

CO POLSKA MOŻE NA WSCHODZIE?

*Bartosz Cichocki,
Paweł Świeżak*

W LATACH 90. NA POLSKIEJ SCENIE POLITYCZNEJ PANOWAŁA ZASADNICZA ZGODA CO DO KSZTAŁTU POLITYKI WOBEC EUROPY WSCHODNIEJ. KOLEJNE RZĄDY DAŻYŁY Z JEDNEJ STRONY DO UMOCNIECIA NIEPODLEGŁOŚCI DAWNYCH REPUBLIK RADZIECKICH, A Z DRUGIEJ – DO USTANOWIENIA DOBROSĄSIEDZKICH STOSUNKÓW Z MOSKWĄ. PO KILKUNASTU LATACH OBA CELE UTRACIŁY RACJĘ BYTU. NIEZALEŻNOŚĆ PAŃSTW POWSTAŁYCH PO ROZPADZIE ZSRR NIE BUDZI JUŻ OBAW. TYMCZASEM W ROSJI TRWA ODWRÓT OD DEMOKRACJI, A CO GORSZA – PAŃSTWO TO STAJE SIĘ W CORAZ WIĘKSZYM STOPNIU KONFRONTACYJNE WOBEC SWOICH BEZPOŚREDNICH SĄSIADÓW I ZACHODU. RÓWNOCZEŚNIE JEDNAK ZNACZENIE ROSJI DLA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ ROŚNIE, A TEMPO PROCESU DEMOKRATYZACJI NA BIAŁORUSI I W PAŃSTWACH AZJI CENTRALNEJ ORAZ MODERNIZACJI W PRZYPADKU UKRAINY, MOŁDOWY CZY PAŃSTW KAUKAZU POŁUDNIOWEGO BUDZI ZASTRZEŻENIA.

Nowa sytuacja za Bugiem sprowokowała w Polsce – ale także w wielu innych państwach UE i NATO – spór o to, jak się zachować. Można wręcz powiedzieć, że wschodni wymiar polityki zagranicznej i bezpieczeństwa budzi w Polsce najwięcej kontrowersji od momentu naszego wejścia do UE w 2004 r. Wystarczy wspomnieć debaty po zawetowaniu przez rząd Jarosława Kaczyńskiego mandatu negocjacyjnego dla Komisji

Europejskiej na rozmowy o nowym *Porozumieniu o partnerstwie i współpracy* (PCA-II) z Rosją w listopadzie 2006 r. czy po decyzji premiera Donalda Tuska o wycofaniu sprzeciwu wobec rozpoczęcia przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) negocjacji akcesyjnych z Moskwą. Paradoksalnie, nawet w odniesieniu do instalacji w Polsce amerykańskiej wyrzutni antyrakiet krajowa opinia publiczna wydaje się koncentrować na konsekwencjach ewentualnej zgody rządu w Warszawie dla stosunków polsko-rosyjskich.

Odpowiedź dwóch ostatnich rządów – Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska – na opisany rozwój sytuacji za naszą wschodnią granicą różni się. W niektórych aspektach są to różnice zasadnicze, w niektórych – polegają na innym rozłożeniu akcentów. Nieco upraszczając, można stwierdzić, że w polityce Polski wobec Europy Wschodniej w latach 2005-2007 dominowała strategia „powstrzymywania” Rosji, podczas gdy od końca 2007 r. mamy do czynienia z polityką „angażowania” Rosji. Oba terminy nawiązują do koncepcji, sformułowanych za Oceanem – w pierwszym przypadku przez amerykańskiego dyplomatę i jednego z ojców sowietologii George’a F. Kennana w 1946 r. Za cel polityki zagranicznej USA wobec ZSRR uznał on ograniczanie i powstrzymywanie (*containment*) rozszerzania się radzieckich wpływów w państwach słabych i niestabilnych poprzez wsparcie dla demokracji europejskich i japońskiej oraz wolnego rynku. Założenia te realizowała od 1947 r. administracja prezydenta Harry’ego Trumana. „Angażowaniem” (*engagement*) Rosji określano zaś politykę administracji Billa Clintona. Jej autorzy (m.in. Strobe Talbott, zastępca sekretarza stanu USA, 1994-2001) za priorytet w relacjach z obszarem poradzieckim uznali bezpieczeństwo, przede wszystkim rozbrojenie i kontrolę zbrojeń. Siłą rzeczy zatem musiała być to polityka zorientowana na Moskwę. Realizując tę strategię, Biały Dom unikał antagonizowania Rosji działaniami na obszarze, które ta uznawała za swoją strefę wpływów (opóźnienie przyjęcia Polski, Czech i Węgier do NATO, zatrzymanie procesu integracji euroatlantyckiej na granicy dawnego ZSRR). Waszyngton unikał ponadto w dialogu z Kremlem krytyki niezgodnych ze standardami demokratycznego państwa działań Borysa Jelcyna (atak na Dumę w 1993 r., wojna w Czeczenii, korupcja i in.) lub wręcz legitymizował je z obawy przed zaszkodzeniem amerykańsko-rosyjskiej współpracy na rzecz obustronnego ograniczenia potencjału strategicznego, denuklearyzacji Ukrainy i Białorusi itp.

„Powstrzymywanie” i „angażowanie” Rosji implikuje zatem określoną postawę wobec wszystkich państw Europy Wschodniej. Celem niniejszego tekstu jest analiza obu strategii i potencjału ich (nie)powodzenia – z punktu widzenia interesów i bezpieczeństwa RP. Przedmiotem refleksji będą wybrane elementy relacji Polski z Rosją, Ukrainą i Białorusią.

