своей территории, так и на территории стран-партнеров, внедрение гражданского контроля над Вооруженными Силами.

Благодаря Хартии, сотрудничество Украины с Польшей получило новое ускорение. Особенно удачной оказалась деятельность совместных миротворческих подразделений, среди которых стоит отметить миротворческую миссию украинско-польского батальона Укрполбат в Косово в составе многонациональной тактической группы „Восток” под руководством США, пребывания 5-й механизированной бригады Вооруженных Сил в составе польского контингента международных стабилизационных сил в Ираке, участие украинского медицинского персонала в составе польского военного контингента в Афганистане, создания литовско-польско-украинской бригады „ЛитПолУкрбриг”, привлечение сил и средств Вооруженных Сил Украины к дежурству в составе Боевой тактической группы Европейского союза, которая формируется странами Вышеградской группы. Все эти мероприятия свидетельствуют о достаточно весомом совместном вкладе Украины и Польши в укрепление кооперативной безопасности.

Таким образом, в основу отношений „особого партнерства” были заложены две стратегические цели. С одной стороны, это укрепление стабильности, сохранения мира и усиления безопасности в Европе и за ее пределами, а с другой, развитие демократических институтов, реализация радикальных экономических реформ и интеграция Украины во все европейские и евроатлантические структуры.

Хартия стала тем важным нормативным документом, который дал возможность приобщиться к мероприятиям по коллективной безопасности в Европе, быть их не только активным потребителем, но и весомым контрибутором. С другой стороны, она открыла перспективу присоединения к системе коллективной обороны НАТО, что в условиях становления украинской государственности казалось наиболее важным. В рамках этих нормативных механизмов коллективной безопасности, Украина усугубляла свои партнерские отношения с Польшей, которая выступала и наиболее

активным промоутером перспективы членства Украины в НАТО и ЕС и в тоже время передавала соответствующий опыт, оказывала техническую и консультативную помощь в достижении стандартов членства в НАТО. Одновременно Украина и Польша принимали участие в многочисленных мероприятиях по формированию системы коллективной безопасности в Европе.

Такая совместная деятельность оказалась довольно успешной. После оранжевой революции Украина присоединилась к Интенсифицированному диалогу о членстве НАТО. Только благодаря польскому Президенту Л.Качинскому Украина и Грузия на Будапештском саммите получили политические гарантии предоставления им членства в НАТО в будущем.

Однако Украина так и не смогла реализовать эту перспективу, а вместе с ней и присоединиться к евроатлантической системе коллективной безопасности и обороны на базе НАТО и ЕС. Исторический шанс в очередной раз был утерян. Причиной этому было отсутствие консенсуса внутри в среде политической элиты и украинского общества относительно членства в НАТО, а также отсутствие консенсуса среди членов Альянса относительно целесообразности предоставления такого членства Украине.

**3-й этап** формирования архитектуры европейской безопасности начался в конце 2000-х годов. Его началом стала российско-грузинская война 2008 года. Качественной чертой этого этапа стал тренд архитектуры европейской безопасности к *биполярной региональной системе* на основе различных цивилизационных ценностей.

Остановка в расширении НАТО и ЕС на западных границах бывшего СРСР и разделение региона Восточной Европы на среду безопасности и опасности, определенности и неопределенности, стабильности и нестабильности, дали России шанс установить собственное доминирование в этой части Европы и объявить ее зоной „привилегированных интересов”. Так вместо Большой Европы на европейском континенте начала формироваться европейская биполярная система безопасности регионального уровня, которую стали олицетворять с одной стороны НАТО и ЕС, а с другой, ОДКБ и СНГ под руководством России. Эта тенденция значительно усилилась с ослаблением американского лидерства и трансформацией системы международных отношений от однополярного к многополярному миру.

Существование такой биполярной системы соответствует стратегическим интересам России, поскольку такая система позволяет ей реставрировать себя на этом пространстве Европы в качестве великой державы и одного из мировых центров силы. Очевидно, что Россия будет стремиться

к воссозданию такой региональной европейской биполярной системы безопасности. Что важно для России при формировании такой системы?

*Во-первых*, закрепить за собой статус-кво, как одного из двух основных центров силы на европейском континенте. *Во-вторых*, закрепить за собой исключительное право на владение той частью Европы, которая не покрыта НАТО и ЕС. В свою очередь Россия также готова признать за НАТО и ЕС аналогичные права в отношении их членов, и не вмешиваться в процессы, происходящие внутри этих организаций в зоне их геостратегической ответственности. *В-третьих*, достичь определенного баланса силы в отношениях с противоположной частью этой системы. Такой стратегический паритет необходим ей, чтобы перевести отношения с Западом из асимметричной в симметричную плоскость.

Собственно на достижение этих целей и направлены инициативы бывшего президента Российской Федерации Д. Медведева, которые пытается реализовать нынешний российский президент В. Путин. Фактически речь идет об установлении общих правил игры между Россией, ОДКБ, ЕЭП и СНГ с одной стороны, и США, НАТО и ЕС с другой стороны. Причем эти правила игры должны быть зафиксированы в юридически обязывающей форме. Исходя из выше приведенных тезисов, это означает, что страны не могут присоединяться, например, в Североатлантическому альянсу без согласия России, поскольку она такое присоединение может расценивать как ущерб собственной национальной безопасности. Это означает, что НАТО не может расширяться, поскольку такое расширение может ослабить единство общего пространства безопасности. Кроме того, ключевые вопросы европейской безопасности, касающиеся многих европейских стран, теперь предлагается выносить на уровень триумvirата Россия-НАТО-США. За этим предложением кроется стремление России повысить свой международный статус и оказывать решающее влияние на все процессы безопасности в Европе, а также играть ключевую роль в решении проблем европейской безопасности.

Другое намерение, которое просматривается в российских инициативах, заключается в попытке поставить в новой системе европейской безопасности ОДКБ на один уровень с НАТО и достичь отношений равноправного партнерства между ними. Таким образом, реализация этого намерения дает России возможность, с одной стороны, уравновесить отношения с Западом и достичь паритета на институциональной основе, а с другой стороны, глубже интегрировать и мобилизовать вокруг себя постсоветские страны. В таком случае Россия получит право формировать свою часть биполярной системы, на симметричных условиях спланировав постсоветские

страны в русском лагере, на основании уже не европейских демократических, а евразийских авторитарных ценностей. Те страны, которые попадают в этот лагерь, лишаются любой возможности интегрироваться в европейское сообщество.

Безусловно, ни Запад, ни Россия не желают восстановления военной конфронтации. Однако Запад хочет построения отношений с Россией на базе общих ценностей, а Россия хочет построения паритетных отношений с Западом на базе собственных интересов. Очевидно, что достижение консенсуса между двумя сторонами этой биполярности будет зависеть от того, готова ли Европа, прежде всего ЕС, обменять ценности на интересы отдельных ведущих стран Евросоюза, и от того, что является для России конечной целью ее политики на европейском континенте: общеевропейская безопасность или сфера влияния. Очевидно, что сегодня ЕС не готов променять демократические ценности на эгоистические интересы некоторых стран Евросоюза, а Россия не готова уступить соображениями „сфер влияния”. В такой ситуации можно только с большой долей скепсиса предполагать воспроизведения процесса „Хельсинки +”, который является тоже частью инициатив Президента РФ Д. Медведева.

Очевидно, что при таких разных приоритетах и принципах относительно формирования новой системы европейской безопасности компромисса между двумя сторонами вряд ли удастся достичь. Но очевидно и то, что единственным типом отношений между двумя сторонами могут быть отношения построены на принципе мирного сосуществования двух систем с различным политическим строем и разными идеологическими ценностями.

Другой важный блок вопросов связанных с формированием такой региональной биполярности в Европе касается того, какая роль будет отводиться НАТО, ЕС, ОБСЕ и какая судьба ожидает Украину и Польшу в такой системе европейской безопасности?

**НАТО.** Очевидно, что при доминировании жестких угроз и региональной биполярности, НАТО будет оставаться, как и во времена холодной войны, основным столпом европейской коллективной безопасности и обороны. По сравнению с однополярным миром, когда НАТО вынуждено было реагировать на глобальные угрозы, и таким образом, брать на себя функции глобальной структуры безопасности, в условиях многополярного мира, оно будет вынуждено вернуться в сферу традиционной региональной ответственности с возможностями реагирования на отдельные вызовы глобального характера. Но при возвращении к традиционным функциям и задачам, НАТО в системе региональной биполярности столкнется

с новой проблемой. Условно ее можно назвать – *дилеммой между глобальной стратегией кооперативной безопасности и стратегией регионального сдерживания России*. Без реализации таких функций биполярная система европейской безопасности окажется неустойчивой, нестабильной и неэффективной. Очевидно, что для реализации таких функций НАТО будет вынуждено прибегнуть к ограничению своих миссий, в частности в Афганистане, и концентрации ресурсов на ключевых и наиболее угрожающих направлениях.

ЕС в такой системе будет оставаться вторым столпом, и играть роль второй скрипки в обеспечении безопасности европейского сообщества. Евро-союз в сфере безопасности сконцентрирует свои усилия на нейтрализации мягких угроз европейской безопасности в тесном взаимодействии с НАТО и сотрудничестве с Россией. Такое распределение функций позволит ЕС сэкономить на военных расходах и сконцентрировать свои ресурсы на проведение экономических и политических модернизаций в середине европейского сообщества.

**ОБСЕ.** Роль этой организации будет сведена к функциям медиатора в отношениях между двумя сторонами биполярной системы безопасности и формированию общего режима контроля над вооружениями.

**Польша** станет восточным форпостом западной части биполярной системы европейской безопасности и будет испытывать на себе наибольшее давление в результате обострения напряженности между двумя частями этой системы.

**Украина.** В условиях региональной биполярной системы безопасности, Украина остается в серой или „буферной зоне”, которая будет характеризоваться внутренней и внешней нестабильностью и неблагоприятным, а порой и опасным внешнеполитическим окружением. Не имея возможности интегрироваться в европейскую систему и не желая приобщиться к российскому блоку, Украина будет формально оставаться внеблоковым государством с большим дефицитом собственной национальной безопасности. Возможность предоставления нейтралитета таким странам, оказавшихся в серой зоне, представляется маловероятной. При отсутствии достаточной собственной оборонной ресурсной базы, наличия российского военного присутствия, мощном внешнем влиянии и внутренней расколотости украинского общества и политической элиты, такие гарантии нейтралитета могут быть только фиктивными и рассматриваться, как препятствие на пути к НАТО.

Внеблоковый статус Украины возможно и делает невозможным ее вступление в ОДКБ или НАТО, однако дает России возможность компенсировать

этот недостаток сохранением российского военного присутствия на территории Украины. Это также станет важной военно-политической предпосылкой для возвращения Украины в российскую орбиту. На этом распределение Европы на две зоны влияния завершится окончательно. В любом случае такой фиктивный внеблоковый статус не уберезит Украину от внешнего вмешательства России в ее внутренние дела с целью переформатирования политического устройства страны на русский лад. Следовательно, при такой региональной биполярной системе в Украине остается довольно мало шансов сохранить свою независимость и государственный суверенитет.

В такой ситуации возможности взаимодействия Украины и Польши с целью достижения синергетического эффекта в сфере безопасности будут крайне ограниченными. Уровень отношений между двумя странами понизится с уровня стратегического партнерства до уровня сотрудничества в рамках мероприятий по кооперативной безопасности. Польша и в дальнейшем будет терять инструменты влияния на Украину. Организационное включение Украины в евроатлантическую систему коллективной обороны и безопасности не будет невозможным в силу ее внеблокового статуса, маргинализации внешней и внутренней политики, сползания в авторитаризм и углубление зависимости от России. Польша в таком случае потеряет роль промоутера Украины в европейских делах, поскольку отпадет такая необходимость с украинской стороны.

Нормативное привлечение Украины к системе европейской коллективной безопасности окажется тоже ограниченным, поскольку такая коллективная безопасность должна обеспечивать мир и стабильность демократических государств европейского сообщества, в круг которых она не будет входить. Остается возможным только привлечение Украины к европейской коллективной безопасности через отдельные секторальные соглашения. Механизмы такого привлечения указанные в Хартии об особом партнерстве между Украиной и НАТО, однако, с изменением Киевом формулы партнерства с „особого” на „конструктивное” они теряют свою актуальность.

Вариант нормативного привлечения был бы возможен при условии изменения существующей архитектуры коллективной безопасности в Европе на базе НАТО и ЕС на систему, созданную на базе специальных договорных инструментов для коллективных действий. Собственно в этом сценарии речь идет о замене системы евроатлантической коллективной безопасности региональным комплексом безопасности в Европе, который состоял бы из секторальных соглашений не между союзами, а между всеми европейскими странами по отдельным проблемам европейской

безопасности. В качестве главного рамочного документа – „политической надстройки” такой системы соглашений мог бы быть «зонтичный» Договор о создании единого пространства коллективной безопасности от Ванкувера до Владивостока.

Центральное место в этом Договоре предполагается отвести положению о неделимости и двусторонние гарантии безопасности, под которыми российская сторона понимает, прежде всего, обязательства получать согласие от стран-участниц Договора на принятие решений в рамках существующих и будущих военных союзов, организаций или коалиций, которые могут затрагивать интересы других участников Договора. Речь идет, прежде всего, о праве России давать согласие или не согласие на расширение НАТО, на приобретение теми или иными странами членства в НАТО. При этом суверенное право этих стран выбирать свой способ обеспечения своей национальной безопасности и обороны отвергается. Эти гарантии для России, по мнению российских экспертов, должны быть зафиксированы в отдельном базовом соглашении. Оно должно предшествовать секторальным соглашениям, и содержать четкие обязательства НАТО прекратить свое расширение на Восток, которое Россия расценивает как угрозу своим жизненно важным интересам.

Далее в этом сценарии предлагается наделить ОБСЕ полномочиями ООН. С такими полномочиями ОБСЕ может принимать юридически обязывающие решения по решению всех без исключения проблем безопасности евроатлантического пространства, и на которые Россия, как и другие члены, будет иметь право вето. Но такая новая система европейской безопасности может появиться только при условии распада НАТО и ЕС, или потере тесных кооперационных связей между этими организациями.

Поэтому для Украины остается только один, трансактивный путь включения в архитектуру европейской безопасности, который заключается в привлечении ее к мерам кооперативной безопасности в рамках членства в ОБСЕ, участия в различных программах и инициативах вроде Программы партнерство ради мира, или Восточного партнерства и других. В рамках этих инициатив и будет развиваться сотрудничество Украины с Польшей. Интерес к такому сотрудничеству со стороны официального Киева в среднесрочной перспективе будет определяться потребностью в поддержании международной субъектности страны, с одной стороны, и необходимостью международной легитимизации существующего политического режима Януковича – с другой.

## S u m m a r y

### ***Ukraine and Poland in the European security architecture***

*The last parliamentary elections in Ukraine have proved that the country has abandoned the Euro-Atlantic direction of integration. Extremely low public support for NATO membership in the Ukrainian society (about 13%), as well as the fact that no major Ukrainian party considered NATO accession to be a top political objective in its electoral programme, seems to prove the aforementioned tendency. For the Polish Eastern policy, Ukraine's return to the concept of „non-alignedness” means inevitability of reorientation of some of its guidelines and broadening the scope of the country's participation in the discussion on a new pan-European security architecture. Given this context, determining the institutional foundations of this kind of structure or system, while taking into consideration the previous experience of searching for an optimal stability model in the post-bipolar Europe, provides a basis for further discussions.*



Wrocław 2013

Nr 1(1)/2013

TOMASZ R. DĘBOWSKI  
Uniwersytet Wrocławski

## **WSPÓLNE ORĘDZIE KOŚCIOŁA RZYMSKOKATOLICKIEGO W POLSCE ORAZ ROSYJSKIEGO KOŚCIOŁA PRAWOSŁAWNEGO I JEGO ZNACZENIE DLA STOSUNKÓW POLSKO-ROSYJSKICH**

*Wspólne przesłanie do narodów Polski i Rosji* podpisane w Warszawie 17 VIII 2012 r. przez przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski (KEP) arcybiskupa Józefa Michalika oraz zwierzchnika Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego (RKP) patriarchę Moskwy i całej Rusi Cyryla I, jest pierwszym wspólnym dokumentem w historii obu Kościołów. O wyjątkowości tego wydarzenia świadczy również fakt, że nigdy wcześniej w Polsce nie gościł tak wysoki rangą przedstawiciel RKP. Prace nad *Wspólnym przesłaniem* trwały trzy lata i rozpoczęły się jeszcze przed „katastrofą smoleńską”, przy czym jego treść upubliczniono dopiero w dniu podpisania. Pewne wzmianki dotyczące zawartości dokumentu zaczęły pojawiać się w wypowiedziach hierarchów katolickich tuż przed jego parafowaniem. Fakt ten nie zaskakuje, zwłaszcza, że poruszane w nim kwestie dotyczą m.in. delikatnej materii relacji polsko-rosyjskich<sup>1</sup>.

Impulsem do przygotowania *Wspólnego przesłania* była planowana przez patriarchę Cyryla I wizyta w Polsce. Nadmienmy, że każdy nowo wybrany zwierzchnik autokefalicznego Kościoła prawosławnego odwiedza pozostałe Kościoły prawosławne w określonej kolejności. Pomimo, że w dyptychu rosyjskim Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny znajduje się dopiero na trzynastej pozycji, zwierzchnik RKP postanowił zrobić wyjątek i po wizycie w Konstantynopolu,

---

<sup>1</sup> Negatywne emocje, jakie towarzyszyły pracom nad dokumentem ilustruje np. oświadczenie, które pod koniec czerwca 2012 r. zostało skierowane na ręce abp J. Michalika przez Elżbietę Szmidt – przewodniczącą stowarzyszenia Blokmedia24.pl: „Z niepokojem przyjęliśmy informację, że podczas wizyty Cyryla I w Polsce ma dojść do podpisania Orędzia do Narodów Rosji i Polski”; <http://wpolityce.pl/artykuly/31101-z-niepokojem-przyjelismy-informacje-ze-podczas-wizyty-cyryla-i-w-polsce-ma-dojsc-do-podpisania-oredzia-do-narodow-rosgi-i-polski> (12 IX 2012).

Aleksandrii, Antiochii i Gruzji przyjechać do Polski. Deklaracja ta została przyjęta z zadowoleniem przez KEP. Polscy biskupi doszli do wniosku, że powinien towarzyszyć jej fundamentalny gest. Ponadto przypomnijmy, że we wrześniu 2009 r. gościli w Polsce rosyjscy mnisi z pustelni św. Niła Stołobieńskiego. W jej murach w czasie II wojny światowej utworzono „obóz Ostaszków” dla polskich jeńców, których następnie rozstrzelano w Twerze. Prawosławni zakonnicy odwiedzili m.in. świątynię na Jasnej Górze, gdzie otrzymali kopię cudownego obrazu. Podczas pobytu w sanktuarium obiecali wybudować w swoim klasztorze specjalną kaplicę dla ikony jasnogórskiej, aby upamiętnić polskich męczenników. Wizyta mnichów, a następnie systematyczna wymiana korespondencji pomiędzy przedstawicielami RKP a KEP oraz pobyt w Warszawie przedstawicieli rosyjskiej Cerkwi, a w tym metropolity Hilariona – przewodniczącego Wydziału Zewnętrznych Stosunków Cerkiewnych Patriarchatu Moskiewskiego – przyczyniły się również do podjęcia prac nad katolicko-prawosławnym dokumentem<sup>2</sup>. Podkreślimy, że z punktu widzenia interesów RKP ten ciąg wydarzeń, który zwieńczony został wizytą Cyryla I w Polsce i podpisaniem *Wspólnego przesłania*, miał na celu wzmocnienie międzynarodowej pozycji Cerkwi. Zdaniem analityków Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW), RKP chciał w ten sposób zademonstrować, że pozyskał ważnego sojusznika, z którym łączy go wspólne cele, np. walka z laicyzacją<sup>3</sup>.

Projekt *Wspólnego przesłania* został jednogłośnie zaaprobowany przez KEP. Po stronie RKP jego treść była dyskutowana tylko z częścią hierarchów, z których wielu uczestniczy w zewnętrznych stosunkach Cerkwi. W wywiadzie udzielonym dla „Gościa Niedzielnego” i Katolickiej Agencji Informacyjnej patriarcha Cyryl I stwierdził, że podczas rozmów w tym gremium nie uwzględniono głosów sprzeciwu. Ponadto dodał, że dokument będzie szerzej omawiany dopiero w trakcie synodu biskupiego, w lutym 2013 r<sup>4</sup>.

Wypowiedź władzyki doskonale odzwierciedla sytuację panującą obecnie w RKP. Wskazuje m.in. na jego silną pozycję w prawosławnym episkopacie<sup>5</sup>. Duchowny nie tylko cieszy się największym autorytetem w tym gremium, ale

<sup>2</sup> *Abp Muszyński o orędziu do Polski i Rosji*, <http://kosciol.wiara.pl/doc/1193112.Abp-Muszyński-o-orędziu-do-Polski-i-Rosji> (19 IX 2012); J. Życiński, *Perspektywy dialogu pomiędzy Rosyjskim Kościołem Prawosławnym a Kościołem Rzymskokatolickim w Polsce*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, z. 2, s. 93–94.

<sup>3</sup> K. Jarzyńska, J. Rogoża, *Cyryl w Polsce: polityka Cerkwi prawosławnej a polityka Kremla*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-08-22/cyryl-w-polsce-polityka-cerkwi-prawoslawnej-a-polityka-kr> (23 IX 2012).

<sup>4</sup> *Patriarcha Cyryl specjalnie dla GN i KAI*, <http://gosc.pl/doc/1266650.Patriarcha-Cyryl-specjalnie-dla-GN-i-KAI> (9 IX 2012).

<sup>5</sup> W styczniu 2009 r. podczas wyborów nowego zwierzchnika RKP metropolita Cyryl I uzyskał 508 z 677 ważnych głosów.

także żaden biskup nie może z nim konkurować pod względem wykształcenia czy medialności. Przypomnijmy, że patriarcha Cyryl I, określany mianem ucznia leningradzkiego metropolity Nikodema, zanim stanął na czele RKP był rektorem Akademii Duchownej w Leningradzie, a także piastował stanowisko „cerkiewnego ministra spraw zagranicznych”. Dodajmy również, że w najbliższych latach to właśnie nie kto inny tylko patriarcha Cyryl I będzie miał istotny wpływ na odmłodzenie składu Soboru Biskupów RKP<sup>6</sup>.

*Wspólne przesłanie* jest aktem ekumenicznym o charakterze duszpasterskim, wpisującym się w kontekst szerszego dialogu pomiędzy katolicyzmem a prawosławiem<sup>7</sup>. Podkreślmy, że parafujące go strony reprezentują największe Kościoły w swoich krajach. Dokument składa się z preambuły oraz trzech części, z których dwie pierwsze – *Dialog i pojednanie* oraz *Przeszłość w perspektywie przyszłości* – odnoszą się do problematyki relacji polsko-rosyjskich. *Wspólnie wobec nowych wyzwań*, stanowiące jego ostatni fragment, to głos obu Kościołów wobec zagrożeń sekularyzacji współczesnego świata. Jak zaznaczają sygnatariusze, *Wspólne przesłanie* jest *drogowskazem* nie tylko dla chrześcijan, ale dla wszystkich ludzi dobrej woli<sup>8</sup>. Tak szerokie spectrum adresatów sprawia wrażenie, że zamysłem autorów było, aby nikt nie czuł się wykluczony z udziału w procesie pojednania obu narodów. Ta kwestia budzi jednak pewne rozbieżności wśród komentatorów. Część z nich uważa bowiem, że końcowy fragment dokumentu zaprzecza tej deklaracji, gdyż piętnuje zwolenników zapłodnienia *in vitro*, aborcji, eutanazji oraz związków osób jednej płci<sup>9</sup>.

Począwszy od preambuły, Kościoły wypowiadają się w swoim imieniu, nie roszcząc sobie prawa do tego, aby być *głosem całego narodu*. Nadmienimy, że sprzęgnięcie czynnika religijnego z narodowym dostrzec można w treści historycznego już *Orędzia biskupów polskich do ich niemieckich braci w Chrystusowym urzędzie pasterskim*, do którego część komentatorów porównuje *Wspólne*

<sup>6</sup> W. Portnikow, *Prawosławny papa*, „Nowa Europa Wschodnia” 2010, nr 5, s. 96.

<sup>7</sup> Część komentatorów uważa, że wizyta patriarchy Cyryla I w Polsce i podpisanie wspólnego dokumentu to działania poprzedzające wizytę w Rosji Benedykta XVI. Były ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Federacji Rosyjskiej – Stanisław Ciosek, określił je mianem „przygotowywania przedpola”, zaznaczając, że zanim do tego dojdzie RKP musi najpierw uregulować swoje stosunki z Kościołem rzymskokatolickim w Polsce, który jest jakby „pomostem” pomiędzy Moskwą a Watykanem; Stanisław Ciosek: *Apel Kościołów nikogo nie wyklucza*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,10-27193,title,Stanislaw-Ciosek-Apel-Kosciolow-nikogo-nie-wyklucza,wid,14867559,wiadomosc.html?icaid=1f3b5> (12 IX 2012).

<sup>8</sup> 26.08.2012 – *Komunikat Biskupów z Jasnej Góry*, [http://www.episkopat.pl/?a=dokumenty-KEP&doc=2012826\\_0](http://www.episkopat.pl/?a=dokumenty-KEP&doc=2012826_0) (12 09 2012); 07.09.2012 – *List Patriarchy Cyryla do abp Michalika (jęz. rosyjski)*, [http://www.episkopat.pl/?a=dokumentyKEP&doc=201297\\_0](http://www.episkopat.pl/?a=dokumentyKEP&doc=201297_0) (12 IX 2012).

<sup>9</sup> *Wspólne przesłanie do narodów Polski i Rosji*, [http://www.episkopat.pl/?a=dokumenty-KEP&doc=2012817\\_0](http://www.episkopat.pl/?a=dokumenty-KEP&doc=2012817_0) (10 IX 2012).

*przesłanie*. Musimy pamiętać jednak, że *Orędzie* z listopada 1965 r. powstawało w okresie, gdy Kościół rzymskokatolicki dopiero otwierał się na dialog ekumeniczny. Zaledwie pięć lat wcześniej Jan XXIII powołał do życia Sekretariat do Spraw Jedności Chrześcijan, na czele którego stanął biskup Augustin Bea<sup>10</sup>.

Zestawiając obydwie dokumenty widzimy również, że *Wspólne przesłanie* znacznie mniej uwagi poświęca rozważaniom historycznym, ograniczając do minimum roztrząsanie zaszłości pomiędzy Polakami a Rosjanami. Jego autorzy szybko identyfikują przyczyny zła w relacjach obu narodów, którymi są: grzech, ludzka ułomność, indywidualny i zbiorowy egoizm oraz naciski polityczne. Takie ujęcie sprawy – wspomina arcybiskup Henryk Muszyński – było wynikiem kompromisu, do którego doszli katolicycy i prawosławni hierarchowie po dwóch latach dyskusji. Ponadto biskupom zależało na tym, aby *Wspólne przesłanie* koncentrowało się bardziej na przyszłości, która stoi przed Polakami i Rosjanami, niż na kwestiach historycznych<sup>11</sup>. Pewne światło na tę sprawę rzuca także wypowiedź z czerwca 2011 r. Andrzeja Grajewskiego, zastępcy redaktora naczelnego „Gościa Niedzielnego”. Publicysta, relacjonując rozmowy metropolity Hilariona z przedstawicielami KEP, przywołał swoje doświadczenia związane z pracą w Polsko-Rosyjskiej Grupie ds. Trudnych. Na ich podstawie wysunął tezę, że katolicycy i prawosławni hierarchowie, aby przygotować wspólny dokument będą musieli wypracować akceptowalny dla obydwu stron język do opisywania historii. Grajewski uważał, że osiągnięcie tego celu nie będzie łatwe w sytuacji, „gdy prawosławie w Rosji w coraz większym stopniu zaczyna pełnić rolę oficjalnej ideologii. Oceny formułowane przez stronę prawosławną będą musiały uwzględniać także punkt widzenia rosyjskich władz”<sup>12</sup>. Podkreślmy, że patriarcha Cyryl I, podobnie jak wcześniej Aleksiej II, jest zwolennikiem bliskich związków Cerkwi z państwem. Uważa bowiem, że te dwa organizmy powinny blisko współpracować ze sobą w rozwiązywaniu problemów społecznych. Nie dziwiło zatem zadowolenie prezydenta Dmitrija Miedwediewa i premiera Władimira Putina z wyboru metropolity Cyryla I na zwierzchnika RKP<sup>13</sup>.

Katolicko-prawosławny dokument – o czym była już mowa wcześniej – nie ogranicza się wyłącznie do kwestii przebaczenia i pojednania, ale także porusza inne zagadnienia będące obiektem duszpasterskiej troski Kościołów. To co

<sup>10</sup> T. Dębowski, *Charta Oecumenica i jej znaczenie dla procesu pojednania w integrującej się Europie*, [w:] *Państwo – społeczeństwo – religia we współczesnej Europie*, pod red. T. Dębowski, M. Mróz, Toruń 2009, s. 219.

<sup>11</sup> *Abp Muszyński o orędziu do Polski i Rosji*, *op.cit.*

<sup>12</sup> A. Grajewski, *Metropolita Hilarion w Warszawie*, <http://gosc.pl/doc/876733.Metropolita-Hilarion-w-Warszawie> (20 IX 2012).

<sup>13</sup> A. Ciuranowicz, *Czynnik religijny w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2010, s. 157.

niewątpliwie łączy oba stanowiska, to odwołanie się do zawartego w *Modlitwie Pańskiej* fragmentu: „I odpuść nam nasze winy, jako i my odpuszczamy naszym winowajcom”<sup>14</sup>. Pomiędzy dokumentami występuje również pewne symboliczne podobieństwo, które nie odnosi się do ich treści. Zauważmy, że *Orędzie* ukazało się po upływie dwudziestu lat od upadku III Rzeszy. Zbliżona perspektywa czasowa dzieli *Wspólne przesłanie* od momentu rozpadu Związku Radzieckiego (ZSRR).

Analizując zawartość *Wspólnego przesłania* uwagę zwraca także wyeksponowanie dwóch kwestii. Po pierwsze, sygnatariusze dokumentu wskazują, że również Rosjanie byli ofiarami radzieckiego totalitaryzmu, a w tym także wierni RKP. Jak bardzo jest to istotna kwestia dla Cerkwi świadczyć może wypowiedź dla agencji informacyjnej „Błagowiest-info” (6 IV 2010 r.) zastępcy przewodniczącego wydziału zewnętrznych stosunków RKP, opata Filipa (Georgij Rjabych). Duchowny, odnosząc się do zagadnienia mordu katyńskiego przypomniał, że w Katyniu znajdują się również masowe groby ofiar represji stalinowskich sprzed 1940 r. Dlatego też dla niego las katyński jest miejscem kaźni dwóch narodów – rosyjskiego i polskiego<sup>15</sup>. Druga kwestia odnosi się do problemu przebaczenia. Autorzy *Wspólnego przesłania* zaznaczają, że nie jest one tożsame z wyzbyciem się pamięci o ofiarach oraz ich prześladowcach, dlatego konieczne jest obiektywne poznanie faktów i ukazanie tragedii. Nie dziwi zatem konstatacja, że jedynie historycy i specjaliści są w stanie dokonać tego dzieła.

Podpisanie *Wspólnego przesłania* wzbudziło umiarkowane zainteresowanie rosyjskich środków przekazu. Nadmienimy, że jego medialny wydzźwięk nieco osłabł, ze względu na ogłoszenie w tym samym czasie wyroku na członkinie punkowej formacji „Pussy Riot”<sup>16</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że szczegółową relację z parafowania dokumentu, opatrzoną obszernymi wypowiedziami abp J. Michalika i patriarchy Cyryla I, przekazały agencje „ITAR-TASS”, „RIA Nowosti”, „Interfax-Religia”. O wydarzeniu tym informowały również kanały rosyjskiej telewizji, dzienniki „Izwestia” i „Kommiersant” oraz „Radio Swoboda”<sup>17</sup>. Znaczna część rosyjskich komentatorów z dużą nadzieją oceniła wydarzenie

<sup>14</sup> *Nowa Biblia Gdańska*, <http://www.biblest.com.pl/stb/ntest/mateusz/mat.html> (19 IX 2012).

<sup>15</sup> W oryginalne tekstu rosyjskiego znajduje się sformułowanie „Katynskoj tragedijej”; *Igumien Filipp (Riabych): Zadacza dialoga Russkoj Prawosławnojj Cerkwi s Katolickeskojj Cerkowju w Polsce*, <http://www.patriarchia.ru/db/text/1131547.html> (19 IX 2012).

<sup>16</sup> Wyrok na „Pussy Riot” zapadł w dniu podpisania *Wspólnego przesłania*. Przypomnijmy, że w tej kwestii twarde stanowisko zajął patriarcha Cyryl I, domagając się kary więzienia dla oskarżonych, co z kolei wywołało falę społecznej krytyki pod adresem władzy i RKP.

<sup>17</sup> *Przesłanie polsko-rosyjskie w cieniu wyroków na „Pussy Riot”*, [http://ekai.pl/wydarzenia/z\\_prasy/x57715/przeslanie-polsko-rosyjskie-w-cieniu-wyroku-na-pussy-riot](http://ekai.pl/wydarzenia/z_prasy/x57715/przeslanie-polsko-rosyjskie-w-cieniu-wyroku-na-pussy-riot) (21 IX 2012); *Patriarch Kirill i arcybiskop Józef Michalik przegrali k prosczeniuju*, <http://izvestia.ru/news/533159> (21 IX 2012).

z 17 VIII 2012 r., chociaż pojawiły się również głosy sceptyczne. Dostrzeżono bowiem, że niektóre środowiska prawnicowe w Polsce nie tylko krytykowały RKP, ale także abp J. Michalika. Zwrócono uwagę również na ich chłodną reakcję na przyjazd do Polski patriarchy Cyryla I i zarzuty kierowane pod jego adresem, że popiera politykę Kremla, a nawet współpracuje z nim<sup>18</sup>. Ponadto wskazywano, że dyplomacja kościelna nie zastąpi dyplomacji państwowej i nie wpłynie na relacje pomiędzy Warszawą i Moskwą<sup>19</sup>.

Katolicko-prawosławna deklaracja dostrzeżona została również przez ukraińskie media, co wydaje się zrozumiałe chociażby ze względu na wpływy w tym kraju RKP oraz pewne zaszłości historyczne pomiędzy Warszawą a Kijowem. Internetowa „Ukraińska prawda” mianem sensacji określiła podpisanie dokumentu i jednocześnie zaznaczyła, że *Wspólne przesłanie* dowodzi, iż jest możliwe osiągnięcie porozumienia pomiędzy „dawnymi nieprzejezdanymi przeciwnikami”. W podobnym tonie wypowiadały się gazety „Dzierkało tyżnia” i „Ukraina mołoda”<sup>20</sup>. Białoruskie państwowe media na ogół pomijały milczeniem wizytę patriarchy Cyryla I w Polsce, co nie dziwi zwłaszcza w kontekście chłodu panującego w relacjach polsko-białoruskich. Pewne wzmianki dotyczące podpisania *Wspólnego przesłania* zamieściła opozycyjna „Narodnaja Wola”, która zwróciła uwagę na wyjątkowość tego wydarzenia. Katolicko-prawosławny dokument wzbudził większe zainteresowanie tygodnika „Nasza Niwa”. Na jej łamach poddawano w wątpliwość gotowość Rosjan do pojednania z Polakami i zaznaczano, że do osiągnięcia tego celu konieczna jest chęć elit intelektualnych i klasy politycznej, którą nadal charakteryzuje „imperialna mentalność”<sup>21</sup>.

Szukając odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ na przyszłość stosunków Warszawy z Moskwą będzie miało *Wspólne przesłanie* nadmienimy, że parafujące go strony unikały określania dokumentu mianem „przełomowego” w tym znaczeniu. Jest to zrozumiałe zwłaszcza, że o zwrocie w relacjach polsko-rosyjskich będzie można mówić dopiero po upływie jakiegoś czasu, po tym jak z orędziem Kościołów zapoznają się politycy, intelektualiści, a także ludzie mediów. *Wspólne przesłanie* otwiera nowy rozdział w kontaktach pomiędzy Polakami a Rosjanami, jest

<sup>18</sup> D. Babicz, *Gorie mirotworcam?*, <http://ria.ru/authors/20120816/724884520.html> (21 IX 2012).

<sup>19</sup> P. Korobow, *Patriarch pierieszł granicu*, <http://www.kommersant.ru/pda/kommersant.html?id=2002407> (22 IX 2012); W. Raiter, *Duże zainteresowanie mediów*, [http://ekai.pl/wydarzenia/z\\_prasy/x57649/duze-zainteresowanie-mediow](http://ekai.pl/wydarzenia/z_prasy/x57649/duze-zainteresowanie-mediow) (21 IX 2012).

<sup>20</sup> *Wspólny dokument o pojednaniu to sensacja*, <http://www.deon.pl/religia/kosciol-i-swiat/z-zycia-kosciola/art,11136,wspolny-dokument-o-pojedaniu-to-sensacja.html> (21 IX 2012).

<sup>21</sup> *Prymirennie Rasii i Polsczy – nie pierspiektywa bliższej buduczyni*, <http://nn.by/?c=ar&i=78520> (21 IX 2012); *Białoruskie media o wizycie Cyryla w Polsce*, <http://www.kresy.pl/wydarzenia,bialorus?zobacz/bialoruskie-media-o-wizycie-cyryla-w-polsce> (21 IX 2012).

sygnałem zarysowującej się tendencji do pojednania obu narodów<sup>22</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że pokojowe inicjatywy RKP – co podkreślają również sami Rosjanie – wpisują się w koncepcję polityki zagranicznej i strategię władz Rosji, rodząc tym samym skojarzenia z czasami ZSRR. Przypomnijmy, że „aktywizacja Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej na polskim kierunku zbiegła się w czasie z podróżą Władimira Putina do Gdańska 1 września 2009 r., podczas której zaprosił on premiera Donalda Tuska do wspólnego odwiedzenia zespołu memorialnego w Katyniu wiosną 2010 r.”<sup>23</sup>. Wizyta w Polsce patriarchy Cyryla I i podpisanie *Wspólnego przesłania* jest dla Kremla istotnym wydarzeniem, nie tylko z punktu widzenia jego polityki zagranicznej, ale także polityki historycznej. Nadmienmy, że Moskwa konsekwentnie buduje swój wizerunek na arenie międzynarodowej konstruktywnego partnera oraz inicjatora dialogu. Ponadto, władze Federacji Rosyjskiej dążą do tego, aby dialog odbywał się na ich warunkach i prowadził do zamykania kwestii trudnych, nie zaś ich wyjaśniania. Ten styl działania – zdaniem analityków OSW – dostrzec można w treści *Wspólnego przesłania*. Dokument mówi bowiem o wzajemnych krzywdach i winach, co z kolei „może ułatwiać interpretację (obecną w polityce historycznej Kremla) o symetryczności win obu krajów”<sup>24</sup>.

Podpisanie *Wspólnego przesłania* rodzi pytanie, czy wydarzenie to pozostawi swój ślad na funkcjonowaniu polskiej sceny politycznej. Przypomnijmy, że Episkopat ustami abp J. Michalika jeszcze przed podpisaniem dokumentu wysłał wyraźny sygnał, że tragedia smoleńska „powinna być traktowana w kategoriach symbolu a nie w kategoriach politycznego interesu”<sup>25</sup>. Ta deklaracja przez część komentatorów została odebrana jako otwarcie potencjalnego pola konfliktu między Episkopatem i Prawem i Sprawiedliwością (PiS). Tygodnik „Wprost” dosadnie stwierdził, że biskupi naruszyli *smoleński dogmat*<sup>26</sup>. Z kolei były, wpływowy polityk tej partii – Michał Kamiński, nie miał wątpliwości, że wypowiedź abp J. Michalika była reakcją na próby instrumentalnego traktowania Kościoła przez PiS<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Prof. Rotfeld: *Ten dokument otwiera inny wymiar kontaktów*, <http://www.idziemy.com.pl/polityka/prof-rotfeld-ten-dokument-otwiera-inny-wymiar-kontaktow> (23 IX 2012).

<sup>23</sup> *Media w Rosji: wizyta Cyryla w Polsce – wydarzenie bezprecedensowe*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Media-w-Rosji-wizyta-Cyryla-w-Polsce-wydarzenie-bezprecedensowe,wid,14846415,wiadomosc.html> (23 IX 2012).

<sup>24</sup> K. Jarzyńska, J. Rogoża, *op.cit.*

<sup>25</sup> *Kiedy myślę Rosja...*, <http://ekai.pl/wydarzenia/wywiad/x57277/kiedy-mysle-rosja> (23 IX 2012).

<sup>26</sup> A. Stankiewicz, P. Śmiłowicz, *Cyryl ważniejszy od Kaczyńskiego? Kościół w konflikcie z PiS*, [http://www.wprost.pl/ar/338896/Cyryl-wazniejszy-odKaczynskiego-Kosciol-wkonflikcie-zPiS/#an\\_1592272825](http://www.wprost.pl/ar/338896/Cyryl-wazniejszy-odKaczynskiego-Kosciol-wkonflikcie-zPiS/#an_1592272825) (23 IX 2012).

<sup>27</sup> *Piotr Śmiłowicz rozmawia z Michałem Kamińskim – część I*, <http://www.youtube.com/watch?v=4Ljoex2NeSE> (23 IX 2012).

Dla rządzącej koalicji, a zwłaszcza Platformy Obywatelskiej (PO) ruch wykonywany przez hierarchów katolickich jest sprzyjającą okolicznością. Z jednej strony, może być odczytywany jako wyraz akceptacji dla sposobu uprawiania polityki zagranicznej wobec rosyjskiego partnera, wyrażający się w nie antagonizowaniu wzajemnych relacji. Z drugiej, może przyczynić się do przesunięciu przez PiS punktu ciężkości krytyki PO w stronę innych zagadnień niż „tragedia smoleńska”. Ten drugi wariant może budzić jednak pewien sceptycyzm, zwłaszcza po pamiętnym przesłaniu prezesa PiS – Jarosława Kaczyńskiego, do narodu rosyjskiego. Nie dziwi zatem konstatacja Wojciecha Materskiego, członka Komisji ds. Trudnych, że nadmiernym optymizmem jest przekonanie, iż katolicko-prawosławny dokument ograniczy wykorzystywanie antyrosyjskiej karty w polskiej polityce<sup>28</sup>. W tym miejscu nadmienimy, że *Wspólne przesłanie* jest jeszcze co najmniej z jednego powodu kłopotliwe dla PiS. Partii prawicowej trudno jest bowiem bojkotować dokument, w którym Cerkiew zamierza sprzymierzyć się z Kościołem rzymskokatolickim przeciw cywilizacji, która „odrzuca tradycyjne wartości i usuwa z przestrzeni publicznej symbole religijne”<sup>29</sup>.

