

Uwagi o głównych wyzwaniach
polskiej polityki zagranicznej

KONWERSATORIUM
„DOŚWIADCZENIE I PRZYSZŁOŚĆ”

Raport nr 3/2007

Uwagi o głównych wyzwaniach
polskiej polityki zagranicznej

Niniejsze opracowanie jest wynikiem refleksji grupy ekspertów na temat głównych wyzwań polityki zagranicznej w roku 2007. Podstawowym kryterium wyboru omawianych zagadnień jest przekonanie o konieczności pilnej korekty lub szerokiej debaty publicznej nad poszczególnymi tematami. Jak każdy wybór ma on charakter subiektywny. Niewątpliwym priorytetem było skupienie uwagi na wyzwaniach najbardziej aktualnych i dotyczących polityki sąsiedztwa. Zapraszamy Państwa do debaty i refleksji szczególnie potrzebnej w obecnym okresie.

Warszawa, grudzień 2007

W skład Rady Programowej konwersatorium
„Doświadczenie i Przyszłość”
wchodzi:

Aniela Dylus
Stefan Bratkowski
Leszek Balcerowicz
Janusz Grzelak
Barbara Imiołczyk
Irena Lipowicz
Stefan Meller
Wiktor Osiatyński
Jerzy Regulski
Marek Safjan (przewodniczący)
Piotr Sztompka
Krystyna Starczewska
Marek Wąsowicz
Edmund Wittbrodt
Jan Woleński
Edmund Wnuk-Lipiński
Andrzej Zoll

Komitet Koordynacyjny:

Grzegorz Gauden
Andrzej Rosner
Cezary Windorbski

Adres:
Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”
Collegium Civitas
Pl. Defilad 1 00-901 Warszawa
www.dip.org.pl dip@post.pl

1. Wstęp

Polityka zagraniczna jest jednym z zasadniczych zadań państwa i przynależy kompetencji jego naczelnych władz. Jej celem winno być wzmocnienie pozycji kraju na arenie międzynarodowej, tworzenie systemu gwarancji jego bezpieczeństwa i suwerenności, wspieranie rozwoju ekonomicznego poprzez tworzenie i rozwijanie międzynarodowych więzi gospodarczych, budowanie pozytywnego wizerunku i szacunku do państwa w skali międzynarodowej. Przewidywalna, odpowiedzialna polityka zagraniczna poprzez złożony system kontaktów, spotkań i wizyt międzynarodowych, konferencji czy też pracy placówek dyplomatycznych i instytutów kultury tworzy wokół kraju pozytywną „aurę” i wzmacnia jego prestiż. To z kolei zwiększa szanse powodzenia inicjatyw politycznych i dyplomatycznych kraju. Niezbędnym warunkiem sukcesu w prowadzeniu polityki zagranicznej jest dobra współpraca z partnerami społecznymi, a zwłaszcza organizacjami pozarządowymi.

Polska polityka zagraniczna służyć musi realizacji strategicznych celów Polski i nie może być „zużywana” przez jakąkolwiek partię dla realizacji jej doraźnych, partyjnych i egoistycznych celów w polityce wewnętrznej. Nie wyklucza to zmian priorytetów, nowych inicjatyw ani też uczciwej i profesjonalnej krytyki poprzedników. Doświadczenie pokazuje, że wszystkie kraje demokratyczne wypracowują pewien zakres podstawowej wewnętrznej ciągłości i zgody społecznej w sprawach międzynarodowych. Zerwanie tej ciągłości w sprawach zagranicznych jest rzadkie i bywa niebezpieczne dla państwa. Może je usprawiedliwiać głęboka zmiana ustrojowa, na przykład odejście od totalitaryzmu. Przykład nie tylko Hiszpanii pokazuje, że nawet wówczas zmiany dokonywane były ostrożnie, systematycznie i dotyczyły tylko pewnych sfer polityki zagranicznej.

Współczesna polska polityka zagraniczna w warunkach globalizacji i „regionalizacji” (UE, NATO) winna budować znaczenie Polski jako istotnego współtwórcy procesu stabilizacji, pokoju i współpracy w Europie i obszarach kryzysów międzynarodowych a także wiarygodnego, solidnego partnera w Unii Europejskiej i w NATO.

Nie wystarcza odwoływanie się jedynie do klasycznego pojęcia suwerenności bez uwzględniania zmian, które zaszły w świecie i w Europie od roku 1945. Polska jeśli, który znaczyć w świecie musi przede wszystkim dużo znaczyć w UE i NATO. Kraj skłócony z sąsiadami sam obniża swoją pozycję i bywa traktowany podejrzliwie i lekceważony. Kraj o zdrowej gospodarce i niskim zadłużeniu będzie z uwagą wysłuchiwany na forum międzynarodowym. Wreszcie państwo podejmujący nowatorskie i ciekawe dyktowane dobrem społeczności międzynarodowej będzie bardziej szanowane niż to, które odzywa się tylko przy okazji własnych interesów.

Szczególnie wymagania stają przed polityką zagraniczną kraju o mobilnym, migrującym społeczeństwie. Z jednej strony nasi emigranci zawsze boleśnie odczuwają obniżenie prestiżu własnej ojczyzny, jeśli ta polityka jest źle oceniana przez społeczność międzynarodową, z drugiej oczekują nowoczesnej opieki konsularnej uwzględniającej realia obecnej, tak różnej od XX-wiecznej, emigracji zarobkowej oraz takiej polityki państwa, która otwiera drogę do powrotu do ojczyzny.

Reasumując: kompetentna, dobra polityka zagraniczna, oparta o prawa międzynarodowe, szanująca przyjęte zwyczaje i ciesząca się społecznym wsparciem, może wzmocnić pozycję Polski. O taką politykę należy zabiegać i taką wypracowywać w jej podstawowych założeniach ponad podziałami politycznymi.

2. Konsensus 1989–2005 w zakresie strategicznych celów polskiej polityki zagranicznej. Ocena założeń i realizacji.

2.1. Polska droga do NATO

Członkostwo w NATO stało się oficjalnym celem polskiej polityki bezpieczeństwa od drugiej połowy 1992 roku. Strategia bezpieczeństwa RP podpisana przez Lecha Wałęsę postawiła przed Polską zadanie osiągnięcia członkostwa w Sojuszu Atlantyckim (i Unii Europejskiej) przed końcem lat 90. Od 1993 roku ruszyła polska kampania polityczno-dyplomatyczna na rzecz powiększenia NATO o kraje Europy Środkowej. Polska prowadziła ją w ścisłym współdziałaniu z pozostałymi krajami Grupy Wyszehradzkiej. Zadanie było niezwykle trudne, bowiem trzeba było najpierw przełamać obojętność, a niekiedy niechęć państw Sojuszu do rozciągnięcia gwarancji bezpieczeństwa na kraje naszego regionu. Dla sprawy członkostwa trzeba było pozyskać Stany Zjednoczone, co początkowo nie było łatwe z uwagi na wyznawaną przez administrację Billa Clintona pierwszej kadencji zasadę „Russia first”. Od 1996 roku, pod wpływem polskiej akcji, Waszyngton stał się przekonany zwolennikiem tej sprawy. Trzeba było także przekonać europejskich sojuszników USA. Najszybciej udało się to w stosunku do Niemiec, które w Europie stały się głównym adwokatem sprawy polskiego członkostwa w NATO.

Najtrudniejszym zadaniem politycznym było przełamanie sprzeciwu Rosji, która aż do końca polskiej kampanii na rzecz członkostwa uciekała się do wielu różnych argumentów i pogroźek, które miały temu zapobiec. Trwająca kilka lat wielokierunkowa i starannie prowadzona kampania zakończyła się sukcesem. W lipcu 1997 roku państwa członkowskie NATO podjęły decyzję o zaproszeniu Polski (oraz Czech i Węgier) do Sojuszu. 12 marca 1999

roku Polska stała się członkiem Sojuszu Atlantyckiego, uzyskując w ten sposób swoje należne miejsce we wspólnocie atlantyckiej. Sukces Polski był w tym przypadku tym cenniejszy, że to właśnie nasz kraj był główną stawką pierwszego rozszerzenia NATO.

Od chwili wejścia do Sojuszu Polska jest jego lojalnym członkiem, co wyraziło się m.in. w trudnym politycznie poparciu dla interwencji militarnej NATO przeciwko FRJ w związku z konfliktem w Kosowie. Polska opowiada się za dalszą transformacją Sojuszu, zarówno w kwestii modernizacji jego zdolności wojskowych, jak i ewolucji jego funkcji w dla zwiększenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe poza obszarem traktatowym. Polska była także gorącym zwolennikiem dalszego rozszerzania NATO. W sumie Warszawa przez długie lata działała na rzecz umacniania wiarygodności Sojuszu jako systemu zbiorowej obrony i jako instytucji zdolnej do ponoszenia szerszej odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe, także w innych regionach Europy i Azji.

2.2. Droga do Unii Europejskiej

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej stało się — obok uzyskania członkostwa w NATO — jednym ze strategicznych celów niepodległej Polski. Świadczyło również o fundamentalnych wyborach polityki zagranicznej Państwa Polskiego. Ważnym celem tego planu było połączenie gospodarki polskiej ze wspólnotowym rynkiem wewnętrznym, a tym samym umocnienie rynkowego, liberalnego charakteru transformacji ekonomicznej Państwa oraz zapewnienie wsparcia finansowego dla reform społeczno-ekonomicznych (programy przedakcesyjne). Konsekwencją zrealizowania tych zamierzeń stały się fundusze strukturalne, swoboda przepływu siły roboczej, oraz stworzenie stabilnych ram dla napływu inwestycji. Z punktu widzenia strategicznych interesów państwa nie mniej istotne były jednak i inne okoliczności:

- Proces integracji europejskiej był od początku projektem politycznym, mającym zagwarantować jego uczestnikom bezpieczeństwo: wchodząc do Unii Europejskiej, Polska weszła do

strefy stabilności i bezpieczeństwa. Po raz pierwszy od wielu dziesiątków lat nasze państwo znalazło się w bezpiecznym środowisku międzynarodowym;

- Integracja europejska stała się też bastionem demokracji w skali światowej. Polska, wchodząc do Unii Europejskiej, stała się członkiem wiodącego w świecie klubu państw demokratycznych, rządzących się zasadami państwa prawa. Z drugiej strony, dla państw znajdujących się w transformacji ustrojowej, członkostwo w Unii Europejskiej stwarzało trwałe gwarancje dla dokonanych reform, których nie są wstanie wzruszyć zdarzające się okresy turbulencji politycznych;
- Proces integracji europejskiej okazał się najbardziej udaną odpowiedzią na wyzwania przyszłości i zjawisko globalizacji. Jednocześnie jest to projekt dobrowolny, zapewniający wyważenie interesów i współdecydowanie państw małych, średnich i dużych. Polska wiążąc się z Unią Europejską uzyskała perspektywę partycypacji w działaniach, które będą oddziaływały na losy kontynentu europejskiego i na stosunki w skali globalnej;
- Włączenie się Polski do procesu integracji europejskiej oznaczało powrót Polski do zespolonego systemu wspólnej aksjologii sięgającego chrześcijańskich korzeni Europy. Proces ten został zapoczątkowany dalekosiężnymi planami chrześcijańskich mężów stanu — Roberta Schumana, Alcide de Gasperi i Konrada Adenauera. Rozszerzenia Unii roku 2004 i 2007 sprawiły, że Europa „zaczęła oddychać oboma płucami”.

Polska uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. wraz z pozostałymi dziewięcioma państwami. Łącznie z Bułgarią i Rumunią, który uzyskały członkostwo 1 stycznia 2007 r. wszystkie państwa (szeroko rozumianego) naszego regionu stały się członkami Unii Europejskiej. Zmieniło to zasadniczo i na trwałe kartę polityczną Europy.