POLSKA WOBEC ROSJI

Analiza działań i wypowiedzi przedstawicieli rządów Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska unaoecznia podział polskiej sceny politycznej w odniesieniu do koncepcji polityki wobec Europy Wschodniej. W pierwszym przypadku mieliśmy do czynienia z silnym akcentem na: 1) neoimperialny charakter polityki wewnętrznej i zagranicznej FR oraz konieczność przeciwstawienia się temu zjawisku; 2) zacieśnienie stosunków Polski z państwami i organizacjami rywalizującymi z Rosją o polityczne przywództwo na obszarze poradzieckim: Ukrainą, Gruzją i GUAM (Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju, zrzesza Gruzję, Ukrainę, Azerbejdżan i Mołdowę); 3) sprzeciw wobec rosyjskiej polityki energetycznej; 4) realizację strategii dywersyfikacji źródeł dostaw surowców energetycznych oraz blokowania ekspansji rosyjskich koncernów w polskim sektorze energetycznym. Po zmianie rządu w wyniku wyborów parlamentarnych z października 2007 r. tę linię w polityce zagranicznej reprezentuje prezydent Lech Kaczyński.

Terminy „powstrzymywanie” i „angażowanie” – zapożyczone z amerykańskiej politologii na potrzeby analizy polityki ostatnich dwóch rządów RP wobec Europy Wschodniej – uzmysławiają fakt, że rywalizacja tych dwóch sposobów myślenia o stosunkach z Rosją i byłymi republikami ZSRR nie jest polską specyfiką. Podział na zwolenników jednej i drugiej koncepcji wśród elity politycznej i środowisk opiniotwórczych widoczny jest w większości państw UE i NATO, posiadających żywotne interesy za Bugiem.

„Powstrzymywanie” w wydaniu rządu Jarosława Kaczyńskiego ma jednak pewne wyjątkowe uwarunkowania. Ogłoszenie rosyjskiego embarga na polską żywność w trakcie trwania exposé premiera Kazimierza Marcinkiewicza 10 listopada 2005 r., nikłe podstawy merytoryczne wprowadzonych restrykcji oraz konsekwentne torpedowanie przez Moskwę polskich, a następnie unijnych propozycji rozwiązania kryzysu były jak zimny

prysznie dla członków rządu, którzy do wyborów szli m.in. z hasłem odmrożenia stosunków z Rosją po ukraińskiej „pomarańczowej rewolucji”. Można sobie zatem wyobrazić, że polityka rządu Jarosława Kaczyńskiego wobec Europy Wschodniej byłaby inna, gdyby strona rosyjska na wstępie nie sprowokowała kryzysu. Ponadto aktywne wsparcie Polski dla procesu integracji Ukrainy, Mołdowy, Gruzji czy Azerbejdżanu ze strukturami euroatlantyckimi nie było – przynajmniej początkowo – elementem strategii wobec Rosji. Wynikało ono raczej z tradycyjnego dla polskiej myśli politycznej założenia, że odsunięcie granic demokracji i modernizacji dalej na Wschód od linii Bugu jest filarem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej. Oczywiście z perspektywy Moskwy działania Polski (jak i każdego państwa zachodniego) na obszarze WNP traktowane są jako dążenie do poszerzenia własnej strefy wpływów kosztem rosyjskiej.

Jedynie w sferze polityki historycznej i bezpieczeństwa energetycznego konflikt z Rosją musiał być brany pod uwagę przez Prawo i Sprawiedliwość jeszcze przed objęciem władzy. Wątpliwości co do tego nie mogło być po zorganizowanych przez warszawski ratusz, na którego czele stał wówczas Lech Kaczyński, obchodach 60. rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego i budowie Muzeum Powstania Warszawskiego. Lech Kaczyński, wyrażając kilkakrotnie podczas kampanii prezydenckiej 2005 r. swoje negatywne nastawienie do niemiecko-rosyjskiego gazociągu północnego (Nord Stream), również musiał kalkulować reperkusje dla stosunków z Rosją. Niewykluczone zresztą, że to właśnie jasno określona polityka PiS w obszarze historii i bezpieczeństwa energetycznego spowodowała, iż Kreml nawet nie spróbował podjąć dialogu politycznego z Warszawą w latach 2005-2007.

Koncepcyjny wymiar polityki rządu Donalda Tuska wobec Europy Wschodniej jest trudniejszy do uchwycenia ze względu na skąpy i częściowo sprzeczny wewnętrznie materiał źródłowy. Istotne są tu wypowiedzi wicepremiera i ministra gospodarki Waldemara Pawlaka z końca listopada 2007 r. na temat równoprawnego udziału koncernów rosyjskich w prywatyzacji polskiego sektora energetycznego i rynkowego podejścia do energetycznych projektów dywersyfikacyjnych. Duży wydzźwięk miała też decyzja lidera Polskiego Stronnictwa Ludowego o likwidacji Departamentu Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii w kierowanym przez niego resorcie. Charakterystyczne były opinie przedstawicieli koalicji rządzącej, dotyczące decyzji strony rosyjskiej o zniesieniu embarga na polskie pro-

dukty mięsne z połowy grudnia 2007 r. i częściowym zniesieniu embarga na polskie produkty pochodzenia roślinnego z połowy stycznia 2008 r.¹ Podkreślano w nich otwierające się perspektywy współpracy gospodarczej z Rosją, odsuwając na dalszy plan polityczny charakter okoliczności wprowadzenia i „zniesienia” przez Kreml restrykcji handlowych.

Stosunkowo krótko po objęciu urzędu Donald Tusk udał się z oficjalną wizytą do Moskwy. Podobnie jak we wspomnianych wypowiedziach polityków Platformy Obywatelskiej i PSL na temat „zniesienia” rosyjskiego embarga, w prezentowaniu spotkań polskiego premiera z premierem Wiktorem Zubkowem i prezydentem Władimirem Putinem 8 lutego 2008 r. jako sukcesu – mimo że strony zachowały dotychczasowe stanowiska w kluczowych kwestiach – dostrzec można raczej polityczny sygnał pod adresem wschodniego sąsiada niż obiektywną ocenę sytuacji. Na odnotowanie zasługuje także sprzeczny charakter niektórych punktów programu wizyty Donalda Tuska w Moskwie. Z jednej strony spotkał się on z kandydatem opozycji demokratycznej w wyborach prezydenckich, Michailem Kasjanowem – w efekcie wyeliminowanym z rywalizacji przez Centralną Komisję Wyborczą. Z drugiej – ze wskazanym przez Władimira Putina następcą, Dmitrijem Miedwiediewem (w dodatku w jednej z sal Kremla, mimo że rozmówca polskiego premiera formalnie pełnił wówczas funkcję pierwszego wicepremiera). W ten sposób szef rządu wykonał dwa trudne do pogodzenia gesty: poparcia dla środowisk głośno sprzeciwiających się polityce wewnętrznej Putina i aprobaty dla napisanego na Kremlu scenariusza kontrolowanego przekazania władzy.