Solidarna Polska także włączyła się do dyskusji dotyczącej *Wspólnego przesłania*. Przewodniczący tej partii – Zbigniew Ziobro, wykorzystał nadarzającą się okazję do tego, aby zaatakować PiS i sympatyzujące z tą partią kierownictwo „Gazety Polskiej”. W wydanym 16 VIII 2012 r. oświadczeniu udzielił poparcia abp J. Michalikowi i Episkopatowi podkreślając, że Kościół rzymskokatolicki jest gwarantem, iż kwestia polsko-rosyjskiego pojednania nie będzie instrumentalizowana i wykorzystywana do osiągnięcia doraźnych korzyści<sup>30</sup>. Warto w tym miejscu nadmienić, że dokładnie miesiąc wcześniej na blogu prominentnej działaczki PiS, byłej minister spraw zagranicznych Anny Fotygi, pojawił się krytyczny wpis wobec planów parafowania *Wspólnego przesłania*<sup>31</sup>.

Również przewodniczący Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Leszek Miller, nie szczędził cierpkich słów pod adresem PiS. Przypominając, że dialog polsko-rosyjski toczy się już od wielu lat na różnych płaszczyznach oraz forach, zarzucił on politykom prawicy, których dosadnie określił „oszołomami”, że budują swoje kariery „na rozbudzaniu antyrosyjskich fobii, na szczuciu Polaków na

<sup>28</sup> Czy Kościół zmieni politykę?, [http://wyborcza.pl/1,75478,12319684,Czy\\_Koscioly\\_zmienia\\_polityke\\_.html](http://wyborcza.pl/1,75478,12319684,Czy_Koscioly_zmienia_polityke_.html) (23 IX 2012).

<sup>29</sup> K. Wiśniewska, *Po wizycie Cyryla prawica się pogubiła*, [http://wyborcza.pl/1,86116,12342165,Po\\_wizycie\\_Cyryla\\_prawica\\_sie\\_pogubila.html](http://wyborcza.pl/1,86116,12342165,Po_wizycie_Cyryla_prawica_sie_pogubila.html) (23 09 2012).

<sup>30</sup> *Stanowisko Prezesa Solidarnej Polski wobec ataków na abp Józefa Michalika oraz Episkopat Polski w związku z wizytą Patriarchy Cyryla I*, „Informacje Solidarnej Polski” 2012, nr 5.

<sup>31</sup> A. Fotyga, *Dlaczego milczymy?*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=20609> (23 IX 2012).



Rosjan”, co z kolei negatywnie przekłada się na relacje Warszawy i Moskwy. Nie dziwi zatem jego konstatacja, że polską racją stanu jest zerwanie z rusofobią<sup>32</sup>.

Dla Ruchu Palikota inicjatywa podpisania *Wspólnego przesłania* jest wyłączenie taktycznym sojuszem dwóch zwalczających się Kościołów. W *Stanowisku w sprawie wizyty Cyryla I* (16 VIII 2012 r.) praktycznie zmarginalizowano kwestię polsko-rosyjskiego pojednania, nie odniesiono się również do instrumentalnego wykorzystywania antyrosyjskich uprzedzeń przez PiS, na co zwracali uwagę Z. Ziobro i L. Miller. Zawartość dokumentu oscyluje wokół zagadnień dotyczących stosunku Kościoła rzymskokatolickiego i Cerkwi do: rozdziału państwa i kościoła, praw kobiet, świadomej edukacji seksualnej, zapłodnienia *in vitro*, aborcji oraz związków partnerskich, a to wskazuje, że jest on adresowany raczej do osób o poglądach liberalnych i laickich<sup>33</sup>.

Przegląd tych kilku stanowisk wskazuje, że *Wspólne przesłanie* raczej nie będzie miało istotnego wpływu na funkcjonowanie polskiej sceny politycznej. Mało prawdopodobne wydaje się również to, aby „smoleński elektorat” PiS przesunął się w stronę Solidarnej Polski lub PO. Niewątpliwie stanowcza wypowiedź abp J. Michalika, że dopóki nie ma dowodów, dopóty nie można forsować tezy o rosyjskim zamachu na polską delegację (10 IV 2010 r.), znacznie ograniczy dotychczasowe „ciche poparcie” części duchowieństwa katolickiego dla PiS. Pozwoli również uwolnić się Kościołowi od uwikłania w polityczne spory pomiędzy PO a PiS oraz skupić się na takich wyzwaniach, jak postępujący proces laicyzacji w Europie, który rodzi niepokój zarówno Stolicy Apostolskiej, jak i Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego<sup>34</sup>.

Rekapitułując podkreślmy, że o tym czy *Wspólne przesłanie* jest dokumentem przełomowym dla relacji Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce i Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego oraz ważnym impulsem na drodze do pojednania polsko-rosyjskiego będzie można powiedzieć dopiero za jakiś czas. Zdecydują o nim w głównej mierze wierni obydwu Kościołów oraz pozostali Polacy i Rosjanie. Musimy pamiętać również, że treść dokumentu oraz jego podpisanie wpisuje się w kontekst dialogu toczącego się pomiędzy Stolicą Apostolską a Rosyjskim Kościołem Prawosławnym.

Pomimo, że *Wspólne przesłanie* rodzi skojarzenia z *Orędziem* z 1965 r., zestawienie tych dwóch dokumentów na jednej płaszczyźnie nie wydaje się

<sup>32</sup> Leszek Miller: *Polską racją stanu jest zerwanie z rusofobią*, [http://www.sld.org.pl/aktualnosci/843-leszek\\_miller\\_polska\\_racja\\_stanu\\_jest\\_zerwanie\\_z\\_rusofobia.html](http://www.sld.org.pl/aktualnosci/843-leszek_miller_polska_racja_stanu_jest_zerwanie_z_rusofobia.html) (23 IX 2012).

<sup>33</sup> *Stanowisko w sprawie wizyty Cyryla I*, <http://www.ruchpalikota.org.pl/blog/nowicka-wanda/stanowisko-w-sprawie-wizyty-cyryla-i> (25 IX 2012).

<sup>34</sup> *Minęła dwudziesta – Przesłanie o pojednaniu narodów*, <http://www.youtube.com/watch?v=NUQaZvyAAZU> (26 IX 2012).

uzasadnione, chociaż odwołują się one do tego samego fragmentu *Modlitwy Pańskiej*. Różnią je nie tylko okoliczności powstania oraz zawartość, ale także to, że stanowisko z 2012 r. jest wspólnym głosem Kościołów, osiągniętym na drodze kompromisu, nie zaś wyłączną inicjatywą jednego z nich.

Mniejsze zainteresowanie rosyjskich mediów katolicko-prawosławnym dokumentem odzwierciedla nie tylko miejsce Warszawy w polityce zagranicznej Kremla, ale także stan świadomości historycznej wielu Rosjan, którzy – jak słusznie zauważył Stanisław Ciosek – nie wiedzą, jakie zaszczości obciążają relacje polsko-rosyjskie, w efekcie czego nie widzą potrzeby pojednania.

Zbieżność interesów Kremla i Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego, na co zwrócili uwagę analitycy OSW, odzwierciedla bliskie stosunki panujące pomiędzy tymi podmiotami, które nie stanowią żadnego *novum* w ich historii. Przypomnijmy, że dwoma najważniejszymi symbolami politycznymi w dziejach Rosji są państwo i Cerkiew. To właśnie do etosu Kościoła prawosławnego Michaił Gorbaczow odwołał się w obliczu bankructwa ideologii komunistycznej. Dodajmy również, że dla obecnych władz Rosji czynnik religijny jest jednym z instrumentów dyplomacji.

## S u m m a r y

### ***The joint message of the Roman Catholic Church in Poland and the Russian Orthodox Church and its significance to the Polish-Russian relations***

*The „Joint Message to the Nations of Poland and Russia” signed in Warsaw on the 17th of August 2012 is the first joint document in the history of the Roman Catholic Church in Poland and the Russian Orthodox Church. The reference to problems left over from the previous centuries in the Polish-Russian relations is conveyed in a compromise form approved by both parties. As they note, the aim of the Joint Message was, inter alia, to initiate the reconciliation process between the Poles and the Russians. The proposal of the Churches arose interest among politicians, intellectuals and mass media. The signing of the Joint Message raised questions not only about future of the Polish-Russian relations but also about the impact of this event on the shape of the Polish political scene, especially in the context of the Smolensk plane crash.*

ARTUR DRZEWICKI  
Uniwersytet Wrocławski  
Fundacja Forum Polityki Wschodniej

## **PROCES ROZSZERZENIA NATO JAKO INSTRUMENT REALIZACJI POLSKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ. NOWE UWARUNKOWANIA GEOSTRATEGICZNE**

Jak pokazały ostatnie lata, a przede wszystkim spór wokół kwestii wyboru między „piastowską” a „jagiellońską” wizją polskiej polityki zagranicznej, dotychczasowa dyskusja na temat jej założeń wobec obszaru byłego Związku Radzieckiego (ZSRR) dość często skupiała się przede wszystkim na aspektach doktrynalno-ideologicznych lub też moralno-historycznych<sup>1</sup>. Zbyt mało uwagi poświęcano jej wymiarowi strategicznemu. Pytanie o politykę wschodnią powinno bowiem stanowić nie tylko próbę zarysowania dość ogólnych celów przed nią stojących, odpowiadających podstawowym interesom państwa polskiego, ale w decydującej mierze koncentrować się na określeniu realnych mechanizmów ich osiągnięcia i całościowej diagnozie potencjału państwa, uwarunkowanego w dużej mierze jego pozycją na arenie międzynarodowej oraz stanem środowiska zewnętrznego, a przede wszystkim poziomem wyzwań i zagrożeń generowanych przez inne podmioty.

Sama polityka wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w większości przypadków utożsamiana jest raczej z całą gamą instrumentów politycznego, ekonomicznego i kulturowego „miękkiego” oddziaływania, obliczonego na wzmacnianie procesów demokratycznych, włączenie poszczególnych krajów w procesy ogólnoeuropejskiej integracji oraz zwiększenie ich podatności na współpracę z Warszawą, niż z realną rywalizacją w wymiarze geopolitycznym, w której uczestnictwo wymaga przede wszystkim zdiagnozowania i racjonalnej oceny własnych zasobów oraz mechanizmów osiągnięcia postawionych sobie celów.

---

<sup>1</sup> Zob. R. Sikorski, *Lekcje historii, modernizacja i integracja*, „Gazeta Wyborcza”, 29 VIII 2009; S. Dębski, *Test dla nowej polityki*, „Tygodnik Powszechny”, 18 V 2010; P. Kowal, *Syndrom Teliemny*, „Rzeczpospolita”, 11 VI 2010; B. Sienkiewicz, *Pożegnanie z Giedroyciem*, „Rzeczpospolita”, 30 V 2010; A. Halicki, *Ostatni Husarz*, „Rzeczpospolita”, 17 VI 2010.

Wychodząc z tego rodzaju przekonania należy uznać, iż jednym z najbardziej sprecyzowanych i klarownych instrumentów pozostających w dyspozycji Polski w obszarze realizacji polityki wschodniej począwszy od 1999 r. jest zasada „otwartych drzwi”, stanowiąca podstawę procesu rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego (The North Atlantic Treaty Organization, NATO) o nowych członków. Niezależnie od istniejącej w danym momencie sytuacji strategicznej, stanowi ona jeden z nielicznych mechanizmów kreowania i osiągania głównych celów polskiej polityki wschodniej. W tym wypadku chodzi przede wszystkim o:

- 1) Nawiązanie i pogłębienie współpracy krajów Europy Wschodniej z NATO i Unią Europejską (UE), w oparciu o proces integracji, realizowany zarówno w sferze militarnej, jak i politycznej oraz wykształcenie między nimi daleko idącego „zaufania” i systemu powiązań;
- 2) Stabilizację obszaru Europy Wschodniej w oparciu o trwałą, społeczno-ekonomiczną transformację i demokratyzację poszczególnych państw oraz ich społeczeństw;
- 3) Osłabienie potencjału reintegracyjnego Federacji Rosyjskiej (FR) na obszarze postradzieckim oraz jej samej, jako najsilniejszego jak dotąd źródła oddziaływania geostrategicznego w tym regionie.

Dzisiaj jednak, przede wszystkim ze względu na nowe uwarunkowania geostrategiczne, można mówić, iż proces „rozszerzenia” NATO, jako mechanizm realizacji polskiej polityki wschodniej, w dużej mierze stracił na znaczeniu, a jego rzeczywista skuteczność, rozumiana jako zdolność do oddziaływania na kraje byłego ZSRR, została ograniczona do minimum. Tego rodzaju sytuacja jest w decydującej mierze konsekwencją zmieniających się od 2008 r. uwarunkowań procesu rozszerzenia, czego prelude były decyzje szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Bukareszcie (2–4 IV 2008 r.) oraz wojna rosyjsko-gruzińska (VIII 2008 r.). Są one wynikiem nowego „rozdania” w stosunkach amerykańsko-rosyjskich (polityka „resetu”) oraz wyraźnego skupienia się Stanów Zjednoczonych na kwestiach Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu, w porównaniu z którymi, wyzwania, czy też nawet zagrożenia w sferze bezpieczeństwa stojące przed Europą Wschodnią jawią się mało istotnymi, lub też łatwymi do rozwiązania w oparciu o daleko idącą zasadę równowagi interesów zachodzących pomiędzy Waszyngtonem i Moskwą. Powstała sytuacja jest nie tylko następstwem pewnej inercji decyzyjnej samego NATO, przejawiającej się nawet w stwierdzeniach „o zakończeniu procesu rozszerzenia Sojuszu na Wschód”, lecz w decydującej mierze również konsekwencją zmian politycznych zachodzących na obszarze Ukrainy od 2010 r. i w mniejszym stopniu także Gruzji od 2012 r. Całościowo wydarzenia te sprzyjają realizacji przez Rosję swoistej „neorekonkwisty” („ponowne

zdobycie”) na obszarze postradzieckim, której ostatecznym celem jest osiągnięcie do 2015 r. stanu jego częściowej politycznej i ekonomicznej integracji, w postaci Unii Euroazjatyckiej<sup>2</sup>. W jeszcze większym stopniu podważa to możliwość wykorzystania instrumentu, jakim jest rozszerzenie NATO, w polskiej polityce wschodniej.

Czy jednak oznacza to, iż zasada „otwartych drzwi” ostatecznie powinna zostać usunięta z katalogu i tak już nielicznych instrumentów oddziaływania Polski na obszar postradziecki? Czy też istnieje szansa, że obecna sytuacja stanowi swobodną „pauzę strategiczną”, odnoszącą się do geostrategicznych wyborów na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, której przeczekanie – zgodnie z zasadą „poniesienia jak najmniejszych strat”, czy też zachowania jak największych „aktywów” – stanowi obecnie najważniejszy cel stojący przed polską polityką wschodnią?

Wraz z uzyskaniem członkostwa w NATO w 1999 r., Polska z potencjalnego beneficjenta zasady „otwartych drzwi” stała się uczestnikiem procesu wprowadzania jej w życie. Dzięki temu osiągnęła ona status podmiotu wpływającego na rozwój wydarzeń w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, a nie wyłącznie go definiującego, z racji pozostawania jego częścią w wymiarze geograficznym, politycznym, a poniekąd i gospodarczym. Tym samym zasada ta, biorąc pod uwagę fakt, iż region Europy Wschodniej był jednym z priorytetowych obszarów zainteresowania polskiej polityki, o znaczeniu wręcz zasadniczym dla dalszej, bezpiecznej egzystencji Polski, stała się rzeczywistym mechanizmem kreowania polskiej polityki wschodniej, rozumianej jako ogół działań podejmowanych przez RP wobec krajów powstałych w wyniku rozpadu ZSRR<sup>3</sup>. W naturalny sposób możliwość stosowania w sposób bezpośredni tego instrumentu ograniczona została tylko do państw, które w większym lub mniejszym stopniu, niezależnie od uwarunkowań wewnątrzpolitycznych, sytuacji geopolitycznej, czy też stanowiska własnego społeczeństwa, deklarowały gotowość uczestniczenia w procesach integracji euroatlantyckiej, z uzyskaniem członkostwa w pakcie, jako ostatecznego celu, włącznie. W tym wypadku przede wszystkim do Gruzji i Ukrainy. Dość szybko znalazło to odzwierciedlenie w podstawowych założeniach polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przykładowo, o ile w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2000 r. Ukraina traktowana jest już jako element wspólnej przestrzeni euroatlantyckiej, aczkolwiek posiadający swoją autonomię i nie

<sup>2</sup> V. Putin, *Novyj integracionnyj projekt dla Evrazii – budushthee, kotoroje rozhdajetsja sevodnja*, „Izvestia”, 3 X 2011, <http://izvestia.ru/news/502761> (10 XI 2012).

<sup>3</sup> Zob. M. Mróz, *Historyczne uwarunkowania polityki wschodniej III RP*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009, s. 15–33.

w pełni z nią zintegrowany<sup>4</sup>, o tyle w tego samego rodzaju dokumencie z 2003 r. władze polskie potwierdziły prawo Kijowa do integracji ze strukturami NATO, zgodnie z zasadą „otwartych drzwi”<sup>5</sup>. Z punktu widzenia Ukrainy i Gruzji było to szczególnie istotne. Polska bowiem, odmiennie niż większość „starych” krajów NATO, jednoznacznie określiła swój sposób rozumienia i postrzegania zasady „otwartych drzwi”, przypisując jej założenia bezpośrednio do konkretnych krajów i nie traktując jej tylko i wyłącznie w kategoriach ogólnej koncepcji. Dzięki temu stała się ona zarówno priorytetowym celem polskiej polityki wschodniej, jak i instrumentem realizacji innych, również ważnych zadań przed nią stojących<sup>6</sup>. W ten sposób przewyciężono poniekąd również tzw. dylemat Brzezińskiego, którego treścią było przekonanie, iż w sytuacji gdyby niezależność Ukrainy oraz członkostwo Polski w NATO stanowiło swoistą, stojącą w opozycji do siebie, alternatywę, władze polskie powinny zrezygnować ze wstąpienia do paktu. Nie ulega jednak wątpliwości, iż z punktu widzenia interesów Warszawy, w okresie poprzedzającym wstąpienie do NATO, nie istniała i nie mogła istnieć w tym zakresie żadna alternatywa, a dylemat ten mógł być rozpatrywany nie inaczej niż tylko z punktu widzenia nadrzędności procesu integracji euroatlantyckiej nad innymi kwestiami<sup>7</sup>.

W przypadku polityki RP, zastosowanie mechanizmu „rozszerzenia” wobec państw Europy Wschodniej należy traktować przede wszystkim jako dążenie do objęcia poszczególnych państw trwałymi gwarancjami bezpieczeństwa, jako podstawy dla:

- 1) Ograniczenia skutków pozostawania Polski w położeniu „granicznym” (w sensie przestrzenno-geograficznym) lub też ostatecznego przesunięcia jej terytorium „do środka” systemu, jakim jest NATO;
- 2) Poszerzenia strefy stabilności w najbliższym otoczeniu granic państwa;
- 3) Wzmocnienia struktur wewnętrznych państw przyjaznych Polsce oraz utrwalenie ich przewidywalności strategicznej, szczególnie poprzez osiągnięcie trwałości celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz jednoznaczne zdefiniowanie mechanizmów ich osiągnięcia;

<sup>4</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku*, maszynopis powielany.

<sup>5</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjęta w dniu 8 września 2003 r.*, maszynopis powielany.

<sup>6</sup> Por. A. Drzewicki, *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki”, 2012, nr 26, Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, s. 11.

<sup>7</sup> R. Kuźniar, *Środowisko międzynarodowe Polski A.D. 2004, czyli geopolityczna rewolucja w regionie*, [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005*, Warszawa 2005, s. 33–34.

- 4) Osłabienia stopnia oddziaływania na Polskę zagrożeń generowanych w sposób rzeczywisty lub potencjalny przez Rosję oraz jej wpływu na działania podejmowane przez Warszawę w wymiarze bilateralnym lub też multilateralnym (NATO, UE) wobec obszaru postradzieckiego, jak również na jej ogólną pozycję międzynarodową;
- 5) Włączenia poszczególnych państw Europy Wschodniej w proces integracji ze strukturami zachodnimi, celem odciążenia ich od innych centrów politycznego i militarnego oddziaływania, definiowanych przede wszystkim jako system organizacji i układów dwu- i wielostronnych, których „jądrem” jest Rosja, a głównym celem reintegracja obszaru postradzieckiego, jako terenu jej „specjalnego uprzywilejowania”.

W polskiej polityce zagranicznej proces rozszerzenia na Wschód, poza jego wymiarem stricte militarnym, jest traktowany w dużej mierze jako instrument poszerzenia zakresu demokracji oraz mechanizm zespalający dany obszar „z Europą”, rozumianą jako przestrzeń o ujednoczonym systemie sprawowania rządów i funkcjonowania państw, mającym swoje podstawy w przestrzeganiu zasad demokracji, praw człowieka oraz wolnego rynku, w procesie będącym naturalnym odzwierciedleniem cywilizacyjnego wyboru danego kraju. Jest to również wyraz samodzielności strategicznej danych krajów, przekładający się na gotowość decydowania w sposób planowy o swoich geopolitycznych wyborach. W konsekwencji, biorąc pod uwagę własne doświadczenia, uznano, iż danie możliwości wejścia do NATO innym krajom stanowi nie tylko szansę na zwiększenie zakresu bezpieczeństwa Polski, ale jest przede wszystkim dziejowym obowiązkiem, uwarunkowanym faktem, iż ona sama, jako były kraj socjalistyczny, taką szansę dostała.

W tym ostatnim przypadku, przeniesienie własnych wzorców, motywacji i doświadczeń na inne kraje nie zawsze było adekwatne do rzeczywistej sytuacji, w której znajdowały się poszczególne państwa obszaru postradzieckiego, zarówno w sensie geopolitycznym oraz historycznie-kulturowym, jak i w kontekście ich prawno-ustrojowej i społeczno-kulturowej specyfiki. Widoczne jest to dnia dzisiejszego choćby w przypadku Ukrainy, gdzie NATO nigdy nie było postrzegane jednoznacznie, zaś brak jednolitej i spójnej kultury strategicznej stawia w wątpliwość możliwość dokonania tej zmiany zarówno w sensie mentalnym, jak i politycznym. W naturalny sposób ograniczało to i nadal ogranicza, niezależnie od danej sytuacji politycznej istniejącej na obszarze poszczególnych krajów byłego ZSRR, możliwość wykorzystania zasady „otwartych drzwi”, jako instrumentu realizacji polskiej polityki wschodniej<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Zob. A. Drzewicki, *European security as a factor in post-communist transformation in Ukraine and Central and Eastern Europe*, [w:] *Transformation processes in the Visegrad Group countries and Ukraine: comparative analysis*, red. G. M. Perepelytsia, Kiev, 2012, s. 206–220.

Tego typu postrzeganie istoty rozszerzenia w pewien sposób spowodowało zepchnięcie na drugi plan kwestii innego dylematu, również odnoszącego się do „otwarcia” NATO na Wschód. Tak naprawdę nigdy bowiem nie podjęto realnej dyskusji nad tym w jakim stopniu przyjęcie Ukrainy i Gruzji wpłynie na możliwość osiągnięcia innego priorytetowego celu, jakim jest utrzymanie obronnego i „solidarnościowego” charakteru Sojuszu oraz wzmocnienie zapisów Artykułu V Traktatu Waszyngtońskiego, nie tyle nawet w sensie formalno-prawnym, co praktycznym, odnoszącym się do militarnych zdolności paktu do zapewnienia bezpieczeństwa jego członkom na płaszczyźnie operacyjnej i strategicznej. Problem ten dość rzadko był podejmowany i z reguły traktowano go jako sprawę zasadniczo drugorzędną. Oznaczać to może, iż w latach 1999–2003/4 proces rozszerzenia, jako instrument realizacji polityki wschodniej Polski, miał wyłącznie znaczenie w wymiarze deklaratywno-politycznym. Co za tym idzie w mniejszym stopniu przywiązywano wagę do samego celu jakim było rozszerzenie NATO o kolejne kraje, w tym wypadku byłego ZSRR, niż do skutków, które niesło ze sobą utrzymywanie na porządku dziennym „bezwartunkowego” (w sensie uwarunkowań geopolitycznych) charakteru zasady „otwartych drzwi”, zarówno dla ewolucji sytuacji politycznej w poszczególnych krajach postradzieckich i ich późniejszego wyboru geostrategicznego, jak i dla samego NATO. Tego rodzaju polityka pozwalała nie tylko utrzymać zainteresowanie Sojuszu kolejnym (uwzględniając członkostwo w nim Państw Bałtyckich począwszy od 2004 r.), potencjalnym rozszerzeniem na Wschód, ale także wzmocnić zainteresowanie poszczególnych krajów byłego ZSRR zbliżeniem i powolną integracją z Paktem, jako mechanizmem pogłębienia ich stabilności (m.in. poprzez wprowadzanie kryteriów potencjalnego członkostwa, wzmocnieniem kooperacji w sferze militarnej) oraz „odciągania” od procesów reintegracyjnych kreowanych przez Moskwę.

Mimo iż okres 2003/2004 – 2008 realnie wskazywał na potencjalną możliwość jednoczesnego utrzymania w mocy postanowień Artykułu V Traktatu Waszyngtońskiego oraz stopniowego rozszerzenia NATO na Wschód, co teoretycznie niwelowało dylemat, podważający możliwość jednoczesnego osiągnięcia tych dwóch celów, to jednak nie zmienia to faktu, iż kwestia pogodzenia skutków członkostwa Ukrainy i Gruzji w NATO z utrzymaniem jego zdolności obronnych, uwzględniając oczywiście także zmieniający się zakres działania Sojuszu, w sensie operacyjnym, jak i geograficznym, nie został jednoznacznie rozwiązany<sup>9</sup>.

Kolorowe rewolucje” w Gruzji (2003 r.) i na Ukrainie (2004 r.), a przede wszystkim ich potencjalne geopolityczne skutki dla sytuacji w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym, poniekąd pokazywały zasadność przyjęcia tej

<sup>9</sup> Por. P. Pacuła, *Przyszłość polityki „otwartych drzwi” NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2012, nr 1 (21), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 100.



deklaratywno-ideologicznej strategii. Jednocześnie rozszerzenie NATO o Litwę, Łotwę i Estonię w 2004 r., mimo politycznej, historycznej i kulturowej odrębności tego obszaru od reszty państw byłego ZSRR, mógł fakt ten dodatkowo potwierdzać. W wyniku tych wydarzeń Polska nie tylko utrzymała dotychczasowe mechanizmy oddziaływania na obszar Europy Wschodniej, ale uzyskała także możliwość aktywnego włączenia się w proces kreowania nowych procesów integracyjnych na tym terenie. Tego rodzaju stan został osiągnięty poprzez wspieranie euroatlantyckich dążeń poszczególnych krajów, w oparciu o zawierane z nimi mniej lub bardziej formalne koalicje (formuła „advokata”). Dawało to Warszawie możliwość uzyskania statusu regionalnego lidera, a co za tym idzie pozwalało wzmocnić własny potencjał, zwiększyć zdolność do kreowania nowych instrumentów, służących osiągnięcia celów stojących przed polską polityką wschodnią, oraz przenieść poszczególne procesy jej realizacji na zdecydowanie wyższy poziom.

Odrzucenie postulatu przyznania Ukrainie i Gruzji Planu Działania na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan, MAP) podczas szczytu w Bukareszcie, co jest szczególnie istotne w kontekście uznania w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy z 2007 r. członkostwa w Sojuszu za cel priorytetowy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, potwierdziło jednoznacznie ograniczenia, przed którymi stanęła polska polityka wschodnia<sup>10</sup>. Wynikały one przede wszystkim, jak wspomniano już wcześniej, z odmiennego niż Francja czy RFN postrzegania zasady „otwartych drzwi”. W przeciwieństwie do Polski, koncepcja ta dla wielu krajów stanowi przede wszystkim ogólną zasadę funkcjonowania sojuszu, nie zaś obligatoryjny wyznacznik celów polityki NATO wobec poszczególnych państw. Ponadto wojna rosyjsko-gruzińska pokazała, iż Pakt Północnoatlantycki, z przyczyn politycznych i militarnych, nie jest gotowe bronić państw deklarujących gotowość włączenia się w jego struktury. Co więcej, tego rodzaju decyzja stała się konieczna dla utrzymania wiarygodności sojuszu, czy też ujmując to inaczej „nie zepsucia” go. Uniknięcie dylematu odnoszącego się do sposobu utrzymania wiarygodności NATO jako systemu kolektywnej obrony, zawierającego się w pytaniach: „reagować” czy też utrzymać „pasywną równowagę geostrategiczną”, nie zapobiegło pojawieniu się innej wątpliwości: czy nadanie MAP Gruzji zapobiegłoby interwencji rosyjskiej, czy też by ją przyspieszyło, narażając przy tym Sojusz na konieczność podjęcia decyzji, która być może ostatecznie przekreśliłaby sens jego funkcjonowania, a mianowicie decyzji o interweniowaniu lub też nie w obronie państwa pozostającego już w dość zaawansowanym procesie integracyjnym ze strukturami sojuszniczymi.

<sup>10</sup> Zob. *Ukaz Prezydenta Ukrainy nr 105/2007 pro Strategiju nacjonalnoj bezpeki Ukrainy*, 12 II 2007, maszynopis powielany.

Fakt nie przyznania MAP Gruzji i Ukrainie uchronił NATO przed utratą wiarygodności w sensie militarnym, ale nie w sensie politycznym. Sytuacja ta wzmocniła pozycję Rosji jako najważniejszego „centrum przyciągania” na obszarze postradzieckim, dając jej sygnał do zintensyfikowanych działań na rzecz wzmocnienia pozycji „monopolisty” w procesie politycznej, ekonomicznej i militarnej integracji na obszarze byłego ZSRR. Tym samym wojna rosyjsko-gruzińska ostatecznie przekreśliła możliwość krótkotrwałego wykorzystania mechanizmu „rozszerzenia” jako realnego, politycznego czynnika bezpośredniego oddziaływania Polski na obszar postradziecki, zaś faktyczny powrót Kijowa w 2010 r. do statusu pozablokowego, potwierdzony w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy oraz w jej Doktrynie Wojennej w 2012 r., także jako czynnika o charakterze deklaratywno-politycznym<sup>11</sup>. W tym kontekście komunikat końcowy szczytu w Bukareszcie w 2008 r., potwierdzający przyszłe – nieskonkretyzowane w sensie formalnym, proceduralnym i czasowym – członkostwo Ukrainy i Gruzji w NATO, jak również podobnego rodzaju wypowiedzi kanclerz Niemiec – Angeli Merkel w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej należy postrzegać, jako wydarzenie o znaczeniu historycznym, nie zaś rzeczywisty paradygmat, którym może i chce kierować się dzisiaj NATO.

Polska stoi obecnie przed trzema problemami. Pierwszym z nich jest sprzeciw państw NATO wobec możliwości rozszerzenia Sojuszu na Wschód, podyktowany w dużej mierze dbałością o utrzymanie pozytywnych stosunków i odpowiedniego poziomu współpracy z Rosją, szczególnie ważną w kontekście rozwiązywania problemów międzynarodowego bezpieczeństwa (choćby kwestia wojny w Syrii i Afganistanie; irański i północnokoreański program atomowy), a także swoisty „brak zaufania” wobec potencjalnych nowych członków. Odnosi się to zarówno do kwestii wpływu kolejnych rozszerzeń na spójność i efektywność sojuszu (zarówno w kontekście sojuszniczej „solidarności” zgodnie z Art. V Traktatu Waszyngtońskiego, utrzymania zdolności obronnych, jak i politycznej lojalności nowych członków), jak i poziomu wdrożenia zasad oraz procedur demokratycznych w obu państwach. Do tego dochodzi oczywiście ocena poziomu zagrożeń generowanych przez oba kraje (konflikt o Abchazję i Osetię; niestabilność sytuacji wewnętrznej) oraz przeszkody o charakterze formalnym (rosyjska flota na Krymie; niskie poparcie społeczeństwa dla członkostwa na Ukrainie; poza

<sup>11</sup> *Ukaz Prezydenta Ukrainy nr 389/2012 Pro rishennja Rady nacionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy vid 8 thervnja 2012 roku „Pro novu redakciju Strategiji nacionalnoji bezpeki Ukrainy”*, 8 VI 2012, Oficjalna strona Prezydenta Ukrainy, <http://www.president.gov.ua/documents/14823.html> (20 XI 2012); *Ukaz Prezydenta Ukrainy nr 390/2012 Pro rishennja Rady nacionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy vid 8 thervnja 2012 roku „Pro novu redakciju Vojenoji doktryny Ukrainy”*, 8 VI 2012, Oficjalna strona Prezydenta Ukrainy, <http://www.president.gov.ua/documents/14824.html> (20 XI 2012).

europiejskie, geograficzne położenie Gruzji), będące w większym lub mniejszym stopniu wynikiem pozostawania w konflikcie lub geopolitycznym oddziaływaniu Rosji. W konsekwencji dla wielu państw „rozszerzenie na Wschód” już się zakończyło, zaś granica pomiędzy FR i Sojuszem została ostatecznie ustalona. Tym samym idea „otwartych drzwi” stanowi jedynie zasadę funkcjonowania NATO, budującą płaszczyznę „dogmatyczną” paktu, nie zaś priorytetowy cel jego strategii.

Drugim problemem jest wyraźny odwrót elit politycznych Ukrainy od idei współpracy i integracji z NATO, stan permanentnego sprzeciwu społeczeństwa ukraińskiego wobec tej idei, jak również potencjalne osłabienie pronatowskiego kierunku polityki Gruzji, jako konsekwencji wyborów parlamentarnych z 2012 r. W przypadku Kijowa kwestia ta jest w dużej mierze konsekwencją braku spójności kultury strategicznej państwa, którego członkostwo w NATO, z punktu widzenia polskiej polityki wschodniej, we wszystkich jej wymiarach (politycznym, bezpieczeństwu, ekonomicznym), ma mimo wszystko znaczenie pierwszorzędne. Państwo ukraińskie nie posiada obecnie jednoznacznie zdefiniowanego, czy też zarysowanego wspólnego, jednolitego zespołu opinii i poglądów wykreowanych w procesie historycznym, określających sposób percepcji zagrożeń oraz zakres akceptacji sposobów ich przewyżczenia, z wojskowymi włącznie, co w tym ostatnim przypadku jednoznacznie odnosi się do militarnego sposobu osiągnięcia stanu bezpieczeństwa i stabilności (sojusze obronne, pozablokowość-samowystarczalność strategiczna, neutralność). Wynika to w dużej mierze z braku spójności w sposobie rozumienia i postrzegania celów stojących przed państwem ukraińskim w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa, występującej zarówno w jego elitach, jak i społeczeństwie. Odzwierciedleniem tego rodzaju stanu rzeczy jest stale utrzymujące się na bardzo niskim poziomie poparcie dla członkostwa w NATO<sup>12</sup>, powrót do, a właściwie stale utrzymująca się tendencja do pozostawania w geostrategicznym dryfie powszechnie nazywanym „polityką wielowektorowości”, i wreszcie traktowanie, niezależnie od sprawującej w danym momencie władzę elity rządzącej, kwestii członkostwa, czy nawet tylko współpracy z Sojuszem, jako instrumentu doraźnej walki politycznej, nie zaś mechanizmu konsolidującego wysiłek państwa i społeczeństwa, obliczony na osiągnięcie

<sup>12</sup> Poparcie dla wstąpienia Ukrainy do NATO nigdy nie osiągnęło poziomu większego niż 30 procent. Z reguły oscylowało ono wokół poziomu 20 procent. Obecnie członkostwo w Sojuszu cieszy się poparciem około 11–13 procent społeczeństwa ukraińskiego. Dla porównania: wstąpienie do Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym popiera około 20 procent obywateli. Faktem jest jednak widoczny spadek procentowy liczby osób upatrujących w NATO zagrożenia dla państwa ukraińskiego. O ile w 2006 r. aż 36,9% Ukraińców upatrywało w Sojuszu potencjalnego wroga, o tyle w 2012 r. liczba ta osiągnęła poziom 22,2%.; Zob. szerzej: Badania socjologiczne przeprowadzone przez Ukraińskie Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych im. Ołeksandra Razumkowa, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat\\_id=49](http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=49) (10 XII 2012).

priorytetowego celu. Tego rodzaju sytuacja powoduje, iż Kijów jeszcze przez długi okres czas nie będzie w stanie jednoznacznie określić swoich celów strategicznych i sposobów ich osiągnięcia. W danej sytuacji deklarowana pozablockowość jest stanem naturalnym, adekwatnym do jego kultury strategicznej<sup>13</sup>. Rodzi to pytanie nie tylko o sposób wykorzystania procesu integracji euroatlantyckiej jako mechanizmu oddziaływania na Ukrainę, ale także o dalszą strategię polskiej polityki wschodniej, której centralnym punktem mimo wszystko nadal pozostaje państwo ukraińskie.

W kontekście Ukrainy istnieje jednak pewien stan równowagi pomiędzy politycznym „optymizmem” i „pesymizmem”, co do możliwości zmiany obecnego stanowiska w kwestii członkostwa w NATO oraz zakresu współpracy z nim. W jej przypadku, podobnie jak i Gruzji, można równie dobrze mówić o krótkoterminowości występowania określonych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa. Ich doraźność z reguły bywa warunkowana naturalnym mechanizmem, jakim jest proces wymiany elit rządzących w wyniku kolejnych wyborów parlamentarnych bądź też prezydenckich. Z drugiej strony istnieje możliwość długotrwałego ugruntowania tego rodzaju pozycji politycznej poprzez ewolucyjne zmiany ustrojowe. Jednocześnie niskie poparcie dla idei członkostwa w NATO, dominujące w społeczeństwie ukraińskim, nie gwarantuje – w sytuacji ewentualnej zmiany władzy na Ukrainie – pełnego i jednoznacznego powrotu obecnej opozycji do koncepcji integracji euroatlantyckiej. Świadczyć o tym może choćby fakt, iż praktycznie żadna z partii ukraińskich, poza mało znaczącą Ukraińską Partią „Zjednoczenie” („Sobor”) w ostatnich wyborach parlamentarnych nie odnosiła się wprost i jednoznacznie do tej idei.<sup>14</sup>

Trzeci problem, przed którym stoi Polska, związany jest z reintegracyjnymi działaniami Rosji, które są w pewnej mierze również formą prewencyjnego sprzeciwu wobec rozszerzenia NATO na Wschód. Przystąpienie do Sojuszu Polski, a potem krajów bałtyckich spowodowało naturalną utratę tzw. głębi strategicznej obrony. Militaryny bufor w postaci krajów byłego bloku socjalistycznego oraz tzw. bliskiej granicy, został praktycznie ograniczony do minimum. Co najważniejsze, tego rodzaju sytuacja była wynikiem działań podejmowanych przez Pakt nie zaś samodzielnych, uwarunkowanych geopolitycznie, decyzji Moskwy. Warto

<sup>13</sup> „Pozablockowy” status Ukrainy popiera dzisiaj 37 procent ukraińskiego społeczeństwa. Jest to model kształtowania bezpieczeństwa państwa, który cieszy się dzisiaj największym poparciem Ukraińców; Zob. szerzej: *Badania socjologiczne przeprowadzone przez Ukraińskie Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych im. Ołeksandra Razumkowa*, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat\\_id=49](http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=49) (10 XII 2012).

<sup>14</sup> Wywiad z dyrektorem Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej Ukrainy przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy – profesorem Hryhorijem Perepelicą, przeprowadzony w dniu 17 X 2012 r. w Kijowie; zapis w posiadaniu autora.

zwrócić uwagę, iż na kierunku północno-wschodnim odległość pomiędzy granicą Sojuszu a Sankt Petersburgiem od 1989 r. zmniejszyła się około dziesięciokrotnie, z 1500 km do 150 km. Ponadto integralna część Rosji, jakim jest Obwód Kalinin-gradzki, stała się praktycznie eksklawą, otoczoną terytoriami państwa-członków NATO, lub też, o ile weźmiemy pod uwagę obszar Morza Bałtyckiego, krajów mogących potencjalnie nimi zostać<sup>15</sup>. W konsekwencji proces reintegracji, który zachodzi obecnie na obszarze postradzieckim, jest z jednej strony próbą odbudowy przez Moskwę swojej strefy wpływów na obszarze byłego ZSRR, z drugiej zaś praktycznym sprzeciwem i aktem prewencyjnego zapobieżenia „geopolitycznemu ściskowi”, szczególnie w obszarze basenu Morza Czarnego<sup>16</sup>. Reasumując, przeciwdziałanie dalszemu rozszerzeniu NATO jest formą zahamowania i być może odwrócenia w przyszłości negatywnych tendencji będących konsekwencją „największej katastrofy geopolitycznej”, jakim był rozpad ZSRR<sup>17</sup>. Możemy więc mówić o nowej rekonkwiescie, której granicę w wąskim znaczeniu określa pojęcie „Nowa Europa Wschodnia”, zaś w szerszym „Przestrzeń Euroazjatycka”<sup>18</sup>.

Sytuacji tej sprzyja również zmiana w polityce NATO, w dużej mierze będąca następstwem zwiększonego zaangażowania USA na terenach poza europejskich, potwierdzona zapisami szczytu w Lizbonie (19–20 X 2010 r.) oraz nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego. Skoncentrowanie się na obszarze „europejskich peryferii”, rozumianych jako obszar pozaeuropejski, o potencjalnym wysokim ryzyku pojawienia się sytuacji kryzysowych, rzutujących bezpośrednio na stabilność euroatlantycką, znalazło naturalne odzwierciedlenie w koncepcji „dalekich partnerstw” z państwami spoza kontynentu europejskiego (pkt. 28–30 Koncepcji Strategicznej NATO z 2010 r.)<sup>19</sup>. Tego

<sup>15</sup> Zob. G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Kraków 2012, s. 153–154.

