



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 41 (145) • 16 lipca 2003 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 9.20

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Ukraina w polityce zagranicznej państw Grupy Wyszehradzkiej – podobieństwa i różnice

Ernest Wyciszkiewicz

W ciągu ostatnich 10 lat Polska, Węgry, Republika Czeska i Słowacja prowadziły zróżnicowaną politykę wobec Ukrainy. Współpraca tych państw w Grupie Wyszehradzkiej (GW) nie doprowadziła do harmonizacji stanowisk w tej kwestii, mimo iż pojawiały się nawet propozycje ich ujednoczenia. Zakres działań podejmowanych przez państwa GW w stosunku do Ukrainy wynikał z odmiennych aspiracji związanych z potencjałem politycznym i gospodarczym, doświadczeniami historycznymi oraz położeniem geograficznym. Zbieżność stanowisk w sprawie integracji z NATO i UE nie znalazła odzwierciedlenia w polityce tych państw wobec Ukrainy.

O różnej wadze, jaką państwa GW przykładały do relacji z Ukrainą, najlepiej świadczą: znaczenie Ukrainy określone w dokumentach dotyczących polityki zagranicznej, intensywność dialogu politycznego na poziomie międzyrządowym oraz stopień instytucjonalizacji współpracy.

Kształtowanie relacji dobrosąsiedzkich oraz rozwijanie współpracy regionalnej było i jest, obok integracji z UE i NATO, jednym z najważniejszych zadań polityki zagranicznej każdego z państw GW. Jednak wobec stosunków z Ukrainą zarysowały się duże różnice. Jej znaczenie dla państw GW było funkcją ich dążenia do udziału w integracji europejskiej, jak również ich stosunku do Rosji. Wobec niepewności co do kierunku przemian w FR, budowanie poprawnych relacji z Ukrainą zwiększało poziom bezpieczeństwa międzynarodowego państw GW.

Polska od początku lat dziewięćdziesiątych wyróżniała się aktywną polityką wobec Ukrainy, widząc w umacnianiu jej państwowości czynnik neutralizujący dążenia Rosji do odzyskania statusu imperium, a tym samym zwiększający stabilność w Europie. Kolejne rządy RP zmierzały do pogłębienia relacji z sąsiadami, w celu budowy strefy bezpieczeństwa wzdłuż granic państwowych. Ponadto, utrzymywanie z nimi – więc także z Ukrainą – dobrych stosunków było uważane za czynnik tworzący lepsze warunki dla integracji z NATO i UE. Symbolem szczególnego charakteru relacji polsko-ukraińskich stało się przyznanie sobie przez oba państwa statusu partnera strategicznego. Ukraina do dziś zajmuje centralne miejsce

w polskiej polityce wobec państw byłego ZSRR, choć po 2000 r. pojawiła się potrzeba zmian. Z jednej strony, chodzi o usunięcie dysproporcji istniejących między stopniem rozwoju współpracy międzyrządowej a poziomem współpracy transgranicznej, z drugiej – o intensyfikację stosunków gospodarczych.

W polityce zagranicznej Węgier od początku lat dziewięćdziesiątych największe znaczenie miały trzy zadania: integracja euroatlantycka, współpraca regionalna, rozumiana przede wszystkim jako zacieśnianie relacji z państwami Europy Środkowej, oraz ochrona interesów mniejszości węgierskiej zamieszkującej kraje ościenne. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych stosunki węgiersko-ukraińskie zostały całkowicie zdominowane przez sprawy z zakresu polityki narodowościowej (rząd węgierski nalegał na uregulowanie statusu mniejszości węgierskiej, liczącej blisko 150 tys.). Pierwszy dokument określający cele polityki Węgier wobec państw byłego ZSRR został opracowany dopiero w 1999 r. Jego przyjęcie nie przyczyniło się do intensyfikacji relacji z Ukrainą, choć podkreślono w nim taką potrzebę.

W czeskiej polityce zagranicznej stosunki ze wszystkimi państwami byłego ZSRR znalazły się na dalszym planie, gdyż obawiano się, że utrzymanie z nimi dotychczasowych powiązań mogłoby niekorzystnie wpłynąć na integrację z NATO i UE. Uwaga rządu czeskiego koncentrowała się na ograniczaniu możliwości rosyjskiego oddziaływania na sytuację w regionie. W tym kontekście relacje z Ukrainą były postrzegane jako drugorzędne, zarówno w odniesieniu do relacji z UE i NATO, jak i z FR. Na małe zainteresowanie sprawami Ukrainy w Republice Czeskiej wpływał fakt, iż oba państwa ze sobą nie graniczą. W RCz zakładano bowiem, że od potencjalnych zagrożeń płynących ze Wschodu – nielegalnej migracji i przestępczości zorganizowanej – oddzielać będzie Słowacja.