Jedyna jak dotąd wypowiedź o charakterze programowym obecnego szefa rządu RP na temat stosunków UE-Rosja, opublikowana w „Financial Times” 17 lutego 2008 r., także nie rozstrzyga kwestii koncepcji polityki Polski wobec Europy Wschodniej. Autor z jednej strony podkreśla bowiem znaczenie Rosji dla UE i potrzebę zacieśniania współpracy między stronami, a z drugiej wzywa unijnych partnerów do wypracowania wspólnej polityki wobec wschodniego sąsiada, nieustępliwości w kwestii przyjęcia przez Moskwę zasad zawartych w Karcie Energetycznej i Protokole

1) Nadal obowiązują ograniczenia na eksport produktów pochodzenia roślinnego przeznaczonych do spożycia przez ludzi: mąki, kasz itp., które stanowią lwią część produktów pochodzenia roślinnego, objętych rosyjskim embargiem w listopadzie 2005 r.

Tranzytowym oraz do zaofiarowania perspektywy członkowskiej tym adresatom Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, którzy wdrożą odpowiednie reformy. W tekście nie ma ani słowa o strategii energetycznej dywersyfikacji. Podczas wizyty w Moskwie Donald Tusk podtrzymał wprawdzie negatywne stanowisko RP wobec projektu Nord Stream, ale już przedstawiciele rządu średniego szczebla publicznie przyznają, że Warszawa pogodziła się z przeprowadzeniem rosyjsko-niemieckiego gazociągu po dnie Bałtyku². Natomiast wspomniane wypowiedzi wicepremiera Pawłaka sugerują wręcz, że rządowy koalicjant PO nie dostrzega elementu geopolitycznego w strategii rosyjskich koncernów energetycznych wobec Europy.

Ocieplenie stosunków z Rosją było wreszcie dominującym tematem z zakresu stosunków z państwami wschodnioeuropejskimi, jaki poruszył podczas konferencji prasowej 20 lutego 2008 r., podsumowującej 100 dni pracy na stanowisku szefa MSZ, Radosław Sikorski. Jedynym tematem „wschodnim”, nie dotyczącym Rosji, jaki minister wówczas poruszył, była kwestia negocjacji z Ukrainą umowy o małym ruchu granicznym.

W polityce rządu Donalda Tuska wobec Europy Wschodniej uwagę zwraca: 1) wstrzeźliwość w podnoszeniu kwestii politycznego charakteru rosyjskiego embarga i ogłoszenie rozwiązania problemu, zanim to w istocie nastąpiło; 2) gotowość do traktowania rosyjskiej ekspansji energetycznej jako zjawiska o charakterze czysto ekonomicznym; 3) wstrzeźliwość w kwestii poparcia dla środowisk demokratycznych w Rosji i gotowość do akceptowania niedemokratycznych działań władz Rosji; 4) wstrzeźliwość w kontaktach z byłymi republikami ZSRR, których władze deklarują kurs na integrację z UE/NATO. Przy wszystkich wymienionych sprzecznościach wewnętrznych w dotychczasowej polityce rządu Tuska wobec Europy Wschodniej można ją określić mianem „angażowania” Rosji. Wspomniane sprzeczności oznaczają jednak, że strategia Warszawy może być podatna na zmiany – na przykład pod wpływem postępowania strony rosyjskiej – w kierunku strategii „powstrzymywania” lub „angażowania” w pełnej formie. W pierwszym przypadku przyczyną radykalnego przeobrażenia po polskiej stronie mogą być w sposób jednoznaczny wrogie Polsce działania Moskwy (z zakresu twardego bezpieczeństwa) w odpowiedzi na polsko-amerykańskie porozumienie o tarczy lub daleko idąca ingerencja Rosji w wewnętrzne sprawy sąsiadów. W drugim przypadku istotne mogą być ustępstwa strony rosyjskiej w spornych kwestiach historycznych (mord katyński) lub korzystne dla strony polskiej umowy handlowe i inwestycyjne.

Do schyłku 2007 r. w Polsce panował konsens co do założeń polityki wobec Ukrainy. Kijów określono jako strategicznego partnera Warszawy, a przekonanie o doniosłości stosunków polsko-ukraińskich było – i wciąż jest – powszechne. Za żywotny interes RP uznano, aby niepodległa Ukraina stała się członkiem tej samej co Polska przestrzeni politycznej i kulturowej w Europie. Polityka Warszawy wobec południowo-wschodniego sąsiada wyrażała się więc we wspieraniu jego dążeń do integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Przywiązywanie do relacji z Ukrainą dużej wagi stało się oczywistością, swoistym kanonem.

Przedstawiciele rządzącego w latach 2005-2007 PiS podzielali pogląd swoich poprzedników, że z punktu widzenia geopolityki Ukraina odgrywa trudną do przecenienia rolę jako niezależny od Rosji podmiot w kluczowym dla Polski regionie, a przy tym państwo podzielające nasze wartości i bliskie nam kulturowo i historycznie. Ze wzrostem pozycji Kijowa w Europie łączono wówczas wzmocnienie pozycji Rzeczypospolitej w UE, w szczególności w sferze współkształtowania polityki zagranicznej Wspólnoty. Rząd Jarosława Kaczyńskiego podkreślał znaczenie Ukrainy jako korytarza transportowego, łączącego Azję Środkową oraz Kaukaz Południowy z Unią Europejską, dla bezpieczeństwa energetycznego Polski i Europy.