<sup>16</sup> Ewentualne przystąpienie do NATO Gruzji i Ukrainy skutkowałoby pogorszeniem sytuacji Rosji na Kaukazie oraz w basenach Morza Czarnego i Kaspijskiego. Jest to bowiem niewralgiczny obszar zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego (Kaukaz), zewnętrznego (obszar oddziaływania na Bliski Wschód i obszar Morza Kaspijskiego, „miękkie podbrzusze Rosji”, Cieśniny Czarnomorskie), jak i energetycznego (obszar wydobywania i przesyłu surowców). W wyniku tego rodzaju decyzji dostęp Rosji do obszaru basenu Morza Czarnego, Morza Kaspijskiego i Kaukazu zostałby ograniczony w największym miejscu do korytarza szerokości 500 km; Zob. G. Friedman, *op.cit.*, s. 154–157.

<sup>17</sup> *Putin: rozpad ZSRR to katastrofa (akt)*, „Wprost”, 25 IV 2005, <http://www.wprost.pl/ar/?O=75943>, (12 XII 2012).

<sup>18</sup> A. Malgin, „*Novaja Vostochnaja Evropa*” i *strategičeskije interesy Rossii*, „Vestnik MGIMO-Universiteta”, 2011, nr 6, s. 14–15.

<sup>19</sup> *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie*, 19–20 XI 2010, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, [http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2694/Koncepcja\\_Strategiczna\\_NATO\\_tlumaczenie.html](http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2694/Koncepcja_Strategiczna_NATO_tlumaczenie.html) (17 XI 2012).

rodzaju formuła być może w sposób formalny nie zastępuje koncepcji „rozszerzenia” NATO, ale wskazuje na dominujący obecnie sposób myślenia sojuszu o strategicznych wyzwaniach i zagrożeniach przed nim stojących, generowanych obecnie przede wszystkim na obszarach pozaeuropejskich<sup>20</sup>. Tym samym współdziałanie z Rosją w procesie utrzymania stanu „zamrożenia” konfliktów na obszarze postradzieckim oraz przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych na obszarze Północnej Afryki, Bliskiego i Środkowego Wschodu, jest ważniejsze niż praktyczne wdrażanie idei „otwartych drzwi”, konfrontujących Sojusz z Moskwą i narażających go na konieczność praktycznego potwierdzenia swojej „wiarygodności” jako systemu kolektywnej obrony. Całościowo sytuacja ta oznacza, iż w kontekście rozszerzenia NATO można mówić w obecnej sytuacji o swoistej „pauzie strategicznej” wynikającej z równowagi sił w systemie europejskiego bezpieczeństwa, która nie sprzyja podejmowaniu radykalnych wyborów i naruszaniu jego stabilności<sup>21</sup>.

Z punktu widzenia Polski pozbawienie procesu „rozszerzenia” NATO na Wschód nie tylko dynamiki, ale również zasadności w sensie geostrategicznym, spowodowało utratę jednego z nielicznych instrumentów kreowania polskiej polityki wschodniej w obszarze bezpieczeństwa. Co więcej jest to nie tylko efekt polityki Sojuszu i wzmocnienia pozycji FR na obszarze postradzieckim, ale również konsekwencja stanowiska, przynajmniej na danym etapie sytuacji politycznej, reprezentowanego przez potencjalnych beneficjentów polityki „otwartych drzwi” – Ukrainy, i być może już niedługo także Gruzji. W przypadku Kijowa proeuroatlantycki kierunek integracyjny w polityce państwa i jego elit wręcz zanikł, zaś w przypadku Tbilisi może on ulec z różnych przyczyn pewnej modyfikacji. Sytuacja ta powoduje, że utrata przez Polskę jednego mechanizmu oddziaływania nie niesie za sobą możliwości wykreowania instrumentu „zastępczego”, odnoszącego się do sfery bezpieczeństwa, posiadającego podobny poziom znaczenia. Z naturalnych powodów nie spełnia tego rodzaju wymogów ani Program „Partnerstwa Wschodniego”, ani proces stowarzyszeniowy z UE. Tym samym Warszawa traci swój potencjał „przyciągania” i mobilizacji wokół siebie państw regionu (tylko akceptujących czy też aktywnie wspierających działania, których celem może być rozszerzenie NATO na Wschód), jak również pozycję regionalnego „lidera”. I wreszcie, z punktu widzenia geostrategicznego, ograniczona została możliwość dokonania przesunięcia geopolitycznego w systemie Sojuszu, z pozycji „granicznej” na „środkową”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, iż uznanie przez Polskę euroatlantyckich aspiracji Mołdawii i tym samym oficjalne dołączenie jej do grona krajów mogących być w przyszłości beneficjentem zasady „otwartych drzwi”

<sup>20</sup> *Ibidem*; P. Pacuła, *op.cit.*, s. 99.

<sup>21</sup> G. Friedman, *op.cit.*, s. 157.

z racji panujących w niej permanentnych turbulencji polityczno-społecznych, ograniczonego znaczenia geostrategicznego oraz nieuregulowanej kwestii Nadniedźstry, nie przyniesie większej zmiany w tym zakresie<sup>22</sup>.

W konsekwencji wspomnianych wydarzeń, Polska utraciła pozycję aktywnego „kreatora” polityki Sojuszu wobec obszaru postradzieckiego, oczywiście przykładając do tego faktu odpowiednią skalę, wynikającą z wszelkiego rodzaju ograniczeń będących konsekwencją posiadanego potencjału politycznego i integracyjnego, czy też samego systemu podejmowania decyzji w NATO. Obecnie Warszawa jest zmuszona w swojej polityce wschodniej do poszukiwania formuł zastępczych, obliczonych na zainteresowanie krajów obszaru postradzieckiego podstawowymi formułami współpracy z Sojuszem. W obecnej sytuacji jest to jak się wydaje główny sposób wykorzystania kwestii NATO i integracji euroatlantyckiej w procesie kreowania i realizacji polskiej polityki wschodniej. „Pauza strategiczna”, która obecnie panuje w procesie rozszerzenia, powinna być wykorzystana nie tylko do kreacji nowych instrumentów oddziaływania, ale również, jeżeli nie przede wszystkim, do pryncypialnego utrzymania w mocy zasady „otwartych drzwi”. Jest to w dużej mierze podyktowane następującymi uwarunkowaniami:

- 1) Rozszerzenie NATO na Wschód to nie tylko cel sam w sobie, ale przede wszystkim instrument długotrwałego oddziaływania na poszczególne kraje, służący zarówno stabilizacji ich samych, jak i ich otoczenia;
- 2) Warunkiem wstępnym prowadzenia procesu rozszerzenia jest utrzymanie zainteresowania tym zagadnieniem samego Sojuszu i przekonanie poszczególnych członków, co do zasadności utrzymania tej zasady na agendzie;
- 3) Utrzymanie minimalnego zakresu kontaktów poszczególnych państw ze strukturami NATO buduje nie tylko zaufanie między nimi, ale też zainteresowanie pogłębianiem wzajemnej współpracy w różnych dziedzinach;
- 4) W przypadku Gruzji, ale również Ukrainy, współpraca z Paktem Północnoatlantyckim może nadal stanowić czynnik oddziaływania na proces demokratyzacji, co jest istotne choćby ze względu na ich integrację z UE.

Utrzymanie obopólnego zainteresowania wzajemną współpracą oraz zachowania w mocy zasady „otwartych drzwi”, daje możliwość doczekania, w korzystnych warunkach politycznych i społecznych, „zwrotu geopolitycznego”, obliczonego na ponowne wzmocnienie kursu euroatlantyckiego. Należy bowiem pamiętać, iż potwierdzana choćby przez Ukrainę jej pozablokowość, jest tylko i wyłącznie deklaracją polityczną, nie obwarowaną żadnymi normami prawa międzynarodowego, a więc co za tym idzie odejście od danego statusu nie wymaga niczego

<sup>22</sup> *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, III 2012, s. 15.

więcej niż decyzji politycznej i większości w parlamencie, mogącej przegłosować nową koncepcję strategiczną państwa. Ponadto tego rodzaju działanie daje szansę Ukrainie zachować „równą odległość” geostrategiczną wobec NATO i Rosji oraz poszerza jej pole manewru w procesie artykułowania swoich interesów i celów strategicznych na arenie międzynarodowej. Poszczególne kraje postradzieckie, nawet nie deklarując chęci członkostwa w NATO, czy też utrzymując swój status pozablokowy, mogą w ten sposób uniknąć zbliżenia z Moskwą, uwarunkowanego sytuacją, w której FR może stać się jedynym gwarantem ich bezpieczeństwa, jak również osłabić w pewnej mierze swoją podatność na jej polityczne naciski.

W obecnej sytuacji, osłabienie obronnego charakteru sojuszu, paradoksalnie może sprzyjać utrzymaniu zasady „otwartych drzwi”, a tym samym przyszłemu przyjęciu do NATO Gruzji i Ukrainy, czyli osiągnięciu bardzo istotnego celu polskiej polityki bezpieczeństwa. Szanse na wejście Ukrainy do Sojuszu zwiększałyby się niewątpliwie wraz z jego transformacją w kierunku system zbiorowego bezpieczeństwa, ukierunkowaniem go na aktywność ekspedycyjną poza obszarem europejskim oraz zwiększeniem zakresu współpracy i partnerstwa z Rosją. Czyli wtedy kiedy sposób jego funkcjonowania utraciłby znamiona mechanizmu rywalizacji na obszarze Europy. Niewątpliwie jednak prowadzi to do osłabienia Paktu, w kształcie, na którym najbardziej nam zależy, co przestałoby odpowiadać polskim interesom. Tym samym samo członkostwo Ukrainy w NATO, zakładając oczywiście gotowość jej elit do podjęcia tego rodzaju kroków w bliżej niesprecyzowanej przyszłości, straciłoby na znaczenie jako mechanizm „osłony” państwa polskiego przed działaniami Rosji (bufor) i zarazem czynnik oddziaływania na nią. Oznacza to, że wciąganie Kijowa do Sojuszu byłoby nie zasadne, o ile miałyby to się odbyć kosztem jego spójności. Poza tym, tego rodzaju krok nie przyniósłby Polsce istotnego, geopolitycznego profitu, jakim jest utrata przez nią „granicznego” statusu w ramach paktu i zmiana jej pozycji na „środkową”. Co więcej osłabienie „solidarności” NATO, torujące Ukrainie drogę do członkostwa, niekoniecznie zbiegłoby się z możliwością i chęcią wypełnienia przez nią wszystkich kryteriów odnoszących się do kwestii demokratyzacji systemu polityczno-społecznego i wykształceniem spójnej dla całości państwa kultury strategicznej.

W konsekwencji, mając na uwadze ten fakt, jak również odrzucenie przez Ukrainę możliwości ubiegania się o członkostwo w NATO, warto zadać sobie pytanie, czy obecnym celem nie powinno być wzmacnianie współpracy pomiędzy Sojuszem i Ukrainą (a może również w pewnej przyszłości także z Gruzją), celem utrzymania jej pozablokowego statusu, a tym samym zapobieżeniu ostatecznemu „zwrotowi” Kijowa w kierunku sojuszu militarnego z Rosją i integracji ze strukturami Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Tym samym celem wspierania idei „otwartych drzwi” oraz rozwijania nowych mechanizmów



współpracy NATO z Ukrainą powinno być utrzymanie jej w „równej odległości” od Rosji i Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz budowanie płaszczyzny dla jej „geostrategicznego manewru” ku „zachodowi”. Oznacza to dążenie do uniknięcia sytuacji, w której osłabienie współpracy z Sojuszem odbywałoby się równolegle z procesem wyraźnego zwiększania zakresu kooperacji Kijowa z Moskwą. Biorąc pod uwagę wspomniany już fakt, iż status pozablokowy jest formą politycznej deklaracji państwa i jego władz, a co za tym idzie istnieje naturalna łatwość odejścia od niej<sup>23</sup>, może okazać się, iż warunkiem doczekania momentu ewentualnej zmiany nastawienia elit politycznych Ukrainy wobec NATO jest przede wszystkim wzmacnianie jej pozablokowości, szczególnie w obliczu obecnych działań Rosji.

Inna sprawa czy Ukraina, w sytuacji znajdowania się między dwoma centrami integracyjnymi: NATO/UE i OUBZ, jest zdolna utrzymać tego rodzaju status, a co za tym idzie w pełni niezależną podmiotowość. Jej potencjał niekoniecznie ją obecnie do tego predysponuje. W takiej sytuacji, prędzej czy później Ukraina stanie się prawdopodobnie obiektem rywalizacji obu systemów, co może wymusić na niej konieczność jednoznacznego opowiedzenia się za członkostwem w jednym z nich. Do tego czasu ważne będzie wytworzenie i zarazem utrzymania w świadomości Ukraińców przekonania, iż w kontekście tego rodzaju wyboru NATO, a przynajmniej wzmocniona w wymiarze obronnym i z wykształconą świadomością strategiczną UE, jest realną alternatywą dla rosyjskiego ośrodka integracyjnego. W tym kontekście pojawia się również zadanie dla Polski, której głównym celem byłoby wzmacnianie militarnych zdolności Unii, poszerzanie płaszczyzn wojskowej współpracy Kijowa z Brukselą i naturalnie dalsze utrzymywanie dotychczasowej dynamiki kooperacji w zakresie podtrzymywania integracyjnych dążeń Ukrainy w wymiarze europejskim. Pozwalałoby to, w obliczu i tak już zaniechanej integracji euroatlantyckiej, na przeniesienie płaszczyzny współpracy w sferze militarnej na obszar unijny, a tym samym teoretyczne wzmocnienie pozablokowego statusu Ukrainy. Jednocześnie dawałoby to szansę na utrzymanie Kijowa w kręgu oddziaływania jeśli nie całego NATO, to przynajmniej dużej części jego państw. Wynika to z faktu, iż kraje UE, czy też mocno z nią zintegrowane, są niejako ze swojej natury bądź to członkami paktu, bądź to współpracują z nim, wchodząc we wzajemne powiązania sojusznicze. Jest to o tyle istotne, iż po praktycznym „zaniu” euroatlantyckiego kierunku integracji w polityce Ukrainy, ewentualne osłabienie współpracy z UE może zaowocować wyraźnym zbliżeniem z Moskwą i podważeniem obecnego, pozablokowego statusu Kijowa.

<sup>23</sup> Por. H. Perepelycia, *Aktualni problemy vojennoji polityki Ukrainy*, Por. [w:] *Vojenna bezpeka Ukrainy na mezhi tisjatholit*, pod red. H. Perepelyci, Kyjiv 2002, s. 117–120.

Tego rodzaju uwarunkowania stanowić powinny podstawę wypracowania nowych mechanizmów dialogu, współpracy i konsultacji, wykraczających poza prace Komisji NATO-Ukraina czy NATO-Gruzja, które mogłyby funkcjonować w formule i na zasadach podobnych do tych, których przyświecają na przykład „Partnerstwu Wschodniemu”<sup>24</sup>. Koncepcja „więcej za więcej” mogłaby zostać tutaj zastąpiona, lub po prostu wzmocniona, ideą „równowagi interesów i potrzeb” w sferze bezpieczeństwa. Jak się wydaje formuła ta może być zasadna zarówno w przypadku NATO, jak i UE. Założenie to oznaczałoby budowę wzajemnych relacji i zacieśniania ich odpowiednio do potrzeb artykułowanych przez poszczególne kraje, z uwzględnieniem zarówno interesów i oczekiwań w sferze bezpieczeństwa ich samych, jak i NATO. Ewolucyjna rozbudowa mechanizmów konsultacyjnych oraz oddziaływania poprzez dialog i współpracę, pozwoliłaby uniknąć zarówno ucieczki Ukrainy w „samoizolację” od Zachodu, jak i jej pełnemu, niekoniernie zamierzonemu, zwrotowi w kierunku Rosji<sup>25</sup>.

Nie należy zakładać, iż tego rodzaju zasady i mechanizmy współpracy mogą doprowadzić do zmiany sytuacji w wymiarze strategicznym, doprowadzając z jednej strony do zmiany postrzegania NATO przez ukraińskie społeczeństwo i elity polityczne, z drugiej zaś, jak w przypadku Gruzji, do osłabienia siły oddziaływania i wpływania Rosji na jej ewentualne dążenia euroatlantyckie. Mogłyby one jednak stanowić pewną alternatywę dla procesu zbliżenia poszczególnych krajów do FR, szczególnie w sytuacji załamania się, czy też pełnego spowolnienia procesu ich integracji z UE. Tego typu działania stałyby się sposobem na wypełnianie treścią i efektywne zagospodarowanie swoistej „pauzy strategicznej”, a tym samym częścią formuły przejściowej, obliczonej na utrzymanie zainteresowania poszczególnych krajów NATO zasadą „otwartych drzwi”, i na odwrót, służącej przede wszystkim ewolucyjnemu (a nie rewolucyjnemu) powrotowi władz i społeczeństw poszczególnych krajów do koncepcji integracji euroatlantyckiej.

Należy uznać, iż idea „otwartych drzwi” stanowiła z założenia jeden z głównych instrumentów realnego i potencjalnego oddziaływania Polski na obszar byłego ZSRR. W większości przypadków instrument ten miał wyłącznie charakter deklaracyjny i w większym stopniu stanowił formę oddziaływania na społeczeństwa i elity poszczególnych państw w wymiarze ideologicznym niż politycznym. Wynikało to zarówno z dość wstrzemięźliwej postawy poszczególnych państw NATO wobec koncepcji objęcia gwarancjami obronnymi niektórych krajów byłego ZSRR, jak również z dość niejednoznacznego stanowiska elit politycznych

<sup>24</sup> Por. P. Pacuła, *op.cit.*, s. 100.

<sup>25</sup> Por. G. M. Perepelytsia, *Between Russia and Europe: the problem of foreign policy choice [w:] Transformation processes in the Visegrad Group countries and Ukraine: comparative analysis*, red. G. M. Perepelytsia, Kiev, 2012, s. 174–178, 188–189.

i społeczeństw państw, mających być potencjalnym beneficjentem rozszerzenia, a przede wszystkim antagonistycznej wobec procesu postawy Rosji. Ostatecznie można uznać, iż tylko w latach 2004–2008 idea „otwartych drzwi”, miała szansę być wykorzystana przez polską politykę wschodnią do osiągnięcia jej celów strategicznych w sferze bezpieczeństwa: osłabienia pozycji „państwa granicznego” w ramach NATO (zwrot ku „pozycji środkowej”) oraz – poprzez stabilizację bezpośredniego otoczenia w postaci wschodnich państw sąsiedzkich i nawiązania z nimi relacji sojuszniczych lub przynajmniej partnerskich – odsunięcia potencjalnych zagrożeń od granic Polski, dzięki ukształtowaniu w pobliżu swoich granic „demokratycznego bufora”.

W związku z obecną transformacją NATO oraz wyraźną zmianą i poszerzeniem zadań przed nim stojących w zakresie kształtowania systemu transatlantyckiego i światowego bezpieczeństwa, jak również w kontekście nowych warunków mających miejsce na obszarze postradzieckim, którego symbolem jest dążenie Rosji do reintegracji tego obszaru pod swoim przywództwem („neorekonkwista”) oraz osłabienie lub zupełny zanik pronatowskich aspiracji poszczególnych krajów, idea „otwartych drzwi” przestała być realnym mechanizmem kreowania polskiej polityki wschodniej. Jak wspomniano wyżej nie oznacza to jednak, iż samo wspieranie koncepcji powinno zostać zarzucone. Priorytetem władz polskich powinno być z jednej strony utrzymanie tej zasady jako praktycznego mechanizmu oddziaływania NATO na swoje otoczenie geostrategiczne i jednocześnie „nośnika” określonych ideologicznych wartości, z drugiej zaś utrzymanie zainteresowania poszczególnych krajów byłego ZSRR współpracą z nim. W tym celu za działanie o charakterze priorytetowym należy uznać wykształcenie nowych mechanizmów oraz ukształtowanie nowej, „ramowej” formuły współpracy NATO z krajami postradzieckimi, zarówno w wymiarze formalnym, jak i praktycznym. W sprzyjających warunkach politycznych, ekonomicznych oraz społecznych, pozwoliłoby to na ponowne włączenie ich w system euroatlantyckiej integracji. Warto również się zastanowić, czy w dzisiejszej sytuacji geostrategicznej, niosącej ze sobą realną utratę mechanizmu „rozszerzenia”, nadrzędnym celem polskiej polityki wschodniej nie powinno być wzmocnienie przede wszystkim pozablokowego statusu Ukrainy, jako formuły gwarantującej utrzymanie jej w „pewnej odległości” od euroazjatyckiego centrum integracyjnego. W tym wymiarze utrzymanie zainteresowania Kijowa współpracą z NATO oraz samej zasady „otwartych drzwi”, jako naczelnej formuły określającej jego funkcjonowanie, dawałoby możliwość doczekania się ewentualnego zwrotu w polityce Ukrainy, obliczonego na ponowne wzmocnienie kursu euroatlantyckiego, oraz pozwalałoby zwiększyć pole manewru w procesie artykułowania interesów i celów strategicznych przez ten kraj na arenie międzynarodowej. W tym

kontekście podobnego rodzaju znaczenia nabiera aktywność Polski w procesie poszerzania zakresu współpracy państwa ukraińskiego z UE w obszarze polityki bezpieczeństwa, co powinno być poprzedzone działaniem na rzecz zwiększenia zakresu strategicznej identyfikacji Wspólnoty, także w wymiarze militarnym.

### S u m m a r y

#### ***NATO enlargement process as a tool of Polish Eastern policy implementation. New geostrategic conditions***

*Author assesses the significance of the principle of NATO expansion in the process of molding and realization of guidelines of Polish eastern policy. Considering the idea of "open doors" lately one of the main instruments of Poland's political influence on the states of the post-Soviet area, author arrives at a conclusion, that in present-day geostrategic circumstances it has lost its significance and ceased to be a real instrument of shaping of polish eastern policy. However, this does not mean that it shouldn't be taken into consideration in the process of creation of new conceptions concerning future of East European countries, including, first of all, Ukraine.*

ROBERT FOKS  
Fundacja Forum Polityki Wschodniej

## **POLSKA POLITYKA WSCHODNIA A NIEMCY I ROSJA: TRÓJSTRONNA KOOPERACJA LUB POLITYCZNE WYKLUCZENIE**

### **Szczególna pozycja Rosji w globalnej gospodarce i światowej polityce**

Rywalizacja w warunkach globalnej gospodarki i światowego kryzysu pomiędzy trzema głównymi ekonomicznymi blokami – Ameryką, Europą i Azją – oraz możliwość zaistnienia na scenie międzynarodowej fenomenu zwanego Chimerica<sup>1</sup>, powoduje, że Rosja, jako kraj eurazjatycki, zajmuje w tych zmaganiach szczególną pozycję. Zasoby naturalne, w szczególności surowce energetyczne i metale rzadkie, potencjał gospodarczy, olbrzymi i perspektywiczny rynek zbytu oraz przewidywalny, chociaż odbiegający od demokratycznych wzorców, system polityczny, to cechy, które sprawiają, że Federacja Rosyjska (FR) jest nieodzownym partnerem dla państw, które chcą się liczyć na arenie międzynarodowej i dynamizować swój rozwój poprzez zwiększanie udziału w światowej ekonomice. Ośrodki decyzyjne takich krajów muszą działać na rzecz zapewnienia sobie korzystnych relacji z Kremlem. Teza ta dotyczy zarówno takich potęg jak USA, Niemcy, czy Chiny, jak i państw o niewielkim potencjale ekonomiczno-politycznym.

Położenie Rosji pomiędzy Unią Europejską (UE) a Chinami, osiągnięte niedawno członkostwo w Światowej Organizacji Handlu, wiodąca rola w grupie BRICS i na forum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku, projekt integracyjny nazywany Unią Euroazjatycką, sukcesy na polu odbudowywania wpływów na obszarze postradzieckim, modernizacja korytarzy komunikacyjnych Europa–Azja,

---

<sup>1</sup> Pod pojęciem *Chimerica* należy rozumieć bipolarny ład światowy zdominowany przez Chiny i Stany Zjednoczone. Możliwość zaistnienia takiego układu jest rozważana przez takich intelektualistów, jak m.in. H. Kissinger, W. Lam, T. Friedman; Szerzej: A. Kukliński, *The geostrategic reconfiguration of the global scene*, [w:] *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, pod red. A. Kukliński i K. Pawłowski, Nowy Sącz 2010, s. 290.

dysponowanie rozległą, paneuropejską infrastrukturą przesyłu surowców energetycznych, potencjał militarny oraz pozycja jednego z największych eksporterów broni i technologii nuklearnych, to instrumenty, za pomocą których Rosja odzyskuje status mocarstwa światowego. To także argumenty, z którymi muszą się liczyć przede wszystkim kraje „zespólone z Rosją geopolitycznie”. Szczególnie dotyczy to Niemiec i Polski. Niemcy należy postrzegać jako realnego i niekwestionowanego lidera polityczno-gospodarczego UE, zaś Polskę jako niekwestionowanego lidera wśród „nowych” członków Wspólnoty, kraj leżący pomiędzy Niemcami i FR, który związany jest z tymi państwami siecią skomplikowanych relacji historycznych, politycznych i gospodarczych.

Światowy kryzys pokazał przewagę ekonomii nad polityką, innowacyjnej działalności nad zachowawczą postawą, strategicznego myślenia nad samozadowoleniem. Taki kształt rzeczywistości jest również dostrzegany w Rosji. Tamtejsze elity przekonują się (choć proces ten przebiega bardzo powoli), że nie istnieje alternatywa wobec szeroko rozumianej modernizacji gospodarczej, politycznej i społecznej, czyli wobec ogólnosystemowej zmiany<sup>2</sup>. Nasuwa się zatem pytanie, kto będzie dla FR najbardziej pożądanym partnerem, który pomoże jej w przyszłości osiągnąć zamierzone cele modernizacyjne? Wiadomo bowiem, że samodzielnie Rosja nie jest w stanie takich celów osiągnąć. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna. Obecnie można przypuszczać, że takim partnerem wcale nie musi być UE, zaś jednym z najpoważniejszych „pomocników” będą Niemcy, które konsekwentnie od czasów Ostpolitik kanclerza Willy`ego Brandta, a więc od lat ponad czterdziestu, budują swoją obecność w rosyjskiej gospodarce i polityce zagranicznej. Jedno można założyć na pewno: te państwa, które zaangażują się w procesy modernizacyjne w Rosji zyskają uprzywilejowany dostęp do jej potencjału ekonomicznego, co z kolei wzmocni ich pozycję w globalnej polityce i gospodarce.

### **Szczególna rola Niemiec w Unii Europejskiej – lider polityczny, wiodąca gospodarka**

Trawiona kryzysem gospodarczym UE objawiła swoją słabość, wynikającą z zatracania kulturowej tożsamości i zdolności do innowacji<sup>3</sup> oraz braku rzeczywistej integracji polityk ekonomicznych państw członkowskich. Także istniejące duże rozbieżności pomiędzy ogólnie rozumianymi interesami narodowymi uczestników Wspólnoty skłaniają ku tezie, że przed UE pojawił się wybór:

<sup>2</sup> *K sojuszu Jewropy*, Analiticeskij dokład rossijskoj grupy międunarodnego diskussionno-go kłuba „Wałdaj”, paragraf 2.3: Wnutori sebja, Sankt Petersburg–Kiži–Wałaam, Moskwa, 31 awgusta–7 sientjabrja 2010, s. 17. Materiał w posiadaniu autora.

<sup>3</sup> A. Kukliński, *Europa Quo Vadis? Lower Silesian Conference. June 10–13 2010. A programmatic paper*, [w:] *Europa Quo Vadis? Lower Silesian Conference*, Wrocław 2010, s. 19.

podążyć w stronę federalizmu i uruchomić proces odrodzenia albo zmierzać nieuchronnie w kierunku bankructwa idei integracyjnej, konserwując strukturę, która coraz bardziej nie będzie w stanie sprostać wyzwaniom przyszłości, kształtowanym przez globalizację, nowe technologie i zmiany społeczne oparte na innowacyjności i kreatywności społeczeństw<sup>4</sup>.

Konieczność rozwiązania powyższego dylematu sprawiła, że państwem wiodącym w tym procesie okazały się Niemcy, niezależnie od starań Francji, która chce być uważana za równorzędną siłę naprawiającą Wspólnotę. Analiza aktywności Berlina na scenie europejskiej, szczególnie w latach 2011–2012, daje pewność, co do niekwestionowanego niemieckiego przywództwa w Unii. Berlin jest także niepodważalnym ośrodkiem kształtowania polityki wschodniej UE<sup>5</sup>, opartej, między innymi, o programy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) i Partnerstwa Wschodniego. Dla niniejszych rozważań ważny jest fakt, że program Partnerstwa Wschodniego – flagowa polska inicjatywa (skonstruowana i uruchomiona wspólnie ze Szwecją) – nie funkcjonowałaby bez poparcia Berlina, czego efektem jest obiektywne zwiększenie znaczenia Polski dla rosyjskiej polityki zagranicznej<sup>6</sup>.

Inną, ważką rolę Niemiec jest wpływ na kształtowanie systemu bezpieczeństwa na obszarze Europy Środkowo – Wschodniej. Niemiecka polityka zagraniczna realizowana w stosunku do Rosji jest jednym z głównych czynników stabilności i relatywnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego w tej części kontynentu europejskiego<sup>7</sup>.

Z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej realizowanej w stosunku do Białorusi, Ukrainy, państw kluczowych dla Warszawy ze względów geopolitycznych oraz kwestii energetycznych, stanowisko Niemiec wobec tych krajów w sposób istotny wpływa, a nawet determinuje powodzenie polskich działań na arenie międzynarodowej. Berlin skłania się do traktowania obszaru Białorusi, Mołdawii, a przede wszystkim Ukrainy, jako terytorium przenikania się interesów rosyjskich i europejskich – niektórzy eksperci określają obszar tych trzech państw mianem „zachodzących na siebie przestrzeni integracyjnych” (ueberlappende

<sup>4</sup> A. Kaletsky, *Capitalism 4.0 – The birth of a new economy in the aftermath of crisis*, New York 2012, s.5.

<sup>5</sup> A. Drzewicki, *Mieжду „Partnerstwem wo imia modernizacji” i „Wostocznym Partnerstwem” – niemieckije widienije wostocznoj polityki Jewropejskogo Sojuzu*, [w:] *Aktualni problemy miżnarodnich widnosin*, wydruk 97/czastina II, KNU IMW, Kyjiw 2011, s. 13.

<sup>6</sup> R. Foks, *Polsko – ukraińskie otnoszenija na fonie normalizacji polsko-rossijskich otnoszenij w 2010 g.*, [w:] *Aktualni problemy miżnarodnich widnosin*, wydruk 97/czastina II, KNU IMW, Kyjiw 2011, s. 37.

<sup>7</sup> E.J. von Studnitz, *Deutschland und Russland. Besondere Partner: Einsichten und Entwicklungen*, [w:] *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Hamburg–Berlin–Bonn 2009, s. 181–182.

Integrationsraeume)<sup>8</sup>. Taki stan rzeczy powoduje, że wpływ interesów Niemiec na kształt polityki wschodniej UE jest czynnikiem, który musi być uwzględniany w polskiej polityce wschodniej niezależnie od tego, czy jest ona postrzegana jako składowa polityki UE, czy też jako byt samodzielny i niezależny.

### Niemiecko-rosyjskie partnerstwo strategiczne

Czym są Niemcy dla Rosji, a czym Rosja dla Niemiec? Odpowiedź na to pytanie jest kluczem do zrozumienia znaczenia stosunków niemiecko-rosyjskich dla polskiej polityki zagranicznej.

Relacje pomiędzy Berlinem i Moskwą należy oceniać w kategoriach strategicznych. Niezależnie od poziomu na jakim znajduje się w danym momencie zaangażowanie polityczne każdej ze stron, jaką „temperaturą” charakteryzuje się dialog dyplomatyczny pomiędzy nimi oraz bez względu na to jak obie strony różnią się w podejściu do zjawisk występujących na świecie lub w ich wewnętrznych przestrzeniach społeczno-gospodarczych, jedno jest niezmiennie: wysoka współzależność ekonomiczna zapewniająca szeroko rozumiane bezpieczeństwo i generująca dla obu krajów ogromne korzyści finansowe, a tym samym umacniając je politycznie. W powszechnej opinii Niemców współpraca ekonomiczna z Rosją jest fundamentem stosunków z tym krajem, zaś rosyjska strona jest nawet przekonana, że żadne stosunki gospodarcze nie są tak dobre jak te z Niemcami<sup>9</sup>. To właśnie owa współzależność ekonomiczna nadaje stosunkom niemiecko-rosyjskim status strategiczności.

Należy mieć jednak świadomość, że Niemcy wypracowywali kształt obecnych, strategicznych stosunków z Rosją przez dziesięciolecia: od czasów kanclerza Konrada Adenauera poprzez Ostpolitik Brandta, która określiła ich fundament, aż do okresu schroederowskiego, w którym to czasie nastąpiło największe zbliżenie rosyjsko-niemieckie. Polityka niemiecka w stosunku do Rosji, realizowana z żelazną konsekwencją, niezależnie od proveniencji poszczególnych rządów, może być swoistym „benchmarkiem” budowania dwustronnych relacji międzypaństwowych z odmiennym i trudnym partnerem. Kształtowana w oparciu o wiedzę pochodząca z rozbudowanego zaplecza analitycznego, posługująca się umiejętnie dyplomacją, wykorzystująca potencjał organizacji typu soft power stała się jednym z filarów teraźniejszej pozycji Niemiec na arenie międzynarodowej.

Związki gospodarcze pomiędzy Niemcami i Rosją są kształtowane przez niezmiernie silne lobby finansowo-przemysłowe, które posiada bezpośredni,

<sup>8</sup> R. Foks, *Wpływ „nowoj” niemieckoj schidnoj politiki na formu widnosin Jewropejskogo Sojuszu i Ukrainy*, [w:] *Aktualni problemy miżnarodnich widnosin*, wyпуск 69/czastina I, KNU IMW, Kyjiw 2007, s. 30.

<sup>9</sup> J. Peters, *Rosja w oczach niemieckich ekspertów*, [w:] *Rosja dziś i jutro. Opinie polskich i niemieckich ekspertów*, praca zbiorowa pod red. A. Łady, Warszawa 2010, s. 87.



decydujący wpływ na działania polityczne<sup>10</sup>. Zatem, jednym z głównych celów niemieckiej polityki zagranicznej odnośnie FR jest zabezpieczenie realizacji interesów wspomnianego lobby, co jest logiczne i w pełni zrozumiałe. Przede wszystkim, polityka niemiecka w stosunku do Rosji ma za zadanie bezwzględnie zapewnić bezpieczeństwo surowcowe i energetyczne niemieckiego przemysłu. Dla urzeczywistnienia tego celu Berlin stosuje od lat Realpolitik, umiejętnie neutralizując, na przykład, krytykę Polski i państw bałtyckich oraz pozyskując poparcie zachodnioeuropejskich ośrodków decyzyjnych. Projekt Nord Stream, rosyjsko-niemieckie przedsięwzięcia kapitałowe, zapewnienie miejsc niemieckim przedstawicielom w gremiach nadzorczych rosyjskich firm energetycznych oraz wpływowej reprezentacji udziałowców<sup>11</sup>, świadczy o sile Berlina i słabości oponentów. Solidarność i lojalność, jakiej oczekują kraje czujące się zagrożone ze strony Rosji, których źródłem powinna być idea europejskiej integracji, rozbijają się w puch w zderzeniu z niemieckimi interesami narodowymi. Z takiego stanu rzeczy doskonale zdaje sobie sprawę Kreml i wykorzystuje to do zwiększania swoich wpływów w Europie Zachodniej, traktując Niemcy jako „orędownika, który otwiera drzwi do Unii Europejskiej”<sup>12</sup>.

### **Polska polityka na obszarze postradzieckim**

Polska polityka wschodnia znajduje się w okresie rezygnacji z implementacji „mitu giedroyciowskiego”<sup>13</sup> – tak zwanej *koncepcji ULB* sformułowanej przez Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, która naturalnie się zdewaluowała w obliczu: a) skomplikowanych relacji międzynarodowych funkcjonujących w Europie Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji na Ukrainie i Białorusi; b) kształtu stosunków niemiecko-rosyjskich, unijno-rosyjskich i unijno-ukraińskich; c) rzeczywistych polskich możliwości polityczno-międzynarodowych oraz finansowych-gospodarczych. Obecnie można zaobserwować proces pragmatyzacji i racjonalizacji polskiej polityki wschodniej. Zachodzi on na trzech płaszczyznach: wpisania polskiej polityki wschodniej w nurt polityki zewnętrznej UE (Partnerstwo Wschodnie, Europejska Polityka Sąsiedztwa),

<sup>10</sup> Wyrazicielem niemieckich interesów gospodarczych w Rosji oraz na całym obszarze postradzieckim wobec rządu niemieckiego jest organizacja Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (Komisja Wschodnia Niemieckiej Gospodarki), skupiająca najważniejsze i najbardziej wpływowe niemieckie firmy, korporacje i instytucje finansowe.

<sup>11</sup> R. Kasprów, *Racja stanu iluzji*, „Nowe Sprawy Polityczne” 2007, nr 1 (32), s. 21–23.

<sup>12</sup> J. Peters, *op.cit.*, s. 81.

<sup>13</sup> Pojęcie to zostało sformułowane przez wrocławskiego socjologa prof. Zbigniewa Kurcza; Zob. Z. Kurcz, *Mit giedroyciowski wobec wyzwań polskiego sąsiedztwa na Wschodzie*, [w:] *Pogranicza i multikulturalizm w warunkach Unii Europejskiej: Implikacje dla wschodniego pogranicza Polski*, t. 2, Białystok 2004; Innym krytykiem implementacji koncepcji ULB w polskiej polityce wschodniej po 1989 r. jest historyk, prof. Czesław Partacz.

powolnej normalizacji stosunków polsko-rosyjskich oraz bliskiej współpracy politycznej Warszawy z Berlinem.

W polskiej dysypcie publicznej dotyczącej polityki wschodniej często podnoszony jest następujący problem: czy rezygnacja z budowania stosunków z najbliższymi sąsiadami (Białorusią i Ukrainą) w duchu koncepcji J. Giedroycia oraz normalizowanie stosunków z Moskwą jest akceptacją rosyjskiej polityki prowadzonej w celu odzyskania dawnej strefy wpływów i reintegracji obszaru postradzieckiego, a przez to zaniechaniem działań przeciwko rosyjskiemu neoimperializmowi? Odpowiedź jest w zasadzie jednoznaczna – nie. Chociaż Rosja reintegruje z sukcesem obszar postradziecki, co rzeczywiście jest przejawem neoimperializmu, to Polska po prostu nie dysponuje odpowiednimi instrumentami, żeby temu procesowi przeciwdziałać.

Należy zdawać sobie sprawę, że po 1989 r. polska polityka zagraniczna nigdy nie miała potencjału umożliwiającego nawiązanie skutecznej rywalizacji z Rosją. Drobne sukcesy na tym polu, jak choćby zaangażowanie podczas tzw. pomarańczowej rewolucji na Ukrainie, czy skuteczna reakcja śp. Prezydenta L. Kaczyńskiego podczas rosyjskiej inwazji na Gruzję w 2008 r. miały charakter niespójnych, politycznych działań taktycznych, które nie przekuły się w efekt strategiczny i trwałe. Jak już wspomniano, takiego potencjału polska polityka wschodnia nie posiada także obecnie. Warszawa nie jest w stanie wpływać, ani na sytuację na Ukrainie, ani tym bardziej na Białorusi, nie wspominając o innych krajach obszaru postradzieckiego. Siła politycznego i militarnego oddziaływania FR sprawiła, że Gruzja nie została członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego (The North Atlantic Treaty Organization, NATO), Ukraina jest spychana z drogi prowadzącej ją do UE, a Białoruś pozostaje w cieniu zapomnienia.

Polska polityka wschodnia jest „deklaratywna”. Najczęściej stosowanymi instrumentami w stosunku do państw obszaru postradzieckiego – stosując nomenklaturę zaczerpniętą z mediów – są: „udzielanie poparcia”, „apelowanie”, „rozmowy na wysokim szczeblu”, „wizyty państwowe”, „prowadzenie konsultacji”, „ocenie i komentowanie”, „prowadzenie dialogu”, i tak dalej. Wszystko to można nazwać „miękką dyplomacją”, która niestety nie jest bardzo skuteczna. Do „twardej dyplomacji” – realizowanej w oparciu o konkretne narzędzia finansowe – można jedynie zaliczyć trzy instrumenty: program Partnerstwo Wschodnie, projekty dyplomacji obywatelskiej oraz działalność polskich podmiotów gospodarczych. Dla porównania: Niemcy w 2011 r. wydały na pielęgnowanie stosunków kulturalnych z zagranicą (*Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland*) 713,925 mln euro<sup>14</sup>, zaś w budżecie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych

<sup>14</sup> Źródło: OffenerHaushalt: Der transparente Bundeshaushalt, <http://bund.offenerhaushalt.de> (20 IX 2012).

(MSZ) na rok 2012 przewidziano na podobne cele (działalność informacyjną i kulturalną za granicą) 46 mln złotych<sup>15</sup>. Program Partnerstwa Wschodniego dysponuje okresie od 2010 do 2013 r. środkami w wysokości 600 mln euro, czyli średnio 150 mln euro rocznie, co stanowi zaledwie 21% sumy jaką Niemcy wydają jedynie na politykę kulturalną realizowaną za granicą. Jeśliby przyjąć założenie, że realizacja *konceptji ULB* byłaby tak samo ważna po 1989 r. dla Polski jak *Ostpolitik* dla RFN po zjednoczeniu kraju, to warto wiedzieć, że Niemcy w latach 1990–1994 wydały na osiągnięcie swoich celów (w postaci udzielonej pomocy finansowej): ok. 100 mld DEM w Rosji i krajach Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) oraz 37 mld DEM w państwach Europy Środkowo – Wschodniej (w tym ok. 10 mld DEM w Polsce)<sup>16</sup>. Autor przytacza te dane, by zobrazować tezę, że bez konkretnej bazy finansowej Polska nie będzie w stanie prowadzić efektywnej polityki w Europie Wschodniej. Warszawa jest i będzie skazana na „deklaratywność” oraz zagłębianie się w nurt polityki wschodniej UE, której liderem są Niemcy – i to pod warunkiem, że Unia wyjdzie zwycięsko z kryzysu jakim jest owładnięta.