Okresem trudnym i nie pozbawionym napięć było kilkanaście lat przygotowania do członkostwa. Praktyka pokazała, że przygotowania te przeprowadzone zostały z sukcesem, a dzień 1 maja 2004 r. nie stał się powodem niespodziewanych zakłóceń gospodarczych

czy innych. Wręcz przeciwnie, wbrew złowieszczyim opiniom o skutkach polskiego członkostwa w Unii, a często sprzeciwom wobec członkostwa w Unii ze strony różnych partii i ugrupowań politycznych, pierwsze lata członkostwa dowodzą jednoznacznie, że wejście Polski do Unii Europejskiej jest jednym z najważniejszych dokonań politycznych po 1989 r.

2.3. Od normalizacji do współpracy: stosunki z Niemcami — budowanie podstaw

Okres przemian w Polsce zbiegł się z procesem zjednoczenia Niemiec. Był to najwłaściwszy moment na nowe ułożenie stosunków między zjednoczonymi Niemcami a niepodległą Polską, zwłaszcza zaś na określenie politycznych i prawnych podstaw tych stosunków. Stanowisko Polski, podzielane przez społeczność międzynarodową, było jednoznaczne i zawierało się w twierdzeniu, że regulacje graniczne wynikająca z II wojny światowej, w tym granica polsko-niemiecka, mają charakter ostateczny z punktu widzenia prawa międzynarodowego. W RFN prezentowano odmienne stanowisko, które traktowało granice niemieckie jako rodzaj prawnego modus vivendi do czasu zawarcia traktatu pokojowego ze zjednoczonymi Niemcami. Wiarygodne i strategiczne ułożenie sąsiedztwa ze zjednoczonymi Niemcami wymagało położenia kresu tego rodzaju zastrzeżeniom.

Z „zastrzeżeń prawnych” RFN w sprawie granicy wynikało szereg konsekwencji o poważnym znaczeniu politycznym i prawnym. Chodziło zwłaszcza o ich konsekwencje w prawie wewnętrznym RFN, w tym przede wszystkim w odniesieniu do dwóch kwestii:

- Przewłaszczenia dokonanego przez Polskę po roku 1945 na jej Ziemiach Zachodnich i Północnych (na byłych niemieckich obszarach wschodnich). Konsekwencją stanowiska RFN, traktującego poczdamskie decyzje w sprawie granic jako prowizorium, było traktowanie dokonanych przez Polskę przywłaszczeń jako nielegalnych z potencjalną groźbą dochodzenia odszkodowań z tego tytułu względnie restytucji mienia.

- Statusu obywatelstwa niemieckiego. Utrzymanie „niemieckiej przynależności państwowej” w stosunku do wszystkich osób i ich zstępnych, które ją posiadały w przeszłości i zamieszkiwały w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. tworzyło stałą substancję konfliktogenną. Potęgowała ją konstytucyjna konstrukcja „Niemca” (art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN), wiążąca pojęcie co do istoty etnicznej m.in. z posiadaniem „niemieckiej przynależności państwowej”. Cieniem na stosunki polsko-niemieckie kładło i kładzie się utrzymywanie w Bundestagu grupy parlamentarnej „wypędzonych”.

Kwestie te przyczyniały się to politycznych turbulencji w stosunkach polsko-niemieckich (na przykład co do uznania istnienia mniejszości niemieckiej w Polsce) i wykorzystywane były po obu stronach do doraźnych celów politycznych. Szczególnie konfliktogenną spuścizną stała się „polityka migracyjna” lat 60., 70., i 80. Tzw. akcja łączenia rodzin stymulowana była niemieckimi przepisami o obywatelstwie, natomiast osoby emigrujące — na podstawie niepublikowanej uchwały Rady Państwa z 1956 r. — pozbawiane były obywatelstwa polskiego oraz często straciły własność pozostawionych w Polsce nieruchomości. Był to prawdziwy temat „tabu”, pomijany w doktrynie przez długie lata i przemilczany przez władze PRL.

Pozostawały „niedopowiedzenia” w dziedzinie odszkodowań związanych z II wojną światową i zbrodniczą polityką nazistowską. W Polsce co prawda nie kwestionowano zasadniczo zamknięcia sprawy reparacji wojennych od Niemiec, niemniej nie wszystkie roszczenia obejmowano tym pojęciem. Podnoszono zwłaszcza konsekwentnie konieczność zaspokojenia tzw. roszczeń cywilnoprawnych byłych więźniów niemieckich obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych. Nie została uregulowana sprawa roszczeń w kwestii dóbr kultury.

W pierwszym okresie kształtowania się polityki zagranicznej niepodległej Polski (1989-1991) wyjaśniono zwłaszcza kwestię podstawową: zjednoczone Niemcy uznały bez żadnych zastrzeżeń granicę polsko-niemiecką (Traktat „2+4”, polsko-niemiecki traktat o potwierdzeniu granicy). W ten sposób stworzona została podstawa dla

pragmatycznego rozwiązania różnego rodzaju problemów wynikających z przeszłości. Najbardziej paląca sprawa — pomocy dla byłych robotników przymusowych i niewolniczych III Rzeszy — stała się przedmiotem dwóch tur negocjacji (w 1991 r. w ramach bilateralnych i w latach 1998–2000 w ramach wielostronnych), które doprowadziły do przekazania osobom poszkodowanym łącznie ponad 4 mld zł pomocy finansowej. Z drugiej strony uzyskana została jasność, co do tego, że potencjalne roszczenia ze strony niemieckiej z tytułu przejścia przez Polskę na mocy Umowy poczdamskiej byłych niemieckich obszarów wschodnich nie mają podstaw prawnych i nie będą wspierane przez niemiecki rząd.

Wyjaśnienie tego rodzaju spraw nie tyle kwalifikować należy jako stworzenie „podstaw” dla stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami, lecz raczej jako „wyczyszczenie przedpola”. Niemniej był to warunek konieczny.

Nowym pojęciem dającym podstawę gruntownej przebudowy stosunków między Polską a zjednoczonymi Niemcami i nowej filozofii tych stosunków stała się „polsko-niemiecka wspólnota interesów”. Legła ona u podstaw wsparcia, jakie otrzymała Polska od RFN na drodze do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, współpracy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz pełnej przebudowy relacji bilateralnych. Od drugiej połowy lat 90. zaczęły pojawiać się różnego rodzaju problemy w stosunkach Polski z Niemcami. Niestosowne byłoby jednak wykorzystywanie tych trudności w celu podważania nowej filozofii i podstaw polityczno-prawnych stosunków polsko-niemieckich, określonych i wypracowanych w latach 1989-1991.

2.4. Normalizacja stosunków z Rosją

W latach 90-tych podstawowe cele strategiczne polskiej polityki wschodniej zostały osiągnięte.

Polska nie tylko jako jedna z pierwszych uznała suwerenność państw powstałych po rozpadzie ZSRR, ale również potrafiła traktatowo ułożyć dobrosąsiedzkie stosunki ze wszystkimi swoimi sąsiadami, eliminując potencjalnie groźne i odziedziczone z historii

źródła napięć oraz konfliktów. Działo się to mniej więcej w czasie, gdy południe Europy było wstrząsane krwawym konfliktem zbrojnym na Bałkanach w b. Jugosławii. Dziś należy to uznać za jedno z największych i najważniejszych osiągnięć polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. Bez spełnienia tego warunku członkostwo Polski w NATO i UE, głównych instytucji politycznych Zachodu, a do tego kręgu cywilizacyjnego Polska chciała dołączyć, byłoby niemożliwe.

Szczególnie trudnym zadaniem dla polskiej dyplomacji okazało się ułożenie dobrych relacji z Rosją, która traciła dominującą pozycję w regionie. Było to trudne zadanie, także psychologicznie, po odzyskiwaniu przez nas po przeszło 50-tu latach suwerenności. Zadanie to zakończyło się powodzeniem. Należy wysoko ocenić konsekwencje w działaniu kolejnych ekip rządzących Polską. Z ogromną determinacją zabiegały o możliwie jak najszybsze wyprowadzenie wojsk radzieckich z Polski, i to z sukcesem. Włożyły wiele wysiłku dla zneutralizowania wysiłków Moskwy, która najpierw starała się zablokować polskie członkostwo w NATO, a następnie — w końcowym etapie procesu negocjacyjnego — usiłowała wyłączyć Polskę z zakresu obowiązywania umowy Rosja-UE, a tym samym wpływać na charakter naszego członkostwa w Unii.

Chociaż w różnych momentach pojawiała się dość silna presja, aby w relacjach polsko-rosyjskich interesy ekonomiczne stawiać wyżej od politycznych, zabiegi te okazały się mało skuteczne. W polskiej polityce zagranicznej zwyciężyło przekonanie, że istnieje zasadnicza hierarchia interesów, której należy przestrzegać, a za obietnicę szerokiego otwarcia olbrzymiego rynku rosyjskiego nie należy płacić koncesjami politycznymi, niezgodnymi z naszymi nadrzędnymi interesami.

Niektóre kręgi polityczne stawiały polskiej dyplomacji zarzut „asymetryczności” w relacjach z Rosją. Krytykowano ją za to, że polscy politycy częściej goszczą w Moskwie, aniżeli rosyjscy w Warszawie. To właśnie dzięki takiej polityce w dużej mierze udało się zneutralizować działania dyplomatyczne Moskwy, która już wówczas usiłowała kształtować na Zachodzie wizerunek Polski, jako kraju zadrażniającego relacje z Rosją.

3. Obecne wyzwania polskiej polityki zagranicznej

3.1. Wyzwanie europejskie

W 2005 r. zarysowała się istotna zmiana w praktycznym pojmowaniu przez Polskę jej członkostwa w Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno treści jak i formy prowadzonej polityki europejskiej. Nowy rząd przyjął wtedy w praktyce postawę defensywną, która na użytek opinii publicznej interpretowana była jako przejaw asertywności, zdolności do sprzeciwu.

Polska polityka europejska ostatnich dwóch lat usytuowała nas w czołówce krajów zmierzających raczej do hamowania a nawet odwrócenia procesu integracji europejskiej. Umacnianie modelu integracji opartej nie tylko na idei wspólnego rynku, ale także na wspólnych wartościach, wzajemnej solidarności i wspólnej koncepcji politycznej było postrzegane jako zagrożenie dla polskich interesów. Takie dążenia pojawiają się także w innych państwach członkowskich. Jednak konsekwencje osłabienia wspólnotowych instytucji oraz metod praktykowanych we wspólnocie mogą być szczególnie dotkliwe właśnie dla Polski i innych państw naszego regionu. Wydaje się, że podstawą takiej polityki była m.in. pesymistyczna i pozbawiona wystarczających podstaw diagnoza zakładająca, iż proces renacjonalizacji polityki zagranicznej państw unijnych będzie się nieustannie potęgował.

W polskiej polityce zagranicznej w miejsce filozofii współdziałania w kształtowaniu decyzji oraz zabiegania o uwzględnienie polskich postulatów w trakcie procesu decyzyjnego, pojawiło się nowe założenie: egzekwowania koncesji przy wykorzystaniu zasady jednomyślności, która to zasada w dalszym ciągu obowiązuje w niektórych obszarach stanowienia prawa w UE. Częste stosowanie prawa weta lub zagrożenie jego zastosowaniem, uprawnione tylko w wyjątkowych przypadkach, było często postrzegane z zewnątrz jako dowód słabości polskiej polityki europejskiej a nie powód do satysfakcji. Zastosowanie weta to czasem raczej dowód fiaszki wysiłków

zmierzających do przekonania do polskich racji któregośkolwiek z pozostałych 26 państw członkowskich. Stałe odwoływanie się do weta powoduje nieoczekiwane efekty, m. in. niezrozumienie partnerów europejskich nawykłych do negocjacji jako metody rozwiązywania konfliktu interesów.