W Warszawie dostrzegano, że Ukraina ma decydujące znaczenie dla uregulowania konfliktu w Naddniestrzu i powodzenia wojskowych misji międzynarodowych z udziałem Polski (Polukrbat w Kosowie, kontyngent ukraiński w polskiej strefie odpowiedzialności w Iraku).

Dodatkowo, na przełomie 2004 i 2005 r. powstały wyjątkowo korzystne warunki dla rozwoju współpracy polsko-ukraińskiej. Polska wykazała swoją efektywność jako dobry partner Kijowa, wykorzystując dopiero co uzyskane członkostwo w Unii Europejskiej dla takiego zaangażowania Brukseli w rozwiązywanie kryzysu wyborezego, które *de facto* oznaczało

2) Por. wypowiedź dyrektora Departamentu Polityki Wschodniej MSZ, Jarosława Bratkiewicza, na seminarium „Put’ w Jewropu: Polska”, zorganizowanym przez Carnegie Moskwa 20 lutego br.; stenogram: <www.carnegie.ru/ru/pubs/media/10935poland-transcript.doc>, s. 35.

zapobieżenie rozwojowi tendencji autorytarnych na Ukrainie. Obóz, który w wyniku wydarzeń z listopada i grudnia 2004 r. zdobył inicjatywę w Kijowie, poza przywiązaniem do demokratycznych wartości deklarował zamiar dokonania śmiałych reform i głębokiej modernizacji państwa, a w polityce zagranicznej – odejście od „wielowektorowości” i przyjęcie orientacji europejskiej. Stwarzało to dogodne warunki dla włączenia Ukrainy w proces integracji ze strukturami zachodnimi, co jest funkcją strategii „powstrzymywania” Rosji.

Następujące po „pomarańczowej rewolucji” lata pokazały jednak, że Polska napotyka poważne przeszkody w osiągnięciu tego celu. Miały one charakter zarówno wewnętrzny (ukraiński), jak i związany ze środowiskiem międzynarodowym. Ukraińska scena polityczna okazała się trwale niestabilna (paraliż Rady Najwyższej, dwukrotne wybory parlamentarne, powtarzające się w różnych konfiguracjach personalnych kryzysy w trójkącie prezydent-rząd-parlament). Podważyło to wiarygodność Ukrainy i utrudniło prowadzenie dialogu z Kijowem. W polityce zagranicznej znad Dniepru płynęły sprzeczne sygnały, wysyłane przez poszczególne ośrodki władzy. Nie podjęto zapowiadanych głębokich systemowych reform gospodarki i struktur państwa. W rezultacie postępy w procesie modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Ukrainy były mniejsze, niż można by oczekiwać. Na to wszystko nałożyła się powszechna dezaprobata społeczna dla idei integracji euroatlantyckiej oraz wygasający entuzjazm wobec integracji z UE.

Zjawiskom tym na arenie międzynarodowej towarzyszył sceptycyzm dużej części państw UE wobec europejskich aspiracji Ukrainy, czego świadectwem stała się mało ambitna i nieadekwatna oferta, przedstawiona przez Komisję Europejską w reakcji na „pomarańczową rewolucję” (ograniczona do działań podejmowanych w formacie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, wobec której Ukraina pozostawała sceptyczna). Sytuację dodatkowo skomplikował wzrost elementów konfrontacyjnych w relacjach Rosji z Zachodem, w tym kryzys na linii Moskwa – Warszawa.

Opisane problemy w stosunkach z Ukrainą dały argumenty do ręki zwolennikom zachowania większego dystansu w polityce wobec Kijowa w ramach realizacji szerszej strategii „angażowania” Rosji, którzy doszli do władzy w Polsce w wyniku jesiennych wyborów parlamentarnych 2007 r. Konsekwencją tego podejścia jest zakwestionowanie założenia mówiącego,

że relacje z Kijowem powinny być punktem wyjścia do oceny stanu kontaktów z innymi partnerami, a nie odwrotnie.

Zwracając się w stronę strategii „angażowania” w stosunkach z Rosją, nowo powołany rząd Donalda Tuska wysłał pierwsze sygnały rewizji polskiej strategii wobec Wschodu, w tym Ukrainy. Pierwszym takim sygnałem stała się kolejność wizyt składanych przez premiera Tuska na Wschodzie: najpierw Moskwa, potem Kijów. Premierowi i rządowi wytykano także przykładanie niedostatecznej wagi do sytuacji panującej na granicy polsko-ukraińskiej. Wejście Polski do strefy Schengen, które pociągnęło za sobą zaostrenie zasad przekraczania granicy polsko-ukraińskiej, zwiokrotniło negatywne wrażenie, jakie nad Dnieprem wywołał strajk polskich celników i przeciąganie negocjacji w sprawie umowy o małym ruchu granicznym. Ukraińscy komentatorzy odnotowali ponadto wypowiedzi wicepremiera Pawłaka, mogące świadczyć o zmianie podejścia Warszawy do projektu ropociągu Brody-Płock.

Pojawiające się od końca 2007 r. sygnały wskazujące na zmianę akcentów w polityce Polski wobec Ukrainy, a także nieodpowiadająca oczekiwaniom dynamika stosunków po 2004 r. osłabiły wizerunek Polski jako rzeczownika interesów Kijowa w UE³. Powstało wrażenie, że pomimo podzielanego przez Warszawę i Kijów sceptycyzmu wobec aktualnego formatu współpracy UE-Ukraina, nieprzewidującego perspektywy członkowskiej, w praktyce wpływ Polski na integrację Ukrainy z Europą jest ograniczony.