Integrowanie polskiej polityki wschodniej z polityką UE jest właściwym posunięciem. Zwiększanie przez Warszawę własnego udziału w procesie decyzyjnym kształtującym wymiar wschodni EPS jest jak najbardziej pożądane. Unia w latach 2007–2013 przeznaczyła na rozwijanie współpracy z państwami obszaru postradzieckiego środki w wysokości ok. 4 mld euro, zaś w latach 2014–2020 planowane jest zwiększenie budżetu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (The European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI), który obsługuje od strony finansowej EPS, o dalsze 50%<sup>17</sup>.

## **Polska, członek Unii Europejskiej – pomiędzy Niemcami i Rosją**

Z punktu widzenia polskich interesów Rosja jest obecnie jednym z najważniejszych partnerów polityczno-gospodarczych. Wybiegając myślą w przyszłość (perspektywa 30 lat) można zaryzykować stwierdzenie, że Rosja jest dla Polski nawet ważniejszym partnerem politycznym niż Stany Zjednoczone. Chodzi tu oczywiście o partnera (w odróżnieniu od kategorii sojusznika), z którym

<sup>15</sup> *Budżet MSZ w 2012 r. niższy od tegorocznego o ponad 79 mln zł*, Gazeta Prawna.pl Biznes, 6 V 2011 r., [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/511369,budzet\\_msz\\_w\\_2012\\_r\\_nizszy\\_od\\_tegorocznego\\_o\\_ponad\\_79\\_mln\\_zl.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/511369,budzet_msz_w_2012_r_nizszy_od_tegorocznego_o_ponad_79_mln_zl.html) (7 IX 2012).

<sup>16</sup> E. Cziomer, *Zarys historii powojennych Niemiec 1945–1995*, Warszawa–Kraków 1997, s. 325.

<sup>17</sup> Budżet ENPI na lata 2007–2013 dysponuje środkami finansowymi w wysokości 11,18 mld euro, z czego 33% środków przeznaczono na wymiar wschodni EPS; *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, PolskawUE.gov.pl, <http://polskawue.gov.pl/Europejska,Polityka,Sasiedztwa,7968.html> (5 IX 2012).

prowadzi się ustawiczne negocjacje polityczne oraz współpracuje i rywalizuje na rzecz realizacji własnych interesów.

Z punktu widzenia rosyjskich interesów Polska nie jest aż tak istotnym partnerem dla Moskwy. Co prawda Kreml dostrzega rosnące znaczenie Polski w UE oraz to, że Polska jest jednym z jej ważniejszych europejskich partnerów gospodarczych, jednak poczucie to wynika jedynie z przesłanek statystycznych i krótkookresowych analiz niż zakorzenionego światopoglądu. Świat widziany z Kremła (w ogromnym, rzecz jasna, uproszczeniu) to przede wszystkim Stany Zjednoczone, Chiny i Japonia w Azji, Brazylia w Ameryce Południowej i oczywiście Niemcy w Europie. Nawet Unia Europejska posiada niższy status, ze względu na nieposiadanie cech federacji oraz upodobanie i przywiązanie rosyjskich elit do uprawiania polityki zagranicznej w układach bilateralnych. Innymi słowy Polska w polityce zagranicznej Rosji jest ujmowana w kategoriach taktycznych (taktyki politycznej), w przeciwieństwie, na przykład, do Niemiec, które są rozpatrywane w kategoriach strategicznych (strategii politycznej).

Niwelacja dysbalansu w stosunkach wzajemnych Polski z Rosją (zwiększanie znaczenia Polski w polityce zagranicznej Rosji) jest możliwa jedynie poprzez zmierzającą ku federalizmowi integrację europejską, w którym to procesie Polska będzie zdobywać coraz to większy autorytet i wagę poprzez budowanie coraz ściślejszej kooperacji gospodarczej pomiędzy obu krajami, objawiającej się wzrostem obecności polskich towarów, usług i inwestycji na rynku rosyjskim.

Krytycy tej tezy mogą oczywiście przyjąć założenie, że wymóg zwiększania przez Polskę podmiotowego znaczenia w rosyjskiej polityce zagranicznej nie jest uzasadniony, gdyż w stosunkach pomiędzy dwoma państwami każde z nich posiada *a priori* zagwarantowaną równorzędność podmiotową. Jeśli zaś takowa nie występuje, to strona poszkodowana ma prawo domagać się ustanowienia relacji w oparciu o „równorzędne partnerstwo” i spełnieniem takiego żądania warunkować dalszy rozwój stosunków dwustronnych<sup>18</sup>. W opinii autora niniejszego opracowania podejście takie byłoby błędem, gdyż historia rosyjskiej dyplomacji (także amerykańskiej, niemieckiej i wielu innych) dowodzi, że stosunki pomiędzy państwami kształtują interesy i realnie posiadana siła do ich urzeczywistnienia<sup>19</sup>. Polska może uzyskać taką siłę jedynie poprzez zwiększanie swojego potencjału gospodarczego oraz pozycji w UE i NATO. Samodzielne budowanie przez Polskę potencjału gospodarczego, politycznego oraz militarnego w układzie geopolitycznym określonym przez sąsiedztwo Rosji i Niemiec jest raczej niewykonalne.

<sup>18</sup> Typowym przykładem takiego podejścia w stosunku do Rosji w polskiej polityce zagranicznej była taktyka rządu przyjęta w latach 2005–2007.

<sup>19</sup> Kwestia ta jest znakomicie przedstawiona w książkach dwóch wybitnych teoretyków i praktyków dyplomacji Henry Kissingera i Wiktora Popowa; Zob. H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 2002, s. 884–921; W. I. Popow, *Sowremennaja diplomatia*, Moskwa 2010, s. 450–454.

Rozwój cywilizacyjny państwa polskiego, wzrost dobrobytu i zamożności obywateli mogą być osiągnięte między innymi poprzez zwiększenie polskiej obecności gospodarczej na Wschodzie. Kluczem do osiągnięcia takich zamierzeń jest normalizacja i pragmatyzacja w sferze stosunków polsko-rosyjskich.

W związku powyższym należy próbować przewidzieć kształt międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych zarówno w przypadku, gdyby Rosji udało się dokonać zmian modernizujących kraj, jak i w przypadku ich niepowodzenia. Jednak niezależnie od rozwoju sytuacji Polska musi zwiększać swoje podmiotowe znaczenie w rosyjskiej polityce zagranicznej i kształtować korzystne dla siebie relacje z tym krajem, aby zapewnić realizację swoich interesów gospodarczych.

Strategiczne stosunki niemiecko-rosyjskie interpretowane są w Polsce przez różne środowiska i ugrupowania, nawołujące do „strachu przed Rosją i Niemcami”, jako główne zagrożenie dla polskiej racji stanu. W opinii autora tego opracowania nie jest to ocena właściwa. W kontekście strategicznej, niemiecko-rosyjskiej współpracy gospodarczej i politycznej, największym zagrożeniem dla polskiej racji stanu i realizacji polskich interesów na arenie międzynarodowej, w szczególności na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej, jest niewłaściwe kształtowanie polskiej, wewnętrznej przestrzeni społeczno-ekonomicznej, które powinno mieć za cel stworzenie przejrzystego systemu prawa, przeprowadzenie wielu zmian systemowych na rzecz innowacyjnej gospodarki i kreatywnego społeczeństwa. Dążenie do spełnienia tych postulatów daje szansę do osiągnięcia przez Polskę, oczywiście w perspektywie pokoleniowej, statusu geopolitycznego zbliżonego do tego jaki będą posiadać jej dwaj najwięksi sąsiedzi.

Można także przyjąć założenie, że jeśli Rosja nie przeprowadzi wspomnianej już ogólnosystemowej zmiany, to utraci status supermocarstwa i za lat trzydzieści może nie posiadać już tak istotnego znaczenia dla polskiej polityki zagranicznej, jakie posiada obecnie. Będzie to oznaczać zmianę uwarunkowań geopolitycznych w najbliższym otoczeniu Polski oraz wzrost zagrożenia zewnętrznego, bowiem każde osłabienie wschodniego sąsiada lub jego destabilizacja będzie stymulować do działania egzystujące tam siły odśrodkowe, utożsamiane z imperiaлизmem, militaryzmem i szowinizmem. Innymi słowy tylko Rosja zmodernizowana politycznie, społecznie i gospodarczo, której szerokie rzesze obywateli będą wierzyć w perspektywę rozwoju cywilizacyjnego i wzrostu dobrobytu nie będzie niebezpieczna dla polskiej racji stanu. Stabilność w naszej części Europy wymaga, aby państwo rosyjskie było nowoczesne ekonomicznie i stabilne politycznie (niekoniecznie demokratyczne w rozumieniu zachodnich standardów). Spełnienie takiego scenariusza wymaga prowadzenia przez UE polityki na rzecz coraz większego angażowania tamtejszej gospodarki oraz społeczeństwa w europejski

proces integracyjny. Taką strategię realizują Niemcy i można zaryzykować stwierdzenie, że Polska powinna popierać w przyszłości wspomnianą politykę.

Kwestią warunkującą przyszłe polskie sukcesy w polityce wschodniej jest rzeczywista zdolność konkurowania polskiej gospodarki na rynkach FR i WNP z gospodarkami innych państw, w szczególności z Niemiec. W tym względzie fakt, że Polska i Niemcy są członkami UE, że współpracują w sferze politycznej, nie posiada żadnego znaczenia. W rywalizacji gospodarczej nie obowiązują zasady solidarności i lojalności. Obrazuje to przykład budowy gazociągu Nord Stream. Taki stan rzeczy uświadamia, że źródłem polskiego sukcesu gospodarczego na rynkach zagranicznych, w szczególności w Europie Wschodniej jest prowadzenie przez polskie władze nowoczesnej, efektywnej i konsekwentnej polityki wewnętrznej.

### **Polska pomiędzy historyczną a pragmatyczną polityką zagraniczną**

Trudna i skomplikowana polsko-rosyjska historia, jak również stereotypy i uprzedzenia, tworzą najbardziej istotną barierę na drodze do normalizacji i modernizacji stosunków pomiędzy obu krajami. Wizyta Cyryla I Patriarchy Moskiewskiego i całej Rusi w Polsce (16–19 VIII 2012 r.) udowodniła, że polsko-rosyjskie pojednanie w sferze mentalnej jest możliwe, jednak będzie to proces żmudny i długotrwały.

Wielu Polaków, w tym przedstawicieli polskich elit prezentuje bardzo emocjonalny, często negatywny stosunek do współczesnej Rosji, jako bytu politycznego odpowiedzialnego za wszelkie krzywdy jakich Polacy doznali w przeszłości ze strony wschodniego sąsiada. To uzasadnione poczucie krzywdy, której strona rosyjska nawet symbolicznie nie w pełni zadośćuczyniła, powoduje, że sprawy historyczne jeśli nie dominują w stosunkach polsko-rosyjskich, to stanowią ważny element polskiej taktyki politycznej w relacjach z Moskwą, a także Moskwy w relacjach z Warszawą.

Pojawia się zatem fundamentalne pytanie, czy warunkiem *sine qua non* normalizacji i modernizacji stosunków polsko-rosyjskich jest zadośćuczynienie polskim krzywdom uczynionym przez Rosję? Odpowiedź na to pytanie będzie zależna od tego, jakie polskie środowisko polityczne będzie ją formułowało. Owe zróżnicowanie powoduje, że polska polityka wschodnia cechuje się brakiem długofalowej konsekwencji w jej implementacji, co wynika także z nie wypracowania ponadpartyjnej strategii i koncepcji jej realizacji.

Inną sprawą jest to, że Rosja nie jest w stanie przeprowadzić zadowolających Polaków działań w sprawach historycznych z następujących powodów: a) jej elity nie wyznają tych samych wartości co polskie oraz kierują się w swoim postrzeganiu Rosji w świecie dogmatem *gosudarstwestroitelstwa i dierżawnosti*; b) kwestie

historyczne stanowią dogodny instrument taktyki politycznej w relacjach z Polską. Nie należy zatem oczekiwać rozwiązania spornych kwestii historycznych w najbliższej przyszłości.

Normalizacja stosunków z FR jest nieodłącznie związana z przeniesieniem akcentów w polskiej polityce ze spornych spraw historycznych na kwestie współczesne, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy gospodarczej i naukowo-kulturalnej. Taki proces został uruchomiony przez polską dyplomację już w 2008 r. na skutek dojścia do władzy w Polsce przedstawicieli środowiska liberalnego.

Nie należy jednak odsuwać polityki historycznej w cień, gdyż pełni ona ważną rolę miernika intencji strony rosyjskiej oraz systemu ostrzegającego Polskę, a także świat demokracji zachodnich, przed wzrostem rosyjskiego autorytaryzmu i neoimperializmu. Trzeba także przekonywać Moskwę, że polska polityka historyczna nie jest przejawem antyrosyjskości, lecz antysowieckości i antytotalitaryzmu<sup>20</sup>.

### **Trójstronna kooperacja**

Pragmatyzm w polskiej polityce wschodniej, w szczególności w stosunkach polsko-rosyjskich winien oznaczać otwartość na kooperację, skupienie się na sprawach determinujących współczesność i przyszłość, stworzenie warunków dla kontaktów międzyludzkich na różnych płaszczyznach życia społecznego i gospodarczego oraz wpisanie relacji z partnerami z Europy Wschodniej w europejski proces integracyjny.

Pragmatyzm w polskiej polityce wschodniej powinien zasadać się na bliskiej współpracy z Niemcami, jako liderem w obszarze polityki wschodniej UE. Ten swoisty polsko-niemiecki alians warto wykorzystać do budowy nowego rozdziału w stosunkach Polski z FR. W tej swoistej trójstronnej kooperacji Polska miałaby możliwość monitorowania rozwoju strategicznego niemiecko-rosyjskiego partnerstwa i reagowania w przypadku naruszania polskich, żywotnych interesów. Oczywiście wymagałoby to także od Warszawy uwzględniania i godzenia się z wieloma politycznymi i gospodarczymi aspiracjami Niemiec i Rosji, ale przecież realna polityka jest sztuką kompromisów

Jeszcze raz należy podkreślić, że Polska nie posiada potencjału do prowadzenia samodzielnej polityki wschodniej, która byłaby skuteczna, czyli zapewniała realizację żywotnych polskich interesów w Europie Wschodniej. Rezygnacja z próby uczestniczenia w trójstronnej kooperacji z Niemcami i Rosją będzie skutkować wykluczeniem, a w najlepszym wypadku marginalizacją Polski jako wpływowego aktora na scenie międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem

<sup>20</sup> T. Kisielewski, *Polska „historyczna polityka zagraniczna”*, „Nowe Sprawy Polityczne” 2007, nr 1 (32), s. 14.

polityki dotyczącej państw z obszaru postradzieckiego. Przykłady efektów takiego wykluczenia (marginalizacji) można znaleźć w polskiej polityce zagranicznej prowadzonej w latach 2005–2007. Pozostaje mieć nadzieję, że *historia magistra vitae est*.

### S u m m a r y

#### ***Polish Eastern policy vs. Germany and Russia: tripartite co-operation or political alienation***

*The special position of Russia in a globalized economy, as well as the undisputed leadership of Germany in the European Union pose new foreign policy challenges for Poland, and in particular for the manner of its implementation towards the former Soviet states. The article discusses selected determinants of the Polish Eastern policy which indicate the compulsive need for normalization and pragmatization of the Polish-Russian relations. Germany and the German-Russian strategic partnership constitute a special factor in developing relations between Warsaw and Moscow. While analysing mutual interdependences in the Warsaw-Berlin-Moscow arrangement and economic determinants of the Polish foreign policy, the author proves that Poland needs to pursue challenging tripartite cooperation with Germany and Russia on the basis of instruments provided by the European Union.*



MIROSLAW HABOWSKI  
Uniwersytet Wrocławski

## SYSTEM RZĄDÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO UWARUNKOWANIE POLSKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ

Pojęcie „system rządów” w nauce prawa konstytucyjnego oznacza relacje pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>1</sup>. W naukach politycznych synonimiczne znaczenie posiada jedno ze znaczeń terminu „reżim polityczny”<sup>2</sup>. Obie nauki wyróżniają dwa „czyste” systemy rządów (reżimy polityczne): prezydencki i parlamentarny, odnotowując zarazem istnienie form pośrednich (prezydencko-parlamentarnego, semiprezydenckiego, półprezydenckiego, prezydenckiego)<sup>3</sup>.

Należy wskazać, że prowadzenie polityki zagranicznej jest kompetencją władzy wykonawczej, rola parlamentu jest tu z założenia ograniczona. W konsekwencji analizie poddane zostaną przede wszystkim relacje pomiędzy organami egzekutywy: Prezydentem RP i Radą Ministrów. Ponieważ po 1989 r. kolejne regulacje konstytucyjne w różny sposób określały wzajemne stosunki tych podmiotów dla ich prezentacji przyjmę kryterium chronologiczne, które zarazem umożliwi sprawdzenie, jak poszczególne modele systemu rządów wpływały na jakość polskiej polityki wschodniej.

Warto także odnotować, że o ile przed 1989 r. zarówno Polska, jak i ówczesne republiki związkowe Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) miały zbliżony ustrój polityczny, o tyle w późniejszym okresie Rzeczpospolita Polska (RP) w znacznym stopniu przyjęła rozwiązania ustrojowe zbliżone do zachodnioeuropejskich demokracji, natomiast jej wschodni sąsiedzi wypracowali

---

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 436.

<sup>2</sup> A. Antoszewski, *Reżim polityczny*, [w:] *Studia z teorii polityki. Tom I*, pod red. A. W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1999, s. 89–104; Tamże analiza wszystkich znaczeń pojęcia „reżim polityczny”.

<sup>3</sup> B. Banaszak, *op.cit.*, s. 439–442; A. Antoszewski, *op.cit.*, s. 98 – 100.

różne modele reżimów autorytarnych. Rodzi to pewne napięcia we wzajemnych stosunkach, które są kolejną odsłoną wielowiekowego konfliktu pomiędzy polską kulturą polityczną opartą na ideale obywatelskiej wolności a moskiewską kulturą polityczną opartą na idei imperialnej<sup>4</sup>.

### **Polska polityka wschodnia w okresie obowiązywania konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. znowelizowanej ustawą z 7 IV 1989 r. i następnymi**

Realizując ustalenia zawarte podczas obrad Okrągłego Stołu dnia 7 IV 1989 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie Konstytucji PRL. Podtrzymano, bardziej formalnie niż faktycznie, zasadę jednolitości władzy państwowej z Sejmem jako jej „najwyższym organem”. Otrzymał on nawet pewne nowe kompetencje, wśród nich obowiązek uzyskiwania jego zgody na ratyfikację dwóch kategorii umów międzynarodowych<sup>5</sup>. Nowelizacja przywracała jednak do istnienia Senat, jako drugą izbę parlamentu, co osłabiło pozycję Sejmu w procesie ustawodawczym<sup>6</sup>. Za szczególnie istotną zmianę należy uznać zastąpienie Rady Państwa instytucją Prezydenta, także posiadającego szereg kompetencji, wyraźnie od Sejmu niezależnego i posiadającego rozległe uprawnienia w procesie tworzenia i odwoływania Rady Ministrów. Tą ostatnią w dalszym ciągu Konstytucja określała jako „naczelnym wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej”<sup>7</sup>. Należy zwrócić uwagę na „splatanie się” kompetencji, zadań i funkcji Prezydenta i Rady Ministrów. Zgodnie z art. 32 Konstytucji Prezydent był najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, miał obowiązek czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji PRL, strzec suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium Rzeczypospolitej oraz, co szczególnie istotne z punktu widzenia badania polskiej polityki wschodniej, był organem „stojącym na straży przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych”<sup>8</sup>. Nie ulega wątpliwości,

<sup>4</sup> A. Nowak, *Polityka wschodnia Polski: historyczne inspiracje i współczesne dylematy*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, pod red. A. Gila i T. Kapuśniaka, Lublin – Warszawa 2009, s. 135.

<sup>5</sup> Były to umowy pociągające za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa oraz wpływające na ustawodawstwo polskie (art. 32 g ust. 2). Nowela kwietniowa nie sprecyzowała formy udzielania zgody. W praktyce przybrała ona formę ustawy i w ten sposób także Senat stał się uczestnikiem procesu ratyfikacji umów międzynarodowych; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 112.

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3 (92), s. 17–19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 24.

że ustrojodawcy chodziło o przynależność Polski do struktur, poprzez które Związek Sowiecki realizował swą władzę nad państwami satelickimi (Układ Warszawski, Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej). Natomiast spośród kompetencji rządu należy wskazać przede wszystkim na zapisane w art. 41 pkt. 9 („sprawowanie kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami”) i 10 („sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych”)<sup>9</sup>.

Choć już w grudniu 1989 r. dokonano kolejnej nowelizacji Konstytucji (zmieniono m.in. nazwę państwa na Rzeczpospolita Polska), to zapisy dotyczące systemu rządów funkcjonowały do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji z 17 X 1992 r. Jednak w praktyce mamy w tym okresie dwie zdecydowanie różniące się wersje formalnie tego samego reżimu politycznego. Zdecydowane zwycięstwo „Solidarności” w wyborach w czerwcu 1989 r. spowodowało, iż choć Zgromadzenie Narodowe wybrało Wojciecha Jaruzelskiego na stanowisko Prezydenta PRL, to jego władza była słabsza niż by to wynikało z zapisów Konstytucji. Dalsze jego osłabienie potęgowała postępująca dezintegracja bloku wschodniego oraz silny kryzys gospodarczy i polityczny w ZSRR. W efekcie znacznie silniejszą pozycję niż by to wynikało z zapisów konstytucyjnych miała Rada Ministrów, kierowana przez premiera Tadeusza Mazowieckiego. Sytuacja uległa zmianie wraz z wyborem (w wyborach powszechnych – konsekwencja kolejnej nowelizacji Konstytucji z 27 IX 1990 r.) na Prezydenta RP Lecha Wałęsy. Miał on znacznie silniejszą legitymizację demokratyczną niż pochodzący tylko częściowo z wolnych wyborów Sejm. Co więcej, nowo powołany rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego opierał się w większym stopniu na zaufaniu Prezydenta niż Sejmowi. W odniesieniu do roku 1991 można stwierdzić, iż teza Pawła Sarneckiego, iż „nowela kwietniowa wprowadza sytuację, w której można mówić o rządzie jako przedłużeniu prezydentury”<sup>10</sup> stała się rzeczywistością. Kolejny okres rozpoczynają wybory parlamentarne, które nadały w pełni demokratyczną legitymizację Sejmowi i powołanemu przez niego rządowi Jana Olszewskiego, a następnie Hanny Suchockiej. Czynnikiem poważnie osłabiającym parlament (a w konsekwencji Radę Ministrów) była jego silna fragmentaryzacja polityczna. W efekcie rządy opierały się na słabej i wewnętrznie zróżnicowanej większości parlamentarnej. Poważnym osiągnięciem Sejmu I kadencji było uchwalenie Małej Konstytucji, której wejście w życie kończy pierwszy spośród poddanych analizie etapów ewolucji reżimu politycznego III RP.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 25; Szerzej na temat modelu władzy wykonawczej w noweli kwietniowej zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 25–45.

<sup>10</sup> P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 25.

Aktywność prezydenta W. Jaruzelskiego w dziedzinie polityki wschodniej przejawiała się w jego spotkaniach z goszczącymi w Polsce Władimirem Kriuczukowem (26 VIII 1989 r.), ówczesnym przewodniczącym Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti, KGB), oraz ministrem spraw zagranicznych ZSRR Eduardem Szewardnadze (25 X 1989 r.) oraz w wizycie w Związku Radzieckim (11–14 IV 1990 r.). Prezydent w ich trakcie realizował (zgodną z założeniami przyjętymi przez rząd) politykę „finlandyzacji”. W przyjętej 13 IV 1990 r. wspólnej deklaracji prezydentów RP i ZSRR uznano konieczność zachowania struktur Układu Warszawskiego do czasu stworzenia nowego ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa, deklarowano rozwój dobrosąsiedzkich stosunków opartych na poszanowaniu i równouprawnieniu partnerów. Odwołano się także do traktatów polsko-radzieckich z 1945 i 1965 r. Poruszono kwestie „białych plam” wzajemnej historii, zagadnienia gospodarcze oraz problematykę mniejszości narodowych. Obaj prezydenci pominęli milczeniem sprawę stacjonowania wojsk sowieckich w Polsce<sup>11</sup>. Ważnym osiągnięciem wizyty było otrzymanie dokumentacji dotyczącej zbrodni katyńskiej i oficjalne przyznanie się ZSRR do jej dokonania. Należy zauważyć, że w składzie delegacji towarzyszącej wówczas prezydentowi nie było min. K. Skubiszewskiego, który jednak w wystąpieniu sejmowym zaznaczył, że przebieg wizyty, przedstawione przez prezydenta stanowisko i tekst deklaracji były przedmiotem konsultacji prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych. Ponadto W. Jaruzelskiemu towarzyszyli w Moskwie liczni członkowie rządu, w tym także o solidarnościowym rodowodzie<sup>12</sup>.

Bez porównania większą aktywność wykazywał premier T. Mazowiecki. Za szczególnie ważne należy uznać jego rozmowę z W. Kriuczukowem (26 VIII 1989 r., w obecności „prezydenckiego” min. spr. wewn. Czesława Kiszczaka). Najważniejsza wydaje się wizyta premiera w ZSRR w dniach 24–27 XI 1989 r. Była to jego druga podróż zagraniczna – po wizycie w Watykanie i we Włoszech, co zrywało z tradycją PRL-u w tym względzie. Z działań podejmowanych przez min. K. Skubiszewskiego na szczególną uwagę zasługuje jego wizyta w ZSRR oraz w rosyjskiej, ukraińskiej i białoruskiej republikach związkowych. Polski minister realizował w ten sposób opracowaną w swym reSORCIE politykę dwutorowości<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Już 12 II 1990 r. rząd radziecki wydał oświadczenie o gotowości do podjęcia rozmów w sprawie wycofania swych wojsk z Polski. W dniu 13 II prezydent Jaruzelski, a dwa dni później „prezydencki minister” w rządzie T. Mazowieckiego, min. obrony narodowej Florian Siwicki oświadczyli, że jest na to za wcześnie; zob. P. Malewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989 – 1991*, Toruń 2008, s. 139.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 128, 131, 140–143.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 127–140, 143–154.

Z działalności Sejmu należy wyeksponować realizację funkcji kreacyjnej (powołanie na stanowisko premiera T. Mazowieckiego i członków jego rządu – w debatach sejmowych 24 VIII i 12 IX 1989 r. dużą uwagę poświęcono stosunkom z ZSRR) oraz funkcji kontrolnej (debata nad *exposé* min. Skubiszewskiego 26 IV 1990 r.)<sup>14</sup>. Warto także zwrócić uwagę na Senat, który stał się opiekunem Polonii i Polaków za granicą. Z racji w pełni demokratycznej legitymizacji oraz zdominowania przez solidarnościowy Obywatelski Klub Parlamentarny miał on dodatkowy atut w swych relacjach z Sejmem. To właśnie na forum Senatu min. Skubiszewski przedstawił założenia polityki wschodniej (7 IX 1990 r.). Także Senat przyjął historyczną uchwałę potępiającą akcję „Wisła” (3 VIII 1990 r.)<sup>15</sup>.

Dla pierwszego okresu prezydentury L. Wałęsy charakterystyczne jest wzmocnienie pozycji min. K. Skubiszewskiego<sup>16</sup> wobec premiera, zarazem jednak silniejsze powiązanie go z urzędem prezydenta. To na Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ) spoczywał trud negocjacji nowego traktatu polsko-radzieckiego, parafowanego przez wiceministra Jerzego Makarczyka w Moskwie 10 XII 1991 r., w okresie gdy ZSRR przechodził do historii. Jego upadek był bezpośrednią i nieoczekiwaną konsekwencją puczu w sierpniu 1991 r. Próba przewrotu zaskoczyła polskie władze. Prezydent L. Wałęsa dopiero 21 VIII przeprowadził rozmowę telefoniczną z prezydentem Rosji Borysem Jelcynem i udzielił mu poparcia, ale uważa się, że był to gest spóźniony (zwłaszcza w kontekście wcześniejszego braku zainteresowania propozycją jego wizyty w Warszawie w lutym 1991 r.)<sup>17</sup>. Według niektórych relacji premier J. K. Bielecki odwiódł prezydenta od zamiaru wysłania „wiernopoddanego adresu do Janajewa” (lidera puczystów)<sup>18</sup>.

O ile premier J. K. Bielecki akceptował faktyczne podporządkowanie swego ministra spraw zagranicznych prezydentowi to stan ten uległ zmianie wraz z powołaniem mającego oparcie w Sejmie premiera J. Olszewskiego. Napięcia między obu organami władzy wykonawczej ze szczególną siłą ujawniły się właśnie w procesie realizacji polityki wschodniej (m. in. spór o zapis w umowie polsko-rosyjskiej, dotyczący założenia w posowieckich garnizonach w Polsce polsko-rosyjskich spółek). Premier konstatawał niełojalność ministra spraw zagranicznych, prezydent jawnie lekceważył stanowisko rządu, wiceminister spraw zagranicznych parafował pakiet polsko-rosyjskich porozumień bez

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 127–128, 143–145.

<sup>15</sup> K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989 – 2010*, Poznań 2011, s. 55, 211–213.

<sup>16</sup> P. Malewicz, *op.cit.*, s. 157.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 158–172.

<sup>18</sup> J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy. Mówią: Kaczyński, Macierewicz, Parys, Glapiński, Kostrzewa – Zorbas*, Warszawa, bdw, s. 175. Zob. także Z. Najder, *Jaka Polska. Co i komu doradzałem*, Warszawa, bdw., s. 258–259.

wiedzy premiera, a oficjalnie także prezydenta i ministra spraw zagranicznych. Stanowcze stanowisko rządu w sprawie spółek stało się bezpośrednią przyczyną wniosku prezydenta o zdymisjonowanie rządu<sup>19</sup>. Znacznie lepiej układały się stosunki prezydenta L. Wałęsy z premier H. Suchocką, ale było to w dużej mierze wynikiem zaakceptowania faktu, iż K. Skubiszewski jest ministrem „podwójnie podporządkowanym”, który musi mieć „równy stopień akceptacji prezydenta” i premiera<sup>20</sup>

Należy wskazać, że druga połowa 1991 r. i pierwsza połowa 1992 r. to okres szczególnie ważny w realizacji polskiej polityki wschodniej, gdyż to wtedy niepodległość uzyskiwały sowieckie republiki, polskie władze ogłaszały ich uznanie, nawiązywano stosunki dyplomatyczne, negocjowano i podpisywano traktaty o dobrosąsiedzkiej współpracy, przyjmowano i składano pierwsze w historii wzajemnych stosunków wizyty. W procesie tym uczestniczyły wszystkie organy władzy. Sejm przyjmował uchwały w sprawie ogłoszenia niepodległości Ukrainy i Białorusi (31 VIII 1991 r.), premier J. K. Bielecki przeprowadził rozmowy z ukraińską delegacją pod kierunkiem min. spr. zagr. Anatolija Zlenki oraz wspólnie z premierem Białorusi Wiaczesławem Kiebiczem podpisał w Warszawie „Deklarację o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy” (10 X 1991 r.). Także premier Bielecki podjął decyzję o natychmiastowym uznaniu niepodległości Ukrainy. Została ona jednak podważona przez prezydenta, który publicznie poparł działania Michaiła Gorbaczowa na rzecz zachowania ZSRR. Pierwsza połowa 1992 r. to także szczególnie częste kontakty polskiego prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych z przywódcami Białorusi<sup>21</sup>. Za najważniejsze należy jednak uznać wizytę prezydenta L. Wałęsy w Moskwie i podpisanie polsko-rosyjskiego traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy (22 V 1992 r.). Nieco wcześniej, prezydenci L. Wałęsa i Leonid Krawczuk podpisali w Warszawie analogiczny traktat polsko-ukraiński (18 V 1992 r.), a wkrótce potem prezydent L. Wałęsa i przewodniczący Rady Najwyższej Białorusi Stanisław Szuszkiewicz traktat polsko-białoruski (23 VI 1992 r.). Wynegocjowanie tych i wielu innych zawartych wówczas umów to efekt pracy min. K. Skubiszewskiego i jego współpracowników, którzy musieli także uruchomić polskie placówki dyplomatyczne w nowo powstałych państwach na terytorium b. ZSRR.

<sup>19</sup> J. Olszewski, E. Polak – Pałkiewicz, *Prosto w oczy. Rozmowa*, Warszawa 1997, s. 316–323.

<sup>20</sup> Słowa K. Skubiszewskiego wypowiedziane w rozmowie z J. Olszewskim w trakcie formowania rządu (grudzień 1991 r.). Osobę Skubiszewskiego jako min. spraw zagr. Olszewskiemu narzucił prezydent; *Ibidem*, s. 302.

<sup>21</sup> M. Habowski, *Stosunki Białorusi z Polską*, [w:] *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, pod red. I. Topolskiego, Lublin 2009, s. 238.

## „Mała Konstytucja”

Uchwalona 17 X 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym już w swym art. 1 przyjmowała zasadę podziału władz jako jedną z naczelných zasad ustrojowych: „Organami państwa w zakresie władzy ustawodawczej są – Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sędziowskiej niezależne sądy”.

Z przepisów istotnych dla realizacji polityki zagranicznej należy zwrócić uwagę na zawarte w art. 33 ust. 2 rozszerzenie zakresu przedmiotowego umów międzynarodowych zawieranych za zgodą parlamentu o umowy dotyczące granic państwa i sojusze obronne oraz wyraźne sprecyzowanie, że zgoda ta ma być wyrażona w formie ustawy<sup>22</sup>. W tym miejscu warto wskazać na fakt, iż polsko-rosyjski traktat dobrosąsiedzki, inaczej niż chociażby analogiczny polsko-niemiecki czy polsko-ukraiński, został przez prezydenta ratyfikowany w maju 1993 r. bez zgody parlamentu wyrażonej w ustawie<sup>23</sup>. W Małej Konstytucji wprowadzony został także obowiązek poinformowania przez Prezydenta Sejmu i Senatu o ratyfikacji umowy.

Ważniejsze wydają się regulacje Małej Konstytucji odnoszące się do władzy wykonawczej. Należy zauważyć, że po raz pierwszy wyrażono w niej typową dla parlamentarnego systemu rządów zasadę dualizmu władzy wykonawczej. Niemal bez zmian pozostawiono przepisy określające ogólny charakter i pozycję ustrojową głowy państwa. Istotne zmiany wprowadzono jeśli chodzi o jej kompetencje. Duże problemy interpretacyjne rodziło wprowadzenie określenia, zgodnie z którym „Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie” stosunków zagranicznych (art. 32) oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34). Nowy był także przepis stanowiący, iż kontakty z innymi państwami oraz z polskimi przedstawicielami dyplomatycznymi za granicą odbywają się za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych<sup>24</sup>. Jednocześnie jednak ustrojodawca wskazał, iż „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 51). Pozycję Rady Ministrów wzmacniało także domniemanie jego kompetencji w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów władzy państwowej. Jako kompetencję rządu uznano także utrzymywanie stosunków i zawieranie umów z rządami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi i zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Pozycję premiera miał wzmocnić art. 55, na podstawie którego kierował on pracami Rady Ministrów oraz koordynował

<sup>22</sup> R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 113.

<sup>23</sup> K. Fedorowicz, *op.cit.*, s. 101–102.

<sup>24</sup> R. Chruściak, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5 (82), s. 102–103.

i kontrolował pracę poszczególnych ministrów<sup>25</sup>. Jednak siłę tego przepisu znacznie osłabiała regulacja przyznająca głowie państwa prawo opiniowania kandydatów na szefów trzech resortów: spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych (art. 61). W praktyce prezydent L. Wałęsa „nie tyle opiniował, co wskazywał konkretnych kandydatów do piastowania tych urzędów”<sup>26</sup>. W efekcie w dziedzinie prowadzenia polityki zagranicznej Mała Konstytucja przyjęła regulacje typowe dla prezydencko-parlamentarnego systemu rządów, gdy tymczasem całokształt stosunków pomiędzy organami władzy nie przemawiał na rzecz takiego rozwiązania<sup>27</sup>. Doktryna postrzega bowiem zaprojektowany w Małej Konstytucji system rządów jako parlamentarno-prezydencki albo parlamentarny o nachyleniu prezydenckim. „Łączył on bowiem zasadę politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem z relatywnie silną władzą głowy państwa”<sup>28</sup>.

Nie było to rozwiązanie najszcześniejsze, gdyż prezydent L. Wałęsa wykorzystywał wszelkie niejasności i brak precyzji przepisów dla wzmocnienia swojej władzy („falandyzacja prawa”). Co gorsza, władza była dla niego, jak się wydaje, celem samym w sobie a nie środkiem do osiągnięcia strategicznych celów państwa. W efekcie często wywoływał poważne konflikty polityczne, z których nic dla państwa nie wynikało. W kwestiach bezpośrednio związanych z polityką wschodnią było to przede wszystkim oskarżenie przez „prezydenckiego” ministra spraw wewnętrznych premiera Józefa Oleksego o współpracę z rosyjskim wywiadem, a wcześniej konflikt o udział premiera w moskiewskich uroczystościach rocznicowych zakończenia II wojny światowej (9 V 1995 r.). Był to praktyczny przejaw trudności określenia czytelnej granicy pomiędzy „ogólnym kierownictwem” a „prowadzeniem” polityki zagranicznej.

Nieprzypadkowo konflikty te nabrały szczególnego natężenia w okresie rządów premiera J. Oleksego. Konflikty z partią postkomunistyczną były potrzebne L. Wałęsie do reelekcji. Z drugiej strony premier nie widział potrzeby daleko idących ustępstw, gdyż miał poparcie wyraźnej większości parlamentarnej oraz reprezentował ugrupowanie polityczne zdecydowanie opozycyjne wobec byłego przywódcy „Solidarności”. O ile więc H. Suchocka bez większych oporów pogodziła się z faktem, że politykę zagraniczną poprowadzi w jej rządzie „prezydencki” min. Skubiszewski (zwłaszcza, że zasadnicze kierunki polityki obu ośrodków władzy były identyczne, a dodatkowo oba wywodziły się z tradycji

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>26</sup> B. Opaliński, *op.cit.*, s. 53.

<sup>27</sup> R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne* pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 295.

<sup>28</sup> B. Opaliński, *op.cit.*, s. 51; Vide E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 147–151.



solidarnościowej)<sup>29</sup>, o tyle bardziej skomplikowana sytuacja miała miejsce po wyborach parlamentarnych w 1993 r. W ich wyniku do władzy doszła koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)–Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) z premierem Waldemarem Pawlakiem na czele. Prezydent przedstawił centrolewicowemu rządowi bardzo naciąganą interpretację art. 61 Małej Konstytucji i narzucił swoich ministrów w tzw. resortach prezydenckich. W ten sposób ministrem spraw zagranicznych został Andrzej Olechowski. Gdy jednak w 1995 r. powstawał kolejny rząd koalicji SLD–PSL, jego premier J. Oleksy zakwestionował trafność prezydenckiej interpretacji art. 61 i twierdził, że to premierowi przysługuje prawo do podjęcia wiążącej decyzji w tym zakresie. Ostatecznie, w sporze tym zwyciężył prezydent i w ten sposób ministrem spraw zagranicznych został Władysław Bartoszewski. Koalicja rządowa uzyskała jedynie stanowiska swoich wiceministrów w tych resortach<sup>30</sup>.

Sytuacja, gdy wewnątrz rządu działa grupa politycznie opozycyjna wobec premiera, reszty ministrów i ich parlamentarnego zaplecza musiała rodzić konflikty. Jak opisuje jeden z badaczy polityki wschodniej III RP „na przełomie 1993 i 1994 roku uwidocznił się istotny spór, w wyniku którego potwierdzono podział ministerstw na tzw. resorty prezydenckie (...) i inne, pozostające w gestii rządu. Organy władzy wykonawczej, odpowiedzialne za realizację polityki zagranicznej, znalazły się pod wpływem różnych środowisk politycznych. Szybko pojawiły się negatywne konsekwencje takiego obrotu spraw. Między *prezydenckim* ministrem spraw zagranicznych a ministerstwem współpracy gospodarczej z zagranicą (w gestii PSL) szybko ujawniły się różnice w ocenie sytuacji gospodarczej i polityczno-społecznej obszaru poradzieckiego. Pojawiły się również sygnały o różnych strategiach realizacji polskich interesów narodowych i płaszczyznach współpracy ze wschodnimi partnerami. Szybko dało się zauważyć, że większość inicjatyw ministerstwa spraw zagranicznych nie pokrywała się z propozycjami części polityków SLD, a szczególnie PSL<sup>31</sup>. W efekcie dochodziło do paradoksalnych sytuacji, gdy w trakcie sejmowej debaty nad *exposé* ministra spraw zagranicznych, słyszał on krytykę ze strony posłów koalicji rządzącej i słowa poparcia ze strony posłów opozycji: „Przemawiam w imieniu klubu opozycyjnego i muszę powiedzieć, że ze zdziwieniem wysłuchałam poprzedniego wystąpienia [posła W. Pawłaka z PSL – dopisek M. H.], albowiem mam pewne wątpliwości, czy potrafię

<sup>29</sup> Najważniejszym wydarzeniem w procesie realizacji polityki wschodniej w okresie rządów H. Suchockiej była wizyta w Warszawie prezydenta B. Jelcyna w sierpniu 1993 r. W rozmowie z L. Wałęsą rosyjski przywódca oświadczył, że w zasadzie nie sprzeciwia się przystąpieniu Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

<sup>30</sup> B. Opaliński, *op.cit.*, s. 53.