Począwszy od 2006 r. międzynarodowy wymiar określania celów polityki europejskiej i skutecznych środków ich realizacji odgrywa rolę drugoplanową. Na plan pierwszy wysunęła się strategia komunikacyjna adresowana do krajowej opinii publicznej. Język konfrontacji z partnerami z Unii Europejskiej służył skutecznie budowaniu pozycji politycznej wewnątrz kraju., i miał służyć konsolidacji elektoratu partii politycznych oraz zdobyciu i utrzymaniu władzy. Język taki jednak mocno ograniczał szansę na realizację postulatów Polski w procesie decyzyjnym w UE.

Cztery sytuacje szczególnie symptomatycznie demonstrowały postawę polskiego rządu w Unii Europejskiej w ostatnich latach:

- Nieudolna próba zablokowania reformy wspólnotowego rynku cukru za pomocą przywołania niestosowanego od lat „kompromisu luksemburskiego”, pozwalającego na odwołanie się do „żywotnego interesu narodowego”.
- Zawetowanie na kilkanaście dni porozumienia w sprawie stawek podatku VAT w styczniu 2006 roku. Polski rząd próbował uzyskać przedłużenie stosowania okresów przejściowych wynegocjowanych w Traktacie Akcesyjnym, wykorzystując reżim jednomyślności panujący w sprawach polityki podatkowej w UE.
- Weto wobec mandatu dla Komisji Europejskiej na rozmowy w sprawie nowego porozumienia pomiędzy UE a Rosją.
- Zablokowanie przyjęcia przepisów dotyczących transferu skazanych w trakcie posiedzenia Rady ds. Wewnętrznych i Sprawiedliwości.

Przypadki te miały kilka cech wspólnych. Żadne z tych działań nie zostało w wystarczający sposób przygotowane dyplomatycznie. Miały one charakter działania niemal desperackiego, pozbawione były wnikliwej analizy rzeczywistych konsekwencji takich działań.. Należy sądzić, że cele, jakie stawiał sobie polski rząd można było

uzyskać bez sięgania po broń ostateczną. Polska łatwość sięgania po weto w procesie decyzyjnym w UE ulegała sukcesywnemu zwiększeniu i jest to zjawisko bardzo niepokojące.

Charakterystycznym przykładem słabnącego zaangażowania Polski w debatę europejską był projekt europejskiego traktatu bezpieczeństwa energetycznego. Inicjatywa idąca w dobrym kierunku została wadliwie skonstruowana merytorycznie. Postulowała zawarcie wiążącego porozumienia między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i NATO zamiast wpisywać się w trwającą dyskusję o unijnej Nowej Polityce Energetycznej dla Europy. Koncepcja traktatu nie została przedstawiona z wyprzedzeniem partnerom, co uniemożliwiło pozyskanie dla niej jakiegokolwiek znaczącego poparcia. To klasyczny przykład zmarnowanej szansy i przestroga dla nas wszystkich na przyszłość.

Warto prześledzić postępowanie polskich władz w trakcie negocjowania treści nowego traktatu europejskiego. Rząd długo nie ujawniał poglądów na temat nowego traktatu choć Prezydent RP Lech Kaczyński zgadzał się z tezą, iż traktat jest potrzebny do właściwego funkcjonowania Unii. Uznano, że sprawa nowego traktatu jest odległa w czasie z uwagi na trudności w przewycięzeniu problemów napotkanych w procesie ratyfikacji we Francji i w Holandii. Prezydent i Premier uzgodnili podział zadań w tej sprawie. W jego ramach Lech Kaczyński został głównym podmiotem w pracach i negocjacjach nad nowym traktatem. Minister Spraw Zagranicznych i zdecydowany krytyk Traktatu Konstytucyjnego Anna Fotyga potwierdziła 15 lutego, że Polska zamierza ponownie otworzyć sprawę systemu głosowania w UE. Rząd chciał w ten sposób przekonać partnerów do znalezienia kompromisu pomiędzy systemem nicejskim oraz „podwójną większością” przewidzianą w Traktacie Konstytucyjnym. Co więcej, Minister Spraw Zagranicznych nieoczekiwanie zasugerowała również, że rząd w Warszawie nie popiera przejścia z głosowania jednomyślnego na większość kwalifikowaną zawartą w Traktacie Konstytucyjnym i otworzyła nowy front debaty z partnerami europejskimi. Prezydent Lech Kaczyński zdystansował się od utworzenia funkcji ministra spraw zagranicznych UE, obawiając się zdominowania unijnej polityki przez „jedno, dwa lub trzy z największych państw członkowskich UE”.

Prezydent Lech Kaczyński opowiedział się za bardziej zwartym i mniej konstytucyjnym charakterem nowego traktatu. Takie założenie mogłoby wydawać się wewnątrznie sprzeczne, ale w istocie oznaczało jedynie traktat pozbawiony takich elementów jak słowa »konstytucyjny« w nazwie czy też artykułu na temat prymatu prawa unijnego. Od końca marca 2007 do samego szczytu w Brukseli polski rząd proponował całkowitą zmianę jednego z najważniejszych elementów kompromisu w sprawie Traktatu Konstytucyjnego, to jest systemu głosowania w Radzie UE. W jego ramach system podwójnej większości państw i obywateli miał zostać zastąpiony tzw. systemem pierwiastkowym. Postulat ten spotkał się z warunkowym poparciem Republiki Czeskiej oraz niechęcią pozostałych partnerów. Przywiązany do swoich oczekiwań polski rząd nie przygotował innych wariantów negocjacyjnych. Skutkiem tego pojawiły się nieporozumienia dotyczące ostatecznego kształtu porozumienia, w tym mechanizmu z Joaniny. Sam fakt, że prezydent i premier zaakceptowali ideę nowego traktatu opartego w przeważającym stopniu na kompromisie konstytucyjnym z 2004 roku był jednak pozytywną przesłanką i pozwalał oczekiwać, że Polska będzie zainteresowana powrotem do aktywnego zaangażowania w UE.

W pierwszym półroczu 2007 roku, pod przewodnictwem Niemiec, rozpoczął się nowy etap europejskich debat o nowym Traktacie Reformującym, zmieniającym ustrój Unii. Pozostał on ciągle jedynie niezrealizowaną ideą politycznej wizji Europy, wizji ambitnej, która zdawała się jeszcze niedawno logiczną i w pełni oczekiwanym krokiem w przyszłość. Pytaniem podstawowym, na które musi sobie dzisiaj Polska odpowiedzieć jest stosunek do modelu integracji europejskiej, który został wyrażony w nowym traktacie. Nasza część Europy od samego początku, gdy tylko wizja integracji europejskiej stała się dla niej możliwa, wyrażała zdecydowanie preferencje na rzecz integracji opartej nie tylko na idei wspólnego rynku, ale także na wspólnych wartościach, wzajemnej solidarności i wspólnej koncepcji politycznej. Nowy traktat reformujący zmieniając ustrój Unii jest w istocie urzeczywistnieniem takiego właśnie modelu integracji. W sporze o nowy traktat chodziło i chodzi więc nie tylko o konkretne, szczegółowe rozwiązania prawne, ale przede wszystkim o to, czym być Europa przyszłości: czy wyłącznie obsza-

rem swobodnej wymiany gospodarczej, czy związkiem państw o wspólnym dziedzictwie, które kształtowało się pod wpływem wspólnych doświadczeń historycznych i cywilizacyjnych.

Istota Unii Europejskiej przejawia się przede wszystkim we wspólnej kulturze a w centrum projektu europejskiego powinien znajdować się człowiek, a nie tylko instytucje. Wskazany model docelowy integracji europejskiej nie został nigdy podważony ani w poważnej debacie publicznej, ani w opinii społeczeństwa wyrażającego swoje preferencje w sondażach, ani też w oficjalnym stanowisku rządu polskiego.

Trudno było oczekiwać tego, aby kiedykolwiek została wypracowana formuła traktatu, spełniająca bez wyjątku wszelkie oczekiwania, każdego z państw, w tym Polski, i umożliwiająca jej przyjęcie go bez jakichkolwiek zastrzeżeń. W tak złożonej materii, jaką jest nowy traktat reformujący, zawsze niezbędne były i są liczne kompromisy i wzajemne ustępstwa. Ważną rzeczą jest wspólna akceptacja Traktatu zarówno przez koalicję rządzącą jak i opozycję. Powszechne zainteresowanie w Europie budzi obecnie budzi brak akceptacji Polski dla Karty praw podstawowych. Rzecz w tym, aby rzetelnie ustalić, czy to, co Polska może uznać za pozytywne w Karcie Praw Podstawowych zdecydowanie przeważa nad tym, co nie budzi naszej stuprocentowej satysfakcji.

Kształt przyszłej Europy nie jest wyłącznie sprawą rządzących ani obecnie, ani w przyszłości, ale sprawą całego społeczeństwa. Nie jest też kwestią czystej taktyki lub gry dyplomatycznej, bowiem chodzi o kształtowanie naszych więzi z Europą na długie lata. Debata nad urządzeniem Europy nie może toczyć się wyłącznie w gabinetach i za zamkniętymi drzwiami. Nowy traktat ma specjalny status prawny, odmienny od zwykłych umów międzynarodowych i z tych właśnie powodów jego przyjęcie następuje na mocy Konstytucji w specjalnym trybie, poddanym rygorom, ostrzejszym nawet niż zmiana Konstytucji. Tak jak nie można sobie wyobrazić zamkniętej i niejawniej debaty nad nową Konstytucją czy jej zmianą, tak samo nie można czynić z debaty nad Kartą Praw Podstawowych swoistego tematu tabu, o którym może wypowiadać się jedynie nieliczne grono wtajemniczonych. W chwili obecnej dotyczy to szczególnie ostatecznego polskiego stanowiska. Jest to bowiem wręcz klasyczny

przykład sprawy, która powinna być rozstrzygana, prognozowana i konsultowana z udziałem możliwie najszerszej reprezentacji politycznej. Niestety nie odbyła się w Polsce żadna szersza i pogłębiona debata, w wielu istotnych sprawach, które stanowią przedmiot Traktatu.

3.2. Relacje z Niemcami

Niemcy są tym historycznym sąsiadem i partnerem Polski, z którym relacje zawsze będą postrzegane jako szczególnie ważne. Doświadczenia agresji i okupacji niemieckiej będzie zawsze obecne w polskim myśleniu o Niemczech; stale obecna jest też świadomość dużej przewagi gospodarczej Niemiec. Oba te czynniki mogą nas mobilizować politycznie i sprzyjać działaniom na rzecz współpracy i budowania stosunków przyjaznych. Może być także odwrotnie: złe doświadczenia historyczne mogły i mogą być źródłem kompleksów i „polityki zamknięcia i stałej podejrzliwości”. Wielu polityków europejskich i obserwatorów polityki europejskiej oczekiwało, że to drugie podejście wyznaczać będzie politykę polską wobec Niemiec po 1989 roku. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że to właśnie obawa przed „efektem rozmrożenia”, na wzór bałkański, była źródłem poparcia przez Francję idei utworzenia trójkąta weimarskiego: Francja chciała być pośrednikiem i „akuszerem” współpracy polsko-niemieckiej. Nieznana była bowiem europejskim politykom ogromna praca polskiej opozycji i Kościoła nad przełamaniem strachu i wrogości wobec Niemiec, a w której utrzymywany był naród polski przez władzę komunistyczną. Ta wrogość i strach wobec Niemiec była bowiem — w przekonaniu rządzących — szansą legitymacji władzy komunistycznej.

Pojednanie polsko-niemieckie było i jest przez większość społeczeństwa oceniane jako ogromne osiągnięcie obu państw i narodów, do którego drogę uitorowały przede wszystkim kościoły chrześcijańskie. Wielką rolę odegrały po obu stronach moralne autorytety obu krajów. Kościół katolicki w Polsce położył na szalę cały swój autorytet i z pełną świadomością zaryzykował już w latach 60-tych ubiegłego wieku ostrą konfrontację z ówczesną władzą

komunistyczną. Pojednanie polsko-niemieckie należy niewątpliwie do testamentu Kardynała Wyszyńskiego. I tak właśnie zostało przyjęte przez demokratyczną opozycję i Solidarność w latach 80.