POLSKA WOBEC BIAŁORUSI

Od ponad dziesięciu lat każdy polski rząd, stając przed koniecznością określenia polityki wobec Białorusi, mierzy się z następującym dylematem: z jednej strony względy geopolityczne nakazują popieranie wszelkimi środkami niepodległości Białorusi, z drugiej zaś autorytarny charakter rządów Alaksandra Łukaszenki uniemożliwia pełną współpracę z Mińskiem. Dla Polski wybór pomiędzy wspieraniem niepodległości i wspieraniem

3) Zob. np.: A. Erlinger, *Good Neighbours Needed*, „Transitions Online”, 12.02.2008, <www.tol.cz>; tekst także w wersji polskiej: tenże, *Poszukiwani dobrego sąsiada*, „Forum”, nr 8, 2008.

demokracji ma w przypadku Białorusi znaczenie bardzo praktyczne – nie tylko dlatego, że chodzi o naszego sąsiada, ale także z powodu kilkusetletniej mniejszości polskiej zamieszkującej Białoruś. Sytuację dodatkowo komplikuje wysokie prawdopodobieństwo, iż Białoruś w pełni demokratyczna opowiedziałaby się za dalszym zacieśnianiem relacji z Rosją, a nie za integracją z instytucjami zachodnimi, czego oczekiwałaby Polska. Niemniej jednak nie można nie brać pod uwagę, że polityka państw demokratycznych, nawet jeśli dokonują one rozbieżnych wyborów geopolitycznych, pozostaje wzajemnie przewidywalna i niekonfrontacyjna.

Analizując alternatywę, jaką stanowi wybór pomiędzy demokratyczną, szanującą prawa mniejszości polskiej, ale generalnie prorosyjską Białorusią a Białorusią „niepodległą” (w znaczeniu: nieprorosyjską lub co najmniej neutralną), ale autorytarną, a przez to w dłuższym okresie nieprzewidywalną co do prowadzonego kursu polityki zagranicznej i stosunku do obywateli polskiego pochodzenia – należy się oczywiście zastanowić, w jakim stopniu Polska w ogóle jest w stanie efektywnie wpływać na to, by wypadki na Białorusi toczyły się w pożądanym przez nas kierunku. Możliwe do przyjęcia warianty strategii muszą brać pod uwagę potencjał, którym dysponuje Polska w relacjach z Mińskiem, oraz określić, jakie względy decydują o ewentualnej atrakcyjności Polski w kontaktach dwustronnych.

Wydaje się, że z uwagi na obecne warunki polityczne i gospodarcze na Białorusi, możliwości samodzielnego działania Warszawy nie należy przeceniać. Polska jest interesująca dla Białorusi przede wszystkim jako członek Unii Europejskiej, mogący wpływać na decyzje tej organizacji, na przykład w kwestiach wizowych i wspólnej polityki handlowej. Wobec deklarowanego braku zainteresowania Mińska integracją europejską z jednej strony, a z drugiej uczestnictwa Białorusi w mechanizmach bezpieczeństwa, które powstały pod auspicjami Rosji, Polska ma ograniczone możliwości przedstawienia interesującej dla Białorusi oferty politycznej. Utrzymująca się silna rola państwa w gospodarce (jako właściciela oraz regulatora wpływającego na warunki funkcjonowania przedsiębiorstw) bardzo zawęży możliwości stojące przed polskim kapitałem na Białorusi, który ma zresztą skromny potencjał w porównaniu z podmiotami rosyjskimi czy zachodnioeuropejskimi. Polska może mieć problem z przedstawieniem konkurencyjnej oferty w branżach kluczowych z punktu widzenia Mińska⁴.

Istnieją jednak sfery, w których Polska – przy założeniu prowadzenia aktywnej polityki wobec Mińska – jest z białoruskiego punktu widzenia bardzo interesującym partnerem. Mowa o dywersyfikacji energetycznej Białorusi, szczególnie aktywnie postulowanej przez Łukaszenkę od 2007 r. Polska uczestniczy w ważnych inicjatywach regionalnych (przedłużenie ropociągu z Brodów do Płocka, budowa elektrowni atomowej Ignalina-2, własne projekty dywersyfikacyjne, np. gazoport), które leżą w polu zainteresowania Białorusi. Silną pozycję daje również Warszawie kontrolowanie przez polski koncern rafinerii w litewskich Możejkach. Możliwości współdziałania w energetyce dotyczą także ewentualnego rozwoju na Białorusi elektrowni węglowych oraz wykorzystania doświadczenia Polski we wdrażaniu technologii energooszczędnych.

Jak pokazały wydarzenia wokół Związku Polaków na Białorusi (ZPB) w 2005 r., Warszawa nie miała przemyślanego planu reakcji na sytuację, w której represje władz białoruskich dotknęły bezpośrednio wrażliwej dla RP sfery. Za działaniami Mińska, wymierzonymi w ZPB, nie stały motywy narodowościowe, lecz ogólna niechęć reżimu wobec wszelkich samodzielnych organizacji, pozostających poza jego kontrolą. Polska szybko sięgnęła po najmocniejszy instrument dyplomatyczny – wycofanie ambasadora z Białorusi. Zamrożone zostały kontakty oficjalne na wyższych poziomach (utrzymano tylko kanały robocze), a mimo to Warszawa nie osiągnęła oczekiwanych rezultatów. Przeciwnie, doszło do pata, który unaoczniał brak pomysłu na rozwiązanie problemu. Stało się jasne, że Polska samodzielnie nie jest w stanie wyrzucić presji na tyle silnej, aby doprowadzić do uregulowania sporu z Białorusią po swojej myśli.