<sup>31</sup> K. Fedorowicz, *op.cit.*, s. 64–65.

w krytycyzmie dorównać przedstawicielowi koalicji rządzącej<sup>32</sup>, udawała nieznamość przepisów Małej Konstytucji poseł H. Suchocka (Unia Wolności). Co gorzej, wysocy urzędnicy MSZ prowadzili niejawne działania, które miały uniemożliwić lewicowemu rządowi realizację jego koncepcji, mających na celu poprawę stosunków z Rosją<sup>33</sup>. Konflikt wewnątrz rządu oraz premiera z prezydentem osłabiał Polskę wobec Moskwy

Okres silnych konfliktów został zakończony wraz ze zwycięstwem Aleksandra Kwaśniewskiego w wyborach prezydenckich. W ten sposób koalicja SLD–PSL kontrolowała wszystkie centralne organy władzy państwowej. W realizacji polityki wschodniej szczególną aktywność – szczególnie na kierunku ukraińskim – zaczął wykazywać prezydent. „Na tym tle polityka rządowa była zdecydowanie mniej energiczna i pozbawiona wizji, skupiając się niejako na częściowym powtarzaniu haseł i deklaracji prezydenta<sup>34</sup>. Realizowana przez prezydenta A. Kwaśniewskiego polityka zmierzająca do uzyskania członkostwa w strukturach euroatlantyckich została z rozczarowaniem przyjęta w Moskwie. Nie przeszkodziła natomiast w rozwijaniu bliskiej współpracy z prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczumą. Polski przywódca bardzo wyraźnie sprzyjał włączaniu Ukrainy w proces integracji europejskiej. Zaprosił L. Kuczumą do Łańcuta na spotkanie przywódców państw Inicjatywy Środkoeuropejskiej (7–8 VI 1996 r.) jako swego specjalnego gościa. Kilkanaście dni później obaj prezydenci podpisali w Warszawie wspólną deklarację o strategicznym partnerstwie. Z inicjatywy między innymi A. Kwaśniewskiego doszło w lipcu 1997 r. do podpisania „Karty o szczególnym partnerstwie między NATO i Ukrainą<sup>35</sup>. Paradoksalnie, wywodzący się z formacji postkomunistycznej A. Kwaśniewski stał się realizatorem prometejskich koncepcji paryskiej „Kultury”. Znacznie mniej efektywnie (i efektownie) układała się prezydentowi A. Kwaśniewskiemu (i innym organom władzy RP<sup>36</sup>) polityka wobec Białorusi. Spotkał się on roboczo z prezydentem Aleksandrem Łukaszenką w Wiskuli (30 III 1996 r.), ale już 20 XI 1996 r. wydał wspólnie z prezydentami Ukrainy i Litwy oświadczenie wyrażające zaniepokojenie sytuacją polityczną na

<sup>32</sup> Diariusz Sejmowy”, 50 posiedzenie Sejmu w dniu 25 maja 1995 r., s. 15.

<sup>33</sup> S. Meller, M. Komar, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, Warszawa 2008, s. 45–47.

<sup>34</sup> K. Fedorowicz, *op.cit.*, s. 67.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 192, 194.

<sup>36</sup> W listopadzie 1993 r. polski MSZ wystosował zapytanie do władz Białorusi w sprawie polskich planów przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wizyty na Białorusi w 1994 r. złożyli kolejno: min. obrony narodowej Piotr Kołodziejczyk, marszałek Sejmu J. Oleksy, min. A. Olechowski, a w styczniu 1995 r. w Brześciu spotkali się premierzy W. Pawlak i Michaił Czyhir. W ciągu 1995 r. wizytę w Polsce złożyli A. Łukaszenka i M. Czyhir, a Białoruś odwiedził min. W. Bartoszewski. Inaczej niż w 1992 r., tym razem to Polska dążyła do zacieśnienia współpracy; *Ibidem*, s. 246, 258–259.

Białorusi<sup>37</sup>. Choć oficjalnie przyczyną napięć na linii Warszawa–Mińsk były autorytarne metody sprawowania władzy na Białorusi, to wydaje się, że chodziło raczej o sprzeczności o charakterze geopolitycznym pomiędzy obu państwami. Ostatecznie polityka prezydenta A. Łukaszenki miała duże poparcie białoruskiego społeczeństwa, co czyni problematyczną krytykę jego władzy z pozycji demokratycznych (choć nie podważa krytyki z pozycji liberalnych). Ważniejsze wydaje się jednak zwrócenie uwagi na fakt, iż kilka lat później prezydent A. Kwaśniewski po ujawnieniu kulisów zabójstwa Hieorhija Gongadze udzielał wsparcia prezydentowi L. Kuczmie, co ujawnia wyraźnie geopolityczne, a nie idealistyczne motywy działania polskiego prezydenta.

### **Uwarunkowania polskiej polityki wobec państw byłego ZSRR po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r.**

Konstytucja z 1997 r. podtrzymała zasadę podziału władz, statuując zarazem ich równowagę (art. 10). „W porównaniu do poprzednich regulacji ustrojowych, ustrojodawca dokonał w nowej Konstytucji modyfikacji w zakresie kształtu i charakteru władzy wykonawczej. Znacznej deprecjacji uległa rola i pozycja głowy państwa na rzecz drugiego segmentu egzekutywy, tj. Rady Ministrów i jej szefa – premiera”<sup>38</sup>. Zmiana ta jest widoczna także w regulacjach dotyczących kształtowania polityki zagranicznej państwa. Zgodnie z art. 146 to rząd prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej, istnieje domniemanie jego kompetencji w sprawach polityki państwa, a w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146, ust. 4, pkt. 9)<sup>39</sup>, zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146, ust. 4, pkt. 10). Zniknęły także przepisy, które umożliwiały prezydentowi L. Wałęsie narzucanie premierowi obsady w tzw. resortach prezydenckich. Wzmocnieniu pozycji premiera służą przepisy art. 148, na podstawie których reprezentuje on Radę Ministrów, kieruje jej pracami, zapewnia i określa sposoby wykonywania polityki Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę jej członków. Premier wreszcie ma wyłączność na kontrasygnowanie wymagających tego aktów urzędowych prezydenta (art. 144) – według Małej Konstytucji uprawnienie to miał także właściwy minister, np. wyznaczony przez prezydenta minister spraw zagranicznych.

<sup>37</sup> R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, s. 174.

<sup>38</sup> B. Opaliński, *op.cit.*, s. 71.

<sup>39</sup> Jest to szczególnie istotny przepis, gdyż poprzednio kompetencja ta przysługiwała Prezydentowi RP.

Pozycję ustrojową prezydenta określa art. 126. Przypisuje on temu organowi funkcje najwyższego przedstawiciela RP i gwaranta ciągłości władzy państwowej. Stawia także zadania czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zastrzega zarazem, iż zadania i funkcje te może wykonywać tylko w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Dla badaczy polityki zagranicznej szczególnie interesujący jest art. 133. Zgodnie z nim prezydent jako „reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych” ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym ma obowiązek zawiadomić obie izby parlamentu, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją. Duże znaczenie ma także art. 133 ust. 3, według którego prezydent „w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek współdziałania jest obopólny i dotyczy nie tylko prezydenta, ale także premiera (i ministra spraw zagranicznych)<sup>40</sup>. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął także dostrzegalną wśród badaczy różnicę zdań dotyczącą kwestii, czy prowadzenie polityki zagranicznej należy odnosić wyłącznie do Rady Ministrów, jak przewiduje art. 146 konstytucji. Stanowisku stwierdzającemu, że pojęcie prowadzenia dotyczy tylko Rady Ministrów<sup>41</sup>, przeciwstawiano wywód, że co prawda ma ona wyłączność na kierowanie administracją rządową, ale, zgodnie z art. 10 konstytucji prezydent został włączony do „prowadzenia polityki”<sup>42</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził autorytatywnie: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP” (Kpt 2/08, V, 5.2), a przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej” (Kpt 2/08, V, 5.3). Równie kategorycznie Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż pojęcia

<sup>40</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Sygn. akt Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78, Uzasadnienie V, 4.3.

<sup>41</sup> R. Stemplowski, *Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Wstęp do analizy*, Warszawa 2004, s. 11.

<sup>42</sup> R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006, s. 35.

„przedstawiciel” i „reprezentant” nie są synonimami (Kpt 2/08, V, 5.5), choć tak je poprzednio traktowała doktryna prawa skarżąc się na „niekonsekwencję leksykalną ustrojodawcy”<sup>43</sup>. Ponieważ założenie o równoważności obu pojęć sprzyjało argumentacji prezydenta (w tym przypadku Lecha Kaczyńskiego) w jego sporze z premierem Donaldem Tuskiem, można się zastanawiać na ile Trybunał był w tym przypadku bezstronnym sędzią, a na ile stał się uczestnikiem sporu politycznego. Autorowi niniejszego artykułu w każdym razie naiwna wydaje się wiara, iż sąd konstytucyjny może realizować funkcje jakie oficjalnie przypisuje mu ideologia demokratyczno-liberalna.

Sejmowi i Senatowi konstytucja przypisała explicite funkcje ustawodawczą (art. 95, ust. 1) i kreacyjną. Sejmowi przypisała ponadto funkcję kontrolną w stosunku do Rady Ministrów (art. 95, ust. 2). Doktryna prawa konstytucyjnego dokonała bardziej szczegółowej typologii funkcji Sejmu i wyróżnia następujące: ustrojodawczą, ustawodawczą, budżetową, akceptacji prawa międzynarodowego, kreacyjną oraz kontrolną<sup>44</sup>. Realizacja każdej z nich ma (może mieć) wpływ na realizację polityki zagranicznej, w tym także w kierunku wschodnim. Wydaje się jednak, że uprawniona jest teza, iż pozycja Sejmu ulega osłabieniu, a proces ten nasilił się wraz z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, co znacznie zredukowało zakres realizacji funkcji ustawodawczej. Sejm także w istocie zrezygnował z kompetencji decydowania o stanie wojny (art. 116) i w efekcie Rzeczpospolita stała się uczestnikiem dwóch wojen (afgańskiej i irackiej) na podstawie postanowienia prezydenta RP o użyciu sił zbrojnych poza granicami państwa. Nie ma potrzeby wykazywać, że udział w obu tych konfliktach ma duży wpływ na polską politykę wschodnią (wojna w Afganistanie uzależnia państwa uczestniczące w konflikcie od przychylności Rosji w dziedzinie zaopatrzenia walczących wojsk, a wojna w Iraku wpisała Polskę w konflikt pomiędzy USA a blokiem Francja, Niemcy, Rosja, Chiny).

Na praktyczny kształt systemu rządów, podobnie jak w poprzednich okresach, przemożny wpływ posiadał układ sił politycznych w kraju. Lata 1997–2001 to koabitacja postsolidarnościowego rządu Jerzego Buzka z postkomunistycznym prezydentem A. Kwaśniewskim a zarazem wchodzenia w życie nowej konstytucji i określania znaczenia jej treści. Stało się to przyczyną licznych konfliktów. W dziedzinie polityki wschodniej za przykład może służyć długotrwały konflikt prezydenta z min. spr. zagr. Bronisławem Geremekiem w sprawie odwołania ambasador RP w Mińsku Ewy Spychalskiej. Znacznie lepsza atmosfera panowała w trakcie rządów premiera Leszka Millera, ale nie zapobiegła ona starciu osobistych ambicji obu polityków lewicy. Zwyciężył w niej A. Kwaśniewski zmuszając

<sup>43</sup> M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych* [w:] *System rządów...*, s. 52.

<sup>44</sup> A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.

premiera do ustąpienia ze stanowiska. Jego następcą został całkowicie podporządkowany prezydentowi Marek Belka. W zakresie polityki wschodniej jest to okres zaangażowania Polski w „pomarańczową rewolucję” na Ukrainie. Nieprzypadkowo trudno dostrzec w tej akcji aktywność premiera, zaś prezydent A. Kwaśniewski był jednym z jej najważniejszych aktorów. Działania na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 r. zwińczyły (chwilowym jak się okazało, i jak było do przewidzenia) sukcesem wieloletnie zaangażowanie prezydenta w utrzymanie bardzo dobrych stosunków z prezydentem L. Kuczmą. Podobnie dobrze układała się współpraca prezydentów L. Kaczyńskiego i Wiktora Juszczenki. W tym przypadku Prezydent RP rozwijał także ożywioną współpracę z przywódcami Litwy i Gruzji. Jednak możliwości jego działania były w dużym stopniu uzależnione od politycznej większości w Sejmie. W latach 2005–2007 stanowiska premierów piastowali politycy wywodzący się z jego partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS): najpierw nie posiadający własnego zaplecza Kazimierz Marcinkiewicz, a potem brat prezydenta Jarosław Kaczyński. Okres współrządzenia braci bliźniaków doprowadził do niemal absolutnej zgodności polityki obu ośrodków władzy. Właściwie nie sposób rozróżnić na ile było to polityka rządowa, a na ile prezydencka. Z jednej strony w prezydencko-premierowskim duecie przeważać zdawał się prezes PiS-u, któremu prezydent meldował „wykonanie zadania”, ale z drugiej, to prezydent był bardziej aktywny w dziedzinie polityki zagranicznej. Prezydent nie darzył zbyt dużym zaufaniem pierwszego w rządzie K. Marcinkiewicza min. spr. zagr. Stefana Mellera, co przejawiało się w problemach z powołaniem go do Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Wkrótce szefową polskiej dyplomacji została Anna Fotyga–polityk związana z prezydentem. To prezydent także był szczególnie zaangażowany w tworzenie polskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego (szczyt energetyczny w Krakowie w maju 2007 r.), która w dużej mierze określała politykę wschodnią w tym okresie.

Przejście od pełnej symbiozy obu organów władzy państwowej do koabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego z rządem koalicji Platforma Obywatelska–Polskie Stronnictwo Ludowe pod kierunkiem premiera D. Tuska oznaczało wkroczenie w etap silnych konfliktów politycznych. Wynikały one w dużej mierze z osobistych ambicji i niezbyt wysokiego poziomu kultury politycznej postsolidarnościowej elity. Co prawda, nie można pominąć odmienności koncepcji politycznych – także jeśli chodzi o politykę zagraniczną, czy konkretnie wschodnią. Premier D. Tusk i min. spr. zagr. Radosław Sikorski podjęli działania na rzecz poprawy stosunków z Rosją i „europeizacji” polskiej polityki wschodniej, zredukowali znaczenie relacji z Ukrainą, rozpoczęli natomiast dialog polityczny z Białorusią (do kryzysu we wzajemnych stosunkach w 2010 r.). Rząd był także mniej entuzjastycznie nastawiony do planów zainstalowania w Polsce

elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Nie można jednak nie zauważyć istotnych przejawów współpracy obu ośrodków władzy. Wskazać należy przede wszystkim na wspólne działania prezydenta L. Kaczyńskiego i min. R. Sikorskiego na rzecz przyznania Gruzji i Ukrainie planów działań na rzecz członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim w Bukareszcie w kwietniu 2008 r., czy też sprzeciw (silniejszy w przypadku prezydenta) wobec działań Rosji przeciwko Gruzji w sierpniu tegoż roku. Nie ulega wątpliwości, że zdecydowanie silniejszy wpływ na kształt polskiej polityki zagranicznej posiadał ośrodek rządowy. Po raz pierwszy pod rządami Konstytucji z 1997 r. rząd stał się pierwszoplanowym aktorem w procesie realizacji polskiej polityki wschodniej. Swój wyraz (i tragicznym w skutkach) tego wyrazem była różnica w randze wizyty w Smoleńsku i Katyniu premiera (7 IV 2010 r.) i prezydenta (10 IV 2010 r.). Pewna marginalizacja prezydenta jest widoczna także w czasie kadencji Bronisława Komorowskiego. Nie oznacza to oczywiście jego beczynności. Należy odnotować takie działania B. Komorowskiego jak przyjęcie prezydenta Rosji Dmitrija Miedwediewa w Polsce (6 XII 2010 r.) i złożenie wizyty w Katyniu (11 IV 2011 r.), liczne pobyty na Ukrainie (25 IX 2010, 1 X 2010, 19 IV 2011, 28 XI 2011, 1 VII 2012 r.) i zabiegi o zbliżenie Kijowa do struktur zachodnich (rozmowy z Hermanem van Rompuyem 9 IX 2011 r., spotkania z prezydentem W. Janukowyczem w Davos w styczniu 2011 i 2012 r., na Helu we wrześniu 2011 r. oraz na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Chicago w maju 2012 r.), wizyta w państwach regionu Kaukazu (lipiec 2011 r.).

Wzmocnieniu uległa także pozycja rządu wobec Senatu: w 2012 r. MSZ przejął od tejże izby parlamentu zadania i środki finansowe związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą, co jest szczególnie silnie związane z realizacją polityki wschodniej, gdyż właśnie w tych państwach zamieszkują polskie mniejszości narodowe. Stabilizacja systemu partyjnego powoduje także, że znacznej redukcji ulega realizacja przez Sejm funkcji kontrolnej. Wydaje się, że obecnie można w Polsce mówić o premierowskim systemie rządów<sup>45</sup>.

## Wnioski

Po 1989 r. w Polsce praktykowano różne odmiany „pośrednich” reżimów politycznych i nieobecność „czystych” systemów rządów, czy to prezydenckiego, czy też parlamentarno-gabinetowego. Wyraźnie można dostrzec, że przepisy konstytucyjne nie były jedynym, czy nawet podstawowym czynnikiem kształtującym panujący model rządów. Pod rządami tej samej konstytucji z 1997 r. mieliśmy zarówno silną przewagę prezydenta nad premierem (relacje prezydenta A. Kwaśniewskiego z premierem M. Belką), jak i odwrotnie (premier D. Tusk

<sup>45</sup> A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.

i prezydent B. Komorowski). Istniały też okresy walki o zakres władzy obu organów władzy wykonawczej (premier J. Buzek–prezydent A. Kwaśniewski, premier D. Tusk–prezydent L. Kaczyński), co niekiedy prowadziło do sytuacji, gdy Polska prowadziła dwie konkurencyjne polityki wschodnie (polityka rządu D. Tuska poprawy stosunków z Moskwą i antyrosyjska polityka energetyczna prezydenta L. Kaczyńskiego). Istniał wreszcie okres niemal idealnej współpracy obu organów (prezydent i premier Kaczyńscy)<sup>46</sup>.

W kontekście polityki wschodniej istotne wydaje się, że w państwach Wspólnoty Niepodległych Państw powszechny jest system prezydencki. Czyni to prezydenta Polski naturalnym partnerem do rozmów z przywódcami Rosji czy Ukrainy. I rzeczywiście, szczególnie w stosunkach z Kijowem widać silnie prezydencki aspekt wzajemnych stosunków. Nie należy jednak ze znaczeniem tego czynnika przesadzać. W niektórych okresach w stosunkach polsko-rosyjskich na plan pierwszy wysuwała się współpraca premierów: W. Pawłaka i Wiktora Czeromyrdina, a potem D. Tuska i W. Putina. Istotne jest zapewnienie, by nie istniały rozbieżności w stanowisku przedstawianym przez oba organy (tzn. prezydent powinien się powstrzymać od działań nie akceptowanych przez premiera). Najskuteczniejszym zabezpieczeniem jest stabilna i wyraźna większość parlamentarna stanowiąca zaplecze premiera. Kolejnym, słabszym jednak, jest poczucie odpowiedzialności za państwo piastunów obu urzędów oraz ich zdolność do dialogu i umiejętność wypracowania kompromisów.

Autor niniejszego artykułu, chociaż za „lepsze” uważa „czyste” systemy rządów, jest sceptyczny wobec konstruktywizmu politycznego: tworzenia w sposób aprioryczny programów idealnego urzędnictwa państwa. Opowiada się raczej za ewolucyjnym rozwojem instytucji politycznych. Szczególnie nie akceptuje zasadniczych zmian ustrojowych na podstawie zdiagnozowania ewentualnej niefunkcjonalności systemu w jednym spośród wielu aspektów prowadzonej przez państwo polityki. Z tego powodu za najbardziej pożądane uważa przyjęcie modelu premierowskiego, jako godnego utrzymania, i wprowadzenia do konstytucji pewnych zmian oczyszczających polski system rządów z elementów reżimu prezydenckiego, które w przeszłości rodziły konflikty i mogą je zrodzić także w przyszłości. Najważniejsze wydawałoby się zlikwidowanie zasady obywatelskiego nieufności, odebranie Prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej i wetowania ustaw oraz zmniejszenie

---

<sup>46</sup> Można się zastanawiać, czy przyjęcie w konstytucji formy „pośredniej” systemu rządów nie jest poważną okolicznością sprzyjającą sytuacji, w której o przewadze konkretnego organu władzy decyduje bieżący układ sił. W ten sposób reżim pośredni pomiędzy prezydenccyzmem a parlamentaryzmem byłby pozytywnie charakteryzowany jako elastyczny, ale zarazem negatywnie jako sprzyjający niestabilności systemu politycznego oraz generujący konflikty pomiędzy prezydentem a rządem i parlamentem.



jego roli w procesie powoływania premiera oraz formowania składu rządu<sup>47</sup>. Powoływanie prezydenta w powszechnych wyborach daje mu niezwykle silną legitymizację. Co więcej, znacznie większe szanse na uzyskanie urzędu tą drogą ma rasowy polityk wykazujący odpowiednio silną żądzę władzy, by wytrzymać trudy kampanii wyborczej. W efekcie, w przypadku koabitacji taki polityk skłonny jest często raczej do walki z rządem niż lojalnej z nim współpracy. Zastąpienie wyborów powszechnych wyborem dokonany przez Zgromadzenie Narodowe większością kwalifikowaną zwiększyłoby szansę obsady urzędu przez polityków o bardziej kompromisowym usposobieniu i mniejszych ambicjach politycznych. Byłoby to oczywiście upodobnienie systemu polskiego do niemieckiego systemu kanclerskiego. Przykład Niemiec pokazuje także, że brak silnego prezydenta nie uniemożliwia rozwijania stosunków z państwami o ustroju prezydenckim. Dla przywódców Rosji, Stanów Zjednoczonych czy Francji jest oczywiste, że to kanclerz Republiki Federalnej Niemiec jest dla nich naturalnym partnerem (podobnie premier Wielkiej Brytanii a nie monarcha). Wzmocnienie pozycji premiera w polskim systemie rządów zapewne przyniosłoby podobny efekt. Wydaje się, że miałyby to korzystne skutki dla polskiej polityki wschodniej. Można to wykazać najlepiej biorąc przykład ze stosunków z Ukrainą. Jej kreatorem i realizatorem był z reguły prezydent. W efekcie była to współpraca bardzo efektowna, ale relatywnie mało efektywna. Dużej liczbie podniosłych deklaracji oraz sloganom o strategicznym partnerstwie towarzyszył fatalny stan przejść granicznych, konflikty Przemysł–Lwów i bardzo niski poziom wymiany handlowej.

Nie oznacza to, iż zdaniem autora niniejszego artykułu model premierowski jest najlepszy w sposób absolutny. Jego relatywna przewaga wynika jedynie z faktu, iż próba tworzenia jakiegoś alternatywnego systemu mogłaby wywołać ostre konflikty polityczne, co osłabiałoby skuteczność polskiej polityki, w tym także wschodniej, a nie dawałoby gwarancji, że nawet udana transformacja znacząco zwiększyłaby skuteczność polityki Rzeczypospolitej. Ponadto dążenie do „czystego” modelu prezydenckiego musiałoby oznaczać odejście od dualistycznej struktury władzy wykonawczej i zastąpienie jej egzekutywą monistyczną, co wydaje się obecnie niemożliwe. Można także przypuścić, że ugruntowanie się w Polsce jednego z „czystych” systemów rządów (a za możliwy uważam tylko parlamentarno-gabinetowy w jego premierowskim wariantcie) zredukowałoby znacząco konflikty pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej, a ponadto zwiększyłoby wpływ systemu rządów na bieżącą politykę.

---

<sup>47</sup> Celowe wydaje się jednak pozostawienie Prezydentowi uprawnienia do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją uchwalonej przez parlament ustawy.

Nawet najlepszy reżim polityczny nie zapewni skuteczności polskiej polityce wschodniej jeżeli elity nie zdefiniują możliwego do osiągnięcia i wzmacniającego pozycję Polski w systemie międzynarodowym zespołu celów oraz nie wypracują realistycznego programu ich osiągnięcia. Zarazem posiadanie takiego zespołu celów umożliwiłoby zdiagnozowanie efektywności systemu rządów dla realizacji polityki wschodniej. Dopóki jako cel polskie władze będą wskazywały demokratyzację swych wschodnich sąsiadów (w tym także Rosji), to trudno sobie wyobrazić jakikolwiek system rządów RP, który mógłby realizację takiego zadania umożliwić, gdyż przekracza ono nawet możliwości takiego supermocarstwa jak Stany Zjednoczone Ameryki.

### S u m m a r y

#### ***System of government of the Republic of Poland as a condition for the Polish Eastern policy implementation***

*The author of the article proposes a thesis that the constitutional regulations represent only one out of many factors that affect the existing political system in Poland. Considerably more important was the level of the parliamentary fragmentation, relations between the government and the president as well as balance of power between their political bases. The author considers consensus between the fundamental authorities, the fact of having avoided situations where mutual conflicts might have been exploited by external subjects (e.g. Russia) and elaboration of a realistic Eastern policy programme by the elites, to be the most important factors affecting efficacy of the Polish Eastern policy. Given this context, the regime evolution towards the model similar to the German Chancellor's system seems to be legitimate.*

ADRIAN SZUMSKI  
Uniwersytet Wrocławski

**WYROK EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW  
CZŁOWIEKA Z 16 IV 2012 R. W „SPRAWIE KATYŃSKIEJ”  
(SPRAWA JANOWIEC I INNI PRZECIWKO ROSJI)  
– ASPEKTY PRAWNE I ZNACZENIE DLA RELACJI  
POLSKO-ROSYJSKICH**

Stosunki polsko-rosyjskie należą bez wątpienia do najważniejszych zagadnień polskiej polityki zagranicznej, a jednocześnie stanowią jedno z najtrudniejszych wyzwań stojących przed organami władzy RP w stosunkach zewnętrznych. Z jednej bowiem strony, Rosja to kraj o ogromnym potencjale, z którym ułożenie poprawnych relacji jest nie tylko korzystne dla Polski, ale wręcz niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania w szerszej przestrzeni geopolitycznej. Z drugiej strony, w stosunkach polsko-rosyjskich pozostaje nadal wiele rozbieżności, wśród których szczególnie trudne do przezwyciężenia wydają się te, które wynikają z zaszłości historycznych. Jednym z tych problemów jest sprawa zbrodni katyńskiej, stanowiąca nie tylko problem o charakterze historyczno-politycznym, ale także prawnym. Rozbieżność zdań pomiędzy Polską a Rosją w tym kontekście dotyczy przede wszystkim kwalifikacji prawnej dokonanej zbrodni. Przedstawiciele strony polskiej zasadniczo dążą do uznania jej za zbrodnię ludobójstwa<sup>1</sup>, z kolei Rosja stoi na stanowisku, że było to „wojskowe przestępstwo służbowe, związane z przekroczeniem uprawnień służbowych”<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Linię taką prezentuje Instytut Pamięci Narodowej, zob. J. Kurtyka, *Wprowadzenie*, [w:] *Zbrodnia katyńska. W kręgu prawdy i kłamstwa*, pod red. J. Kalbarczyka, Warszawa 2010, s. 11; *Prof. Kieres: „Zbrodnia katyńska była ludobójstwem. Sami Rosjanie to uznali”*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,9458289,Prof\\_Kieres\\_Zbrodnia\\_katyńska\\_była\\_ludobojstwem\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,9458289,Prof_Kieres_Zbrodnia_katyńska_była_ludobojstwem_.html) (22 VI 2012); Za inną kwalifikacją opowiada się natomiast Roman Kuźniar, interpretując przypadek zbrodni katyńskiej jako „zbrodni wojennej, które ma znamiona ludobójstwa”, zob. *Kuźniar o Katyniu: zbrodnia wojenna, która ma znamiona ludobójstwa*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,9451448,Kuzniar\\_o\\_Katyniu\\_zbrodnia\\_wojenna\\_ktora\\_ma\\_znamiona.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,9451448,Kuzniar_o_Katyniu_zbrodnia_wojenna_ktora_ma_znamiona.html), (22 VI 2012).

<sup>2</sup> Zob. W. Abarinow, *Oprawcy z Katynia*, Kraków 2007, s. 272–295.

a więc zbrodnia pospolita. Kwestia kwalifikacji prawnej jest istotna nie tylko z punktu widzenia propagandowo-moralnego, lecz również prawnego. Uznanie bowiem omawianej zbrodni za zbrodnię przeciwko ludzkości oznaczałoby, że nie znajdowałyby do niej zastosowania ustawowe terminy przedawnienia, jak miałyby to miejsce w przypadku przestępstwa pospolitego. Ponadto strona polska dąży do pełnej rehabilitacji ofiar zbrodni katyńskiej, która w konsekwencji mogłaby otworzyć drogę do domagania się odszkodowań przez rodziny ofiar, co również napotyka na opór ze strony Rosji. W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie analiza wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z 16 IV 2012 r., dotyczącego sprawy katyńskiej oraz próba określenia jego znaczenia dla stosunków polsko-rosyjskich.

Wniesienie skargi do ETPCz przez rodziny ofiar poprzedzone było postępowaniem przed rosyjskim wymiarem sprawiedliwości, zgodnie bowiem z art. 35 pkt 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym. W 2008 r. pełnomocnicy rodzin ofiar wystąpili do Naczelnej Prokuratury Wojskowej Federacji Rosyjskiej (FR) o przyznanie im mocodawcom statusu pokrzywdzonych w prowadzonym przez Rosję postępowaniu w sprawie zbrodni katyńskiej oraz o dokonanie rehabilitacji zamordowanych. Obydwa wnioski nie zostały uwzględnione przez Naczelną Prokuraturę Wojskową. W tej sytuacji, zgodnie z obowiązującą procedurą, od obydwu decyzji pełnomocnicy rodzin wnieśli zażalenia do sądów rosyjskich. Sądy nie uwzględniły zażaleń i wobec faktu wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych przez prawo rosyjskie, rodziny ofiar, w trybie art. 34 EKPCz, złożyły skargę do ETPCz.

Dodatkowo, w dniu 27 I 2010 r., działając na podstawie art.36 pkt 3, rząd polski wystosował do ETPCz pismo z wnioskiem o przystąpienie do toczącego się postępowania i po pozytywnej decyzji Trybunału, również państwo polskie stało się uczestnikiem postępowania.

W postępowaniu przed ETPCz strona polska zarzuciła Rosji naruszenie następujących przepisów EKPCz:

- art. 2 – skarga dotyczyła w tym przypadku proceduralnego aspektu tego przepisu, który wymaga od państwa przeprowadzenia skutecznego postępowania wyjaśniającego w sprawie bliskich osób skarżących;
- art. 3 – skarżący podnosili tutaj, że przez brak informacji o losie ich krewnych i lekceważące podejście władz rosyjskich do ich wniosków o udzielenie takich informacji, zostali poddani nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu.

Dodatkowo, sam ETPCz postanowił zbadać zgodność postępowania Rosji z art. 38 Konwencji, nakładającym na państwa-strony obowiązek współpracy

z Trybunałem (Rosja nie dostarczyła Trybunałowi wymaganych dokumentów, zwłaszcza postanowienia o umorzeniu śledztwa w sprawie katyńskiej).

Rosja odniosła się do wspomnianych zarzutów następująco:

a) w odniesieniu do zarzutu z art. 2 rząd rosyjski podkreślił, że należy prawnie rozróżnić dwie sytuacje: w pierwszej z nich naruszenie Konwencji miało miejsce w okresie znajdującym się poza zakresem właściwości czasowej Trybunału, w drugim natomiast naruszenie Konwencji „w prawnym sensie w ogóle nie istniało”, ponieważ nie istniała jeszcze sama Konwencja. Strona rosyjska zaznaczyła, że w sprawach dotychczas badanych przez Trybunał, zdarzenia, które uruchamiały obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, miały miejsce po wejściu w życie Konwencji. Natomiast w niniejszej sprawie domniemane naruszenie art. 2 w jego aspekcie materialnym nie tylko znajduje się poza zakresem czasowej jurysdykcji Trybunału, ale także nie istnieje *de iure*, gdyż tragedia katyńska poprzedzała o 10 lat przyjęcie Konwencji w dniu 4 XI 1950 r., a jej ratyfikację przez Rosję w dniu 5 V 1998 r. – o lat 58. Zdaniem rządu rosyjskiego czyni to Trybunał niewłaściwym do zbadania, czy Rosja wywiązała się ze swojego obowiązku proceduralnego. Dodatkowo argumentowano, że rosyjskie władze w rzeczywistości nie badały „okoliczności śmierci krewnych skarżących”, ponieważ postępowanie karne w sprawie nr 159 (a więc w rosyjskim postępowaniu w sprawie zbrodni katyńskiej) zostało wszczęte w związku z odkryciem w pobliżu Charkowa masowych grobów nieznanymi polskimi obywateli. Śledztwo ustaliło, że niektórzy oficerowie Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych (Narodnyj Komissariat Wnutriennyh Deł, NKWD) przekroczyli swoje obowiązki i że tzw. trójka podjęła pozasądowe decyzje odnośnie pewnych jeńców wojennych. Jednakże ze względu na zniszczenie dokumentacji, śledztwo nie było w stanie określić, w jakich okolicznościach polscy obywatele zostali wzięci do niewoli i przetrzymywani w obozach NKWD, jakie zarzuty zostały przeciwko nim wniesione, czy ich wina została udowodniona, kto przeprowadził egzekucje. Podejrzani w sprawie nr 159 zmarli przed rozpoczęciem postępowania; ale nawet gdyby żyli w 2004 r., to i tak nie podlegaliby odpowiedzialności karnej. Ponadto, skoro podejrzani nie mogliby brać udziału w postępowaniu karnym, postępowanie to nie miałyby kontrydiktoryjnego charakteru, a ściganie byłoby sprzeczne z zasadą rzetelności postępowania. Dodatkowo przedstawiciele Rosji podnieśli, że wszczęcie sprawy nr 159 było niezgodne z prawem, ponieważ decyzja z dnia 22 III 1990 r. nie odnosiła się do konkretnych przepisów ukraińskiego kodeksu postępowania karnego oraz ponieważ maksymalny okres przedawnienia – określony jako 10 lat na mocy Kodeksu Karnego Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (RFSRR) z 1926 r. i stosowany w tamtym czasie – już

upłynął. „Zdarzenia katyńskie” nie zostały przy tym uznane przez żadne krajowe bądź międzynarodowe sądy, jako należące do kategorii zbrodni nieulegającej przedawnieniu; Rosjanie argumentowali przy tym, że Kodeks Karny RFSRR z 1926 r. nie zawiera definicji zbrodni wojennej, a art. 22 §2 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego zabrania stosowania analogii w prawie karnym (zakaz analogii na niekorzyść oskarżonego jest zresztą ogólną zasadą obowiązującą w postępowaniu karnym). Zdaniem strony rosyjskiej stwierdzić zatem należy, że ani art. 78 §5 Kodeksu Karnego dotyczący przestępstw nieulegających przedawnieniu, ani Konwencja z dnia 26 XI 1968 r. o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości, nie miały zastosowania. W tych okolicznościach władze rosyjskie nie były więc prawnie zobowiązane na mocy prawa krajowego bądź międzynarodowego do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie nr 159<sup>3</sup>;

b) w sprawie naruszenia art. 3 EKPCz, Rosja podniosła natomiast przede wszystkim 3 argumenty: Po pierwsze, wskazano, że prawo do rehabilitacji leży poza zakresem postępowania przed Trybunałem. Po drugie, podkreślono, że Główna Prokuratura Wojskowa przekazała skarżącym wszystkie istotne informacje na temat ich krewnych, które były dostępne w sprawie karnej nr 159. Po trzecie, utrzymywano, że sam fakt, iż odpowiedzi władz rosyjskich skierowane do skarżących różniły się między sobą, nie stanowi jeszcze niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i że rosyjskie władze nie miały na celu powodowania cierpienia u skarżących przez doręczenie im informacji zawartych w odpowiedziach<sup>4</sup>;

c) odnośnie ewentualnego naruszenia art. 38 Konwencji, rząd rosyjski utrzymywał, że odmowa dostarczenia kopii postanowienia o umorzeniu śledztwa z dnia 21 IX 2004 r. jest zgodna z przepisami prawa międzynarodowego i krajowego. W szczególności przedstawiciele Rosji podkreślali, że w myśl ustawy o tajemnicy państwowej, rozporządzenia Rządu nr 1003 z dnia 22 VIII 1998 r. w sprawie trybu dostępu do tajemnicy państwowej dla osób posiadających podwójne obywatelstwo, bezpaństwowców, cudzoziemców, emigrantów i powracających emigrantów oraz rozporządzenia Rządu nr 973 (określającego sposób przekazywania informacji objętych tajemnicą państwową innym państwom oraz organizacjom międzynarodowym), decyzja o przekazaniu innemu państwu lub organizacji międzynarodowej informacji niejawnych powinna być podjęta przez rząd na podstawie sprawozdania przygotowanego przez Międzyresortową Komisję ds. Ochrony Tajemnicy Państwowej oraz zgodnie z procedurą określoną

<sup>3</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Janowiec i inni przeciwko Rosji (skargi nr 55508/07 i 29520/09), tłumaczenie E. Dąbrowska, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/04/Wyrok\\_ETPC\\_Janowiec\\_i\\_inni\\_przeciwko\\_Rosji.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/04/Wyrok_ETPC_Janowiec_i_inni_przeciwko_Rosji.pdf) (24 VI 2012).

<sup>4</sup> *Ibidem*.

w umowie międzynarodowej. Natomiast w niniejszej sprawie nie było sprawozdania Komisji, decyzji rządu ani umowy międzynarodowej. W odniesieniu do zobowiązań międzynarodowych rząd Rosji odwołał się do Europejskiej Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej, która przewiduje, że pomocy takiej można odmówić, „jeśli Strona wezwana uzna, że wykonanie wniosku mogłoby naruszać suwerenność, bezpieczeństwo, porządek publiczny lub inne podstawowe interesy państwa” (art. 2 (b) Konwencji). Analogiczny przepis zawarty jest w art. 17 rosyjsko-polskiej umowy dwustronnej o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych. W opinii rosyjskiego rządu, art. 38 Konwencji nie zabrania ujawniania informacji, która mogłaby zaszkodzić bezpieczeństwu państwa. Rząd Rosji oświadczył, że postanowienie z dnia 21 IX 2004 r. nie stanowi kluczowego dokumentu w niniejszej sprawie, ponieważ nie wymienia nazwisk skarżących, nie wpływa na ich prawa i nie zawiera informacji o losie ich krewnych lub miejscu ich pochówku. W związku z tym ujawnienie go nie było konieczne. Stwierdzono również, że „wiele państw nadal utrzymuje w tajemnicy niektóre dokumenty dotyczące wydarzeń II wojny światowej, pomimo wniosków o ich ujawnienie”, a także, iż informacje dotyczące wywiadu, kontrwywiadu i działań operacyjnych stanowią tajemnicę państwową w rozumieniu ustawy o tajemnicy państwowej. W zaprezentowanym stanowisku przedstawiciele strony rosyjskiej stwierdzili więc, że Rosja wywiązuje się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 38, przedstawiając Trybunałowi niezbędne informacje, w tym rozstrzygnięcia sądów krajowych i ograniczone informacje na temat treści postanowienia z dnia 21 IX 2004 r. Ponadto zaznaczono, że rosyjski adwokat skarżących miał dostęp do dokumentów w aktach sprawy, w tym do postanowienia z dnia 21 IX 2004 r.<sup>5</sup>

Trybunał w wyroku stwierdził naruszenie przez Rosję dwóch przepisów EKPCz – art. 3 i 38. W kwestii naruszenia art. 3 ETPCz uznał, że FR poniżająco traktowała rodziny ofiar odmawiając im przyznania statusu pokrzywdzonych, a tym samym naraziła ich na moralne cierpienia. Trybunał zauważył przede wszystkim, że w żadnym momencie śledztwa skarżącym nie przyznano dostępu do zgromadzonych w nim materiałów ani też w żaden inny sposób nie zapewniono udziału w postępowaniu. W orzeczeniu zaznaczono też, że skarżący oraz polskie władze, a także członkowie Instytutu Pamięi Narodowej (IPN) nigdy nie zostali oficjalnie poinformowani o wyniku śledztwa. Co więcej, skarżącym wyraźnie zabroniono zaznajomienia się z treścią decyzji, z racji ich obcego obywatelstwa. Trybunał odniósł się także częściowo do sprawy rehabilitacji ofiar zbrodni katyńskiej, stwierdzając, że „(...) z punktu widzenia artykułu 3 może on (ETPCz – przyp. autora) badać reakcje władz i ich postawę wobec skarżących

<sup>5</sup> *Ibidem.*

oraz ich zapytań w całości, i odrzuca w związku z tym argument Rządu (Rosji – przyp. autora), że należy pominąć postępowania rehabilitacyjne”<sup>6</sup>.

Natomiast odnośnie art. 38 EKPCz Trybunał nie pozostawił wątpliwości co do tego, że FR w niedostateczny sposób współdziałała z ETPCz. W szczególności ETPCz nie uznał za satysfakcjonujące wyjaśnienia Rosji, powołującej się na kwestię tajemnicy państwowej. Rząd rosyjski na żadnym bowiem etapie postępowania nie wyjaśnił precyzyjnie istoty swoich obaw związanych z bezpieczeństwem, z powodu których postanowienie z dnia 21 IX 2004 r. zostało utajnione. Co więcej, nie wskazał też organu, który wydał decyzję o utajnieniu. Trybunał nie był również przekonany o tym, że jawne i przejrzyste śledztwo w sprawie zbrodni poprzedniego reżimu totalitarnego mogłoby zagrozić bezpieczeństwu narodowemu współczesnej demokratycznej Rosji, szczególnie biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność władz radzieckich za tę zbrodnię została uznana na najwyższym szczeblu politycznym. Ponadto ETPCz dopatrzył się sprzeczności pomiędzy decyzją o utajnieniu dokumentów a przepisami prawa rosyjskiego (dotyczyło to art. 7 rosyjskiej ustawy o tajemnicy państwowej, który to przepis wyraźnie wyklucza możliwość utajnienia jakichkolwiek informacji dotyczących naruszeń praw człowieka przez funkcjonariuszy państwowych).