W słowackich dokumentach dotyczących polityki zagranicznej za podstawowy cel również przyjęto integrację z NATO i UE, lecz w latach 1995–1998 realizowano go ze zdecydowanie mniejszą konsekwencją niż w pozostałych państwach GW. W polityce wobec państw byłego ZSRR znaczenie stosunków z Ukrainą rozpatrywano głównie pod kątem ich możliwego wpływu na relacje z Rosją. Przełom nastąpił w pierwszym półroczu 2001 r. Spór wokół wprowadzenia przez Słowację w czerwcu 2000 r. obowiązku wizowego dla Ukraińców był katalizatorem zmian, które doprowadziły do zwiększenia częstotliwości kontaktów i wypracowania mechanizmów konsultacyjnych pomiędzy rządami obu państw. Wyrazem zmian w polityce Słowacji wobec Ukrainy było przyjęcie przez rząd w październiku 2001 r. dokumentu *Główne cele i interesy Słowacji w stosunkach z Ukrainą*, w którym, między innymi, uznano zbliżenie Ukrainy do NATO i UE za jeden z czynników wzrostu bezpieczeństwa Słowacji oraz podkreślono konieczność wzmocnienia współpracy regionalnej i transgranicznej.

O różnicach dzielących politykę RP wobec Ukrainy od polityk pozostałych państw GW wiele mówi częstotliwość spotkań pomiędzy organami władzy publicznej, która w naturalny sposób przełożyła się na poziom współpracy instytucjonalnej. Pozostałe państwa GW, ze względu na mniejsze od RP interesy na Ukrainie, nie dążyły do rozwijania z nią relacji na wzór polski, charakteryzujący się regularnymi i częstymi spotkaniami między przedstawicielami władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także rozbudowaną bazą instytucjonalną. Na przykład, w latach 1996–1999 nie obsadzone pozostawało stanowisko ambasadora Republiki Słowackiej na Ukrainie. Ponadto dopiero w grudniu 2000 r. doszło do drugiej od 1993 r. wizyty premiera Ukrainy w Bratysławie, a w czerwcu 2001 r. do pierwszej oficjalnej wizyty prezydenta Ukrainy na Słowacji. Od tego momentu można mówić o intensyfikacji współpracy słowacko-ukraińskiej. W przypadku Węgier relacje polityczne z Ukrainą kształtowały się poprawnie. Regularnie odbywały się, zarówno dwustronne oficjalne i robocze wizyty, jak i spotkania na forach regionalnych. Jednak strona węgierska blokowała ukraińskie inicjatywy wykraczające poza kwestie związane z sytuacją mniejszości węgierskiej na Ukrainie. Poziom instytucjonalizacji politycznej współpracy czesko-ukraińskiej był i pozostaje, w porównaniu z relacjami innych państw GW z Ukrainą, na najniższym poziomie.

Polityka państw GW wobec Ukrainy nabiera nowego znaczenia w obliczu nadchodzącego rozszerzenia Unii Europejskiej, a zwłaszcza w kontekście proponowanej przez Polskę aktywizacji działań Unii w stosunku do państw Europy Wschodniej. Powstaje pytanie czy możliwe jest spójne stanowisko czterech państw Europy Środkowej w tej kwestii?

Rząd RP próbuje obecnie wspierać „europejski wybór” Ukrainy, postulując między innymi, aby UE i NATO zastosowały wobec niej tzw. politykę otwartych drzwi, która miałaby polegać na stworzeniu Ukrainie perspektywy członkostwa. W tym kierunku idzie opracowana przez polskie MSZ propozycja tzw. Wymiaru Wschodniego UE. Rządy państw GW pozytywnie odniosły się do polskich planów intensyfikacji działań wobec Europy Wschodniej. Zbliżające się przystąpienie do UE zmniejsza obawy, że zbyt aktywna polityka wobec wschodnich sąsiadów mogłaby grozić spowolnieniem procesu integracji. Ponadto, coraz większe zainteresowanie samej Unii zacieśnianiem relacji z państwami byłego ZSRR, co jest elementem koncepcji *Wider Europe*, sprawia, że również na Słowacji, Węgrzech i w Republice Czeskiej rozpoczęły się dyskusje na ten temat. Zwycięza w nich przekonanie, że polityka wobec Ukrainy polegająca na wspieraniu jej dążeń integracyjnych oraz przemian wewnętrznych wpływa stabilizująco na sytuację w regionie oraz poprawia ich wizerunek i wiarygodność.