Sytuacja skomplikowała się jeszcze bardziej na początku 2006 r. po niedemokratycznych wyborach prezydenckich na Białorusi. Siłą rzeczy

-
- 4) Należą do nich m.in. przetwórstwo ropy naftowej, przemysł chemiczny, w tym nawozów sztucznych, produkcja środków transportu, przemysł zbrojeniowy. W tych branżach podmioty polskie nie będą w stanie konkurować z rywalami z Rosji czy państw UE w roli strategicznych inwestorów. Większe szanse stwarzałby zapewne udział firm polskich jako partnerów handlowych białoruskich korporacji, wspieranie związków ekonomicznych regionów przygranicznych, a także udział w przedsięwzięciach inwestycyjnych na mniejszą skalę (sektor małych i średnich przedsiębiorstw). Miałyby to również dużą wagę i – paradoksalnie – wymagałyby nie mniejszej, a przy tym systematyczniejszej pracy strony polskiej niż w przypadku wielkich projektów o ciężarze politycznym.

zawęziło to pole dialogu z Alaksandrem Łukaszenką – uczynienie jakiegokolwiek gestu Warszawy wobec Mińska zostałyby bowiem odczytane jako legitymizowanie dyktatora, gdy tymczasem białoruskie „wybory” spowodowały reakcję ze strony Zachodu w postaci wprowadzenia listy osób objętych zakazem wjazdu na terytorium UE (do czego zresztą Polska wcześniej wzywała).

Pod koniec 2006 r. Bruksela zaoferowała Mińskowi perspektywę bliższej, korzystniejszej ekonomicznie integracji, uzależniając ją od spełnienia przez władze konkretnych postulatów dotyczących przestrzegania podstawowych standardów demokratycznych. Propozycja ta pozostała jednak długo bez odpowiedzi ze strony białoruskiej.

Dla Polski – uznającej za priorytet utrzymanie niezależności przez Białoruś – sytuacja, w której suwerennemu Mińskowi najwyraźniej nie zależało na rozwoju stosunków z Zachodem, a jednocześnie deptał on prawa obywateli białoruskich polskiego pochodzenia, była nadzwyczaj niekomfortowa. W praktyce Białoruś Łukaszenki nie spełniała żadnego z oczekiwań wyrażanych przez Polskę – pozostając suwerenna, zajęła pozycję antydemokratyczną.

Kolejny rok przyniósł jednak niespodziewaną zmianę sytuacji, nieodnoszącą się bezpośrednio do stosunków polsko-białoruskich. Moskwa wystawiła Łukaszenkę rachunek za poparcie udzielone w marcu 2006 r. podczas wyborów prezydenckich. Można domniemywać, że rachunek ten uwzględniał ustawiczne sabotowanie przez przywódcę Białorusi ustaleń dotyczących koncesji gospodarczych wobec Rosji, a także jego uniki w kwestii białorusko-rosyjskiej integracji politycznej. Nastąpiła znacząca podwyżka cen dostarczanego przez Gazprom surowca oraz, co było nawet bardziej dotkliwe dla Białorusi, znaczące pogorszenie warunków w handlu ropą naftową⁵.

Rosyjska presja zmusiła Alaksandra Łukaszenkę do zadeklarowania „wektora zachodniego” w polityce zagranicznej, czego namacalnym świadectwem jest jak dotychczas wyłącznie zwolnienie większości więźniów politycznych na początku 2008 r. Ekspozowanie kierunku zachodniego nie wynikało z głębszej refleksji na temat miejsca Mińska w systemie stosunków międzynarodowych, lecz było reakcją na bieżące kłopoty gospodarcze, potencjalnie mogące się przełożyć na sferę socjalną, co stanowiłoby

zagrożenie dla stabilności systemu politycznego Białorusi. Niemniej jednak niezależnie od intencji władz w Mińsku otworzyło się pole do prowadzenia aktywniejszej polityki wobec Białorusi ze strony Zachodu, a więc i Polski. Bilans 2007 r. pod tym względem nie jest jednak jednoznaczny. Po pierwsze, gospodarka białoruska, nawet jeśli wziąć uwagę efekt odłożenia w czasie konsekwencji niekorzystnych zmian, przetrwała w kondycji lepszej, niż można by oczekiwać. Po drugie, ochłodzenie stosunków z Rosją miało selektywny charakter – nie wpłynęło na przykład na współpracę obu państw w sferze bezpieczeństwa i obronności.

Białoruś starała się zintensyfikować swoje stosunki z partnerami z UE oraz państwami pozaeuropejskimi i zadeklarowała dążenie do dywersyfikacji źródeł dostaw surowców energetycznych, jednak Rosja i rynek WNP zachowały swoje kluczowe znaczenie dla wielu białoruskich firm. Jednocześnie Mińsk nadal skutecznie chronił swój rynek wewnętrzny przed rosyjską konkurencją i próbował targować się z Rosją w sprawie cen gazu (minikryzys w połowie 2007 r.). Co intrygujące, Rosja po raz kolejny przystała na żądania Białorusi – w grudniu 2007 r. Kreml podjął decyzję o udzieleniu wsparcia finansowego Białorusi. Zauważyć też należy zagadkową aktywność w stosunkach białorusko-rosyjskich na najwyższym szczeblu pod koniec 2007 r. i na początku roku obecnego – jej efekty na razie pozostają niejasne.

Reakcja UE na białorusko-rosyjski kryzys była ostrożna. Unia generalnie podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko, czyli nadal uzależniała podjęcie dialogu z Mińskiem od demokratyzacji życia politycznego⁶. Jednakże w niektórych państwach UE odczuwalne było wahanie, czy nie należałoby zdecydować się na odważniejszą, aktywniejszą politykę wobec Białorusi, przyjmując za dobrą monetę nawet ograniczone gesty dobrej woli Mińska pod adresem Zachodu.

5) Właśnie dochody uzyskiwane przez Białoruś ze sprzedaży produktów rafinerii w Mozyrzcu i Nowopołocku stanowiły najważniejsze finansowe oparcie władzy Łukaszenki i podstawę „białoruskiego cudu gospodarczego”.

6) Co więcej, w połowie 2007 r. Unia wcieliła w życie podjętą pół roku wcześniej decyzję o zawieszeniu w stosunku do Białorusi preferencji celnych. Dodatkowo, w reakcji na kolejne przykłady naruszeń standardów demokratycznych przez władze w Mińsku, USA wprowadziły pod koniec roku sankcje ekonomiczne wobec Białorusi.