Jednocześnie, odnosząc się do zarzutu z art. 2 Konwencji, ETPCz uznał, że nie jest w jego kompetencji ocenianie czy Rosja rzetelnie prowadziła śledztwo w sprawie zbrodni katyńskiej. Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał stwierdził przede wszystkim, że (uwzględniając zasadę pewności prawa) jurysdykcja czasowa Trybunału w odniesieniu do oceny przestrzegania proceduralnego obowiązku wynikającego z art. 2 i dotyczącego śmierci, która nastąpiła przed datą wejścia w życie Konwencji w stosunku do Rosji, nie jest nieograniczona. Wynika to z dwóch przyczyn: po pierwsze, jest oczywiste, że w przypadku gdy śmierć nastąpiła przed wspomnianą datą, ocenie Trybunału podlegają jedynie te działania i/lub zaniechania procesowe, które miały miejsce po ratyfikacji. Po drugie, by proceduralny obowiązek z art. 2 został uruchomiony, musi istnieć rzeczywisty związek pomiędzy daną śmiercią a wejściem w życie Konwencji w odniesieniu do pozwanego państwa. Dlatego znacząca część kroków proceduralnych, wymaganych na mocy art. 2 – obejmująca nie tylko skuteczne śledztwo w sprawie danej śmierci, lecz także wszczynająca odpowiednie procedury w celu ustalenia przyczyny śmierci i osób za nią odpowiedzialnych – musi zostać wykonana po krytycznej dacie<sup>7</sup>. Taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie nie miała miejsca. Innym istotnym powodem przemawiającym przeciwko zajęciu stanowiska w tej kwestii był, zdaniem Trybunału argument, że nie każde

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*



śledztwo krajowe musi odpowiadać wymogom proceduralnym określonym w art. 2 Konwencji<sup>8</sup>.

Orzeczenie Trybunału zostało różnie ocenione przez obydwie strony sporu. Stosunkowo jednoznaczna była ocena strony rosyjskiej; Ministerstwo Sprawiedliwości FR oświadczyło, że „Orzeczenie odpowiada interesom naszego kraju”<sup>9</sup>.

Zróżnicowane oceny pojawiły się natomiast po stronie polskiej. Prezydent Bronisław Komorowski oświadczył, że przyjął orzeczenie „z mieszanymi uczuciami”, wyrażając przy tym brak satysfakcji z faktu, że „w sytuacji, kiedy strona rosyjska nie dała dostępu do dokumentów śledztwa, Trybunał schował się za tym i nie wydał wyroku”<sup>10</sup>. Z kolei zdaniem prezesa Instytutu Pamięi Narodowej – Łukasza Kamińskiego, najważniejsze jest to, że Trybunał stanął po stronie rodzin ofiar zbrodni katyńskiej. Trybunał uznał ponadto, iż masowy mord dokonany na polskich więźniach można traktować jako zbrodnię wojenną, co zdaniem Kamińskiego jest istotne, gdyż Rosja odmawiała dotąd rehabilitacji z uwagi na traktowanie dotychczas zbrodni katyńskiej jako zwykłego mordu, który uległ przedawnieniu. Z kolei same rodziny ofiar są podzielone w odbiorze decyzji Trybunału. Niektórzy przyznają, że oczekiwali bardziej stanowczego wyroku i są nim rozczarowani, inni jednak uznają orzeczenie za w jakiejś mierze satysfakcjonujące i stwierdzające stan faktyczny, czyli to, że Rosja w tej sprawie zachowała się skandalicznie. Podobnie, polski wiceminister spraw zagranicznych Maciej Szpunar, który w Strasburgu reprezentował rząd, uznał, iż najważniejsze, że Trybunał potwierdził, że rosyjskie postępowanie w zakresie wyjaśniania zbrodni katyńskiej było nierzetelne<sup>11</sup>.

Jak przedstawia się sprawa zbrodni katyńskiej po orzeczeniu Trybunału i jakie może być znaczenie wyroku dla stosunków polsko-rosyjskich? Przede wszystkim należy zaznaczyć, że z formalnoprawnego punktu widzenia, orzeczenie, które zapadło w dniu 16 IV 2012 r. nie ma charakteru rozstrzygnięcia ostatecznego (stan na 3 IX 2012 r.). Zgodnie bowiem z art. 44 pkt 2 b), stronom przysługuje prawo odwołania do Wielkiej Izby ETPCz w okresie do 3 miesięcy od daty wydania wyroku. Strona rosyjska nie odwoływała się od wyroku, co nie jest zaskoczeniem

<sup>8</sup> *Ibidem*; zob. też wyrok ETPCz z 27 XI 2007 r. w sprawie Brecknell przeciwko Wielkiej Brytanii, sygn. 32457/04.

<sup>9</sup> *Rosyjskie media: Trybunał uznał Katyn za zbrodnię wojenną*, <http://www.wprost.pl/ar/316900/Rosyjskie-media-Trybunal-uznal-Katyn-za-zbrodnie-wojenna/> (15 V 2012).

<sup>10</sup> *Orzeczenie w sprawie Katynia. Prezydent z „mieszanymi uczuciami”*, <http://m.money.pl/wiadomosci/arttykul/orzeczenie;w;sprawie;katynia;prezydent;z;mieszanymi;uczucia mi,234,0,1069290.html> (15 V 2012).

<sup>11</sup> *Skargi katyńskie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, [http://www.ipn.gov.pl/portal/pl/755/12614/Skargi\\_katynskie\\_przed\\_Europejskim\\_Trybunałem\\_Praw\\_Czlowieka\\_w\\_Strasburgu.html](http://www.ipn.gov.pl/portal/pl/755/12614/Skargi_katynskie_przed_Europejskim_Trybunałem_Praw_Czlowieka_w_Strasburgu.html) (28 VI 2012).

biorąc pod uwagę przytoczone wcześniej stanowisko Rosji. Odwołanie od wyroku Trybunału złożyli natomiast w lipcu 2012 r. (zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami) pełnomocnicy rodzin ofiar; sprzeciw skarżących budzi przede wszystkim nie zajęcie przez Trybunał stanowiska w sprawie naruszenia przez Rosję art. 2 EKPCz. Trudno oceniać tutaj jednoznacznie szanse ewentualnego odwołania, natomiast brak odniesienia się Trybunału do naruszenia art. 2 faktycznie może budzić wątpliwości. Z jednej strony, nie sposób kwestionować argumentu, że śmierć ofiar nastąpiła przed wejściem w życie Konwencji w stosunku do Rosji. Z drugiej jednak strony – sama kwestia odstępu czasu między zdarzeniem a wejściem w życie Konwencji nie jest do końca jednoznaczna. Zagadnienie obowiązku przeprowadzenia rzetelnego postępowania, gdy śmierć nastąpiła przed momentem wejścia w życie Konwencji w stosunku do danego państwa (tzw. datą krytyczną) należało zresztą przez długi czas do najbardziej kontrowersyjnych w praktyce Trybunału i dlatego też należałoby poświęcić mu nieco uwagi. W niektórych orzeczeniach ETPCz nie uznawał swojej właściwości czasowej gdy do śmierci doszło przed „krytyczną datą”; można powiedzieć, że obowiązek procesowy był wówczas „dołączany” do zasadniczego zdarzenia, czyli śmierci, a jeżeli ta nastąpiła przed związaniem się Konwencją, ETPCz nie mógł badać nie tylko „substancjalnego zarzutu” związanego z odpowiedzialnością państwa za dany przypadek śmierci, lecz także zarzutu proceduralnego<sup>12</sup>. Natomiast w późniejszym orzecznictwie ETPCz już weryfikował, czy w kraju przeprowadzono skuteczne postępowanie wyjaśniające, nawet jeżeli śmierć ofiary miała miejsce przed „krytyczną datą”. Kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o praktykę Trybunału, miał jednak wyrok z 28 VI 2008 r. w sprawie Šilih przeciwko Słowenii (sygn. 41463/01), w którym ETPCz opowiedział się za autonomicznością obowiązku proceduralnego. Ponadto w wyroku odniesiono się do kwestii, w jakim horyzoncie czasowym ETPCz jest właściwy badać, czy dane państwo wykonało swoje zobowiązania proceduralne. Pod tym względem Trybunał uznał, że obowiązek przeprowadzenia skutecznego postępowania wyjaśniającego „wiąże państwo przez okres, w którym od władz można rozsądnie oczekiwać, że podejmą kroki w celu wyjaśnienia okoliczności śmierci i ustalenia odpowiedzialności za nią”. Ponadto Trybunał powołał się na zasadę pewności prawnej, która wymaga, by proceduralne obowiązki miały czasowe granice, wcześniej nazwane „rozsądnymi”. Określając te „rozsądne granice”, ETPCz zidentyfikował dwie zasady. Po

<sup>12</sup> I. C. Kamiński, *Prawo do życia i zakaz tortur oraz poniżającego i niehumanitarnego traktowania w orzecznictwie ETPCz w 2009 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10; zob. też decyzja (częściowa) ETPCz z 13 III 2001 r. w sprawie Moldovan i inni przeciwko Rumunii, sygn. 41138/98 oraz w sprawie Rostaş i inni przeciwko Rumunii, sygn. 64321/01; decyzja ETPCz z 14 IX 2006 r. w sprawie Kholodov i Kholodova przeciwko Rosji, sygn. 30651/05; por. także wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 8 III 2006 r. w sprawie Blečić przeciwko Chorwacji, sygn. nr 59532/00.

pierwsze zaznaczył, że w zakres temporalnej właściwości ETPCz wejść jedynie te proceduralne działania lub zaniechania państwa, które występowały po dacie jego związania się Konwencją. Po drugie stwierdził, musi istnieć „rzeczywisty związek między daną śmiercią a wejściem Konwencji w życie w odniesieniu do pozwanego państwa”. Pojęcie „rzeczywistego związku” wyjaśnił Trybunał w wyroku w ten sposób, że „znacząca część” proceduralnych kroków, wymaganych na mocy art. 2 EKPCz, jest realizowana po „krytycznej dacie”. Nie chodzi tutaj przy tym o jakiegokolwiek czynności proceduralne, które wystąpiły po dacie związania się Konwencją, lecz powinny być one także istotne dla podjętych procedur wyjaśniających<sup>13</sup>. W kontekście omawianego wyroku w sprawie Katynia, wątpliwości budzi głównie interpretacja wyroku w sprawie Šilih przeciwko Słowenii, na który Trybunał powołał się także w orzeczeniu będącym przedmiotem niniejszego opracowania. Tutaj należy zwrócić uwagę na ostatnie zdanie zawarte w §163 wyroku w sprawie Šilih przeciwko Słowenii, gdzie stwierdzono, że „Trybunał nie wyklucza jednak, że w pewnych okolicznościach wymagany związek może zostać także oparty na konieczności zapewnienia, że gwarancje i wartości leżące u podstaw Konwencji są chronione w sposób rzeczywisty i skuteczny”. Można więc jak najbardziej polemizować ze stanowiskiem Trybunału, który nie zajął stanowiska w sprawie naruszenia przez Rosję art. 2 EKPCz. Przypadek zbrodni katyńskiej jest bowiem sytuacją, która wprawdzie miała miejsce w odległym czasie, ale nie tak odległym, że niemożliwe byłoby przeprowadzenie postępowania dowodowego i w związku z tym przypadek ten mógłby być uznany za „pewną okoliczność”, o której mowa w §163 wyroku w sprawie Šilih przeciwko Słowenii. Argumentację taką wzmacnia fakt, że w przypadku sprawy katyńskiej chodzi o zbrodnię wojenną, będącą jednym z istotnych naruszeń praw człowieka, zapobieżenie którym leżało u podstaw uchwalenia EKPCz. Stanowisko takie w sprawie zbrodni katyńskiej zajęło część składu sędziowskiego (sędziowie Spielmann, Villiger i Nussberger), którzy we wspólnym, częściowo odrębnym zdaniu dołączonym do wyroku stwierdzili m.in., że „W świetle ostatniego zdania paragrafu 163 wyroku w sprawie Šilih istnienie aktu sprzecznego z wartościami leżącymi u podstaw Konwencji, który stanowił zbrodnię wojenną niepodlegającą przedawnieniu, jest – tak długo jak postępowanie wyjaśniające jest nadal możliwe do przeprowadzenia – naszym zdaniem wystarczające do ustanowienia jurysdykcji czasowej Trybunału w odniesieniu do takiego postępowania, zwłaszcza gdy znaczna część śledztwa została przeprowadzona po ratyfikacji”<sup>14</sup>.

Oprócz wspomnianego wyżej „aspektu temporalnego”, dyskusyjny jest także argument Trybunału mówiący o tym, że nie każde śledztwo krajowe musi

---

<sup>13</sup> I. C. Kamiński, *op.cit.*

<sup>14</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Janowiec i inni przeciwko Rosji, *op.cit.*

odpowiadać wymogom wypływającym z proceduralnego aspektu art. 2 Konwencji. Pogląd taki znajduje wprawdzie oparcie we wcześniejszym orzecznictwie ETPCz (wspomniany już wyrok w sprawie Brecknell przeciwko Wielkiej Brytanii), jednakże również może zostać on podważony. Trzeba bowiem podkreślić, że w postępowaniu toczącym się przed sądami rosyjskimi doszło do wyraźnego naruszenia podstawowych gwarancji przysługujących skarżącym (nie przyznanie statusu pokrzywdzonego, brak dostępu do akt sprawy i nie zapewnienie w jakikolwiek inny sposób udziału w postępowaniu), na co wskazał sam Trybunał uznając uchybienie przez Rosję art. 3 Konwencji. W tej sytuacji można byłoby zastanowić się więc czy priorytetu nad kwestiami proceduralnymi nie powinny mieć jednak gwarancje przysługujące człowiekowi, zapewniane przez Konwencję i interpretowanie właśnie w tym duchu postanowień EKPCz.

Skarżący w odwołaniu nie zgadzają się także z częścią wyroku ETPCz dotyczącą naruszenia przez Rosję art. 3 Konwencji. Wprawdzie Trybunał uznał, że rosyjski wymiar sprawiedliwości nieludzko traktował skarżących (m.in. poprzez odmowę prawnej rehabilitacji polskich ofiar NKWD, a nawet poprzez negocjowanie samej zbrodni katyńskiej), ale stwierdził, że dotyczy to tylko 10 z 15 skarżących. Rozróżnienie to sędziowie uzasadnili powołując się na kategorię „silnej więzi rodzinnej” i uznali, że tylko ci skarżący, którzy jako dzieci poznali swoich ojców lub (w jednym przypadku) byli w związku małżeńskim z ofiarą zbrodni, zostali przez władze Rosji pokrzywdzeni<sup>15</sup>. Taka decyzja ETPCz może być w istocie uznana za kontrowersyjną, tym bardziej, że brak tutaj w zasadzie jasnych, prawnych kryteriów pozwalających określić co należy rozumieć pod pojęciem „silna więź rodzinna”.

Odnosząc się z kolei do kwestii politycznych związanych z wpływem orzeczenia na relacje polsko-rosyjskie, należy przede wszystkim podkreślić umiarkowane reakcje obydwu stron sporu na wyrok Trybunału. Z jednej strony, jak wskazano wyżej, skarżący wyrazili zadowolenie z samego stwierdzenia winy Rosji; brak było przy tym jakichś zdecydowanych głosów niezadowolonego z tego powodu, że Trybunał nie uznał zbrodni katyńskiej za ludobójstwo. Wydaje się, że taka reakcja wynika częściowo z faktu, że orzeczenie nie miało charakteru ostatecznego, częściowo zaś z tego, że kwalifikacja zbrodni katyńskiej jako zbrodni ludobójstwa jest problematyczna z punktu widzenia prawa międzynarodowego, z czego z pewnością skarżący (a zwłaszcza ich pełnomocnicy) zdają sobie sprawę<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> *Krewni ofiar Katynia odwołali się w Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu*, <http://fakty.interia.pl/swiat/news/krewni-ofiar-katynia-odwolali-sie-w-trybunale-praw-czlowieka,1818090> (3 IX 2012).

<sup>16</sup> Szerzej na temat kontrowersji związanych z kwalifikacją prawną zob. P. Grzebyk, *Mord katyński – problematyczna kwalifikacja (w związku z artykułem Karola Karskiego)*, „Sprawy

Podobnie wstrzemięźliwie zareagowali przedstawiciele władz polskich. Także reakcja Rosji była oszczędna; pomimo, że wyrok został uznany za zadowalającą stronę rosyjską, unikano tutaj jakiegoś nadmiernego „triumfalizmu”.

Wydaje się więc, że wyrok ETPCz w sprawie katyńskiej, pomimo że istotny zarówno z prawnego, jak i politycznego punktu widzenia, nie będzie stanowił punktu zwrotnego w relacjach polsko-rosyjskich. W warstwie *stricte* prawnej uznaje on winę strony rosyjskiej w kwestii nierzetelnie prowadzonego śledztwa. Trybunał określił zbrodnię katyńską jako zbrodnię wojenną, jednocześnie jednak nie stwierdził, że w badanym przypadku mieliśmy do czynienia ze zbrodnią ludobójstwa i nie wypowiedział się wprost na temat konieczności rehabilitacji ofiar (na czym zależy stronie polskiej).

W warstwie prawno-politycznej natomiast Trybunał posługiwał się w orzeczeniu sformułowaniami wyraźnie potępiającymi postępowanie władz rosyjskich, stwierdzając m.in., że „Trybunał jest uderzony widoczną niechęcią władz rosyjskich do przyznania, że doszło do masakry w Katyniu, której ofiarami stali się krewni skarżących”. Jest to wyraźny sygnał, że ETPCz uznaje racje strony polskiej co do samej istoty sprawy.

Wreszcie w warstwie czysto politycznej widoczne są umiarkowane reakcje stron sporu. Jak już wcześniej wspomniano, na pewno wynika to częściowo z faktu, że nie zostały wyczerpane środki odwoławcze. Z drugiej jednak strony, nie sposób nie odnieść wrażenia, że w stosunkach polsko-rosyjskich od pewnego czasu (po obydwu stronach) zaczyna przeważać pragmatyczne podejście do wzajemnych relacji, a kwestie historyczne przestają powoli odgrywać tak pierwszoplanową rolę, jak miało to miejsce jeszcze kilka, kilkanaście lat temu. Wydaje się, że jest to podejście słuszne, gdyż emocjonalne potraktowanie zagadnienia i nieprzemyślane wypowiedzi na pewno nie służą rozstrzygnięciu sprawy. W przypadku zbrodni katyńskiej powinna zostać w pierwszej kolejności rozstrzygnięta kwestia prawna; w końcu mamy do czynienia ze sprawą, u podłoża której leży (niezależnie od przyjętej kwalifikacji) czyn podlegający ściganiu przez prawo karne. Dopiero po ostatecznym werdykcie co do zagadnień prawnych powinien być czas na wypowiedzi i kroki o charakterze politycznym; pomimo, że prawo nie funkcjonuje w całkowitym oderwaniu od polityki (a wręcz w znacznym stopniu jest jej pochodną), to jednak właśnie przestrzeganie prawa, w tym respektowanie wyroków sądów jest prawdziwym miernikiem demokracji, a także właściwego postępowania państwa w stosunkach międzynarodowych.

---

Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 83 – 102, a także artykuł będący przedmiotem polemiki ww. autorki: K. Karski, *Mord katyński jako zbrodnia ludobójstwa w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 51 – 82 oraz z kolei odpowiedź K. Karskiego na polemikę P. Grzebyk: K. Karski, *Mord katyński jako zbrodnia ludobójstwa – w odpowiedzi na polemikę Patrycji Grzebyk*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 103 – 122.

## S u m m a r y

***The judgement of the European Court of Human Rights as of 16 April 2012 in „the Katyn case” (Lawsuit of Janowiec et al. vs. Russia) – legal aspects and significance for the Polish-Russian relations***

*One of the fundamental freedoms guaranteed by the European Convention on Human Rights (ECHR) is freedom from degrading treatment laid down in art. 3 of the Convention. Crucial for Polish-Russian relations is the issue of the Katyn crime, on which the European Court of Human Rights (ECtHR) recognized that Russia has violated this regulation by having refused to grant the family representatives of the Katyn crime victims the status of aggrieved persons and to give access to the investigation files. It has also been deemed that the cooperation of Russian agencies with the Court was unsatisfactory. The verdict of the ECtHR, though not a turning point, surely makes a certain significant progress in closing the Katyn case, which for years has been a factor complicating Polish-Russian relations.*

MARCIN SZYDZISZ  
Uniwersytet Wrocławski

## ROLA ŻYDÓW Z BYŁEGO ZWIĄZKU RADZIECKIEGO W KSZTAŁTOWANIU STOSUNKÓW IZRAELSKO-POLSKICH

Państwo Izrael od momentu powstania wspierało osadnictwo żydowskie na swoim obszarze. W 1950 r. izraelski parlament Kneset uchwalił ustawę, która przeszła do historii pod nazwą *Prawo powrotu*. Jej zapisy zakładały, że każdy Żyd w momencie przybycia na terytorium Izraela ma prawo nabyć obywatelstwo tego państwa.

Regulacja ta zachęcała Żydów z diaspory do przyjazdu do *Eretz Israel*. W okresie istnienia Związku Radzieckiego (ZSRR), mieszkająca tam liczna populacja żydowska była jednak tej możliwości w praktyce pozbawiona. Wprawdzie zdarzały się okresy, kiedy limitowane grupy Żydów miały prawo wyjazdu z tego kraju, ale dla większości była to jedynie hipotetyczna możliwość. Sytuacja zmieniła się po rozpadzie Imperium. Część społeczności żydowskiej byłego ZSRR wyjazd do Izraela potraktowała jako szansę na lepszą przyszłość. Skłaniała do tego niepewna sytuacja gospodarczo-polityczna w krajach powstałych po upadku państwa radzieckiego.

Ostatecznie w latach 1989–2010 do Izraela przybyło ponad milion rosyjskojęzycznych<sup>1</sup> Żydów<sup>2</sup>. Dla niewielkiego państwa przyjąć taką liczbę nowych obywateli było dużym wyzwaniem. Szczególnie kłopotliwe było to w okresie 1990–1991,

---

<sup>1</sup> W swoim artykule postanowiłem posługiwać się terminem Żydzi rosyjskojęzyczni. Trzeba jednak dodać, że po pierwsze termin ten nie odnosi się tylko do Żydów pochodzących z Rosji, ale również do tych z innych republik byłego Związku Radzieckiego. Po drugie, w literaturze przedmiotu, jak i w życiu codziennym używane jest również określenie Żydzi rosyjscy. Na przykład posługują się nim Dina Siegel, czy Majit Al-Haj; D. Siegel, *The Great Immigration. Russian Jews in Israel*, New York 1998, M. Al-Haj, *Immigration and Ethnic Formation in a Deeply Divided Society: The of the 1990s Immigrants from the Former Soviet Union in Israel*, Boston 2004.

<sup>2</sup> Dane opracowane były na podstawie informacji z Izraelskiego Biura Statystycznego, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Immigration/FSU.html> (18 VII 2012).

kiedy na jego terytorium przyjechało około 300 tys. imigrantów<sup>3</sup>. Charakterystyczną cechą nowej emigracji był to, że jej przedstawiciele osiedlali się raczej w zwartych skupiskach. Duża ich część zamieszkała na obszarach zajętych przez Izrael po wojnie 1967 r.

Drugim wyróżnikiem tej populacji było posługiwanie się językiem rosyjskim (niewielu znało jidysz, prawie nikt nie posługiwał się hebrajskim). Żydzi Ci przed przyjazdem do Izraela utożsamiali się z kulturą rosyjską, a język rosyjski był uważany za ojczysty<sup>4</sup>. Po przyjeździe do Państwa Żydowskiego, korzystając z licznych kursów, większość z nich doskonale się nauczyła hebrajskiego, ale w ich grupie językiem komunikacji pozostał jednak język rosyjski.

Te dwa czynniki miały wpływ na ich życie. Szybko pojawiła się rosyjskojęzyczna prasa, powstały rozgłośnie radiowe i telewizja przeznaczona dla tej społeczności. Równie szybko utworzono formacje polityczne reprezentujące to środowisko.

Opisując wpływ Żydów rosyjskich na kształtowanie się stosunków izraelsko-polskich chciałem się skoncentrować na analizie programów politycznych partii ich reprezentujących oraz na przeprowadzonej pod tym kątem lekturze rosyjskojęzycznych mediów.

Przybyli z republik byłego ZSRR Żydzi szybko stworzyli swoją własną formację polityczną, która zaczęła artykułować ich interesy. Już w wyborach w 1992 r. wystartowały dwie partie odwołujące się do tego elektoratu (Da i Tali). Nie zdobyły one jednak żadnego miejsca w Knesecie<sup>5</sup>. W 1996 r. powstała kolejna formacja Israel BeAlija. Jej liderem był Natan Szarański – znany dysydent radziecki. Partia, która opisywana była jako centrowa, szybko ewoluowała w kierunku prawicy. Ta tendencja była zresztą charakterystyczna dla całej grupy tych imigrantów.

W moim przekonaniu ewolucja ta była spowodowana dwoma czynnikami. Po pierwsze izraelska prawica cechowała się zwykle zdecydowanie mniejszą uległością wobec ludności palestyńskiej. Rosyjskojęzyczni Żydzi w kwestii konfliktu izraelsko-palestyńskiego dość szybko wyrobili sobie jednoznaczne stanowisko. Większość z nich uważała, że dotychczasowa postawa wobec Palestyńczyków się nie sprawdziła. Proces pokojowy utknął w martwym punkcie, a wzrastająca liczba zamachów dla niektórych z nich była dowodem na to, że ustępstwa wobec społeczności arabskiej są niewłaściwym rozwiązaniem. Może na ten sposób myślenia miała wpływ mentalność tej ludności, która z kraju poprzedniego zamieszkania wyniosła przekonanie, że władza powinna cechować się siłą i nieustępliwością.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Imigranci przybyli z innych niż Rosja republik byłego Związku Radzieckiego, także posługiwali się płynnie językiem rosyjskim.

<sup>5</sup> Oficjalna strona Knesetu, [http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_res13.htm](http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res13.htm) (19 VII 2012).



Nie bez znaczenia dla takiego podejścia był również fakt, że duża część imigrantów mieszkała w żydowskich osiedlach za Zachodnim Brzegu. W konsekwencji ostateczne porozumienie z Palestyńczykami mogłoby doprowadzić do usunięcia osadników z tego obszaru. Zachowanie *status quo* gwarantowała zaś izraelska prawica.

Partia N. Szarańskiego dość szybko pojawiała się w głównym nurcie polityki. W 1996 r. zdobyła ona 7 mandatów w 120 osobowym Knesecie<sup>6</sup>. Zyskała ona poparcie aż 43% rosyjskich imigrantów<sup>7</sup>. Od tego czasu aż do końca swojego istnienia w 2003 r., kiedy to ostatecznie połączyła się Likudem, wchodziła ona w koalicje rządowe.

Drugą formacją reprezentującą to środowisko była partia Israel Beiteinu. Powstała ona w 1999 r. Jej założycielem był Awigdor Liberman (wcześniej członek Likudu). Ugrupowanie to jeszcze bardziej niż Israel BeAlija artykułowało prawicowe postulaty. Partia ta jest zwolennikiem twardej postawy wobec Palestyńczyków (i to zarówno tych mieszkających w Izraelu, jak i zamieszkujących Terytoria Okupowane)<sup>8</sup> i co ważne dla rosyjskojęzycznych Żydów – stara się również promować politykę wspierania nowych emigrantów. Israel Beiteinu, choć opowiada się za rozwiązaniem dwupaństwowym w kwestii konfliktu izraelsko-palestyńskiego, to jednak chce, aby doszło do wymiany ziem. Duże osiedla żydowskie na Zachodnim Brzegu (zamieszkałe przez nowych emigrantów) powinny zostać włączone do Państwa Żydowskiego. W zamian Palestyna powinna otrzymać część obszarów zamieszkałych przez ludność arabską.

Israel Beiteinu szybko zdobył duże poparcie w wyborach ogólnokrajowych. Jego elektorat stanowiła nie tylko ludność rosyjskojęzyczna, ale także bardziej prawicowo nastawiona część społeczeństwa. Już w pierwszych wyborach w 1999 r. uzyskała ona cztery miejsca w parlamencie, a w ostatnich wyborach, które miały miejsce w 2009 r., aż 15. Partia weszła do koalicji rządzącej, a lider ugrupowania A. Lieberman został ministrem spraw zagranicznych.

Programy wyborcze pierwszej z partii całkowicie ignorowały relacje z Polską. Autorowi nie udało się znaleźć żadnej informacji, z której wynikałoby, że liderzy Israel BeAlija w jakikolwiek sposób odnosili się podczas publicznych spotkań do stosunków Izraela z Polską<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Oficjalna strona Knesetu, [http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_res14.htm](http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res14.htm) (25 VII 2012).

<sup>7</sup> S. Hoffman, *Russian diasporas, The case of Russian-speaking Community*, Hebrew University of Jerusalem, [http://www.princeton.edu/~lisd/publications/wp\\_russiaseries\\_hoffman.pdf](http://www.princeton.edu/~lisd/publications/wp_russiaseries_hoffman.pdf) (26 VII 2012).

<sup>8</sup> Wobec tych pierwszych artykułowany jest słynny slogan wyborczy: „brak lojalności – brak obywatelstwa”.

<sup>9</sup> Dotyczyło to dwóch najważniejszych polityków: Natana Szarańskiego oraz Joela Edelsteina.

Trochę więcej odniesień do relacji z Polską można znaleźć w materiałach Israel Beiteinu. Na oficjalnych stronach internetowych partii została ona wspomniana (razem z Czechami) tylko raz – jako czynnik napięcia między mocarstwami<sup>10</sup>. Dwukrotnie, niewymieniona z nazwy, została zaliczona do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Raz wspomniano, że akcesja do Unii Europejskiej nowych państw tego regionu „otwiera możliwość dla Państwa Izrael, aby zbudować solidne i ciepłe więzi współpracy z Unią – ewentualnie doprowadzić Izrael do członkostwa w Unii i NATO”<sup>11</sup>. Powtórnie pisano o państwach naszego regionu (dodając do tego jeszcze kraje południowej i wschodniej Azji) w kontekście możliwości nawiązania przez nie ciepłych relacji z Izraelem, bazujących na „wspólnych interesach”, co w przyszłości mogłoby pozwolić na stworzenie „bloku państw sojuszników, które stoją obok siebie na arenie międzynarodowej”<sup>12</sup>.

Tezę o niewielkim zainteresowaniu rosyjskojęzycznych Żydów relacjami z naszym krajem potwierdza Jacek Olejnik – Pierwszy Sekretarz Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Izraelu oraz Lily Galili, dziennikarka gazety Haaretz, obecnie pracująca nad książką o tej społeczności.<sup>13</sup> Z korespondencji przeprowadzonej z nimi wynika, że jedynie politycy niższego szczebla w sposób bardziej poważny interesowali się relacjami z naszym krajem<sup>14</sup>.

O stanie relacji polsko-izraelskich wypowiadał się również lider partii Israel Beiteinu, twierdząc, że są najlepsze „w historii obu krajów”<sup>15</sup>. Jednak czynił to jako minister spraw zagranicznych Izraela i to podczas wizyty w naszym kraju (styczeń 2012 r.). W jej trakcie spotykał się on z szefem polskiej dyplomacji Radosławem Sikorskim, wicepremierem Waldemarem Pawlakiem, Ministrem Obrony Narodowej Tomaszem Siemoniakiem oraz przedstawicielami Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W polskiej prasie o tej wizycie można było jednak znaleźć o tym tylko szcątkowe informacje<sup>16</sup>. Poważniejsze zainteresowanie wzbudziło jedynie spotkanie z szefem polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych

<sup>10</sup> Oficjalna strona Israel Beiteinu. Dział Bezpieczeństwo Narodowe, <http://www.beytenu.org/national-security/> (17 IX 2012).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Korespondencja mailowa z Lily Galili z 10 i 16 X 2012 r., materiał w posiadaniu autora.

<sup>14</sup> Korespondencja mailowa z Sekretarzem Ambasady Polski w Izraelu Jackiem Olejnikiem z 13 IX 2012 r., materiał w posiadaniu autora.

<sup>15</sup> Onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/stosunki-polska-izrael-najlepsze-w-historii,4999226,11101903,artykul-fotoreportaz-duzy.html> (17 IX 2012).

<sup>16</sup> Wspominał o tym dziennik „Rzeczypospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/792125.html> (17 IX 2012).

(MSZ)<sup>17</sup>. Symptomatyczny jest również brak informacji o tym wydarzeniu w izraelskich mediach<sup>18</sup>.

O tym jak w niewielkim stopniu politycy Israel Beiteinu interesują się relacjami między obu krajami, świadczy fakt, że żaden z nich nie zdecydował się odpowiedzieć na wysłaną do nich korespondencję, dotyczącą wspomnianego zagadnienia. Autor napisał do wszystkich reprezentantów tej partii w Knesecie oraz do Biura MSZ Izraela<sup>19</sup>.

Niestety podobne refleksje nasuwają się po lekturze rosyjskojęzycznej portalu internetowych. W ich zasobach nie można znaleźć żadnych informacji o wizji, sposobie prowadzenia polityki wobec Polski, czy też innych przykładów jakiegokolwiek zainteresowania odpowiednim tworzeniem i wzmacnianiem stosunków między oboma państwami. Skupiają się one raczej na opisywaniu problemów wewnętrznych w Izraelu.<sup>20</sup>

Czasami jednak informacje z Polski są w nich obecne. Dzieje się to z dwóch powodów. Po pierwsze: rosyjskojęzyczni Żydzi w Izraelu traktują Polskę wciąż jako tzw. bliską zagranicę. Część z nich patrzy na świat nie z perspektywy izraelskiej, lecz z perspektywy kraju, który opuścili. Wszystko to, co związane było z Rosją, nadal ich interesuje. Często doniesienia prasowe, które można znaleźć na prowadzonych przez rosyjskojęzycznych Żydów stronach internetowych, dotyczą właśnie szeroko rozumianych relacji polsko-rosyjskich. Rosyjskojęzyczne portale<sup>21</sup> w Izraelu z uwagą śledziły nie tylko wydarzenia sportowe podczas rozgrywanych w 2012 r. mistrzostw Europy w piłce nożnej, ale pisały również o dużo poważniejszych sprawach. Relacjonowano *tragedię smoleńską*<sup>22</sup> czy

---

<sup>17</sup> Pisał o tym dziennik „Gazeta Prawna” z dnia 16 I 2012 r., [http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/584760,sikorski\\_po\\_spotkaniu\\_z\\_szefem\\_msz\\_izraela\\_wzywamy\\_iran\\_do\\_poddania\\_monitoringowi\\_programu\\_nuklearnego.html](http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/584760,sikorski_po_spotkaniu_z_szefem_msz_izraela_wzywamy_iran_do_poddania_monitoringowi_programu_nuklearnego.html) (17 IX 2012) oraz portal internetowy Gazeta.pl (17 IX 2012).

<sup>18</sup> Z dwóch opiniotwórczych tytułów izraelskich (Haaretz i Jerusalem Post) wspomina się o niej tylko w kontekście ucieczki przed zarzutami korupcyjnymi (G. Hoffman, *Analysis: Lieberman plays it cool despite hearing* <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=254078> (18 IX 2012).

<sup>19</sup> Wszystkie te osoby otrzymały od autora e-maila, w którym znajdowały się trzy pytania dotyczące roli rosyjskojęzycznych Żydów w kreowaniu wzajemnych polsko-izraelskich relacji.

<sup>20</sup> L. Galili w swojej korespondencji twierdziła, że prasa rosyjskojęzyczna zajmuje się przede wszystkim sprawami krajowymi i lokalnymi, a pisząc o kwestiach międzynarodowych koncentruje się na relacjach izraelsko-amerykańskich i stosunkach z Rosją; Korespondencja mailowa z 10 X 2012 r., materiał w posiadaniu autora.

<sup>21</sup> Autor przejrzał następujące portale internetowe: Sojus; Israelski Portal, Courier, Nowosti Israila, Israeland.

<sup>22</sup> *Poljaki nazwali przyczyną nadenienia Tu-154 Lecha Kaczyńskiego*, Portal Sojus <http://www.souz.co.il/news/read.html?article=67417> (18 IX 2012).

komentowano decyzję polskich władz o penalizacji komunistycznych symboli<sup>23</sup>. Czytający po rosyjsku Izraelczycy mogli się również dowiedzieć o opublikowanych przez USA dokumentach dotyczących Katynia<sup>24</sup>, czy nawet o kontrowersjach związanych z koncertem Madonny<sup>25</sup>. Wszystkie te informacje zostały rzetelnie przygotowane, ale miały tylko charakter sprawozdawczy. Dziennikarze je relacjonujący nie zdecydowali się na wyrażanie swoich opinii, które pozwoliłyby poznać ich stosunek do opisywanych wydarzeń. W ich przekonaniu nie były one na tyle istotne, aby opatrzyć je odautorskim komentarzem.

Drugim powodem zainteresowania Polską i źródłem sympatii dla Polaków wśród tej grupy Żydów jest podobna mentalność obu społeczeństw (polskiego i rosyjskojęzycznych Żydów). Wynika ona z pokrewnych doświadczeń historycznych. Osobiste spostrzeżenia Autora, potwierdzone badaniami Karola Chwedczuka-Szulca<sup>26</sup> i refleksjami L. Galili, pokazują, że rosyjskojęzyczni Żydzi chętnie wchodzą w bezpośrednie relacje z Polakami i szukają kontaktu z nimi. O takiej postawie decyduje nie tylko bliskość mentalna, ale również stosunkowo duża wiedza o drugiej stronie. Część starszego pokolenia zna język polski. Nauczyła się go jeszcze w czasach radzieckich, bowiem dzięki niemu można było zapoznać się z literaturą niedostępną w języku rosyjskim. Na zainteresowanie naszym krajem ma czasami wpływ pochodzenie rosyjskojęzycznych Żydów. Przodkowie niektórych spośród nich mieszkali na obszarach II Rzeczypospolitej.

Tego rodzaju wzajemne postrzeganie nie dotyczy tylko i wyłącznie ludzi starszych, ale również młodzieży. Często nawet drugie pokolenie jest otwarte na dialog z Polakami. Duża część młodych, którzy realizują polsko-izraelskie projekty, wywodzi się właśnie z tej społeczności.

Zainteresowanie Polską może także potwierdzać duża liczba wpisów internetowych na forach. Na największym izraelskim rosyjskojęzycznym forum internetowym „Megapolis” po wpisaniu w wyszukiwarce słowa „Polska”, pojawiają się dziesiątki wskazań<sup>27</sup>.

Wśród emigrantów z republik byłego ZSRR nasz kraj zaznacza się jeszcze w jeden szczególny sposób. W „rosyjskich” sklepach można znaleźć polskie towary. Oczywiście dominują tam produkty pochodzące z samej Rosji, ale obok nich

<sup>23</sup> *Polsza wweła zaprem na komunistyczne symbole*, Portal Novostii Israila <http://www.lenta.co.il/page/20091128021816> (18 IX 2012).

<sup>24</sup> *SSzA opublikowali dokumenty o katynskom rasstrele*, Portal Sojus, <http://www.souz.co.il/news/read.html?article=85160> (18 IX 2012).

<sup>25</sup> *Koncert Madonny otkroemsja... wojennym filmom*, Portal Nowosti Israila <http://www.lenta.co.il/page/20120719094535> (18 IX 2012).

<sup>26</sup> K. Chwedczuk-Szulc, *Konflikt bliskowschodnie w perspektywie społecznej, badania terenowe w Izraelu i Autonomii Palestyńskiej, 10.2011–06.2012*, materiał w posiadaniu autora.

<sup>27</sup> Zob. Portal Megapolis, [www.megapolis.org](http://www.megapolis.org) (19 IX 2012).

można bardzo często spotkać także polskie artykuły. Cieszą się one uznaniem nie tylko rosyjskojęzycznych Izraelczyków.

Brak zainteresowania kreowaniem stosunków polsko-izraelskich przez opisywaną przez Autora społeczność, wynika z faktu, że relacje polsko-izraelskie wbrew pozorom nie są tak intensywne. Mimo deklaracji polskich polityków o strategicznej ich naturze okazuje się, że w praktyce zainteresowanie obu państw zwrócone jest w inną stronę. Dla Izraela najważniejszym partnerem są Stany Zjednoczone. Rosyjskojęzyczni Żydzi, poprzez swoich przedstawicieli z Israel Beiteinu, podkreślają również konieczność budowania dobrych relacji z Rosją.

Dla Polski Izrael również nie jest najważniejszym sojusznikiem. Nasz kraj był z reguły postrzegany jako rzecznik interesów Państwa Żydowskiego i Izrael (co zresztą znalazło odbicie w programie wyborczym Israel Beiteinu) bardzo liczył na to, że Polska, podobnie jak inne „nowe państwa” w Unii Europejskiej (UE), będzie równoważyć antyizraelską postawę „Starych Państw”. Nie doszło jednak do „przewrotu” w postrzeganiu Izraela przez państwa Unii. W ostatnim czasie można wręcz zauważyć, że Polska w bardziej wyważony sposób wspiera punkt widzenia Tel Awiwu<sup>28</sup>.

Biorąc pod uwagę daną sytuację, polskie MSZ powinno bacniejszą uwagę zwrócić na rosyjskojęzyczną ludność w Izraelu. Korzystając z ich zainteresowania sprawami polskimi można wykorzystać ją jako rzecznika naszych interesów w tym państwie. Dzisiaj nie istnieje żadna organizacja, która zrzeszałaby rosyjskojęzycznych Izraelczyków i obywateli polskich. Powstanie takiego stowarzyszenia na pewno byłoby czymś pożytecznym. Taka inicjatywa powinna się pojawić oddolnie. Jednak gdyby taka organizacja powstała, polscy dyplomaci powinni wesprzeć jej działania. Ewentualne zorganizowanie wspólnej konferencji byłoby doskonałą szansą na większe zainteresowanie tej grupy ludności Polską. Zaproszenie naukowców izraelskich i polskich oraz polityków z obu krajów mogłoby być początkiem wymiany myśli i idei, które zaowocowałyby pomysłami na przyszłą współpracę.

Rosyjskojęzyczni Izraelczycy mogą być też najpoważniejszymi odbiorcami inicjatyw kulturalnych Instytutu Polskiego w Tel Awiwie. Zapewne należałoby w większym stopniu zapoznać i zainteresować ich ofertą kulturalną naszej placówki. Mogą być oni wykorzystani jako ambasadorowie polskiej kultury, którą cześć z nich w pewnym stopniu już zna. Poprzedni Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Izraelu – Pani Agnieszka Magdziak-Miszewska, starała się pogłębiać

<sup>28</sup> Potwierdzają to badania Joanny Dyduch, która zwraca uwagę, że Polska nie jest już tak zadeklarowanym rzecznikiem Izraela; J. Dyduch, *What is left out of the strategic partnership? Impact of Europeanization of Polish foreign policy on the Polish-Israeli relations in the years of 2004–2011*, [http://www.forum-ipe.org/images/pdf/j\\_dyduch\\_strategic\\_partnership\\_report.pdf](http://www.forum-ipe.org/images/pdf/j_dyduch_strategic_partnership_report.pdf) (20 IX 2012).

kontakty z tą grupą izraelskiego społeczeństwa, stosunkowo często zapraszając ich przedstawicieli. Zasadne byłoby nadal utrzymywać te nawiązane już wzajemne relacje.