Po stronie niemieckiej depozytariuszami procesu pojednania stały się w swoim przekonaniu główne demokratyczne partie niemieckie: CDU, SPD i FDP wraz ze swoimi historycznymi przywódcami. Było to proces niesłychanie trudny. Wzgląd na własnych wyborców kazał unikać politykom niemieckim tych problemów, które mogły zniechęcić do wielkich demokratycznych partii środowiska osób wysiedlonych i tzw. „późnych przesiedleńców”, czyli emigracji lat 70 i 80. W Traktacie ze strony niemieckiej starano się ominąć więc szczególnie sporne kwestie odszkodowań. Strona polska z kolei konsekwentnie nie uznawała ewentualnych roszczeń niemieckich, a skoro one nie istniały, nie mogła żądać także wzięcia ich na siebie przez stronę niemiecką. Trzeba z całą mocą podkreślić, że nawet przejściowe publiczne uznanie teoretycznej realności roszczeń środowisk „wypędzonych” jest niedopuszczalnym ryzykiem.

Stan pewnego zawieszenia niektórych kwestii prawnych nie hamował rozwoju stosunków politycznych, obywatelskich, kościelnych i kulturalnych. W tych obszarach dokonywał się zaawansowany proces pojednania. Początkowo był on właściwie kwestią przekonań i zaangażowania wąskich elit po obu stronach. Stopniowo, zwłaszcza w latach 90, stał się udziałem szerokich grup społecznych, zwłaszcza poprzez kontakty samorządowe, merytoryczną współpracę bilateralną oraz kontakty młodzieżowe.

Pojednanie zdaje się czymś oczywistym choć zawsze miało i ma swoich przeciwników po obu stronach. Z tego względu jest pewnym etycznym wysiłkiem wymagającym wzniesienia się ponad podziały, ponad tragiczną historię i ponad egoizm narodowy. Proces ten nie odbywa się bezkonfliktowo.

Najpierw po stronie niemieckiej paradygmat pojednania zakwestionowała w spektakularny sposób Erika Steinbach, stojąca na czele Związku Wypędzonych. Mimo stosowanej często pojednawczej retoryki, w treści swoich działań odeszła od dotychczasowego rozumienia pojednania polsko-niemieckiego. Szczególny sprzeciw budzi w Polsce jej próba wyizolowania wysiedleń roku 1945 z całej

historii agresji hitlerowskiej i dziejów II wojny światowej. Debata ostatnich lat na temat „Centrum Przeciw Wypędzeniom” była w istocie próbą zakwestionowania pojednania polsko-niemieckiego ze strony Związku Wypędzonych a jej symbolem stała się właśnie Erika Steinbach. Podejmowane były i są próby uzyskania dla takich poglądów wsparcia koalicji rządowej i przekonania przez Powiernictwo Pruskie do nowych roszczeń obu wielkich partii niemieckich oraz Kościołów. Możemy obecnie powiedzieć, że również dzięki różnorodnym i intensywnym działaniom strony polskiej próby te nie zakończyły się do tej pory sukcesem ale niepokój musi budzić przychylnie stanowisko niektórych polityków niemieckich wobec argumentacji Związku Wypędzonych.

Wydawało się, że pojednanie będzie wspólną podstawą polityki polsko-niemieckiej. Stąd dużym zaskoczeniem było późniejsze zakwestionowanie właśnie paradygmatu pojednania przez niektóre znaczące podmioty po stronie polskiej. Sytuacja, w której częścią oficjalnej polskiej polityki stały się stopniowo takie postawy, a których stroną polską przez lata wystrzegano się najusilniej (a więc nawet przejściowe uznanie teoretycznej realności roszczeń niemieckich), było dużą niespodzianką i ogromną satysfakcją dla Eriki Steinbach i jej środowisk. Oczywiście politycy polscy uznający potencjalną realność roszczeń postulowali od razu wzięcie ich na siebie przez państwo niemieckie. Stawiało to jednak w szczególnie trudnej sytuacji tych partnerów niemieckich, którzy przez lata — podobnie jak my — tłumaczyli swoim wyborcom, że roszczenia te nie istnieją, ponieważ nie mają żadnej podstawy prawnej. Polskiej polityce wobec Niemiec prowadzonej przez poprzednie 15 lat nie oszczędzono inwektyw w kilku znaczących środowiskach politycznych, w mniej lub bardziej oficjalnych tekstach i wywiadach.

Dyktowane politycznym interesem wewnętrznym twierdzenia o polityce „białej flagi”, są w rzeczywistości oskarżeniem o to, że polityka pojednania polsko-niemieckiego, któremu od początku patronował Kościół katolicki i ewangelicki, graniczy wręcz ze zdradą polskiej racji stanu. A to właśnie nieumiejętna i nieporadna polityka, w tym publiczne dopuszczenie przez czołowych polskich polityków do dyskusowania realności istnienia roszczeń, ogromnie naraża polskie interesy podczas oczekujących nas procesów przed

europijskimi trybunałami. W ostatnich latach głównym hasłem polityki polskiej wobec Niemiec stała się doktryna asertywności. Nie jest więc zaskoczeniem stopniowe pogarszanie klimatu we wzajemnych stosunkach. To między innymi na skutek zmiany naszej polityki obserwowaliśmy po stronie niemieckiej powrót do uprzedzeń i stereotypów oraz zamrożenia szeregów ważnych bilateralnych tematów współpracy.

Największym jednak zagrożeniem jest to, że polityka porzucenia idei pojednania przez stronę polską działa na korzyść Związku Wypędzonych i związanych z nim elit politycznych. Osłabieniu uległa gotowość zrozumienia naszych racji w niemieckich kręgach politycznych, a w mediach powracają negatywne stereotypy o Polsce. Szkodzi to polskim interesom. Dobitnym przykładem tego jest potrzeba rozwiązania otwartej ostatnio kwestii prawnej roszczeń majątkowych obywateli polskich, którzy wyjechali do Niemiec w latach 70-tych i 80-tych. Wymaga ona, oprócz uprzedniego pilnego wydania szeregu ustaw krajowych i podjęcia innych polskich suwerennych działań wewnętrznych, także współpracy i rzeczowych negocjacji ze stroną niemiecką. W interesie Polski leży także pilne rozwiązanie np. kwestii infrastruktury pogranicza Pomorza Zachodniego oraz żeglugi na Odrze. Niepokój budzi koncepcja budowy kanału równoległego po stronie niemieckiej. Konieczne jest prowadzenie spokojnych negocjacji w sprawie zwrotu dóbr kultury. Sąsiedztwo wymaga wzajemnego szacunku i współpracy przy rozwiązywaniu problemów bez negowania ich istnienia.

3.3. Relacje z USA

Zmiany 1989 roku umożliwiły, po raz pierwszy w historii polskiej polityki zagranicznej, tak dynamiczny rozwój stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. W ciągu kilku lat Polska została ważnym sojusznikiem USA w Europie, a one same stały się gwarantem bezpieczeństwa Polski i innych państw tego regionu. Ważną, historyczną przesłanką rozwoju stosunków polsko-amerykańskich było poparcie, jakiego USA udzielały Solidarności w latach 80-tych oraz amerykańska strategia zmierzająca do ograniczenia wpływów

Związku Sowieckiego i ostatecznie obalenia systemu komunistycznego. Polacy i ruch Solidarność odegrały w tej strategii kluczową rolę. W czasie prezydenckiej wizyty w marcu 1991 została przyjęta Deklaracja o stosunkach między RP a USA, w której Ameryka podkreśliła wagę, jaką przywiązuje do istnienia niepodległej i demokratycznej Polski. Wcześniej, w czasie wizyty premiera T. Mazowieckiego w marcu 1990 roku, został zawarty Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między naszymi krajami.

Rosła wielkość inwestycji bezpośrednich USA w naszym kraju. Zacieśniono współdziałanie w wielu obszarach, na przykład dziedzinie wspierania rozwoju demokracji i praw człowieka. Wyrazem tej współpracy była wspólna inicjatywa powołania w Warszawie w czerwcu 2000 roku koalicji międzynarodowej „Wspólnota Demokracji” (z udziałem ponad stu państw). Polska okazała się bardzo dobrym sojusznikiem USA po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 w Nowym Jorku i Waszyngtonie. Nasz kraj natychmiast włączył się do międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej. Polscy żołnierze szybko dołączyli do operacji „Enduring Freedom”, której celem było zwalczanie terrorystów i talibów w Afganistanie.

Warszawa przyłączyła się także spontanicznie do interwencji zbrojnej USA w Iraku. Okazało się, że interwencja ta oparła się o mylne uzasadnienie a w dodatku nie uzyskała autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Popierając bezkrytycznie uzasadnienie wojny w Iraku, uczestnicząc w wojennej a następnie także stabilizacyjnej fazie tej operacji, Polska pogorszyła przejściowo swoje stosunki ze znaczącymi państwami UE.

Stosunki polsko-amerykańskie nabrały szczególnej wagi od czasu, gdy władzę w Polsce przejęła koalicja PiS, Samoobrony i LPR. Koalicja prezentowała niespójne podejście do stosunków z USA i prowadziła politykę, która mogła doprowadzić do zbędnego, jednostronnego uzależnienia Polski od strategii bezpieczeństwa USA.

Obecne koncepcje amerykańskie mogą zresztą ulec istotnej zmianie po najbliższych amerykańskich wyborach prezydenckich. Ryzyko dla naszego kraju wywołuje podejście do sprawy lokalizacji w Polsce części amerykańskiego, globalnego systemu antyrakietowego. Podobnie ryzykowne jest dążenie do zawarcia z USA specjal-

nej umowy w dziedzinie bezpieczeństwa, która miałaby pierwszeństwo przed polsko-amerykańskimi więzami sojuszniczymi w ramach NATO. Instalacja w Polsce bazy systemu amerykańskiego może utrudnić budowę NATO-wskiego systemu antyrakietowego, któremu nasz kraj powinien dawać priorytet. Sprzeciw musi także budzić nieumiejętność wytłumaczenia polskiej opinii publicznej przesłanek przedłużającej się polskiej obecności wojskowej w Iraku. Taka postawa polityków już wpływa na nie notowany od lat spadek poparcia polskiej opinii publicznej dla forsowania specjalnych stosunków z USA. Sojusznicze, bliskie i wszechstronne stosunki z USA są w interesie Polski. Jest to całkowicie możliwe bez nadgorliwości i uległości a z poszanowaniem własnych interesów.

3.4. Polska w NATO

Sojusz północno-atlantycki jest fundamentem bezpieczeństwa Polski. W ostatnim okresie pojawiły się w polityce Polski wobec Sojuszu nowe, niepokojące elementy. Chodzi przede wszystkim o argumenty podające w wątpliwość wiarygodność Sojuszu jako gwaranta bezpieczeństwa Polski. To wniosek z wypowiedzi przedstawiciela poprzedniego rządu, który stwierdził, że „NATO nie jest już sojuszem naszych marzeń”. Jest to nie tylko wypowiedź kwestionująca wiarygodność Sojuszu w oczach Polaków. To także niebezpieczny sygnał dla innych państw członkowskich NATO. Jeśli Polska, uchodząca do niedawna za najbardziej proatlantycki kraj na kontynencie, głosi taką opinię, to inne mniej proatlantyckie państwa NATO mogą zacząć rozważać inne niż NATO rozwiązania dla własnego bezpieczeństwa. Ponadto pośpiech w podejmowaniu decyzji o naszym zaangażowaniu militarnym w Iraku i Afganistanie u boku USA sprawiły, że w Polsce gwałtownie spada poparcie dla członkostwa w NATO. Poważnym problemem była i jest nieumiejętność wytłumaczenia przez polityków polskiemu społeczeństwu celu misji. Odwrócenie się społeczeństwa od tej misji byłoby dramatem

Sam udział w misji afgańskiej nie stanowi problemu spornego. Polska jako sojusznik ma obowiązek uczestniczyć w misji, która jest prowadzona z mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wysyłając tak

znaczny kontyngent wojskowy do udziału w trudnej operacji włączającej Polskę w konflikt o charakterze wewnętrznym polski rząd powinien dążyć do zachowania wpływu na przebieg tej operacji. Błędy w jej prowadzeniu zmusiły NATO do dwukrotnego zwiększenia swego kontyngentu. Jako członek Sojuszu mamy nie tylko obowiązki. Naszym prawem jest współkształtowanie celów i sposobów prowadzenia operacji.