Stosunek Warszawy do Mińska, wobec skali rosyjskiego zaangażowania na Białorusi dotyczącego sfer żywotnie ważnych dla Moskwy (w tym bezpieczeństwa i obronności), wiąże się z określeniem relacji Polski z Rosją. Powraca tu konflikt strategii „powtrzymywania” i „angażowania”. Należy zakładać, że Kreml będzie karał Polskę za wszelkie próby integrowania Białorusi z Europą ochłodzeniem stosunków dwustronnych.

SUKCESY I NIEPOWODZENIA

Stosunki z Rosją w latach 2005-2007 – mimo wielokrotnych optymistycznych deklaracji składanych po wyborach do Sejmu we wrześniu 2005 r. – uległy zamrożeniu. Doprowadziło do tego m.in. nałożenie przez stronę rosyjską embarga na polskie towary, ostry sprzeciw Kremla wobec planów rozmieszczenia w Polsce elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej (MD) oraz wspomniane już zablokowanie przez Warszawę mandatu negocjacyjnego dla Komisji Europejskiej na rozmowy o PCA-II z Rosją. W warunkach zamrożonych relacji dwustronnych Polsce nie udało się uzyskać postępu w żadnej kluczowych dla rządu Jarosława Kaczyńskiego sfer stosunków z Rosją: handlu produktami rolnymi, Nord Stream (nie mówiąc o polityce energetycznej Rosji w ogóle), stanowisku Moskwy wobec ewentualnego udziału Polski w MD, spornych kwestiach historycznych, rozwoju współpracy przygranicznej z obwodem kaliningradzkim. Niepowodzenia te w pewnym stopniu rekompensuje jednak fakt, że Warszawa zyskała w sporze handlowym z Moskwą wsparcie UE, natomiast w kwestii Nord Stream stanowisko Polski podzieliła większość państw basenu Morza Bałtyckiego. Obie okoliczności zwiększają szanse na powodzenie w przyszłości.

W warunkach korzystnej dla Rosji koniunktury na światowym rynku energetycznym, która znalazła odbicie w asertywności rosyjskiej polityki zagranicznej (w tym energetycznej)⁷, niewątpliwym powodzeniem Polski było przejęcie rafinerii w Możejkach przez PKN Orlen w maju 2006 r. Wzmocniło to odporność polskiego sektora energetycznego na wrogie działania rosyjskich koncernów. Istotne znaczenie z punktu widzenia dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych do Polski może mieć w przyszłości pozyskanie przez PGNiG w marcu 2007 r. udziałów w wydobywaniu z norweskich złóż ropno-gazowych na Morzu Północnym. Zaangażowanie się Polski w rozmowy na temat budowy elektrowni atomowej Ignalina-2 dają

nadzieję na to, że będzie to w przyszłości ważny element naszego bezpieczeństwa energetycznego.

Na podstawie dotychczasowych wydarzeń do osiągnięć strategii „angażowania” Rosji zaliczyć można wznowienie dialogu na najwyższym szczeblu politycznym z Rosją. Pozwala to na podjęcie z Moskwą skutecznego (?) dialogu o kwestiach drugorzędnych, ale jednak istotnych z punktu widzenia Warszawy, takich jak nowa umowa o żegludze przez Cieśninę Piławską, umowa wzajemnej ochronie inwestycji itp. Złagodzenie tonu przez Wadimira Putina w odniesieniu do MD podczas otwartej dla mediów części spotkania z Donaldem Tuskiem wydaje się natomiast gestem symbolicznym, za którym nie pójdą realne działania. Świadczą o tym agresywne wypowiedzi ustępującego prezydenta FR na dorocznej konferencji prasowej dla mediów 14 lutego br., dotyczące reakcji na rozmieszczenie elementów amerykańskiej tarczy w Polsce.

Niemniej jednak nie można wykluczyć zmiany stanowiska Kremla w żadnej z kluczowych dla nas kwestii, nawet w postaci uwzględnienia postulatów Warszawy (jeśli takie w ogóle padną) w zakresie Nord Stream. Na podstawie obserwacji postępu rozmów o znoszeniu embarga na polskie produkty rolne czy dostępu do akt katyńskich można jednak z całą pewnością stwierdzić, że Moskwa uzależni swoje ustępstwa od zwrotnych działań rządu Tuska. Powodzenie Polski w strategicznych z naszego punktu widzenia sferach relacji dwustronnych uwarunkowane zatem będzie zmianą stanowiska Warszawy w kwestiach kluczowych z punktu widzenia Moskwy. Należą do nich m.in. dopuszczenie rosyjskich przedsiębiorstw do prywatyzacji polskiego sektora energetycznego, rezygnacja RP z energetycznych projektów dywersyfikacyjnych czy zaniechanie wysiłków na rzecz integracji byłych republik ZSRR z UE/NATO.

Podobnie jak w przypadku stosunków polsko-rosyjskich okresu rządów Jarosława Kaczyńskiego na obecne relacje dwustronne i postawę Moskwy będzie miała wpływ sytuacja gospodarcza w Rosji. O ile jednak w latach 2005-2007 wzrost gospodarki rosyjskiej nie ułatwiał zadania Warszawie,

7) M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW”, nr 22, styczeń 2006, <www.osw.waw.pl>.

o tyle przewidywane spowolnienie rozwoju ekonomicznego w Rosji w nadchodzących dwóch-trzech latach⁸ może być korzystne z punktu widzenia realizacji strategii „angażowania” tego państwa. Nie ulega natomiast wątpliwości, że nieangażowanie się Polski wobec Białorusi i Ukrainy – wpisane w tę strategię – dodatkowo spowolni proces demokratyzacji i/lub modernizacji w tych państwach, co dla Polski będzie miało jednoznacznie negatywne skutki polityczne, gospodarcze i w sferze bezpieczeństwa.