Wydaje się, że ta właśnie grupa może spełniać jeszcze jedną rolę – promotora polskich produktów handlowych (w pewnym sensie już tak jest). Dzięki obecności polskich towarów w sklepach prowadzonych przez rosyjskojęzycznych Żydów, stają się one coraz bardziej popularne, także wśród izraelskiego społeczeństwa. Produkty te są traktowane jako pewne *novum* i można byłoby to zainteresowanie wykorzystać, promując eksport do Izraela. Należałoby się zastanowić, czy nie rozsądne byłoby nadanie tym działaniom jakieś instytucjonalnej formy.

Zainteresowanie rosyjskojęzycznej społeczności Polską jest stosunkowo duże, ale jak pisałem nie przekłada się ono na kreowanie intensywniejszych relacji bilateralnych. Polska na Bliskim Wschodzie nie będzie odgrywała poważniejszej roli. Trzeba się również pogodzić z faktem, że dla tej grupy ludności najważniejszym partnerem w naszym regionie będzie Rosja i to z tym państwem będą tę grupę łączyć najsilniejsze kontakty. Problemy, które dotyczą rosyjskojęzycznych Żydów (wysokie bezrobocie, konflikt z ludnością palestyńską, niepewna sytuacja w regionie) z całą pewnością nie skłaniają ich do tego, by koncentrować się na budowaniu relacji z Polską. Nie oznacza to jednak, że nie powinno się wszelkimi sposobami utrzymać i pogłębić zainteresowanie tej grupy naszym państwem. W interesie Polski jest kreowanie wizerunku kraju otwartego, który pozytywnie odbiera tego rodzaju sygnały.

## S u m m a r y

### ***The role of the Jews from the former Soviet Union in the Polish-Israeli relations***

*The Jews from the former Soviet Union states constitute a group of Israelites of about a million people. Generally, this community knows Poland quite well and is interested in it. Unfortunately this interest does not translate into a concrete concept of relations with our country. Either in programmes of political parties or on Russian-language internet portals there is no information on how the relations between our countries should be managed. In this article the author gives some recommendations in an attempt to find the way of mutual contacts revival.*

ANNA WORONIECKA  
Uniwersytet Wrocławski

## INSTYTUTY POLSKIE JAKO INSTRUMENT DYPLOMACJI PUBLICZNEJ W POLSKIEJ POLITYCE WSCHODNIEJ

### Wprowadzenie

Realizacja założeń polityki zagranicznej państwa wymaga współcześnie sięgnięcia po zróżnicowany katalog środków i instrumentów, a ich klasyfikacja dokonywana jest w literaturze polskiej i światowej<sup>1</sup>. W ostatniej dekadzie można dostrzec wzrost znaczenia tych instrumentów, pozwalających na osiągnięcie celów polityki zagranicznej, które mieszczą się w ramach tzw. soft Power. Według klasycznego już dzisiaj ujęcia Josepha Nye – *soft Power* oznacza zdolności narodu lub kraju do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki, wartości, ideałów politycznych<sup>2</sup>. Analiza zjawiska „soft Power” prezentowanego w książce J. Nye, z oczywistych powodów najmocniej odnosi się do amerykańskich doświadczeń. Jednak możliwe jest zaadoptowanie, przynajmniej części z przedstawionych tam rozwiązań, do sytuacji państw europejskich, w tym Polski. Kluczowym elementem soft Power pozostaje dyplomacja publiczna, która współcześnie jest także trwałą częścią praktyki dyplomatycznej<sup>3</sup>. Pomijając w tym miejscu przywołanie wszystkich definicji tego pojęcia, warto przedstawić przynajmniej dwa z nich. W pierwszym, prezentowanym przez Beatę Ociepkę, dyplomacja publiczna traktowana jest jako forma komunikowania międzynarodowego i oznacza dwustronną, symetryczną, dialogową formę politycznego komunikowania międzynarodowego, skierowaną do publiczności za granicą, realizowaną dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały

---

<sup>1</sup> T. Clifton Morgan, G. Palmer, *A Model of Foreign Policy Substitutability. Selecting the Right Tools for the Job(s)*, „*Journal of Conflict Resolution*”, February 2000, vol. 44, no. 1, s.11–32.

<sup>2</sup> J. Nye, *Soft Power, czyli jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 38.

<sup>3</sup> J. Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, London 2007.

bezpośrednie<sup>4</sup>. Autorka wskazując na cel dyplomacji publicznej – kształtowanie albo wspieranie pozytywnego wizerunku kraju, społeczeństwa za granicą, podkreśla ich znaczenie dla ułatwiania osiągania celów polityki zagranicznej<sup>5</sup>. Według drugiego podejścia dyplomacja publiczna jest utożsamiana z instrumentem polityki zagranicznej państw, dzięki któremu staje się możliwe osiągnięcie konkretnych celów tej polityki. W tym ujęciu zwraca uwagę formuła wykorzystywania dyplomacji publicznej do celów politycznych<sup>6</sup>. Niezależnie od sposobu definiowania tego pojęcia większość autorów dostrzega różnice pomiędzy tradycyjną dyplomacją a dyplomacją publiczną. Jak pisze Jan Melissen, podstawowa różnica między tradycyjną dyplomacją a dyplomacją publiczną jest jasna – pierwsza odnosi się do relacji między przedstawicielami państw lub innych podmiotów międzynarodowych, a druga kierowana jest do ogółu społeczeństw za granicą, a nawet bardziej specyficznych niepaństwowych grup, organizacji i osób<sup>7</sup>. Uwzględniając przedstawione wyżej uwagi należy stwierdzić, że dyplomacja publiczna to sposób oddziaływania na zagraniczną publiczność, kształtowanie pozytywnego odbioru danego narodu, państwa, a także realizowanych przez nie kierunków polityki. Komponentem dyplomacji publicznej, stanowiącym jednocześnie jeden z jej podstawowych wymiarów, jest dyplomacja kulturalna. Jej celem jest budowanie długotrwałych, pozytywnych relacji pomiędzy społeczeństwami, a także ich rządami, poprzez wymianę idei, wartości, prezentację dorobku kulturalnego, kooperację na wielu poziomach, także tych pozarządowych. Jednym z instrumentów tej dyplomacji pozostaje działalność ośrodków kulturalnych za granicą. Taką rolę w polskiej dyplomacji publicznej, prowadzonej przez rząd, spełniają Instytuty Polskie. W konsekwencji celem artykułu jest analiza działań Instytutów Polskich w ramach tzw. polskiej polityki wschodniej, którą w kontekście prowadzonych rozważań odnoszę do polityki Polski wobec Białorusi, Ukrainy oraz Rosji<sup>8</sup>.

## Dyplomacja publiczna w polskiej polityce zagranicznej

Pojęcie „dyplomacji publicznej” w odniesieniu do prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) działań pojawiło się stosunkowo niedawno,

<sup>4</sup> B. Ocieпка, *Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego*, „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, s. 129.

<sup>5</sup> B. Ocieпка, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, Wrocław 2008, s. 11–12.

<sup>6</sup> G. Szondi, *Filary zarządzania reputacją: dyplomacja publiczna w Europie Wschodniej z perspektywy public relations*, [w:] B. Ocieпка, *Dyplomacja publiczna*, Wrocław 2008, s. 75. E. Gilboa, *Diplomacy in the Media Age: Three Models of Uses and Effect*, „Diplomacy & Statecraft” 2001, nr 2, s. 1–28.

<sup>7</sup> J. Melissen, *Wielding Soft Power: The New public diplomacy*, Clingendael 2005, s. 4.

<sup>8</sup> Zob. szerzej nt. pojęcia polityki wschodniej, M. Habowski, *Polityka wschodnia Donalda Tuska*, „Wschodnioznawstwo” 2011, Wrocław 2011.



bowiem w połowie pierwszej dekady XXI wieku. Wcześniej w dokumentach rządowych, jak również aktach normatywnych, w odniesieniu do kształtowania pozytywnego obrazu państwa za granicą mowa była o promocji zagranicznej. Zmiana jakościowa w podejściu do umacniania korzystnego wizerunku Polski i jej obywateli za granicą stała się widoczna dopiero w ostatnich latach. Przede wszystkim dostrzeżono jego znaczenie dla realizacji konkretnych celów politycznych na arenie międzynarodowej, jak również dla współpracy międzyrządowej oraz podmiotów pozapaństwowych (organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe, instytucje kulturalne) w wielu obszarach: ekonomicznym, naukowym, turystycznym, kulturalnym itp. Z tego powodu MSZ sukcesywnie poszerza katalog narzędzi i instrumentów oddziaływania na zagraniczną publiczność. Wśród nich zwracają uwagę przyznawane w ramach konkursów MSZ granty<sup>9</sup>. Poprzez to narzędzie polski rząd, a dokładnie resort spraw zagranicznych, angażuje w polską dyplomację publiczną organizacje pozarządowe, instytucje naukowe, media oraz jednostki samorządu terytorialnego. W ramach procedur konkursowych rozdzielane są środki przeznaczone na działania mieszczące się w ramach tzw. pomocy rozwojowej, promocji zagranicznej państwa (w tym promocji polskiej kultury, historii, przemian społecznych i gospodarczych), pomocy społeczeństwu białoruskiemu oraz procesu kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w wybranych państwach. Wszystkie te działania kierowane są do szeroko pojętej zagranicznej opinii publicznej, pozostając składowymi polskiej dyplomacji publicznej. Celem pośrednim dyplomacji publicznej oraz kulturalnej pozostaje kształtowanie pozytywnego wizerunku<sup>10</sup> państwa oraz jego obywateli. W konsekwencji ma ona sprzyjać wykształceniu pozytywnych postaw wśród ukraińskiej, rosyjskiej czy białoruskiej publiczności wobec celów polskiej polityki zagranicznej, albo wartości bliskich polskiej racji stanu. Zaangażowanie Polski w ideę Partnerstwa Wschodniego, pomoc w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, czy wreszcie realizowane wspólnie z Ukrainą wielkie projekty sportowe, są sprzężone z celami, wydaje się że strategicznymi, wschodniego wymiaru polityki państwa. Taki charakter będzie miało również zwiększenie roli współpracy rozwojowej w polityce zagranicznej Polski, która powinna być prowadzona w taki sposób,

<sup>9</sup> Wśród tego rodzaju inicjatyw MSZ można wymienić m.in. Konkurs na realizację zadania publicznego „Wspólne działania polsko-białoruskie 2012”; Otwarty konkurs na realizację zadania „Wzmocnienie udziału polskich organizacji pozarządowych w europejskim dialogu na temat polityki i współpracy rozwojowej w okresie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”; Konkurs na realizację zadania „Wolontariat polska pomoc 2011”.

<sup>10</sup> Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych (ISP), Polska posiada wśród obywateli Ukrainy pozytywny wizerunek. Pozytywną ocenę stosunkom polsko-ukraińskich deklaruje aż 84% respondentów; *Ukraińcy o Polsce i Polakach. Komunikat z badań Instytutu Spraw Publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/PE/Wizerunek%20Ukraina%202010/Ukraicyostosunkachpolsko-ukraiskich.pdf> (17 XI 2011).

„aby ten zakres działalności międzynarodowej wpływał na bezpieczeństwo Polski oraz stabilność jej sąsiadów i partnerów współpracy rozwojowej oraz wspierał działania służące „upowszechnianiu praw człowieka, rządów prawa i demokracji w celu kształtowania przyjaznego środowiska międzynarodowego i zapobiegania konfliktom.” Dodatkowo za kluczowy kierunek polskiej polityki wschodniej uznano upowszechnienie wśród wschodnich sąsiadów Polski tych samych wartości. Jak wskazują autorzy dokumentu *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*: „W rozumieniu cywilizacyjnym warto mieć partnerów wyznających te same wartości po obydwu stronach polskiej granicy. Dlatego właśnie należy wspierać społeczeństwo białoruskie w działaniach na rzecz wolności i pluralizmu politycznego, sprzeciwiając się wszelkiego rodzaju represjom, których ofiarami padają także Polacy na Białorusi”<sup>11</sup>. W odniesieniu do Ukrainy mowa jest o strategicznym rozwijaniu dwustronnych stosunków, przy jednoczesnym pogłębianiu procesów demokratyzacyjnych, konsekwentnym wdrażaniu reform wewnętrznych, a także przestrzeganiu europejskich standardów demokratycznych przez Ukrainę<sup>12</sup>.

### **Status i zadania Instytutów Polskich**

Próby oddziaływania na zagraniczną publiczność poprzez prezentację kultury nie są zjawiskiem nowym w polskiej polityce zagranicznej. Historia Instytutów Polskich sięga końca lat 30. XX w., kiedy po raz pierwszy utworzono Instytut Kultury Polskiej z siedzibą w Budapeszcie oraz ośrodek w Londynie<sup>13</sup>. Po II wojnie światowej Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL) utworzyła kolejne placówki, przy czym te funkcjonujące w obrębie państw tego samego, socjalistycznego ustroju nazwano Ośrodkami Informacji i Kultury Polskiej, a pozostałe, działające za zachodnią granicą — Instytutami Kultury Polskiej. Obecnie funkcjonuje na świecie sieć 22 Instytutów Polskich, większość w państwach europejskich. Tylko cztery znajdują się poza Europą: w Izraelu, Japonii, Indiach i Stanach Zjednoczonych. Celem ich działalności jest „upowszechnianie polskiej kultury, wiedzy o historii oraz dziedzictwie narodowym w świecie, a także promocja współpracy

---

<sup>11</sup> *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, marzec 2012, s. 18.

<sup>12</sup> Szczególne znaczenie dla Polski ma rozwój stosunków z Ukrainą, naszym partnerem strategicznym. Konsekwentne wspieranie unijnych aspiracji społeczeństwa ukraińskiego i pogłębianie relacji NATO–Ukraina należy do priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Realizacja tych celów prowadzi jednak poprzez dobrą współpracę bilateralną i konsekwentne wdrażanie reform wewnętrznych, a także przestrzeganie europejskich standardów demokratycznych przez Ukrainę.

<sup>13</sup> Akt mianowania pierwszego dyrektora Instytutu Kultury Polskiej w Londynie A. Słonimskiego pochodzi dopiero z 1946 r., choć w literaturze wskazywany jest 1938 r.

w dziedzinie kultury, edukacji, nauki oraz życia społecznego”<sup>14</sup>. Katalog zadań Instytutów Polskich obejmuje między innymi działanie na rzecz kształtowania pozytywnego wizerunku Polski w państwie przyjmującym, inicjowanie i umacnianie kontaktów między polskimi i zagranicznymi partnerami w sferze międzynarodowej wymiany kulturalnej; prowadzenie działań wspierających promocję innych dziedzin, takich jak edukacja, sport, turystyka, gospodarka. Placówki te zobligowane są także do wspierania miejscowych środowisk naukowo-badawczych i edukacyjnych, zajmujących się problematyką polską, zwłaszcza w wymiarze nauk społecznych i humanistycznych, oraz działaniem na rzecz promocji języka polskiego<sup>15</sup>. Od 1997 r. placówki kulturalne zostały objęte tzw. reformą polskiej dyplomacji kulturalnej. Jej głównym założeniem było zwiększenie zainteresowania wśród zagranicznej publiczności prowadzoną przez Instytuty działalnością, bowiem po 1989 r., w obliczu niewielkich nakładów na promocję zagraniczną państwa, jak również dotychczasowego modelu organizacyjnego placówek – przybierającego postać tzw. Domu Polskiego, ich misja upowszechniania wiedzy o Polsce poprzez prezentację polskiej kultury okazywała się dalece nieefektywna<sup>16</sup>. Realizowana w istocie przez kilkanaście lat reforma przyniosła nowy, jednolity model organizacyjny polskich placówek. Wszystkie one funkcjonują dzisiaj według bardzo podobnego schematu – biura menedżerskiego z niewielkim zapleczem kadrowym i administracyjnym, wykonując swoje zadanie przede wszystkim poza własną siedzibą w tzw. przestrzeni publicznej państwa przyjmującego. Obecnie misją dyplomacji kulturalnej jest skuteczne oddziaływanie na możliwie najszersze miejscowe środowiska artystyczne, eksperckie i opiniotwórcze, a także budowanie dobrych, ścisłych kontaktów z przedstawicielami mediów. Do priorytetów działalności Instytutów Polskich należy wprowadzanie polskiej kultury do najważniejszych ośrodków krajów ich funkcjonowania oraz dbałość o zapewnienie znaczącej polskiej obecności w przedsięwzięciach międzynarodowych, a także działanie na rzecz nawiązywania trwałych kontaktów między polskimi i zagranicznymi partnerami, aktywnymi w sferze międzynarodowej wymiany kulturalnej. Instytuty Polskie powinny uwzględnić w swojej działalności budowanie grona przyszłych sprzymierzeńców w dziele popularyzacji polskiego dorobku – pracowników i studentów wydziałów polonoznawczych, polonistyki, slawistyki i studiów środkowoeuropejskich<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> *Misja i zadania instytutów polskich w świecie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl/Misja,i,zadania,Instytutow,Polskich,w,swiecie,20910.html> (25 VI 2011).

<sup>15</sup> Paragraf 78 Regulaminu organizacyjnego MSZ.

<sup>16</sup> Szerzej nt. reformy polskiej dyplomacji kulturalnej: A. Umińska-Woroniecka, *Od promocji stosunków kulturalnych i naukowych do dyplomacji kulturalnej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 5–6, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, s. 67 i n.

<sup>17</sup> *Misja i zadania instytutów*, *op.cit.*

Dla dalszych rozważań kluczowe znaczenie ma właściwy dobór metod, środków i narzędzi oddziaływania na zagraniczną publiczność, tak, aby w jak najwyższym stopniu można było realizować ww. cele. Jak zostanie wykazane w dalszej części artykułu, to właśnie dobór odpowiednich i skutecznych środków oddziaływania okazał się dla polskich placówek kulturalnych największym wyzwaniem. Przedmiotem rozważań będzie analiza funkcjonowania czterech placówek działających w formie Instytutu Polskiego: w Kijowie, Moskwie, Sankt Petersburgu oraz Mińsku. Warto zaznaczyć, że działania w sferze dyplomacji publicznej w Rosji, na Ukrainie i na Białorusi prowadzone są także przez placówki dyplomatyczne i konsularne, i to właśnie one odpowiadają za działania w sferze dyplomacji publicznej związane z kontaktami z mediami, programami stypendialnymi dla naukowców oraz studentów, jak również służą wsparciem środowiskom polonijnym. Dodatkowo aktywność w zakresie polskiej dyplomacji publicznej i kulturalnej wykazują polskie organizacje pozarządowe: fundacje i stowarzyszenia, które korzystając ze wsparcia finansowego MSZ w stosunkowo szerokim zakresie próbują oddziaływać na poszczególne środowiska w społeczeństwach: białoruskim, ukraińskim czy rosyjskim.

### **Rola Instytutu Polskiego w Kijowie w polskiej dyplomacji publicznej na Ukrainie**

Przywołanie Instytutu Polskiego w Kijowie jako pierwszej z analizowanych placówek nie jest zabiegiem przypadkowym, bowiem na przykładzie tego ośrodka można wyraźnie zaobserwować zmianę podejścia polskiego rządu do polskiej dyplomacji publicznej, której podmiotem są Instytuty Polskie. Zgodnie z opracowanym w 2010 r. przez MSZ dokumentem „Kierunki promocji Polski do 2015 roku”, Ukraina jest priorytetowym obszarem we wszystkich dziedzinach promocji Polski, a pogłębianie stopnia integracji Ukrainy z UE może „zwiększyć to priorytetowe dla Polski znaczenie. Szczególnie ważne jest jednak (...) oddziaływanie dotyczące wizerunku Polski współczesnej i naszej – często wspólnej historii”<sup>18</sup>. Środkiem do realizacji tego celu mają być podejmowane na szeroką skalę działania w sferze dyplomacji publicznej, w tym kulturalnej, przez Instytut Polski w Kijowie<sup>19</sup>.

Podstawą powołania polskiego ośrodka na Ukrainie były postanowienia bilateralnych umów zawartych pomiędzy Polską i Ukrainą<sup>20</sup>, na mocy których Instytut rozpoczął swoją działalność 27 I 1999 r. W początkach swojej działal-

<sup>18</sup> *Kierunki promocji Polski do 2015 roku*, Rada Promocji Polski, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2010, s. 88.

<sup>19</sup> Wywiad autorki z Jarosławem Godunem, dyrektorem Instytutu Polskiego w Kijowie, styczeń 2012, zapis w posiadaniu autorki.

<sup>20</sup> *Wstępne porozumienie, Umowa między Rządem RP a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty*, maszynopis powielany.

ności skupiał się przede wszystkim na organizacji wydarzeń, przede wszystkim związanych z polską muzyką i kinem. W siedzibie placówki organizowano wystawy grafików i malarzy. Wyposażono ją również w bibliotekę. Na tym etapie trudno dostrzec wyraźną korelację pomiędzy programem realizowanym przez Instytut a kierunkami polskiej polityki wobec wschodniego sąsiada. Wydaje się, że w obliczu podejmowanych przez Polskę posunięć, np. wynikającego z zobowiązań akcesyjnych wprowadzenia wymogu wizowego dla ukraińskich obywateli, zaistniała konieczność intensyfikacji działań w sferze wzmocnienia pozytywnego wizerunku Polski na Ukrainie. W tej sytuacji brak strategii dotyczącej poprawy obrazu Polski i jej polityki za wschodnią granicą, jak również niewielkie środki przeznaczone na działania promocyjne, w tym promocję kulturalną, mogły prowadzić do pogorszenia wzajemnego postrzegania Polaków i Ukraińców. Pełnego obrazu prowadzonej wówczas promocji polskiej kultury na Ukrainie dostarcza program realizowanego w latach 2004 i 2005 Roku Polsko-Ukraińskiego. W ramach obchodów najważniejszymi wydarzeniami, obok tradycyjnych form polityki kulturalnej państwa (koncertów muzyki poważnej, uroczystej inauguracji otwarcia Muzeum Juliusza Słowackiego w Krzemieńcu, odsłonięcia pomnika Adama Mickiewicza w Odessie), były spotkania Prezydentów, parlamentarzystów oraz przedstawiciele rządów odpowiedzialnych za rozwój gospodarki<sup>21</sup>. W programie nie został zatem uwzględniony szeroki udział społeczeństw obu państw, pominięto w dużym zakresie możliwości współpracy na poziomach innych niż rządowe. Jak dalece ten instrument promocji zagranicznej, w tym kulturalnej, okazał się nieadekwatny do panującej już wówczas sytuacji wewnętrznej wschodniego sąsiada, pokazały wydarzenia „Pomarańczowej Rewolucji” z października 2004 r.

Z tego powodu konieczne stało się zredefiniowanie form oddziaływania na ukraińską publiczność, w taki sposób by skuteczniej na nią oddziaływać, a nie pozostawać w kręgu rządowej wymiany kulturalnej. Niewątpliwie czynnikiem ograniczającym ten nowy kierunek były niewielkie środki finansowe przeznaczane na zagraniczną promocję kulturalną. Do tego dochodził obserwowany początkowo wśród urzędników MSZ, jak również badaczy, brak zrozumienia dla możliwości wykorzystywania instrumentów miękkiej siły dla realnego osiągnięcia celów polityki zagranicznej. Odwrócenie tego trendu następowało poprzez stopniowe włączanie podmiotów pozarządowych w prowadzone przez MSZ działania promocyjne, a podległe Ministerstwu placówka zaczęła odgrywać raczej rolę pośredniczącą pomiędzy polskimi i ukraińskimi podmiotami.

<sup>21</sup> *Rok Polski w Ukrainie, 2004/2005 kalendarz wydarzeń*, Portal „Culture.pl”, [http://www.culture.pl/kalendarz-pelna-tresc/-/eo\\_event\\_asset\\_publisher/L6vx/content/rok-polski-w-ukrainie-2004-2005](http://www.culture.pl/kalendarz-pelna-tresc/-/eo_event_asset_publisher/L6vx/content/rok-polski-w-ukrainie-2004-2005) (15 IX 2012).

Kluczowe miejsce w polskiej dyplomacji kulturalnej na Ukrainie odgrywa Instytut Polski w Kijowie. Placówka ta, w efekcie wspomnianej już wyżej reformy polskiej dyplomacji kulturalnej, od chwili swojego utworzenia działa w formie niewielkiego biura menadżerskiego i organizuje swoje projekty w przestrzeni publicznej państwa przyjmującego: w teatrach, salach wystawowych, kinach, ośrodkach kulturalnych<sup>22</sup>. W ten sposób istnieje możliwość dotarcia do jak najszerszych, a przede wszystkim zróżnicowanych grup publiczności zagranicznej. Stopniowo doszło do rozszerzenia oferty kulturalnej Instytutu, w której obok wydarzeń tzw. kultury wysokiej znalazły się przeglądy polskiego kina, festiwale muzyczne, spotkania z polskimi reportażystami itp. Renomę zyskały nagrody Instytutu: im. Josepha Conrada, przyznawana w dziedzinie literatury, i Kazimierza Malewicza – w dziedzinie sztuki współczesnej<sup>23</sup>. Szeroko wykorzystywanym przez placówkę narzędziem komunikacji z ukraińskimi odbiorcami pozostaje strona internetowa, na której obok informacji dotyczących programowych wydarzeń znajdują się wiadomości o studiach w Polsce. Prowadzi także działalność informacyjną w zakresie promocji wszelkiego rodzaju programów rządowych oraz pozarządowych, np. Programu Lane Kirklanda, stypendium Thesaurus Poloniae Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Jak zostało wskazane wyżej Instytut coraz częściej pełni funkcję „pośrednika” pomiędzy polskimi i ukraińskimi środowiskami kulturalnymi, inicjując kontakty między nimi. Także poprzez współfinansowanie wspólnych wydarzeń, ogranicza swoją rolę przy późniejszej realizacji konkretnych projektów. Partnerami placówki, obok ukraińskich instytucji rządowych oraz ośrodków kulturalnych, pozostają organizacje pozarządowe i podmioty, których celem działalności jest promocja idei demokracji czy praw człowieka<sup>24</sup>. W ten sposób placówka próbuje oddziaływać na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, czy też upowszechnienie wspólnych wartości, głównie swobód obywatelskich i demokracji.

Należy zauważyć, że ważny z punktu widzenia misji placówki pozostaje dobór imprez, organizowanych lub współfinansowanych przez Instytut. W programie placówki zwraca uwagę nacisk na wydarzenia bezpośrednio związane z tzw.

<sup>22</sup> Z danych zawartych w dokumentach Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w latach 2009–2010 (I półrocze) Instytut na działalność programową wydatkował – w przeliczeniu na PLN – łącznie 847,5 tys. zł, w tym: w 2009 r. – 620,4 tys. zł, w I półroczu 2010 r. – 227,1 tys. zł. W wymienionych dwóch latach Instytut zorganizował lub współorganizował 129 przedsięwzięć (86 – w 2009 r., 43 – w I półroczu 2010 r.), z czego w swojej siedzibie – 2 (2009 r.), na terenie Kijowa – 64 (43 – w 2009 r., 21 – w I półroczu 2010 r.), w 19 innych miastach Ukrainy – 63 (40 – w 2009 r., 23 – w I półroczu 2010 r.).

<sup>23</sup> Informacja prasowa – Program Instytutu Polskiego w Kijowie na rok 2011, Instytut Polski w Kijowie, [www.polinst.kiev.ua](http://www.polinst.kiev.ua) (3 IX 2012).

<sup>24</sup> Pełna lista partnerów Instytutu Polskiego w Kijowie, Instytut Polski w Kijowie, <http://www.polinst.kiev.ua/partners/5.html> (12 IX 2012).

polską dyplomacją historyczną i przedstawienie wydarzeń z tzw. polskiej perspektywy, choć z drugiej strony zauważalny jest wzrost liczby projektów związanych z prezentacją współczesnej literatury, sztuki i architektury. Dodatkowo, w przeciwieństwie do polskich placówek działających w Europie Zachodniej i poza europejskim kontynentem, Instytut Polski w Kijowie zaangażowany jest w programy kierowane do Polonii.

W 2011 roku program Instytutu zdominowały dwa główne bloki tematyczne: Rok Miłosza oraz realizacja programu kulturalnego towarzyszącego Polskiemu Przewodnictwu w Radzie Unii Europejskiej. W związku ze sprawowaną od 1 VII 2011 r. polską Prezydencją stolica Ukrainy stała się jedną z dziesięciu wytypowanych stolic świata, w których organizowane były wydarzenia Zagranicznego Programu Polskiej Prezydencji<sup>25</sup>. Wybór Kijowa, a także Londynu, Berlina, Mińska, Moskwy, Tokio, Pekinu, Madrytu, Brukseli oraz Paryża, został uzasadniony znaczeniem tych miast dla „polskiej gospodarki i interesów politycznych”<sup>26</sup>.

Warto podkreślić, że w Kijowie, ale także w innych miastach Ukrainy, zaprezentowano blisko 100 projektów kulturalnych związanych z polską Prezydencją. Dla porównania cały program realizowany za granicą obejmuje w sumie 400 wydarzeń<sup>27</sup>. Nagromadzenie tak znacznej liczby projektów w jednym państwie przyjmującym może jednoznacznie świadczyć o zainteresowaniu strony polskiej, aby jak w najszerszym zakresie oddziaływać na ukraińską publiczność i kształtować przychylne postawy wobec Polski przede wszystkim w społeczeństwie ukraińskim, bez koncentrowania się wyłącznie na elitach politycznych<sup>28</sup>.

Na przykładzie Instytutu Polskiego w Kijowie widoczny staje się nowy trend w polskiej dyplomacji publicznej. Ta w istocie rządowa placówka, zajmująca się prezentacją polskiej kultury, jest obecnie jednym z wielu podmiotów polskiej dyplomacji publicznej na Ukrainie. Bowiem poza tym ośrodkiem misję dyplomacji publicznej realizować będą bezpośrednio pozarządowe instytucje i organizacje, media, szkoły wyższe oraz środowiska naukowe, a także kulturalne. Rolą placówki

<sup>25</sup> R. Pawłowski, *Kulturalna prezydencja, pierwsza taka ofensywa*, „Gazeta Wyborcza”, 2 I 2012.

<sup>26</sup> Stenogram z Wspólnego posiedzenia Komisji ds. UE oraz Komisji Kultury i środków przekazu, 31 marca 2011 roku, nr 4895 – *Informacja o programie kulturalnym polskiej Prezydencji, jej promocji w kraju i za granicą oraz identyfikacji wizualnej*, Biuletyn Kancelarii Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.

<sup>27</sup> *Program kulturalny Polskiej prezydencji*, Instytut Adama Mickiewicza (IAM), [www.iam.pl/public/files/0\\_Prezydencja\\_materiały%20prasowe.doc](http://www.iam.pl/public/files/0_Prezydencja_materiały%20prasowe.doc) (12 X 2012).

<sup>28</sup> Z prezentowanego w Ukrainie programu kulturalnego, dyrektor Instytutu J. Godun uznał za najciekawsze projekty: „pokazany w Kijowie spektakl uliczny „Planeta Lem” Teatru Biuro Podróży, który zgromadził ponad pięć tysięcy osób, koncert l’Culture Orchestra, zespołu młodych muzyków z Polski i krajów Partnerstwa Wschodniego oraz prezentacje audiobooku z wierszami Czesława Miłosza w języku ukraińskim, które odbyły się w najważniejszych miastach Ukrainy.”; Wywiad autorki z J. Godunem, dyrektorem Instytutu Polskiego w Kijowie, styczeń 2012, zapis w posiadaniu autorki.

pozostaje jednak monitorowanie procesów oddziaływania na ukraińską publiczność, poprzez prezentację polskiej kultury i historii, a także dostosowanie swoich działań do zmieniających się warunków państwa przyjmującego.

### **Instytut Polski w Mińsku**

Polska placówka kulturalna na Białorusi została powołana w 1994 r. na podstawie dwustronnej umowy o stosunkach kulturalnych. Analogicznie, jak w przypadku kijowskiego ośrodka, podstawowy profil działalności Instytutu Polskiego w Mińsku stanowi promocja polskiej kultury wśród białoruskiej publiczności. Celem funkcjonowania placówki jest „upowszechnianie osiągnięć polskiej kultury i nauki, znajomości polskiej kultury wśród Białorusinów, a także rozwój kontaktów, wymiany, oraz wsparcie dla dialogu między polskimi i białoruskimi przedstawicielami nauki, literatury, sztuki, filmu, teatru i muzyki”<sup>29</sup>. Z uwagi na szczególne warunki państwa przyjmującego, a przede wszystkim ze względu na przeszkody w prowadzeniu działalności przez organizacje pozarządowe, konieczne jest zwiększenie roli polskiego ośrodka w polskiej dyplomacji publicznej na Białorusi. Obok prowadzenia działalności kulturalnej: organizacji koncertów, wystaw i przeglądów filmowych, Instytut Polski realizuje także zadania w wymiarze upowszechnienia wiedzy o Polsce i jej historii. Przykładem może być zaangażowanie placówki w organizację spotkań i konferencji polskich i białoruskich historyków, badaczy dziejów oraz polonistów<sup>30</sup>. Symboliczny wymiar ma fundowana przez ośrodek nagroda im. Jerzego Giedroycia<sup>31</sup>, początkowo za publikacje o szeroko rozumianej kulturze i polsko-białoruskich kontaktach kulturalnych oraz problematyce historycznej, dotyczącej wspólnego dziedzictwa, a także za twórczość artystyczną. W 2012 r. całkowicie zmieniono jej formułę, a jej adresatem stali się autorzy prozy piszący w języku białoruskim, co może uwidaczniać zaangażowanie polskich placówek w upowszechnienie języka białoruskiego<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Instytut Polski w Mińsku, <http://www.instpol.by/about/> (28 VIII 2012).

<sup>30</sup> W materiałach prasowych placówki zwraca uwagę nacisk położony na tzw. dyplomację historyczną: „Konferencje i seminaria historyczne, dotyczące zwłaszcza Wielkiego Księstwa Litewskiego i Mińska, to bardzo ważna forma działań alternatywnych wobec sowieckiej wersji historii, szczególnie chronionej na Białorusi. Doświadczenia roku 2010, organizacja wystawy *Pamiętamy. Katyń 1940* w Muzeum Wielkiej Wojny Ojczyźnianej w Mińsku i przeniesienie jej do Muzeum Regionalnego w Witebsku, wskazywały na pojawiające się możliwości dialogu w sprawach najbardziej spornych, na odstępstwa od reguł ustalonych przez państwową cenzurę, która blokuje dialog w sprawach najważniejszych: najnowszej historii, praw człowieka, demokracji, wolności.” Działalność Instytutu Polskiego w Mińsku w 2011 roku, Informacja prasowa, Instytut Polski w Mińsku, [www.instpol.by](http://www.instpol.by) (10 III 2012).

<sup>31</sup> Nagroda jest przyznawana corocznie od 2000 r.

<sup>32</sup> Kluczowa może być tutaj wypowiedź polskiego ambasadora w Białorusi, który podkreślał w rozmowie z polskim radiem, że „członkowie elity białoruskiej są zwykle dwujęzyczni, więc jeśli mają do wyboru: pisać po białorusku dla kilku milionów ludzi czy po rosyjsku dla 150–200 mln,



Jak podkreśla zespół polskiej placówki, największą przeszkodę dla realizacji misji polskiej dyplomacji kulturalnej stanowią wewnętrzne warunki państwa przyjmującego, w tym obowiązujący ustrój polityczny. Ich zdaniem „od Instytutów Polskich działających w innych krajach, różni go kontekst polityczny: Aleksander Łukaszenka, a więc brak niezależnych mediów, cenzura państwowa, ścisły monitoring działań Instytutu przez białoruskie instytucje polityczne, czy funkcjonowanie w realiach, w których właściwie nie istnieje kultura alternatywna”<sup>33</sup>. W rezultacie prowadzenie „dialogu”, będącego istotnym elementem dyplomacji publicznej, ze środowiskami opiniotwórczymi, mediami, czy społeczeństwem białoruskim okazuje się niemożliwy do zrealizowania<sup>34</sup>.

Instytut Polski w Mińsku, w przeciwieństwie do większości polskich placówek kulturalnych, prowadzi kursy nauki języka polskiego. Nabór na dwuletnie kursy organizowane w Mińsku, Homlu i Mohylewie odbywa się w ramach konkursu, przy czym polskie pochodzenie nie jest koniecznym warunkiem udziału w procedurze. Są one bezpłatne, niekomercyjne, prowadzone przez wykładowców białoruskich i polskich. Wymaga zaznaczenia, że tego rodzaju aktywność w Instytutach Polskich, przede wszystkim tych działających w Europie Zachodniej i poza kontynentem, została zarzucona w ramach wspomnianej wcześniej reformy, albo w ogóle nie jest podejmowana. W instytucie funkcjonuje także biblioteka, co także wyróżnia polską placówkę na tle pozostałych.

Instytut powinien spełniać kluczową rolę nie tylko w działaniach promujących polską kulturę wśród Białorusinów, ale dodatkowo aktywizować środowiska polskie na Białorusi. W tym konkretnym przypadku konieczne jest wsparcie dla polonijnych organizacji, co jednak wymaga ze strony placówki „umiejętnego doboru środków wsparcia”. Początki funkcjonowania placówki w tym obszarze nie zostały pozytywnie ocenione. Jak pisał w 1996 r. Jerzy Giedroyc: „Niestety, poza słownymi deklaracjami czy konferencjami, nic się nie robi. Ambasada polska w Mińsku nie jest obsadzona, nie funkcjonuje tam Instytut Polski, o którego powołanie „Kultura” walczy od paru lat. Książki i czasopisma polskie są tam niedostępne. Naszym zadaniem jest pomoc w rozwoju świadomości narodowej Białorusinów i opieka nad mniejszością polską na Białorusi. Proponujemy, by na uniwersytecie w Białymstoku otworzyć katedrę historii i kultury białoruskiej”<sup>35</sup>. Trudności w realizacji zadania opieki nad Polonią i Polakami za granicą dostrzegalne są do dzisiaj. Także

---

wybierają zwykle rosyjski. – Główna nagroda powinna wynosić około 10 tys. euro. Sądzę, że taka suma pozwala człowiekowi – nie tylko w warunkach białoruskich – przeżyć około roku, poświęcając się pracy, i wydać drugą, jeszcze lepszą książkę.”

<sup>33</sup> Działalność Instytutu Polskiego w Mińsku w 2011 roku, Informacja prasowa, Instytut Polski w Mińsku, [www.instpol.by](http://www.instpol.by) (10 III 2012).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> J. Giedroyc, *Notatki Redaktora*, „Kultura” 1996, nr 3.

w obliczu decyzji podjętej przez polski parlament w początkach 2012 r. o przejęciu przez MSZ środków finansowych przeznaczanych na pomoc organizacjom polonijnym, konieczne jest rozszerzenie działań polskiej placówki. Niezrozumiałe w tej sytuacji wydaje się działanie tego ministerstwa, a konkretnie jego zaniechania, skutkujące brakiem jakiegokolwiek wsparcia dla Polonii Białoruskiej<sup>36</sup>.

Niezbędne jest jednak wykorzystanie innych narzędzi komunikowania z miejscowym społeczeństwem. Z tego powodu kluczowe znaczenie dla polskiej dyplomacji publicznej na Białorusi będzie miała komunikacja poprzez media, w tym przede wszystkim za pośrednictwem telewizji Biełsat. Misją Telewizji Biełsat jest zapewnienie Białorusinom dostępu „do niezależnej informacji, rzetelnej wiedzy o historii ich kraju, pełnego obrazu sytuacji w otoczeniu międzynarodowym Białorusi, a także atrakcyjnej oferty kulturalnej i rozrywkowej w ich ojczystym języku. Stacja służy też budowaniu mostów pomiędzy Europą a Białorusią i wspieraniu procesów demokratyzacyjnych w tym kraju”<sup>37</sup>. Także tutaj widoczne stają się trudności finansowe, których źródłem pozostaje nieuregulowany stan dotowania Telewizji.

Ośrodek w Mińsku, podobnie jak placówka w Kijowie, był zaangażowany w Program Kulturalny Polskiej Prezydencji. W okresie przygotowań do prezydencji przedstawiciele resortu kultury nie kryli obaw, co do możliwości zrealizowania programu na Białorusi<sup>38</sup>. Wśród wydarzeń współorganizowanych przez ośrodek można wymienić występy **PCulture Orchestra** w Filharmonii Narodowej w Mińsku oraz koncerty symfoniczne z muzyką Karola Szymanowskiego, co może wskazywać, że w programie dominowały projekty związane z muzyką klasyczną oraz tradycyjnym nurtem polskiej kultury.

Instrumentem coraz częściej wykorzystywanym w polskiej dyplomacji publicznej na Białorusi stał się w ostatnich latach Internet. Na stronie internetowej Instytutu Polskiego w Mińsku zamieszczane są informacje o bieżących wydarzeniach, projektach, jak również wiadomości dotyczące nauki języka polskiego, w tym listy przyjętych na kursy. Natomiast nie ma tam informacji o programach adresowanych do przyszłych studentów w Polsce, wsparciu dla środowisk polonijnych czy wreszcie informacji o polskiej pomocy rozwojowej.

---

<sup>36</sup> Brak wspomnianych działań został przedstawiony w Liście Związku Polaków na Białorusi skierowanym do delegatów IV Zjazdu Polonii i Polaków Zagranicznych, pełen tekst listu: <http://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/672075,Dramatyczny-list-Polakow-z-Bialorusi-MSZ-skreslilo-wnioski-o-dotacje> (29 VIII 2012).

<sup>37</sup> Misja Telewizji Biełsat, Telewizja Biełsat, [http://belsat.eu/pl/o\\_nas/a,23,misja.html](http://belsat.eu/pl/o_nas/a,23,misja.html) (29 VIII 2012).