3.5. Polska polityka wschodnia

Przyjęta w latach 90-tych strategia polityki wschodniej opierała się na koncepcji wypracowanej przez środowisko paryskiej „Kultury”. Zgodnie z nią, mówiąc w uproszczeniu, Polska powinna mieć dobre stosunki ze wszystkimi sąsiadami na Wschodzie. Dobre stosunki z Rosją nie mogą być budowane kosztem interesów takich krajów jak Ukraina, Białoruś, czy Litwa. Dziś koncepcja ta powinna być traktowana przede wszystkim, jako jedna z fundamentalnych zasad polityki wschodniej. Wymaga ona jednak nieco innego rozłożenia akcentów i sformułowania odpowiedzi na zmiany, jakie dokonały się za naszymi wschodnimi granicami w ostatnich latach.

Nie istnieje już Związek Radziecki a państwa, które powstały po jego rozpadzie są pod względem formalnym suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego. I tak, z pełną konsekwencją, powinny być traktowane. Używając szerszego pojęcia „polityki wschodniej”, należy pamiętać, że w wymiarze praktycznym, chodzi o politykę wobec konkretnych i często coraz bardziej różniących się podmiotów. Stąd być może lepiej byłoby już mówić o politykach regionalnych: „kaukaskiej” czy „środkowo-azjatyckiej”, a także „rosyjskiej”, „kazachskiej”, „ukraińskiej”, czy „gruzińskiej”, bo w każdym z tych regionów i w stosunkach z każdym z tych państw Polska może mieć różne interesy.

Rosja, choć uważa się za prawnego następcę ZSRR, nie może być traktowana jako wyłączny punkt odniesienia naszej polityki wschodniej. Oprócz Moskwy, ale także Kijowa i Mińska, jest również Kaukaz i państwa Azji Środkowej. Stosunki z nimi nie mogą być traktowane jako funkcja stosunków polsko-rosyjskich. Oczywi-

ście nie znaczy to, że powinniśmy zapominać o ich związkach z dawnym Imperium i o tym, że język rosyjski nadal pełni w nich rolę języka uniwersalnego a związki kulturowe pozostają żywe.

Mimo wielkiego postępu, jaki dokonał się na obszarze post-sowieckim, jest to pod względem politycznym region nadal o dużym stopniu niestabilności i pozostanie takim, dopóki nie złączą tam obowiązujących uniwersalne standardy polityczne i gospodarcze. Do tego też czasu Polacy będą żyć na skraju dwóch światów, z towarzyszącymi temu obawami o możliwość pojawienia się tendencji autorytarnych czy wręcz mocarstwowych, powrotu sporów terytorialnych, itp.

Najlepszym sposobem na rozwiązanie tych problemów byłaby integracja wspomnianych wyżej krajów ze strukturami europejskimi. Nie jesteśmy w stanie doprowadzić do tego sami. Potrzebna jest współpraca wszystkich członków UE. Właśnie dlatego Polska powinna być energicznym promotorem wspólnej polityki zagranicznej Unii, zresztą nie tylko w wymiarze wschodnim. Do czasu jej ustanowienia powinniśmy uzgadniać wszystkie ważne lub sporne działania w relacjach ze wschodnimi sąsiadami (jak w przypadku stosunków handlowych, polityki energetycznej czy obronności) z innymi członkami Unii.

Tego rodzaju polityka powinna oczywiście uwzględniać różny stopień gotowości poszczególnych krajów z tego obszaru do współpracy i docelowej integracji ze strukturami europejskimi. Musimy jednak zabiegać o zachowanie zasady otwartości Unii, a w przypadku takich państw, jak Ukraina, Białoruś, czy Mołdowa, krajów niewątpliwie europejskich, wręcz pożądana byłaby deklaracja, że Unia pozostaje dla nich otwarta. To zachęciłoby ich demokratycznych polityków do aktywnego promowania programów europejskich i byłoby silnym stymulatorem dalszych reform.

Dogodnym narzędziem modernizującym i zbliżającym byłe republiki radzieckie do struktur europejskich są programy pomocy rozwojowej. Działania pomocowe umożliwiają z jednej strony zaprezentowanie Polski jako solidarnego uczestnika stosunków międzynarodowych, z drugiej zaś sprzyjają rozbudowie kontaktów z państwami-biorcami środków. Kraje objęte polityką wschodnią RP powinny zostać potraktowane priorytetowo przy rozdziale świadczeń pomocowych. Polska powinna zabiegać na forum międ-

zynarodowym o bardziej stanowcze zorientowanie multilateralnych inicjatyw rozwojowych na potrzeby państw powstałych na terenie byłego ZSRR.

Wystarczy jedna doba, by podpisać jakąś umowę czy traktat, podczas gdy dla zmiany świadomości potrzebne są pokolenia. Można tego dokonać, jeśli prowadzi się spokojną i konsekwentną politykę zagraniczną. Prowadzone w zaciśnięciu negocjacje będą miały sens tylko wtedy, kiedy są zwieńczeniem działań w obrębie społeczeństwa obywatelskiego. Nawet w sytuacjach trudnych, spornych, czy konfliktowych, na ile tylko jest to możliwe, konieczne jest utrzymanie i rozwój współpracy kulturalnej, a także tego, co można nazwać „dyplomacją społeczną”, „obywatelską”. Działając w ten sposób będziemy mogli eliminować wzajemne stereotypy i uprzedzenia często tak ciężące na naszych relacjach oraz budować przyszłości współpracy. Jest to element niezwykle istotny właśnie w naszej polityce wschodniej.

3.5.1. Rosyjskie wyzwanie

Największym wyzwaniem dla polskiej dyplomacji było i jest ułożenie dobrych relacji z Rosją. Punktem zwrotnym, jak się wydaje, stała się „pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie. Polska po raz pierwszy aktywnie zaangażowała się w rozwiązanie kryzysu politycznego na obszarze, który Moskwa zaliczała do swojego „bliskiego sąsiedztwa”, i to o szczególnym dla niej znaczeniu strategicznym. Warszawa odchodząc od wcześniejszej taktyki „nie drażnienia Rosji”, wyraźnie opowiedziała się za utrzymaniem geopolitycznego status quo powstałego po rozpadzie ZSRR. Co więcej, okazało się, że Polska była w stanie zmobilizować do aktywności w tym regionie swoich nowych partnerów z Unii Europejskiej, którzy dotąd dość niechętnie angażowali się w działania, wchodzące w kolizję z interesami Rosji. Było to powszechną praktyką państw zachodnioeuropejskich, zwłaszcza, kiedy mogło to rodzić dla tych państw problemy w ich stosunkach bilateralnych z Moskwą.

Działania Polski spowodowały, że również w Rosji ukraińska rewolucja uznana została za punkt zwrotny. Działania polskie i Unii

Europejskiej potraktowane zostały w Moskwie, jako bezpośrednie zagrożenie dla rosyjskich interesów strategicznych. Polska uznana została za państwo niemal wrogie, a co najmniej nieprzyjazne. Co więcej, wśród rosyjskich polityków i politologów zaczęła odżywać koncepcja, traktująca Polskę jako państwo od wieków rywalizujące z Moskwą o wpływy na obszarze Białorusi i Ukrainy, które to Rosja uznaje nadal za część swojej historycznej domeny. W tym duchu Polska jest obecnie przedstawiana rosyjskiej opinii publicznej.

Przyczyn tego stanu rzeczy trzeba szukać przede wszystkim po stronie rosyjskiej i wiązać je należy z wyraźną zmianą paradygmatu polityki zagranicznej Moskwy.

Mimo tych wydarzeń także w przypadku Rosji możemy mówić o zrealizowaniu głównych celów strategicznych naszej polityki zagranicznej. Wprawdzie w różnych momentach pojawiała się dość silna presja, aby w relacjach polsko-rosyjskich interesy ekonomiczne stawiać wyżej od politycznych, ale zabiegi te okazały się mało skuteczne. W polskiej polityce wobec Rosji zwyciężyła długofalowa strategia oparta o tradycyjne wartości demokracji europejskiej a nie polityka doraźnych interesów ekonomicznych.

Dziś Rosja wzmocniona koniunkturą na rynkach surowcowych jednoznacznie formułuje swoją strategię polityczną. W układzie globalnym chodzi o odbudowę pozycji geopolitycznej Rosji jako supermocarstwa i samodzielnego „bieguna siły”, aktywnie i skutecznie grającego na światowej szachownicy dla realizacji swoich interesów definiowanych przez obecną ekipę na Kremlu. Jest to kurs kolizyjny przede wszystkim wobec polityki USA, jako dominującego w skali globalnej dziś ośrodka siły. Stosowana dziś często antyzachodnia retoryka moskiewskich polityków, a także próby określania nowej tożsamości Rosjan w opozycji do świata zachodniego, mają w dużej mierze charakter antyamerykański, nawet, jeśli oficjalnie Moskwa temu zaprzecza.

Pochodną tej nadrzędnej strategii jest również polityka Rosji wobec Europy i Unii Europejskiej. W opublikowanych na portalu rosyjskiego MSZ „Wytycznych dla polityki zagranicznej” taktykę tę sformułowano jednoznacznie. Jej punktem wyjścia jest założenie, że skoro zajęta sobą Europa z trudem usiłuje przetrwać kolejną falę rozszerzenia UE i nie jest jeszcze dostatecznie silnym podmiotem

geopolitycznym, to Rosja powinna główny nacisk położyć na bilateralną współpracę międzypaństwową. Ta współpraca ma dotyczyć przede wszystkim największych państw tzw. starej Unii, najbardziej otwartych na budowanie pragmatycznych relacji z Rosją. Argumentem jest tzw. „współpraca energetyczna”, a tym samym umocnienie pozycji Rosji jako głównego dostawcy paliw i energii, w zamian za szersze otwarcie rynków europejskich dla ekspansji rosyjskiego kapitału, w tym zwłaszcza w sektorach o charakterze strategicznym.

Dokument definiuje i określa założenia polityki pod adresem Europy Środkowo-Wschodniej i nowych członków UE. Zgodnie z cytowanymi „Wytycznymi”, kraje tego regionu podzielone zostały w prosty sposób na dwie grupy. Pierwsza z nich to tzw. państwa „pragmatycznie” nastawione na współpracę z Rosją; Moskwa gotowa jest prowadzić z nimi dialog polityczny. Grupa druga to pozostałe państwa, które nie mają co liczyć na dobre stosunki z Moskwą.

Jest to koncepcja stawiająca sobie za cel rozbicie jedności europejskiej i podział Unii na szanowaną przez Rosję „stara” oraz słabszą, gorzej traktowaną, „nową”. Jest to powrót do najwygodniejszej z punktu widzenia interesów Rosji starej idei: „koncertu mocarstw” oraz, co jest szczególnie ważne dla nas, odzyskania przez Rosję co najmniej prawa współdecydowania o wszystkim, co dzieje się w Europie Środkowej, jawnie traktowanej przez Moskwę jako jej bezpośrednie przedpole geopolityczne.

Taka strategia Rosji jest niebezpieczna dla nas i dla Europy, bowiem jej celem jest rewizja ładu światowego, w tymi europejskiego, ukształtowanego po rozpadzie ZSRR oraz zakończeniu „zimnej wojny”. Rosja nie akceptuje tamtej porażki. W ten sposób staje się czynnikiem destabilizującym sytuację w regionie i na całym kontynencie. Innymi słowy: jeśli dziś tak mocno opowiadamy się za włączeniem państw powstałych po rozpadzie ZSRR w proces integracji europejskiej, a także ostrzegamy przed groźbą restauracji rosyjskiego imperializmu, to nie dlatego, że chcemy dokuczyć Rosji, ale dlatego, że jest to niebezpieczne dla całej Europy i grozi jej nowym podziałem. W rezultacie zagraża to również naszemu bezpieczeństwu.