W latach 2005-2007 nastąpił wyraźny postęp w relacjach dwustronnych z Ukrainą, Gruzją i Azerbejdżanem oraz we współpracy Polska-GUAM. Należy przy tym uwzględnić, iż w bardzo trudnym okresie z punktu widzenia rozwoju stosunków między tymi państwami i UE/NATO (kryzysy polityczne w Kijowie i Tbilisi w marcu-maju i listopadzie 2007 r., wzrost napięcia wokół Górskiego Karabachu) Warszawa miała ograniczone pole działania. I mimo że kluczowa w kontaktach Polski z GUAM współpraca energetyczna nie wykroczyła poza spotkania na najwyższym szczeblu w Baku, Krakowie czy Wilnie oraz wspólne deklaracje i wstępne porozumienia, to działania te pozwoliły lepiej uzmysłwić sobie potencjał tej grupy państw w zakresie realizacji projektów dywersyfikacyjnych w sektorach gazowym, naftowym i atomowym. Warto zwrócić uwagę, że obecnie dużo głośniej mówi się już nie tylko o ewentualnym udziale Kazachstanu czy Turkmenistanu w takich przedsięwzięciach, jak ropociąg Odessa-Brody-Płock czy gazociąg White Stream, ale wspomina się o włączeniu w nie Białorusi.

Formułując strategię wobec tej ostatniej, Polska musi uświadomić sobie własne ograniczenia. Po pierwsze, nasz wpływ na Białoruś wynika dziś w znacznym stopniu z przynależności do UE – działania bezpośrednio Warszawy przynoszą natomiast ograniczony efekt. Szansą na rozwinięcie stosunków z Mińskiem byłoby powodzenie innych projektów wielostronnych, w które Polska jest zaangażowana, zwłaszcza podejmowanych na forum regionalnym (przede wszystkim współpraca w kwestiach energetycznych z państwami GUAM i Litwą). Po drugie, wybór przez Mińsk jednoznacznie prozachodniego kierunku w polityce zagranicznej jest mało realny: obecnie uniemożliwia to sama natura systemu władzy na Białorusi (aby spełnić zachodnie postulaty demokratyzacji, system musiałby dokonać *de facto* autoliwidacji). Ale także w przypadku zmian na białoruskiej scenie wewnętrznej radykalny zwrot w polityce zagranicznej, pożądany z punktu widzenia interesów Polski, nie należy do najbardziej prawdopodobnych scenariuszy.

Nie istnieją jednak powody natury strategicznej, dla których relacje Polski z Białorusią miałyby być skazane na niepowodzenie. W obecnych warunkach Polsce powinno zależeć przede wszystkim na koncentrowaniu uwagi Zachodu na Białorusi. Długoterminowo korzystne jest powstanie jak najtrwalszych więzi pomiędzy Polską a Białorusią. Dawałoby to szanse na powolne wciąganie Mińska do procesów integracyjnych zachodzących w Europie lub sprawiłoby, że nawet w przypadku odmiennego wyboru geopolitycznego, dokonanego przez Białoruś, w stosunkach dwustronnych zostałby zbudowany odpowiednio wysoki poziom zaufania i przewidywalności.

Polska powinna być przygotowana na różne scenariusze rozwoju sytuacji na Białorusi. Nasza strategia winna uwzględniać:

- troskę o białoruskie środowiska demokratyczne;
- troskę o los mniejszości polskiej;
- brak instrumentów bezpośredniego wpływu na Białoruś, lecz jednocześnie silny atut w postaci członkostwa w UE oraz zaangażowania we współpracę regionalną (GUAM);
- wysoce prawdopodobne utrzymywanie się silnego wpływu Rosji na Białorusi;
- mglistą szansę na odwilż na białoruskiej scenie wewnętrznej, związaną ze zbliżającymi się tam wyborami parlamentarnymi (niewykluczone, że ekipa Łukaszenki zdecyduje się na dopuszczenie w ograniczonym stopniu opozycji do oficjalnego życia politycznego).

Dynamika wydarzeń z lat 2007-2008, a w szczególności napięcie w kontaktach białorusko-rosyjskich oraz deklarowana przez Mińsk chęć zrównoważenia relacji z Rosją przez wzmocnienie kontaktów z Zachodem, stawia Polskę w korzystnym położeniu, bez porównania lepszym niż w kryzysowym dla stosunków z Białorusią okresie 2005-2006. Aby wykorzystać sprzyjające okoliczności, potrzebna jest rozsądna, ale aktywna polityka Polski wobec Białorusi, w tym włączanie Mińska we wspólne projekty w regionie. Z uwagi na długofalowy interes Polski należy to czynić, nawet jeśli w Rosji

8) *Bank of Finland's Institute for Economies in Transition Forecast for Russia 2008-2010*, <www.bof.fi/bofit_en/>, 14.02.2008; E. Paszyc, I. Wiśniewska, *Gospodarka rosyjska pod rządami Putina. Czynniki wzrostu i hamulce rozwoju*, „Prace OSW”, nr 20, sierpień 2005, <www.osw.waw.pl>.

może to zostać niesłusznie odczytane jako dążenie do zantagonizowania wzajemnych relacji.

Na koniec warto zauważyć, że bez względu na to, czy Warszawa zdecydowała się na realizację strategii „powstrzymywania” czy „angażowania” Rosji (ostatecznie zapewne będzie to wypadkowa obu) – powodzenie polityki Polski wobec Europy Wschodniej jest uzależnione od stopnia profesjonalizmu administracji państwowej, od średniego szczebla urzędniczego počąwszy. Można śmiało stwierdzić, że głównym wyzwaniem w tym kontekście nie jest brak pomysłu na stosunki z sąsiadami ze Wschodu, lecz niekonsekwencja i brak koordynacji w wymiarze operacyjnym. Mówiąc krótko, ilości przyjmowanych porozumień dwustronnych i wielostronnych, harmonogramów współpracy itp. nie towarzyszy jakość ich wykonania. W pewnym stopniu wynika to z nadmiernej rotacji kadrowej na średnim i niższym szczeblu aparatu państwowego, zacofania informatycznego resortów oraz wciąż niedostatecznej kultury urzędniczej i zarządzania.