<sup>38</sup> Wspólne posiedzenie Komisji ds. UE oraz Komisji Kultury i środków przekazu, 31 marca 2011 roku – *Informacja o programie kulturalnym polskiej Prezydencji, jej promocji w kraju i za granicą oraz identyfikacji wizualnej, op.cit.*

## Polskie placówki kulturalne w Rosji

Na obszarze Federacji Rosyjskiej (FR) działają dwie polskie placówki: w Moskwie i Sankt Petersburgu. Podstawą dla utworzenia Instytutu Polskiego w Moskwie stały się zapisy umowy z 1988 r. o utworzeniu i działalności Ośrodka Informacji i Kultury Polskiej w Związku Radzieckim. Umowa potwierdziła brak równorzędnego statusu przedstawicielstw kulturalnych obu stron, ponieważ pięć lat wcześniej Polska i Związek Radziecki podpisały porozumienie w sprawie otwarcia filii Domu Radzieckiej Nauki i Kultury w Gdańsku i Katowicach<sup>39</sup>. Tym samym stronie radzieckiej przyznano prawo do utworzenia trzech placówek o charakterze kulturalno-naukowym, podczas gdy Polsce zagwarantowano prawo do powołania jednej placówki z siedzibą w Moskwie. Konsekwencją tej dysproporcji jest złożona sytuacja prawna, powołanego w 2000 r. Instytutu Polskiego z siedzibą w Sankt Petersburgu. Długoletni brak zgody strony rosyjskiej na powołanie drugiego Instytutu Polskiego spowodował, że formalnie z punktu widzenia prawa międzynarodowego placówka stanowi wydział kulturalny Konsulatu Generalnego RP w Sankt Petersburgu. W świetle polskich rozwiązań, placówka w tym mieście działa jako ośrodek polskiej dyplomacji publicznej i kulturalnej, wypełniający zadania wynikające z regulaminu MSZ, w formach tym aktem przewidzianych.

W latach 90. moskiewska placówka koncentrowała swoją działalność na polskich odbiorcach, w jej programie dominowały koncerty, wystawy, wydarzenia artystyczne, których adresatami pozostawały głównie środowiska polonijne. Jedną z przyczyn była umiejscowienie siedziby placówki, bowiem Instytut działał na terenie polskiej ambasady, co wykluczało szeroki dostęp rosyjskiej publiczności do oferty ośrodka. Także środki finansowe przekazywane na działalność merytoryczną Instytutu wykluczały rzeczywistą realizację misji polskiej promocji kulturalnej na terenie państwa przyjmującego<sup>40</sup>. W 2002 r. doszło do zmiany siedziby placówki i zapewnienia jej większego udziału w infrastrukturze kulturalnej FR.

W trakcie realizacji swoich zadań Instytut Polski w Moskwie napotykał na trudności, wynikające przede wszystkim ze specyficznych warunków panujących w państwie przyjmującym. Przykładowo, dyrektor tej placówki podkreślał w 2004 r., że „trudności promocji (polskiego) kina w Rosji, związane są z praktykowaną przez Międzynarodowy Moskiewski Festiwal Filmowy (MMFF) praktyką blokowania pokazów filmów – także na zamkniętych seansach – pod pretekstem naruszania regulaminu konkursowego. Uniemożliwia to Instytutowi Polskiemu prezentację najnowszego polskiego kina. W sytuacji niedostępności

<sup>39</sup> Porozumienie zawarte w formie wymiany not; Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000010915.pdf> (28 X 2011).

<sup>40</sup> Wywiad z M. Szniakiem, Konsulem ds. Polonii, marzec 2004, staż badawczy autorki w Ambasadzie RP w Moskwie; zapis w posiadaniu autorki.

polskich filmów w szerokiej dystrybucji już tylko przeglądy, organizowane przez IP i Ambasadę, dają rosyjskim krytykom i filmowcom możliwość zapoznania się z dorobkiem naszej kinematografii<sup>41</sup>.

Znaczącą zmianę w zakresie realizowanych zadań przez oba ośrodki można zaobserwować w ostatnich kilku latach, co wynikało z wprowadzenia zasad reformy polskiej dyplomacji kulturalnej. Obydwa Instytuty: w Moskwie i Sankt Petersburgu większość wydarzeń i imprez zaczęły organizować w przestrzeni publicznej państwa przyjmującego. Dla porównania w 2009 r. Instytut Polski w Moskwie zrealizował w sumie 217 projektów, z czego większość poza swoją siedzibą. Dodatkowo placówki uruchomiły swoje strony internetowe, prezentując swój program w możliwie najszerszy sposób. Doszło również do znacznego rozszerzenia skali działalności placówek, co częściowo wynikało także ze zwiększenia środków przeznaczonych na realizowany przez nie program<sup>42</sup>. Zwraca uwagę różnicowanie projektów przygotowywanych w obu placówkach. Jak wskazuje kierujący moskiewską placówką Marek Radziwion: „Publiczność rosyjska jest zwykle dobrze zaznajomiona z tradycyjną, klasyczną kulturą polską. Zadaniem Instytutu jest więc przede wszystkim promowanie kultury najnowszej, często pozaoficjalnej, a tym samym budowanie wizerunku Polski jako kraju nowoczesnego i otwartego<sup>43</sup>. Z tego powodu w programie realizowanym w Instytucie położono szczególnie nacisk m.in. na współczesną polską sztukę użytkową, współczesną literaturę i fotografię<sup>44</sup>. Ten kierunek działań polskiej dyplomacji kulturalnej w stolicy państwa przyjmującego wydaje się dzisiaj właściwy. Pozwala on bowiem oddziaływać na najmłodsze pokolenia obywateli państwa przyjmującego, bez historycznych obciążeń. Należy zaznaczyć, że Instytut swoją działalność prowadzi także poza Moskwą, w niezwykle odległych regionach FR, takich jak: Jekaterynburg, Omsk, Perm, Nowosybirsk. Wymaga to odpowiedniego doboru narzędzi i instrumentów, innych aniżeli w większości placówek europejskich.

Nieco odmienny nurt działań prezentuje ośrodek w Sankt Petersburgu, który w dużym stopniu opiera realizowany program na tzw. dyplomacji historycznej. Jak wskazują członkowie zespołu placówki „ze względu na specyfikę lokalizacji,

<sup>41</sup> List dyrektora Instytutu Polskiego w Moskwie Marka Zielińskiego do redaktora naczelnego Gazety Wyborczej z dn. 6 VII 2004 r., Portal Stopklatka, <http://www.stopklatka.pl/imprezy/impreza.asp?ii=2623> (20 X 2012).

<sup>42</sup> W latach 2009–2010 (I półrocze) Instytut Polski w Moskwie na działalność programową wydatkował łącznie 896,4 tys. zł, w tym: w 2009 r. – 561,2 tys. zł, w I półroczu 2010 r. – 335,2 tys. zł. Koszty działalności programowej stanowiły odpowiednio 32,6% oraz 36,1% ogólnego kosztu funkcjonowania Instytutu; *Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 X 2010 r.*; Najwyższa Izba Kontroli, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) (15 VIII 2012).

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>44</sup> Program Instytutu Polskiego w Moskwie, Instytut Polski w Moskwie, <http://kulturapolshi.ru/events.php?type=3> (29 VIII 2012).

Instytut prowadzić będzie intensywną działalność nakierowaną na badanie, zabezpieczanie i upamiętnianie polskiego dziedzictwa w północno-zachodniej Rosji (archiwa, zabytki, miejsca pamięci). Służyć temu będzie współpraca z rosyjskimi i polskimi instytucjami takimi jak Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Międzynarodowe Centrum Kultury (MCK) w Krakowie, Biblioteka Narodowa, Stowarzyszenie Memoriał, Uniwersytet Pomorski w Archangielsku, Fundacja im. D. Lichaczowa, Komitety ds. Użytkowania i Ochrony Zabytków Petersburga i Wołody<sup>45</sup>. W petersburskiej placówce organizowane są także koncerty muzyczne oraz spotkania literackie, stanowiące klasyczny wymiar dyplomacji kulturalnej.

## Podsumowanie

Podstawowym celem misji Instytutów Polskich jest upowszechnienie wiedzy o Polsce i jej kulturze, co w konsekwencji ma służyć kształtowaniu pozytywnego wizerunku państwa. Równocześnie ma sprzyjać budowaniu: pozytywnych postaw wśród obywateli – zagranicznej społeczności, nawiązywaniu współpracy na różnych poziomach, w tym pozarządowych, a przede wszystkim ma ułatwiać realizację kierunków polityki zagranicznej. Analizując praktyczny wymiar działalności Instytutów Polskich w Rosji, Ukrainie oraz Białorusi trudno było dostrzec zależności pomiędzy programem tych placówek a polityką państwa polskiego wobec wskazanych państw przyjmujących. Dużą przemianę przyniosły ostatnie lata, przede wszystkim w działaniach prowadzonych wobec traktowanego priorytetowo – na tle pozostałych – społeczeństwa ukraińskiego. Wydaje się, że kluczowe znaczenie będzie miało jasne sformułowanie założeń polskiej polityki wschodniej, a następnie właściwy dobór instrumentów dyplomacji publicznej oraz jej składowej – dyplomacji kulturalnej. Z tego powodu można zwrócić uwagę na kilka istotnych aspektów funkcjonowania polskich placówek w Kijowie, Mińsku, Moskwie i Sankt Petersburgu:

- Z uwagi na „szczególne” warunki państwa przyjmującego konieczne jest zintensyfikowanie działań instytutu w Mińsku w obszarze pomocy i współpracy z Polonią (inaczej niż w przypadku pozostałych 21 instytutów), także poprzez system grantów i konkursów;
- Równie istotne wydaje się zwiększenie zaangażowania polskiej placówki w Białorusi w inne działania mieszczące się w ramach polskiej dyplomacji publicznej. Być może rozwiązaniem byłoby powołanie filii ośrodka, ze

<sup>45</sup> Materiały prasowe Instytutu Polskiego w Sankt Petersburgu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl/Dzialalnosc,IP,w,Sankt,Petersburgu,w,2011,r.,40948.html+instytut+polski+w+sankt+petersburgu+informacja+prasowa+msz&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (1 IX 2012).

świadomością, że propozycja może nie zyskać przychylności władz białoruskich;

- Wszystkie ww. placówki powinny zostać włączone w nabór kandydatów (spośród wszystkich obywateli państw przyjmujących) na studia w Polsce. Wydaje się, że ten kierunek polskiej dyplomacji publicznej jest w polskim MSZ marginalizowany;
- Z punktu widzenia promocji określonych wartości, w tym demokracji, potrzebne jest poszerzenie zakresu instrumentów i zwiększenie oferty dyplomacji publicznej (programy telewizyjne, Internet, ale także programy pomocy rozwojowej) kierowanej do rosyjskiego społeczeństwa;
- Stopniowe rozszerzanie skali działalności placówek i przenoszenie ich jak najczęściej na stopień pozarządowy: realizacja projektów we współpracy z miejscowymi organizacjami pozarządowymi, środowiskami kulturalnymi, naukowymi i mediami.

#### S u m m a r y

### ***The Polish Institutes as a tool of public diplomacy in the Polish Eastern policy***

*The Polish Institutes' activity in Russia, Ukraine and Belarus is a component of public diplomacy and should be correlated with the outlined Polish foreign policy directions towards the Eastern neighbours. The article presents the mechanisms of the Polish Institutes functioning, and instruments of the Polish cultural diplomacy mission which these institutions carry out. The proper selection of tools enables accomplishment of crucial aims of public diplomacy, i.e. shaping positive attitudes to Poland in the Belorussian, Ukrainian and Russian societies, as well as to certain values, including political ones. The article also points out the spheres which seem to be under-used by the Polish public diplomacy in the Polish Eastern policy.*

## RECENZJE I OMÓWIENIA

**Adriana Dudek, *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski w okresie tranzycji (1989–1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka***, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, str. 368.

Książka pt. *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski okresu tranzycji (1989–1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka*, stanowi obszerną publikację z zakresu problematyki polskiej polityki zagranicznej w okresie zmian ustrojowych, zapoczątkowanych obradami „Okrągłego Stołu”. Obejmuje ona analizę narodowego ośrodka decyzyjnego, traktowanego jako system, wraz z wchodzącymi w jego zakres najważniejszymi podmiotami uczestniczącymi w procesie podejmowania decyzji oraz zachodzącymi pomiędzy nimi relacjami. Uszczegóławiając obszar pola badawczego, autorka zawężyła go do sfery polityki zagranicznej, rozpatrywanej w kategorii podsystemu, podlegającemu logice i mechanizmom jego zmiany. Tak więc zasadniczym tematem książki jest aktywność narodowego ośrodka decyzyjnego, obejmującego segment polityki zewnętrznej państwa, jego zdolności adaptacyjne do zmian reżimu, formy koordynacji międzyresortowej, poziom relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, a wreszcie margines autonomii każdego z nich. Autorka wychodzi z założenia, że struktura instytucjonalna organów państwa, ponoszących odpowiedzialność za realizację polityki zagranicznej, związana jest z typem panującego reżimu politycznego, i co za tym idzie posiada bezpośredni wpływ na system decyzyjny w polityce zagranicznej. W wypadku Polski transformacja systemu decyzyjnego lat 1989–1992, dla której swoiste ramy czasowe stanowią obrady „Okrągłego Stołu” oraz przyjęcie tzw. Małej Konstytucji, znalazła swoje odzwierciedlenie w zmianie reżimu obejmującego przede wszystkim płaszczyznę formalnoprawną, wyrażającą się w przebudowie struktury organów uczestniczących w systemie, pojawienie się nowych podmiotów (np. instytucji prezydenta) i likwidację innych aktorów (np. Rady Państwa). W konsekwencji głównym przedmiotem analizy systemu decyzyjnego w polityce zagranicznej Polski w okresie zmiany reżimu autorka uczyniła najważniejszych jego uczestników: prezydenta, sejm, senat, rząd *in gremio* wraz z prezesem rady ministrów oraz ministerstwo spraw zagranicznych, wyłączając z zakresu przedmiotowego polityki zagranicznej kwestie bezpieczeństwa i sprawy ekonomiczne.

Książka składa się z trzech problemowo wyodrębnionych części, podzielonych na kilka rozdziałów. Część pierwsza zatytułowana *Mechanizmy zmian* została poświęcona między innymi problemom teoretyczno-metodologicznym, towarzyszącym badaniom nad procesem transformacji ustrojowej, polityce zagranicznej państwa w ujęciu różnych nurtów badawczych i zwięzłej charakterystyce kontekstu politycznego początkowego okresu przemian demokratycznych w Polsce po 1989 r. W dalszych partiach części pierwszej dokonano analizy typów zmian reżimu oraz poruszono kwestię współzależności pomiędzy demokratyzacją a systemem decyzyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem procesu podejmowania decyzji w polityce zagranicznej. Rozdział drugi pierwszej części, zatytułowany *Zmiany systemowe*, obejmuje trzy podrozdziały poświęcone kolejno: sferze polityki, ekonomii i wymiarowi społecznemu przemian. Posiada on charakter przeglądowo-analityczny. Zaprezentowano w nim szeroką panoramę procesów i zmian towarzyszących m.in. dezintegracji układu bipolarnego, *pierestrojce* w Związku Radzieckim, *Wiosnie Ludów* w Europie Środkowej i Wschodniej i związanych z tym wyzwań dla Polski, zwłaszcza dla jej polityki zagranicznej ocenianej w tym okresie przez autorkę nad wyraz wysoko.

Kolejny rozdział tej części pt. *Przywódcy i osobowości* zapowiada analizę przywództwa politycznego w okresie zmiany systemowej w Polsce. Niejako wbrew oczekiwaniom czytelnika autorka nie poszerza jednak zakresu wiedzy na zasygnalizowany temat, lecz przytacza opinie i oceny takich badaczy jak A. Antoszewski i A. Sepkowski, J. Z. Pietraś, zaś w kontekście procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej ucieka się do niewiele wnoszących uogólnień. Dochodzi ona jednak do dość istotnych wniosków. Uważa między innymi, iż określenie dominującego w omawianym okresie w polskim procesie decyzyjnym typu osobowości politycznej nie jest możliwe, podobnie jak nie są możliwe wszelkie próby generalizacji, obejmujące działania i procesy. Wskazuje przy tym także na pewne cechy wiodące elit decyzyjnych w wymienionym okresie, jak na przykład brak innowacyjności, ostrożność przybierająca nieraz formę kunktatorstwa, ambiwalentny stosunek do własnych umiejętności i wreszcie nikła znajomość procedur i mechanizmów funkcjonowania państwa demokratycznego.

Rozdział pt. *Biurokracja* jest logiczną, w sensie struktury publikacji, konsekwencją wcześniejszych partii pracy, z uwagi na fakt, iż – obok zaplecza intelektualnego i osobowości – to kadra urzędnicza różnych szczebli współtworzyła system decyzyjny. Co więcej, powszechnie znane są przykłady adaptacji i wykorzystywania przez nowe reżimy polityczne dawnego aparatu urzędniczego, szczególnie w służbie zagranicznej, jak to miało miejsce chociażby w przypadku pracowników carskiej służby dyplomatycznej po przejściu władzy w Rosji przez bolszewików, kiedy jedynie dwóch ambasadorów odmówiło przejścia na służbę



nowego reżimu. W polskich realiach po 1989 r. zmiany personalne w resorcie spraw zagranicznych zainicjował „bezpartyjny fachowiec” minister Krzysztof Skubiszewski. Objęły one swoim zasięgiem przede wszystkim dyrektorów departamentów. Nie wiązały się jednak ze zmianami formalnoprawnymi, ponieważ te nastąpiły dopiero 27 lipca 2001 r., na mocy ustawy o służbie zagranicznej. Należy przyznać autorce rację, iż badania nad systemem rekrutacji kadr do MSZ w latach 1989–1992, a także w późniejszym okresie konsolidacji demokracji w Polsce, są poważnie utrudnione z powodu braku dostępu do wielu podstawowych źródeł i ich rozproszenia.

W ostatnim rozdziale pierwszej części książki podjęto zagadnienia związane z programami i wizjami polskiej polityki zagranicznej, formułowanymi przez wiodące nurty polityczne, od kręgów dawnej opozycji poczynając, poprzez Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej, na sukcesorach ideowych „Solidarności” – Unii Demokratycznej i Unii Wolności kończąc. Charakterystyczną cechą polskiej polityki zagranicznej na początku lat 90. XX wieku, szczególnie na odcinku wschodnim, był rażący brak jej koordynacji, problemy ambicjonalne i kompetencyjne na szczytach władzy. Niejednokrotnie prowadziło to do sytuacji, w której głowa państwa, szef rządu i minister spraw zagranicznych prezentowali odmienne stanowiska w tej samej kwestii. Konsekwencją takiego stanu rzeczy musiało być drastyczne obniżenie efektywności podejmowanych działań dyplomatycznych, przerost protokolarnej celebry nad wymiernymi efektami i częściowa utrata wiarygodności w oczach partnerów. W związku z powyższym polska dyplomacja zazwyczaj ograniczała się do reagowania na rozwój wydarzeń, a nie zaś do realizacji długofalowej strategii. W kwestiach programowych rodząca się w PRL opozycja demokratyczna, pomimo naturalnie występujących w jej szeregach różnic ideowych, przyjęła w zdecydowanej większości neopiłsudczykowski koncept Giedroycia i skupionego wokół niego środowiska za swoisty drogowskaz dla nowej polityki państwa polskiego na Wschodzie. Autorka racjonalnie wskazuje na związane z tym poszczególne problemy, aczkolwiek trudno podzielić jej generalną ocenę, iż miejsce polityki zagranicznej w wizjach programowych różnych środowisk politycznych posiadało w analizowanym okresie charakter drugorzędny. Problem leżał chyba gdzie indziej, a mianowicie, po pierwsze w braku oryginalnej wizji polityki zagranicznej wiodących ugrupowań politycznych, nie mówiąc już o myśli politycznej w rozumieniu klasycznych definicji politologicznych; po wtóre, przede wszystkim w niesłychanej złożoności ówczesnej sytuacji międzynarodowej, w której polskie aktywa w stosunku do nakreślonych celów nie były zbyt silne.

Część druga monografii, składająca się z trzech problemowo wyodrębnionych rozdziałów, została poświęcona wymiarowi normatywnemu procedur i instytucji,

a więc: pozycji głowy państwa, rządowi, w tym ministerstwu spraw zagranicznych, i parlamentowi. W tej części książki autorka rzeczowo i sprawnie charakteryzuje formalnoprawne, instytucjonalne i organizacyjne aspekty systemu decyzyjnego w polityce zagranicznej, w oparciu o zmiany ustawowe okresu tranzytacji, skłaniając się do dominującej wśród specjalistów badających tę problematykę opinii, iż rozwiązania konstytucyjne przyjęte w Polsce w analizowanym okresie nie stwarzały dostatecznie czytelnych i precyzyjnych mechanizmów demokratyzacji procesu tworzenia i realizacji polityki zagranicznej państwa (T. Łoś-Nowak) oraz, że dokonywanie kolejnych nowelizacji ustawy zasadniczej powodowało, iż nowe instytucje i zasady nakładały się na stare i nie mogły stworzyć nowego, spójnego systemu (R. Glajcar).

Zagadnieniom związanym z instytucjami i mechanizmami procesu formułowania, a zwłaszcza realizacji polityki zagranicznej RP została poświęcona trzecia, najobszerniejsza część publikacji, w której autorka dokonując charakterystyki wzajemnych relacji pomiędzy konstytucyjnymi organami wykonawczymi, a więc prezydentem i premierem, wskazuje na ich doniosłą rolę w funkcjonowaniu systemu decyzyjnego w polityce zagranicznej, dostrzegając także pozaustrojowe aspekty wpływające na optymalizację lub blokowanie samego procesu decyzyjnego. Rzetelne analizy autorki, dotyczące statusu i pozycji rządu, czy też ewolucji pozycji ministerstwa spraw zagranicznych w systemie decyzyjnym towarzyszącym formułowaniu i realizacji polskiej polityki zagranicznej, odsłaniają kulisy związane z meandrami podejmowania decyzji, wyboru form, metod i środków działania, polityką kadrową w resorcie spraw zagranicznych, np. podczas opiniowania kandydatów na ambasadorów, a nawet specyficznego klimatu panującego w tej instytucji. Jak się jednak wydaje, opisując działalność niektórych decydentów stawia się ona zupełnie niepotrzebnie w charakterze cenzora i recenzenta ich działalności, odwołując się do subiektywnych ocen ich przeciwników politycznych.

Ostatni rozdział książki pt. *Parlament w systemie decyzyjnym*, składający się z czterech podrozdziałów, został poświęcony udziałowi legislatywy w systemie decyzyjnym i rozpoczyna go ocena działalności Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP), a raczej różnych inicjatyw poselskich podejmowanych w odniesieniu do polityki zagranicznej przez jego członków, które autorka ocenia krytycznie, aczkolwiek zauważa, że parlamentarzyści z OKP nie mieli ambicji do wyznaczania legislatywie roli autonomicznego uczestnika systemu decyzyjnego, nawet jeżeli nie podzielali w wybranych kwestiach aktualnej linii MSZ. Trzecią część pracy wieńczy charakterystyka pozycji ustrojowej, kompetencji i funkcjonowania izby wyższej parlamentu, jako nowego uczestnika systemu politycznego w Polsce, którego pozycja w systemie

decyzyjnym na płaszczyźnie zagranicznej, szczególnie senatu pierwszej kadencji na początku lat 90. XX wieku była większa, niż mogłoby to wynikać z rozstrzygnięć ustawodawczych.

Z przedstawionych przez autorkę w książce wywodów wynika jednoznacznie, iż zmiany wymiaru formalnoprawnego systemu decyzyjnego po 1989 r. nie znajdowały w pełni odwzorowania na płaszczyźnie funkcjonalnej, zaś sam proces decyzyjny w polskiej polityce zagranicznej nie posiadał charakteru spójnej, przemyślanej pod względem koncepcyjnym konstrukcji. Było to efektem nie tylko częściowego funkcjonowania systemu w okresie obowiązywania regulacji z poprzedniego okresu, ale również sporów kompetencyjnych pomiędzy naczelnymi organami władzy (rząd–prezydent) oraz wysoką przypadkowością doboru kadr. W konsekwencji rząd RP w latach 1989–1992 nie sformułował długoterminowej strategii polityki zagranicznej, zaś w jej realizacji dominowały doraźne, reaktywne decyzje, stanowiące odpowiedź na zjawiska zachodzące w stale zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym.

Pewną słabością książki jest brak analizy procesu decyzyjnego w polskiej polityce zagranicznej lat 1989–1992 na tle procesów i zjawisk towarzyszących zmianom reżimów politycznych w innych państwach Europy i szerzej świata, przechodzących erozję dawnego systemu w warunkach demokratyzacji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż prowadzone w Polsce badania nad polityką zagraniczną tylko incydentalnie obejmują swoim zasięgiem analizę procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej, koncentrując się przede wszystkim na analizie treści i działań, a nie na wpływie zmiany reżimu na podejmowanie decyzji, należy uznać publikację za dość istotną w kontekście poszerzenia wiedzy na temat procesów kształtowania i realizacji polityki zagranicznej III RP, w pierwszym okresie jej suwerenności.

MACIEJ MRÓZ  
Uniwersytet Wrocławski

**John J. Mearsheimer, *Dlaczego politycy kłamią. Cała prawda o kłamstwie w polityce międzynarodowej*, tłumaczenie Grzegorz Łuczkiwicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, str. 189.**

John Mearsheimer, profesor politologii na Uniwersytecie w Chicago jest uznawany za jednego z najwybitniejszych współczesnych reprezentantów neorealistycznego kierunku w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi. Po 1989 r. zasłynął tekstami krytykującymi neoliberalne koncepcje pokładające nadzieje w organizacjach i innych instytucjach międzynarodowych jako metodzie zapewnienia pokoju. Przekonywał, że zasada równowagi sił wciąż ma zastosowanie

i rozbudowa systemu instytucji międzynarodowych nie jest w stanie tego zmienić. Po zamachach na World Trade Centre dał się poznać jako zdecydowany krytyk polityki zagranicznej prezydenta George'a W. Busha i jego neokonserwatywnych popleczników („wilsonistów z zębami”). Rozważania nad amerykańskim atakiem na Irak, a właściwie kłamstwami administracji prezydenckiej, jakie zostały sformułowane dla jego uzasadnienia, stanowią punkt wyjścia rozważań Mearsheimera. Jego celem nie jest „znęcanie się” nad skompromitowaną republikańską ekipą, ale sformułowanie założeń *teorii kłamstwa* w polityce międzynarodowej. Uznając powszechne postrzeganie kłamstwa za naganną formę zachowania (co nie wydaje się szczególnie odkrywcze) zwraca on uwagę, że politycy mają niekiedy uzasadnione, strategiczne powody, aby okłamywać inne państwa, bądź własnych obywateli. Dostrzega także, iż obywatele mają świadomość tego faktu i darują politykom kłamstwa w tym obszarze, o ile ostatecznie polityka, której realizacji służyły przynosi państwu sukces. Za najbardziej kontrowersyjną tezę, jaką formułuje Mearsheimer, należy uznać stwierdzenie, iż wbrew pozorom politycy i dyplomaci niezbyt często się nawzajem okłamują: „Kiedy rozpoczynałem te badania, spodziewałem się, że znajdę mnóstwo przykładów okłamywania się mężów stanu i dyptomatów. To wstępne założenie okazało się jednak błędne. Przeciwnie, musiałem się sporo natrudzić, by znaleźć przykłady kłamstw w polityce zagranicznej, które omawiam w tej książce. Politycy rzeczywiście okłamują niekiedy inne państwa, lecz znacznie rzadziej, niż można by sądzić. (...) Co więcej, wydaje się, że politycy częściej niż inne państwa okłamują swoje społeczeństwa w sprawach polityki zagranicznej. Dotyczy to zwłaszcza krajów demokratycznych prowadzących ambitną politykę zagraniczną i skłonnych przystępować do wojen z wyboru, a więc w sytuacjach, w których nie występuje wyraźne i bliskie zagrożenie dla ich życiowych interesów możliwe do usunięcia jedynie za pomocą siły” (s. 19–20). W innym miejscu wyjaśnia: „mężom stanu trudno okłamywać się nawzajem w ważnych sprawach, ponieważ w stosunkach międzynarodowych między państwami nie ma zbyt wiele zaufania. Anarchia zmusza państwa, by we wzajemnych relacjach miały się na baczności, zwłaszcza gdy w grę wchodzi kwestie bezpieczeństwa narodowego” (s. 107).

Mearsheimer uznaje kłamstwo za jedno z trzech rodzajów oszustwa (dwa pozostałe to koloryzowanie i zatajanie) i opisuje je jako działanie świadomie zmierzające do oszukania docelowych odbiorców. Może ono polegać na zmyślaniu faktów, o których kłamca wie, że nie miały miejsca, lub zaprzeczaniu faktom, o których wie, że zaszły. Może również polegać na takim zestawianiu wydarzeń, aby przedstawiały one fałszywy obraz rzeczywistości. Kłamię w szczególności ten, kto posługuje się faktami, także prawdziwymi, aby zasugerować, że prawdą jest coś, o czym wie, że nią nie jest. Nie jest jednak kłamstwem ukrywanie pewnych

wiadomości. Ten rodzaj oszustwa Mearsheimer zalicza do kategorii zatajenia. Podanym przez amerykańskiego politologa przykładem tego typu działania jest ukrycie przez władze amerykańskie w 2002 r. treści zeznań dwóch czołowych działaczy Al-Kaidy, zaprzeczających istnieniu sojuszu tej organizacji z Irakiem. Właśnie zatajanie uważa Mearsheimer za najpopularniejszą formę oszustwa w relacjach międzypaństwowych.

Amerykański neorealista przyjmuje utylitarystyczny punkt widzenia na kwestię kłamstwa w stosunkach międzynarodowych, ale zaznacza, że nie oznacza to kwestionowania stanowiska absolutystycznego. Za zasadnicze uważa rozróżnienie na kłamstwa strategiczne (motywowane interesami państwa) i kłamstwa o charakterze egoistycznym (motywowane interesami polityków). Do tej pierwszej grupy zalicza kłamstwa międzypaństwowe, rozbudzanie obaw własnego społeczeństwa przed zagrożeniem płynącym z zagranicy, strategiczne tuszowanie, kształtowanie mitów nacjonalistycznych i kłamstwa liberalne. Do drugiej grupy zaś: imperializm społeczny i haniebne tuszowanie popełnionych przez polityków błędów w celu uniknięcia zasłużonej kary.

O ile kłamstwa międzypaństwowe, według autora książki, są dość rzadkie, to znacznie częstszym zjawiskiem, rodzącym szczególnie negatywne skutki, jest rozbudzanie obaw. Jest ono szczególnie niebezpieczne w systemie demokratycznym, bo wiąże się z uznaniem przez przywódców, że ich społeczeństwo jest zbyt głupie by poważnie je traktować. Do licznych przykładów podanych przez Mearsheimera (kłamstwa amerykańskich przywódców mających na celu wciągnięcie USA do II wojny światowej, wojny wietnamskiej i wojny irackiej w 2003 r.) możemy dodać obserwację wynikającą z polskiego doświadczenia. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w sytuacji absolutnego uzależnienia Polski od Związku Radzieckiego (ZSRR), rządowa propaganda rozbudzała obawy przed zagrożeniem płynącym ze strony Republiki Federalnej Niemiec, odwracając uwagę od faktu, że to właśnie komunistyczna Rosja zniewalała Polskę. Jednak po 1989 r., im bardziej Polska uzależniała się od USA i Niemiec tym bardziej w mainstreamowych mediach eksponowano zagrożenie ze strony Moskwy. Jest szczególnie uderzające, że natężenie antyrosyjskiej propagandy jest większe w ostatniej dekadzie niż w okresie rozważnej polityki wschodniej, realizowanej przez premiera Tadeusza Mazowieckiego i ministra Krzysztofa Skubiszewskiego, polityki zmierzającej do realnego, ewolucyjnego znoszenia zależności od ZSRR a nie propagandowych fajerwerków służących rozbudzaniu obaw przed zagrożeniem płynącym ze strony pograżającego się wówczas w coraz większym kryzysie wschodniego sąsiada. Opisany przypadek można by zaliczyć do nie opisanej przez Mearsheimera kategorii „rozbudzania obaw społeczeństwa przed rzekomym zagrożeniem płynącym ze strony innego państwa w celu ukrycia faktycznej zależności od państwa trzeciego”. Działaniom takim będzie towarzyszyć upowszechnianie mitów

nacjonalistycznych (szczególnie gloryfikowanie się i szkalowanie innych – *vide* charakterystyczna dla niektórych środowisk w Polsce mistyka związana z tragiczną katastrofą lotniczą w Smoleńsku w dniu 10 IV 2010 r.).

Nieco rozczarowujący jest rozdział książki poświęcony kłamstwom liberalnym. Na poziomie teoretycznym jest on bez zarzutu: obnaża fakt, iż państwa często zasłaniają swe działania zmierzające do realizacji ich partykularnych celów podniosłą retoryką liberalną, prawem międzynarodowym i teorią wojny sprawiedliwej. Polskiemu czytelnikowi musi podobać się wyeksponowanie – jako przykładu kłamstw liberalnych – postępowania USA i Wielkiej Brytanii wobec ujawnienia zbrodni katyńskiej popełnionej przez ich sowieckiego sojusznika oraz kłamstw Adolfa Hitlera wypowiedzianych dla usprawiedliwienia jego agresji na Polskę 1 IX 1939 r. Zdumiewa jednak pominięcie przypadku „wojen jugosłowiańskich”, które doprowadziły do skompromitowania koncepcji „interwencji humanitarnej” i zastąpienia jej nową kategorią „odpowiedzialności za ochronę”. W istocie mamy tu do czynienia z pseudoprawnymi konstrukcjami mającymi legitymizować prawo mocarstw do agresji na państwa słabsze. Wydaje się, że brak ten wynika z faktu, iż Mearsheimer chyba nie do końca dostrzegł walkę, która toczyła się pomiędzy mocarstwami na tle wojen prowadzonych na Bałkanach w latach 90. XX wieku i jest skłonny postrzegać zaangażowanie NATO w ten konflikt jako działanie wypływające z altruistycznych motywów.

Recenzowana książka stanowi cenną pozycję z racji stworzenia załączków teoretycznych rozważań nad problematyką kłamstwa w stosunkach międzynarodowych. Zaletą jest uniknięcie zbędnego moralizatorstwa, przy jednoczesnym ominięciu drugiej pułapki, jaką byłby etyczny nihilizm. Mearsheimer nie odrzuca możliwości oceny stosunków międzynarodowych z punktu widzenia etyki absolutnej. Dla analizy politologicznej istotnie więcej wnosi przyjęcie stanowiska utylitarystycznego, gdyż pozwala ono lepiej zrozumieć motyw polityka. Należy jednak zastrzec, że jest to utylitaryzm na poziomie państwa, a nie na poziomie osoby polityka. Co więcej, amerykański politolog wskazuje na destrukcyjne skutki kłamstwa dla funkcjonowania społeczeństwa. Uświadamia, że choć kłamstwo może być skutecznym środkiem do osiągnięcia celu, a cel ten może być korzystny nawet dla ludzkości (np. kłamstwa Kennedy’ego w sprawie porozumienia z Chruszczowem, dotyczącego wycofania rakiet z Kuby i Turcji), to jednak zawsze mają one swoje negatywne konsekwencje.

## Informacja o autorach

Ołena Chylko	doktor, wykładowca Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki
Tomasz Dębowski	doktor habilitowany, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Artur Drzewicki	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.; prezes fundacji Forum Polityki Wschodniej
Robert Foks	doktor, wiceprezes fundacji Forum Polityki Wschodniej
Mirosław Habowski	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Walerij Kopijka	profesor, dyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki
Markijan Malskyj	profesor, Nadzwyczajny i Pełnomocny Ambasador Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej
Maciej Mróz	profesor, kierownik Zakładu Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Hryhoryj Perepelyca	profesor, dyrektor Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy; wykładowca w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki
Adrian Szumski	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Marcin Szydzisz	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.
Anna Woroniecka	doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP, Instytut Studiów Międzynarodowych UW.

## ZAKŁAD POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP ISM UW.

Zakład działa od 2000 r. w ramach Instytutu Studiów Międzynarodowych UW. Do głównych obszarów badań prowadzonych przez jego kadre należą kwestie związane z szeroko rozumianą polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz z jej wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami. Aktywność naukowa i dydaktyczna jego pracowników koncentruje się wokół takich zagadnień, jak: główne kierunki polityki zagranicznej RP (Europa Środkowa i Wschodnia, Unia Europejska, stosunki bilateralne z Izraelem i RFN), jej koncepcje kształtowane przez poszczególne ośrodki myśli politycznej i ugrupowania parlamentarne oraz formy i sposoby jej wdrażania przez naczelne organy władzy państwowej i instytucje rządowe. W obszarze zainteresowań badawczych znajduje się również: polityka bezpieczeństwa Polski (uwarunkowania i mechanizmy jej realizacji), problematyka studiów strategicznych oraz szeroko pojęta polityka międzynarodowa, w tym kwestie związane z bezpieczeństwem i stosunkami narodowościowo-wyznaniowymi w Europie Środkowej i Wschodniej oraz na Bliskim Wschodzie.

Szczególny nacisk kładziony jest na badanie zagadnień związanych z funkcjonowaniem dyplomacji w wymiarze klasycznym (m.in. działalność polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej) oraz społecznym (dyplomacja publiczna), jak również z aktywnością Polski w organizacjach międzynarodowych i międzyrządowych. Zakład odpowiedzialny jest również za przygotowanie oferty dydaktycznej i prowadzenie zajęć w ramach specjalności „dyplomatycznej”, realizowanej na kierunku „Stosunki Międzynarodowe”. W ich trakcie studenci uzyskują teoretyczną i praktyczną wiedzę z zakresu: prawa dyplomatycznego i konsularnego, organizacji i techniki służby zagranicznej, umów międzynarodowych, protokołu dyplomatycznego, prawa dyplomatycznego organizacji międzynarodowych, korespondencji dyplomatycznej oraz prawa rozstrzygania sporów międzynarodowych. Zakład ściśle współpracuje z instytucjami i środowiskami naukowo-badawczym w takich krajach, jak: Białoruś, Chorwacja, Czechy, Federacja Rosyjska, Izrael, Litwa, Ukraina, Wielka Brytania i Włochy.

Kontakt:

ul. Koszarowa 3/21

51-149 Wrocław

[www.zpz.uni.wroc.pl](http://www.zpz.uni.wroc.pl)



## **INSTYTUT STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH UWŹ. (ISM UWŹ.)**

Od 1998 r. Instytut, początkowo jako Instytut Badań Niemcoznawczych i Europejskich UWŹ., prowadzi działalność naukową i dydaktyczną w zakresie szeroko rozumianych stosunków międzynarodowych oraz bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Do głównych obszarów badań prowadzonych w jego ramach należą: integracja europejska, stosunki międzynarodowe na obszarze Europy Wschodniej i Azji, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, problematyka państw niemieckiego obszaru językowego, komunikowanie międzynarodowe, dyplomacja publiczna, geopolityka oraz międzynarodowe stosunki gospodarcze i finansowe.

Kadra dydaktyczna Instytutu to zespół składający się z pracowników o ugruntowanej pozycji w środowisku badawczym oraz młodych, dynamicznych ludzi, stojących na początku swojej kariery naukowo-dydaktycznej. Uczestniczą oni w kilkudziesięciu międzynarodowych programach i projektach badawczych realizowanych na terenie Europy, Afryki, Azji i Ameryki Północnej, jak również ściśle współpracują zarówno z krajowymi, jak i zagranicznymi uczelniami, ośrodkami analityczno-badawczymi, instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi.

Instytut posiada ponad 50 umów o współpracy, podpisanych z uczelniami państw Unii Europejskiej w ramach programu Erasmus. Jednostka uczestniczy również w programie Erasmus Mundus oraz współpracuje z szeregiem uczelni partnerskich, między innymi z obszaru Białorusi, Chorwacji, Czech, Federacji Rosyjskiej, Gruzji oraz Ukrainy.

Obecnie Instytut Studiów Międzynarodowych UWŹ. kształci studentów na kierunkach: „stosunki międzynarodowe” (trzyletnie studia licencjackie i dwuletnie magisterskie) oraz „bezpieczeństwo narodowe” (trzyletnie studia licencjackie). Począwszy od roku akademickiego 2013/2014 planuje się otwarcie dwuletnich studiów magisterskich na kierunku „bezpieczeństwo międzynarodowe”. W Instytucie prowadzone są również anglojęzyczne studia magisterskie „Master Studies of International Relations”, których słuchaczami są między innymi studenci z Chin, Indii, Japonii, Peru, RPA, Tajwanu i Wielkiej Brytanii.

Kontakt:

ul. Koszarowa 3/21

51-149 Wrocław

Email: sekretariat.ism@uni.wroc.pl

www.ism.uni.wroc.pl

## FUNDACJA FORUM POLITYKI WSCHODNIEJ (FPW)

Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW) jest polską organizacją pozarządową, o charakterze ośrodka naukowo-badawczego typu *think – tank*, zajmującą się zagadnieniami bieżących stosunków politycznych na obszarze państw byłego Związku Radzieckiego, w Europie Środkowo-Wschodniej oraz na Bałkanach. Działa od 2009 roku we Wrocławiu, zgodnie z decyzją Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Fabrycznej.

U podstaw jej powstania leży pragnienie zdobywania i upowszechniania wiedzy, która będzie mogła być wykorzystywana na rzecz lepszego zrozumienia sytuacji międzynarodowej na terenie Europy oraz pomoc animatorom polskiej polityki zagranicznej – politykom, liderom gospodarki, ludziom kultury, organizacjom pozarządowym, a także wszystkim innym zainteresowanym – w ich codziennej działalności.

Naczelnym celem działalności fundacji jest:

- Wspieranie i rozwijanie współpracy naukowej pomiędzy środowiskami naukowymi w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej;
- Kreowanie i realizowanie projektów naukowo-badawczych oraz edukacyjnych, dotyczących rozwoju społeczeństw państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Popularyzacja wiedzy na temat problematyki państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Prowadzenie działań na rzecz szeroko rozumianej integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami państw europejskich.
- FPW realizuje je między innymi poprzez:
  - Inicjowanie, wspieranie oraz prowadzenie badań, jak również wykonywanie prognoz i analiz z zakresu problematyki stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii, historii oraz socjologii;
  - Tworzenie i koordynację pracy zespołów analitycznych i ekspercko-doradczych;
  - Współpracę ze środowiskami, organizacjami, instytucjami naukowymi, gospodarczymi, politycznymi i kulturalnymi w kraju i za granicą;
  - Organizowanie seminariów, konferencji, wykładów eksperckich, warsztatów i podróży studyjnych.

**Kontakt:**

Email: [fpw@fpw.wroclaw.pl](mailto:fpw@fpw.wroclaw.pl)

[www.fpw.wroclaw.pl](http://www.fpw.wroclaw.pl)