Nie wszystko w obecnych stosunkach między Warszawą i Moskwą można jednak wytłumaczyć zmianą wspomnianego wyżej

paradygmatu w polityce zagranicznej Moskwy. Wydaje się, że po osiągnięciu podstawowych celów (wyprowadzenie wojsk radzieckich, członkostwo w NATO i UE) w polskiej polityce zagranicznej zabrakło spójnej koncepcji i jasnego określenia tego, czego tak naprawdę chcemy i oczekujemy od naszej polityki wobec Rosji.

Należy pamiętać o pewnej wadzie wobec Rosji — miała ona głównie charakter reaktywny. Jeszcze do niedawna opierała się na założeniu, że wystarczy doprowadzić do kolejnego spotkania z Władimirem Putinem a dokona się kolejny przełom we wzajemnych stosunkach. Zupełną iluzją jest założenie, że to od dobrej woli gospodarza Kremla, a nie takiego czy innego sposobu definiowania rosyjskich interesów zależą nasze wzajemne stosunki.

Dobłą ilustracją tego jest ważny sporny punkt: rosyjskie embargo na import polskiego mięsa. Polityczny charakter tej decyzji został trafnie odczytany w Warszawie. Zastosowanie przez Polskę weta blokującego podjęcie rozmów w sprawie nowego porozumienia ramowego UE — Rosja generalnie należy uznać za słuszną. Stało się jednak źle, że decyzja w tej sprawie podjęta została właściwie bez przygotowania dyplomatycznego wśród naszych unijnych partnerów. W chwili obecnej należy poważnie rozważyć celowość podtrzymywania weta, gdyż UE bezpośrednio zaangażowała się w sprawę embargo, uznając że godzi ono w zasadę unijnej solidarności.

Wątpliwości budzić musi także jednak także wiara niektórych polskich polityków w możliwość rozwiązywania ważnych spornych kwestii z Rosją wyłącznie w w układzie bilateralnym. O wiele więcej Polska będzie w stanie osiągnąć, jeśli nasza polityka wobec Rosji będzie koordynowana z działaniami pozostałych partnerów z Unii: działając poprzez Unię możemy być o wiele bardziej skuteczni.

W polsko-rosyjskich relacjach stanowczo zbyt wiele bywa emocjonalnej retoryki i sporów o symbole, często dyktowanych stereotypami, uprzedzeniami i odziedziczonymi z przeszłości urazami. To nie tylko nasza przypadłość. Takimi emocjami gra też Moskwa. Można jednak odnieść wrażenie, że robi to z zimną kalkulacją, licząc często trafnie na sprowokowanie polskich emocjonalnych reakcji.

Zasadniczy fundamentami polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji winny być:

- Chłodna, rzeczowa analiza i jasno sformułowane cele strategiczne definiowane poprzez interesy naszego bezpieczeństwa, interesy ekonomiczne i konieczność zapewnienia Polsce optymalnych warunków rozwoju cywilizacyjnego.
- Przyjęcie do wiadomości różnicy potencjałów obu państw. W relacjach bilateralnych jesteśmy zwykle partnerem słabszym. Nasza pozycja zależęć będzie natomiast od miejsca, jakie zajmować będziemy w Unii i od tego na ile będziemy mieli rzeczywisty wpływ na politykę wschodnią UE.
- Przeciwdziałanie próbom dzielenia zjednoczonej Europy na „lepszą” i „gorszą”, obrona zasady solidarności europejskiej i współuczestnictwo w tworzeniu polityki zagranicznej UE. Mówiąc inaczej: klucz do skutecznej polityki wschodniej leży nie w Moskwie, ale w Brukseli.
- Uwolnienie polskiej polityki wobec Rosji od emocji. Moskwa świadomie grała i gra na polskich emocjach, prowokując rzeczywiste i wyimaginowane urazy, aby będąc pewną naszych reakcji budować stereotyp negatywnego stosunku Polski do Rosji. Konieczna jest zmiana dotychczasowej retoryki i odrzucenie polityki pustych gestów.
- Usunięcie stosunków polsko-rosyjskich z obszaru wewnętrznej walki politycznej. Przy świadomości jak trudne bywa wypracowanie przez konkurujące partie polityczne konsensusu zgoda tej sprawie winna być priorytetem.
- Poszukiwanie możliwości i rozwijanie współpracy i dialogu na gruncie pozarządowym: w kulturze, nauce, wymianie młodzieży, we współpracy organizacji pozarządowych obu krajów.

3.5.2. Weto wobec mandatu KE na rozmowy w sprawie nowego porozumienia UE-Rosja

Polska postawa z perspektywy wspólnoty od połowy 2006 roku postrzegana jest głównie z przez pryzmat kolejnych gróźb zastosowania weta w przypadku niekorzystnych dla Polski rozwiązań. Trzeba jasno stwierdzić, iż samo zastosowanie weta nie może być powodem do satysfakcji któregośkolwiek z państw członkowskich.

Niezdolność do uzyskania poparcia choćby jednego z 26 członków Unii Europejskiej świadczy raczej o słabości dyplomacji państwa członkowskiego. Nie można jednak a priori wykluczać możliwości zastosowania tego instrumentu. Członkostwo w Unii Europejskiej ma na celu wzmocnienie pozycji danego państwa a nie jego osłabienie. Prawo do zastosowania weta ma właśnie być takiego pewnego rodzaju wentylem bezpieczeństwa, uruchamianym jednak jedynie w newralgicznych sytuacjach i powinno być traktowane jako ostateczność.

W przypadku merytorycznie uzasadnionego „polskiego weta” wobec rozpoczęcia przez UE negocjacji z Rosją z pewnością brak było przygotowania tej operacji (np. w trakcie wizyty prezydenta w Londynie na kilka czy kilkanaście dni przed groźbą weta sprawa embarga rosyjskiego nawet nie stawała). Brak było szerokich i skoordynowanych działań dyplomatycznych. Zabrakło odwołania się do europejskiej opinii publicznej. Problemem stało się również rozgrywanie sprawy weta w polskiej polityce wewnętrznej. Ponadto kwestia eksportu mięsa, choć ma wymiar symboliczny, nie jest kluczową kwestią w naszych relacjach z Rosją. Można postawić tezę, że gdyby Polska zrezygnowała z blokowania rozmów, a obecnie embargo nadal obowiązywało, uzyskalibyśmy dodatkowy argument wzmacniający nasze stanowisko w UE domagające się nowego ułożenia relacji UE-Rosja.

Spojrzymy jednak na kwestię weta z drugiej strony. Z punktu widzenia zasad, jakimi kieruje się Wspólnota, a więc ochrony interesów wszystkich jej członków, podejmowanie negocjacji nad nowym porozumieniem UE-Rosja w sytuacji, kiedy w relacjach z jednym z członków wspólnoty Rosja, ze względów politycznych, łamie obowiązujące umowy, byłoby pogwałceniem fundamentalnych zasad UE.

Żaden z kluczowych graczy w UE, w tym KE, nie uznały za stosowne postawić otwarcie sprawy dyskryminacyjnego traktowania jednego z członków wspólnoty. Żaden z największych członków UE nie był skłonny zaryzykować korzyści, jakie odnosi z bilateralnych związków z Rosją, by wstawić się za Polską, która jest przecież takim samym członkiem UE. Taka sytuacja uzasadniała zastosowanie przez Polskę radykalnych kroków.

Porażką UE byłyby otwieranie nowych negocjacji i stwarzanie pozorów, że nic złego w relacjach UE-Rosja się nie dzieje w czasie, gdy Rosja de facto podważała integralność Wspólnoty. Nie można zapomnieć zachowania komisarza Mandelzona po rozmowach w Moskwie. Stwierdził wtedy, że pytał się Rosjan o sprawę embarga na polskie mięso i produkty roślinne i usłyszał, że jest to sprawa bilateralna, rosyjsko-polska, a wyjaśnienia te w pełni go usatysfakcjonowały.

W najbliższym czasie możemy spodziewać się ugruntowania dotychczasowej polityki rosyjskiej, coraz mocniej podkreślającej wielkomocarstwowe aspiracje Moskwy. Zmiana na stanowisku prezydenta Rosji niczego w tym zakresie nie wywoła, zwłaszcza jeśli utrzymywać się będzie dotychczasowa koniunktura na rynkach naftowych. Konieczne staje się wypracowanie pozytywnej koncepcji Unii wobec miejsca Rosji w Europie oraz form jej integracji z Unią Europejską. Rosjanie należą do rodziny europejskiej we wszystkich jej wymiarach: cywilizacyjnym, gospodarczym, politycznym. Unia musi określić czego oczekuje od Rosji: partnerstwa czy konkurencji. Przedłużający się brak wyraźnego stanowiska w tej sprawie jest niebezpieczny, bowiem stawia Rosję „poza grawitacyjnym przyciąganiem politycznych wartości i standardów UE”. Polska powinna głośno i uparcie stawiać tę kwestię w stolicach europejskich oraz stanowczo kontrować wszelkie pomysły unijne zachęcające Rosję do uprawiania polityki równowagi sił.

3.5.3. Polska polityka w stosunku do Ukrainy po Pomarańczowej Rewolucji

Polska jako ważne państwo UE sąsiadujące z Ukrainą, Białorusią i Rosją może i powinno aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu wspólnej polityki wschodniej UE mającej na celu zbliżenie Ukrainy do struktur europejskich i transatlantyckich. Przeszkadza w tym brak woli politycznej do rzeczywistej współpracy w tej kwestii UE i osłabienie myślenia w kategoriach strategicznych. Polska reaguje na wydarzenia i ogranicza się do symbolicznych gestów odnoszących się do przeszłości

Poważnym wyzwaniem dla polskich elit politycznych jest odnowienie bliskich stosunków obydwu krajów na poziomie politycznym. O ile współpraca na poziomie gospodarczym, kulturalnym i samorządowym rozwija się pomyślnie, współdziałanie na poziomie politycznym charakteryzuje regres w porównaniu do stanu z początków 2005 roku. Ostatnie dwa lata, sukcesy w polityce historycznej i sferze symbolicznej między oboma krajami, można traktować jako „oczyszczenie przedpola” do poważnych inicjatyw politycznych. Sytuację utrudnia fakt, że polityczna sytuacja na Ukrainie jest niestabilna i taki stan jest prawdopodobny przez następne lata, aż do wyborów prezydenckich w 2010 roku. Dlatego istotne jest wyrobienie strategicznej i wielowariantowej koncepcji polskiej polityki wobec Ukrainy, by najbliższe lata były dla naszych stosunków jak najbardziej owocne.

Niejednoznaczne, a często sprzeczne wypowiedzi ukraińskich polityków co do członkostwa Ukrainy w NATO nie przeszkadzają temu, że ukraiński rząd uchwalił plan kampanii informacyjnej w sprawie członkostwa w Sojuszu na lata 2008 — 2011. Zadaniem Polski powinna być oferta wsparcia zarówno finansowego jak i merytorycznego oraz logistycznego tego projektu.

Wejście Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu to istotny krok, który Polska powinna zarówno w łonie samej organizacji, jak i wśród państw blokujących akcesję Ukrainy, takich jak np. Kirgizja. Wejście Ukrainy do WTO jest warunkiem wstępnym do bliższej integracji Ukrainy z Unią Europejską. Dopiero wtedy możliwe będzie utworzenie strefy wolnego handlu między Ukrainą a UE..