Choć dotychczasowe próby koordynacji działań w stosunku do Ukrainy na forum GW były nieskuteczne (za największe niepowodzenie uznaje się brak porozumienia co do jednoczesnego wprowadzenia wiz dla obywateli Ukrainy), to w ostatnim czasie coraz wyraźniej rysuje się potrzeba opracowania spójnego stanowiska wobec Ukrainy. W lipcu 2002 r. po spotkaniu sekretarzy stanu MSZ państw Grupy Wyszehradzkiej i Ukrainy (w obecności przedstawicieli Komisji Europejskiej) wydano wspólne oświadczenie, w którym podkreślono wagę współpracy między GW a Ukrainą w kontekście integracji europejskiej. Uczestnicy spotkania zwrócili szczególną uwagę na konieczność pogłębienia współpracy w zakresie spraw wewnętrznych (wizy, współpraca transgraniczna).

Przychylnie reakcje, zarówno partnerów z GW, jak i Ukrainy, na polską propozycję tzw. Wymiaru Wschodniego UE oraz opracowaną przez Komisję Europejską koncepcję *Wider Europe* stwarzają szanse na wyjście – w określonych dziedzinach współpracy – poza uregulowania dwustronne. Zaangażowanie większej liczby podmiotów będzie o tyle łatwiejsze, że po rozszerzeniu nowi członkowie staną się stronami *Porozumienia o partnerstwie i współpracy między UE a Ukrainą oraz Wspólnej Strategii UE wobec Ukrainy*.

W związku z rozszerzeniem UE konieczne będzie wytyczenie nowych kierunków rozwoju współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej jako subregionalnego forum wewnątrz Unii. Rząd RP wskazuje na potrzebę intensyfikacji współdziałania w oparciu między innymi o wypracowanie wspólnego stanowiska w odniesieniu do relacji rozszerzonej Unii ze wschodnimi sąsiadami, w tym z Ukrainą. Z oczywistych względów nadal będzie istniała asymetria pomiędzy polskim a węgierskim czy słowackim podejściem do polityki wobec Ukrainy. Z jednej strony, potrzebne i możliwe jest uzyskanie zgody co do ogólnych zasad, na jakich powinny opierać się stosunki z Ukrainą, z zastrzeżeniem, że nie chodzi tu o prowadzenie jednolitej polityki. Z drugiej – korzystne byłoby wypracowywanie wspólnych stanowisk w poszczególnych sprawach, służących interesom wszystkich stron (na przykład w kwestii skierowania przez UE większej pomocy finansowej na rozwój obszarów leżących po obu stronach nowej wschodniej granicy Unii).

OGŁOSZENIA

Publikacje Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

CONFERENCES

- Materiały z międzynarodowych konferencji:
„Prospects for EU-US Relationship”, Warszawa 2000
„After the Attack: ‘Several Europes’ and Transatlantic Relations”, Bruksela 2002
Dostępne na jednej płycie CD – *Conferences 2000–2002*
ISBN 83-918046-1-5

COLLECTIONS

- *The European Union in the World System Perspective*, pod redakcją Ryszarda Stemplowskiego, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-3-6
- *Transnational Terrorism in the World System Perspective*, pod redakcją Ryszarda Stemplowskiego, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-4-4

RAPORTY

- *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, pod redakcją Ryszarda Stemplowskiego i Adriany Żelazo, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-6-0
- *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, pod redakcją Adama Daniela Rotfelda, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-1-x
- *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, pod redakcją Sławomira Dębskiego i Beaty Górka-Winter, Warszawa 2003
ISBN 83-918046-0-7

PROGNOZY

- *Polska w Unii Europejskiej: Początkowe problemy i kryzysy?*, pod redakcją Urszuli Kurczewskiej, Małgorzaty Kwiatkowskiej i Katarzyny Sochackiej, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-9-5

WYKŁADY PUBLICZNE

- *Ustrój państwa a polityka zagraniczna*, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-7-9
- *Etyka dyplomacji*, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-8-7

MONOGRAFIE

- Marek Kornat, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop–Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002
ISBN 83-915767-2-8
- Sławomir Dębski, *Między Berlinem a Moskwą. Stosunki niemiecko-sowieckie 1939-1941*, Warszawa 2003
ISBN 83-918046-2-3