Przyznanie Polsce i Ukrainie organizacji mistrzostw EURO 2012 skutecznie wyciszyło wątki nacjonalistyczne w obu krajach stwarzając jednocześnie jedyną w swoim rodzaju szansę dla Polski i Ukrainy zbudowania wzajemnych, nowoczesnych relacji opartych na czynnikach ekonomicznych i społecznych. Pomoże to Ukrainie w dalszej integracji ze strukturami europejskimi i transatlantyckimi. Wspólny, oczekiwany sukces Euro 2012 ma taką polityczną nośność wewnętrzną, że żadne resentymenty antyukraińskie nie wejdą do programu poważnych polskich partii politycznych co najmniej do 2012 roku, a miejmy nadzieję także później.

3.5.4. Polska-Białoruś

Ponad siedemnaście lat minęło od czasu, gdy 27 lipca 1990 r. Rada Najwyższa radzieckiej Białorusi przyjęła deklarację o niepodległości. Polska wielokrotnie podkreślała znaczenie niepodległej i demokratycznej Białorusi dla stabilności Europy. Od wielu lat polscy politycy, dyplomaci oraz euro deputowani należą do najaktywniejszych rzeczników białoruskiej demokracji na arenie międzynarodowej. Dla Polski Białoruś pozostaje bliskim sąsiadem, połączonym więzami historyczno-kulturowymi (Wielkie Księstwo Litewskie) i gospodarczymi. Istotnym czynnikiem jest obecność na Białorusi polskiej mniejszości narodowej oraz białoruskiej mniejszości w Polsce. Wszelkie incydenty dotyczące tych grup bardzo komplikują i zaostrzają wzajemne relacje międzypaństwowe. Tak się stało po spektakularnym usunięciu przez władze białoruskie w 2005 roku demokratycznie wybranych władz największej polskiej organizacji Związku Polaków na Białorusi (25 000 członków) i prowadzonych przez władze białoruskie prześladowaniach działaczy tej organizacji.

Wychodząc z założenia, iż pełne izolowanie reżimu Łukaszenki, przyczyni się jedynie do wzmocnienia tendencji autorytarnych i większego uzależnienia od Rosji, Polska od końca lat 90-tych prowadzi politykę tzw. „krytycznego dialogu” z władzami białoruskimi. Z jednej strony demonstruje brak poparcia dla niedemokratycznego reżimu a z drugiej utrzymuje niezbędne kontakty na średnim i niskim szczeblu roboczym oraz działa na rzecz rozwoju kontaktów gospodarczych i społecznych. Z satysfakcją można mówić o polskiej polityce konsensusu wewnętrznego i kontynuacji w sprawach relacji z Białorusią.

Istotną rolę ułatwiającą kontakty społeczeństw odgrywał system bezwizowy, zniesiony w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Wprowadzając wizy Polska starała się zrobić to w sposób jak najmniej uciążliwy dla obywateli innych państw. Rozbudowano sieć konsulatów i znacznie zwiększono ilość pracowników sekcji wizowych. Przyjęty system był relatywnie liberalny, o czym świadczy masowość wydawanych wiz, ich niska cena oraz niski procent odmów. Od ponad roku system ten ulega stopniowemu zaostrzeniu.

Coraz rzadziej są udzielane wizy wielokrotne, bardziej restrykcyjnie podchodzi się do dokumentów załączanych do wniosków wizowych. Przystąpienie Polski do strefy układu z Schengen będzie się wiązało z nieporównywalnie większym utrudnieniem w przyjazdach Białorusinów do naszego kraju. Porażką polskiej dyplomacji była decyzja Unii Europejskiej z 2006 roku o podniesieniu opłat wizowych do 60 euro, co w przypadku obywateli Białorusi oznacza ponad 10-krotny wzrost ceny wizy do Polski od roku 2008. Uzyskanie wizy będzie się też wiązać z o wiele bardziej skomplikowanymi procedurami niż dotychczas. Polityka wizowa Schengen stoi więc w jawnej sprzeczności z deklaracjami o budowaniu europejskich więzi z białoruskim społeczeństwem i jednoczesnego izolowaniu aniedemokratycznego reżimu.

Polityka taka jest na rękę reżimowi Łukaszenki, który nie jest zainteresowany szerokimi kontaktami społeczeństwa z Zachodem. Promowanie możliwie liberalnego podejścia do rozwiązań z Schengen, z preferencją dla wiz wielokrotnych o przedłużonym okresie ważności, maksymalne obniżanie opłat za rozpatrzenie wniosku, zorganizowanie sprawnej i życzliwej obywatelom procedury wizowej, to jedne z najważniejszych wyzwań stojących przed polską dyplomacją w stosunku do białoruskiego społeczeństwa.

Godną zauważenia inicjatywą w stosunku do obywateli Białorusi było otwarcie w 2007 roku możliwości legalnego zatrudnienia w Polsce. Liberalizacja wymuszona przez sytuację na polskim rynku pracy okazała się przez swe błędne założenia nieskuteczna. Jest jednak dobrym sygnałem dla białoruskiego społeczeństwa i w pewnym stopniu łagodzi negatywne wrażenie spowodowane zaostreniem polityki wizowej.

Pozytywnym zjawiskiem w polskiej polityce względem Białorusi jest coraz większe zaangażowanie polskiego rządu we wspieranie rozwoju białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. Zaangażowanie to następuje we współpracy z polskimi organizacjami pozarządowymi, samorządami i mediami. Programy szkoleniowe i stypendialne pozwalają przygotowywać nowe demokratyczne i proeuropejskie elity, a programy informacyjne, w tym także w mediach elektronicznych, ułatwiają obywatelom Białorusi dostęp do niezależnych źródeł informacji. Najtrudniejszym, a jed-

nocześnie bardzo pilnym zadaniem, jest pomoc w tworzeniu niezależnej telewizji białoruskiej. Istotne jest też tworzenie mechanizmów umożliwiających niesienie pomocy prawnej i finansowej ofiarom represji i ich rodzinom.

Od 2004 roku Białoruś graniczy z Unią Europejską (granica wynosi ok. 1000 km). Członkostwo Polski, Litwy i Łotwy w Unii Europejskiej otworzyło przed naszymi państwami możliwość realnego wpływu na kreowanie unijnej polityki względem Białorusi. Dotychczasowa polityka Unii Europejskiej w stosunku do Białorusi, wyrażona m.in. w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, ma charakter reaktywny i uzależnia zaangażowanie we wsparcie przemian na Białorusi od działań oficjalnych władz Mińska. Efektem jest niski poziom zaangażowania Unii Europejskiej na Białorusi, co jest korzystne dla reżimu Łukaszenki. Polska powinna dążyć do tego, by Unia prowadziła aktywniejszą politykę osłabiającą niedemokratyczny reżim i wzmacniającą instytucje społeczeństwa obywatelskiego, w sposób bardziej skuteczny i elastyczny.

Dla demokratyzacji Białorusi Polska powinna angażować do współpracy z również Stany Zjednoczone, których stanowisko względem sytuacji na Białorusi jest wyraźniejsze i bardziej konsekwentne od unijnego. Ważne jest także zaangażowanie Ukrainy, której poparcie dla polityki unijnej względem Białorusi ma dla sił demokratycznych tego państwa duże znaczenie zarówno psychologiczne jak i polityczne.

4. Wyzwanie instytucjonalne — administracja spraw zagranicznych

W polityce zagranicznej ostatnich lat (przed rokiem 2005) wszystkie siły MSZ skupione były na akcesji do NATO, Unii Europejskiej oraz na sprostaniu pierwszym wyzwaniom nowego członkostwa. W tym samym czasie mieliśmy do czynienia z częstymi zmianami rządów. Oba te elementy utrudniały podjęcie generalnego, profesjonalnego i wolnego od emocji politycznych przeglądu kadr służby zagranicznej i personelu pomocniczego.

Solidarnościowi ministrowie po 1990 roku zadbali o zmiany kluczowych ambasadorów i wysokich urzędników resortu, ale i wśród nich zachowały czasem stanowiska osoby niekompetentne lub niegodne. Szybko zmieniającym się ministrom (średnio co 1, 5 roku) brakowało czasu na gruntowne zmiany. Ułomna była rekrutacja służb technicznych i pomocniczych. Tolerowano osoby źle przygotowane. Wymuszone przez relatywnie niskie płace zatrudnianie członków rodzin na placówkach kazało się godzić obniżeniem standardów rekrutacji. Dyrektorzy kadr zmieniali się niezwykle szybko, wyjeżdżając na placówki, co utrudniało ciągłość prowadzonej polityki kadrowej.

Ambasadorowie mieli realnie mały lub nawet żaden wpływ na dobór swojego zespołu a ich wnioski personalne nie były często uwzględniane. Niskie płace i absurdalne, często przestarzałe reguły zatrudnienia (obowiązek zatrudniania pracowników miejscowych w byłych krajach socjalistycznych i zakaz takiego zatrudnienia w krajach kapitalistycznych), eliminowały dobrych kandydatów. Polscy dyplomaci i służby techniczne zarabiali zasadniczo mniej niż koledzy innych „nowych” krajów UE. Wyodrębnienie wydziałów ekonomiczno-handlowych (dawnych BRH) powodowało praktycznie utrzymywanie za granicą podwójnego aparatu służby zagranicznej podporządkowanego dwóm resortom a ponadto podwojenie wydatków i konflikty kompetencyjne. Reformę WEH wciąż odkładano lub rozwadniano pod naciskiem resortu gospodarki.

Ostatecznie wcielenie WEH do ambasad nastąpiło niedawno, co należy ocenić pozytywnie, ale i tutaj Ministerstwo Gospodarki zachowało dla siebie, jako „rodzynki”, wybrane placówki.

Uzdrowienie polityki kadrowej wymaga następujących działań:

- profesjonalnej polityki kadrowej, wdrożenia audytu i wniosków NIK,
- zatrzymania absolwentów Akademii Dyplomatycznej i KSAP w służbie zagranicznej,
- dostosowania prawa zamówień publicznych do warunków służby zagranicznej,
- podniesienia płac w dyplomacji przynajmniej do poziomu Czech lub Słowacji i reformę systemu zatrudnienia w placówkach (odejście od przymusu ekonomicznego zatrudnienia wszystkich współmałżonków),
- uporządkowania polityki majątkowej resortu w tym czytelne procedury inwestycyjne przy budowie i remontach ambasad.

Poprzednia koalicja doprowadziła do zakwestionowania nie tylko głównych linii polityki zagranicznej RP po 1989 r., lecz także radykalnej zmiany sposobu jej uprawiania. Polityka zagraniczna została w dużej mierze podporządkowana celom polityki wewnętrznej

Istotna zmiana polegała na przejęciu faktycznej odpowiedzialności za bieżące decyzje w sferze polityki zagranicznej przez ośrodek prezydencki i osobistym udziale premiera w sytuacjach konfliktowych. Ta zmiana była niezgodna z Konstytucją RP, która stanowi, że to rząd prowadzi politykę zagraniczną i zapewnia ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami (art. 146). W sferze polityki zagranicznej Prezydent powinien współdziałać z premierem i ministrem spraw zagranicznych (art. 133). Praktyka ostatnich lat odwróciła te role a zwłaszcza zmarginalizowała Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dysponujące taką kompetencją ze względu na swoje doświadczenie oraz znajomość procedur Ministerstwo Spraw Zagranicznych zostało sprowadzone do roli XVIII-wiecznej kancelarii dyplomatycznej wykonującej głównie funkcje organizacyjno-protokolarne oraz zapewniającej łączność z dyplomacjami innych państw.

Jednocześnie zaszły istotne zmiany w sposobie kreowania polityki zagranicznej. Polityka zagraniczna RP stała się polityką zagraniczną głównie partii rządzącej. Konsekwencją takiego podejścia do polityki i służby zagranicznej były gwałtowne zmiany kadrowe, i co paradoksalne, dotyczące zwłaszcza osób zatrudnionych po 1989 roku. Wiele placówek dyplomatycznych pozostawało i pozostaje przez dłuższy czas nieobsadzonych. To szkodzi zasadniczo interesom Polski. Niezwłoczne mianowanie ambasadorów jest obowiązkiem a nie tylko prawem odpowiednich konstytucyjnych organów podobnie jak ich współdziałanie w tej kwestii.

Radykalna modernizacja MSZ jest ciągle aktualnym wymogiem. Etos bezpartyjnej, profesjonalnej służby cywilnej i zagranicznej uległ szybkiej erozji za sprawą wprowadzenia w 2006 roku ustawy o państwowym zasobie kadrowym. Umożliwiła ona arbitralną, pozbawioną czytelnych kryteriów politykę kadrową. Organy polityki zagranicznej pozbawione zostały niezależnego zaplecza eksperckiego, zaś istniejące dotychczas publiczne ośrodki analityczno-badawcze w tej sferze były pomijane lub stosowano wobec nich sankcje za formułowanie niezależnych opinii. Szwankowała współpraca z Sejmową Komisją Spraw Zagranicznych i jej przewodniczącym.

5. Wizerunek Polski w świecie

Dziedzictwo Solidarności opiera się na doktrynie rozwiązywania konfliktów społecznych bez sięgania do przemocy i przez dialog. Pozwoliło to na pokojowe przejście władzy w 1989 i na przystąpienie do rynkowych reform gospodarczych. Zbudowano trwałe struktury demokratyczne i porozumiano się ze zmieniającą się konstelacją państw sąsiednich. Polska przystąpiła do instytucji europejskich i transatlantyckich takich jak Unia Europejska i NATO. A co najważniejsze, Polska stała się na arenie międzynarodowej partnerem przewidywalnym. Polska zgromadziła znaczny kapitał zaufania i dobrej woli u partnerów zagranicznych.

Ostatnimi laty polskie władze niestety czasem trwoniły ten kapitał kwestionując osiągnięcia pierwszych szesnastu lat wolności. Za granicą wraca pamięć dawnych niemądrych stereotypów na temat Polaków, takich jak antysemityzm czy niezdolności do kompromisu, który leży u podstawy systemu demokratycznego. Utrudnia to budowę międzynarodowego poparcia dla naszych żywotnych celów. Nigdzie nie widać tego lepiej jak w polskiej polityce wobec Unii Europejskiej, gdzie Polska jest od pewnego czasu postrzegana jako kraj skłócony wewnątrz i nie zdolny do porozumienia się z sąsiadami. To fatalna ewolucja i zagrożenie polskich interesów.

Priorytetem w odbudowie pozytywnego wizerunku Polski powinna być polityka europejska. Pozostaje jednak, pytanie czy tylko na tym ma opierać się wizerunek zewnętrzny Polski?

Trwały i sprawiedliwy porządek światowy powinien opierać się na dążeniu do ochrony praw narodów i ich obywateli. Siła jest oczywiście komponentem stosunków międzynarodowych, ale musi ona być przede wszystkim wsparta przez prawo międzynarodowe i przestrzegać praw obywatelskich. Tradycja Solidarności lat 80-tych a zwłaszcza metoda osiągania celów przez negocjacje może być modelem dla wielu zwaśnionych społeczeństw na świecie. Do tego zobowiązuje walka o prawa człowieka, którą prowadziło społeczeństwo polskie w latach dyktatury.

Należy oprzeć budowę wizerunku naszego kraju o dwie tradycje wywodzące się z opozycji antykomunistycznej:

- obrona praw człowieka
- metody polityczne odrzucające użycie przemocy i posługujące się dialogiem.

Ten wysiłek przysłuży się także Polakom, bo umocni w Polsce wymóg przestrzegania przez władze norm demokratycznych. Poprawi to wizerunek naszego kraju zagranicą. W dodatku, w razie ewentualnego zagrożenia zewnętrznego czy wewnętrznego uwiarygodni apele płynące z Polski o pomoc. Słowem chodzi o to, aby Polska budowała wizerunek kraju przewidywalnego, który pracuje na rzecz nie tylko stabilnego, ale i sprawiedliwego porządku światowego. Polski dorobek solidarnościowy zyskuje obecnie na nowo zainteresowanie w świecie.

7. Uwagi końcowe

Polska od trzech lat jest członkiem Unii Europejskiej. Fakt ten wpisał się już w świadomość społeczną. Chyba nikt już nie wyobraża sobie, że Polska mogłaby być poza strukturami europejskimi. Nawet dawni przeciwnicy członkostwa Polski w UE, może poza niektórymi fanatykami, potwierdzają słuszność obranej przez Polskę drogi.

Coraz częściej jednak pojawiają się głosy, iż Polsce należy się niejako rekompensata za warunki, na których weszliśmy „do Europy”. Ten wątek pojawił się m.in. w debacie na temat Traktatu reformującego. Zdaniem niektórych polityków Polska w ramach traktatu powinna być traktowana w sposób szczególny, inny niż pozostałe państwa członkowskie, właśnie ze względu na „złe” warunki członkostwa. Empirycznie nie da się sprawdzić czy można było wynegocjować lepiej. Jeżeli nawet przyjęlibyśmy tezę, że było to teoretycznie możliwe, to wymagałoby to dwóch czy trzech lat więcej. Ryzyko utraty korzystnej koniunktury międzynarodowej byłoby zbyt duże. A efekty przystąpienia Polski do UE są do udowodnienia

- Nastąpiła zmiana konkurencyjności polskiej gospodarki. Polska od ostatnich trzech lat notuje bardzo wysokie tempo rozwoju gospodarczego. Dostęp do rynków zbytu państw członkowskich napędza polski eksport. Rok 2006 był trzecim w trakcie którego do Niemiec sprzedaliśmy więcej niż kupiliśmy. Jeszcze kilka lat temu było to całkowicie nie do pomyślenia. Notujemy bardzo wysoki napływ inwestycji bezpośrednich, co z jednej strony wpływa na poprawę sytuacji na rynku pracy oraz wzrost wynagrodzeń, z drugiej powoduje unowocześnianie się polskiej gospodarki. Należy przypomnieć, iż koronnym argumentem przeciwko członkostwu Polski w UE było przekonanie, iż po wejściu naszego kraju do Wspólnoty, Polska zostanie zalana towarami z „zachodu”, co miało spowodować wzrost bezrobocia do ponad 30 proc.

- Nastąpiły wielkie zmiany na polskiej wsi. Poziom dochodów rolników w ciągu ostatnich trzech lat znacząco wzrósł. Po raz pierwszy na wsi obserwuje się wzrost inwestycji w gospodarstwa rolne, co pokazuje przekonanie rolników, iż produkcja rolna może się opłacać. Na wsi w wyniku m.in. wzrostu dochodów obniżył się poziom ubóstwa. Najlepszym tego świadectwem są wyniki badania opinii rolników na temat członkostwa Polski w UE. Prawie 80 proc z nich twierdzi, iż dobrze się stało, iż Polska do Wspólnoty weszła.
- Nasiliły się procesy migracyjne. Warunki członkostwa w zakresie swobodnego przepływu pracowników rzeczywiście wydawały się wówczas słabe. Fakt wprowadzenia okresów przejściowych mógł budzić obawy o członkostwo drugiej kategorii. Jednakże zapis, jaki znalazł się w Traktacie mówiący o możliwości wcześniejszego niż to było zapisane otwierania rynków pracy spowodował, że niektóre państwa zdecydowały się nie zamykać swoich rynków pracy. Inne widząc pozytywne efekty zdecydowały się na rezygnację z ograniczeń już 1 maja 2006 roku. W efekcie wiele osób po raz pierwszy w historii Polski może korzystać z owoców całkowicie legalnej pracy poza granicami. Nie musi obawiać się kontroli, deportacji, upokorzeń. Jest traktowana jako normalni pracownicy, który muszą otrzymywać za swoją ciężką pracę godziwe wynagrodzenie. Dzięki migrantom, którzy transferują swoje dochody do Polski, wierząc, że za kilka lat będą mogli wrócić, poprawia się standard życia ich rodzin oraz rozwija się wiele sektorów gospodarki, jak np. budownictwo czy eksport towarów. Należy monitorować także negatywne skutki emigracji i tworzyć mechanizmy społeczne i gospodarcze ich eliminowania.
- Zmieniła się kondycja polskich przedsiębiorstw, szczególnie tych małych i średnich. Zdecydowanie poprawił się optymizm przedsiębiorców co do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Wzrasta ich poziom zaufania, co przekłada się na nie obserwowany od wielu lat wzrost inwestycji. Polscy przedsiębiorcy wierzą, iż czeka nas kilka „tłustych” lat i chcą okres ten jak najlepiej wykorzystać. Są oni chyba najlepszym barometrem oceny zmian, jakie następują w Polsce od 1 maja 2004 roku.

- Pojawiły się inwestycje realizowane z funduszy strukturalnych. Pomimo tego, że efekty inwestycji realizowanych dzięki wsparciu z budżetu UE będzie można zobaczyć dopiero za kilka czy nawet kilkanaście lat, to już obecnie przy nowych drogach, obwodnicach, oczyszczalniach ścieków pojawia się coraz więcej tablic informacyjnych pokazujących, iż zostały one sfinansowane głównie ze wsparcia funduszy strukturalnych. Są to także nowe miejsca pracy.

Polskiej polityce zagranicznej przegładają się nie tylko polscy politycy rządzący i opozycyjni oraz politycy i opinia publiczna zagranicą. Interesują się nią Polacy, świadomi jej doraźnych i daleko sięgających konsekwencji dla ich losów. Oto lista spraw, które powinny być priorytetem naszej polityki zagranicznej.

- Powrót do polityki kooperacji z partnerami w Unii Europejskiej i silniejsze wsparcie dla metody wspólnotowej UE, a także skuteczniejsze zabieganie o solidarność energetyczną.
- Pilne wznowienie negocjacji z Niemcami w sprawie rozwiązania złożonych kwestii prawnych i majątkowych polskich obywateli, którzy opuścili Polskę na mocy układu Schmidt-Gierek. Uprzednie uchwalenie koniecznych zmian w polskim prawie wewnętrznym (fundusz gwarancyjny) i uporządkowanie ksiąg wieczystych. Dialog z Polonią w Niemczech w sprawie szybkiej ścieżki powrotu do obywatelstwa polskiego.
- Rewitalizacja Trójkąta Weimarskiego podnoszącego znaczenie naszego kraju.
- Pragmatyczne podejście do stosunków z Rosją i cierpliwe konstruowanie jej fundamentów. Wzmocnienie wymiaru społecznego i kulturalnego kontaktów. Wspieranie inwestycji polskich w Rosji.
- Zabieganie o maksymalne ułatwienia wizowe dla wschodnich sąsiadów UE w ramach systemu Schengen.
- Przywrócenie pozycji i rangi Ministerstwu Spraw Zagranicznych w polskiej polityce zagranicznej. Odpowiedzialna, odpolityczniona i profesjonalna polityka kadrowa w służbie zagranicznej i jej egzekwowanie przy zachowaniu oczywistego politycznego charakteru kierownictwa resortu.

- Dojrzałe partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi, w szczególności powrót do prymatu roli NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa.
- Umieszczenie polskiej polityki wschodniej w szerszym, unijnym kontekście (w tym w ENP).
- Odświeżenie polskiego zaangażowania w wymiar północny UE. Przyjazne nam kraje skandynawskie są niedocenianym kapitałem przyszłościowym.
- Partnerstwo z obywatelami za granicą w kształtowaniu wizerunku kraju, nowoczesna opieka konsularna oraz działania na rzecz ich trwałego powrotu.

Spis treści

1. Wstęp	/ 5
2. Konsensus 1989–2005 w zakresie strategicznych celów polskiej polityki zagranicznej. Ocena założeń i realizacji.	/ 7
2.1. Polska droga do NATO	/ 7
2.2. Droga do Unii Europejskiej	/ 8
2.3. Od normalizacji do współpracy: stosunki z Niemcami – budowanie podstaw	/ 10
2.4. Normalizacja stosunków z Rosją	/ 12
3. Obecne wyzwania polskiej polityki zagranicznej	/ 14
3.1. Wyzwanie europejskie	/ 14
3.2. Relacje z Niemcami	/ 19
3.3. Relacje z USA	/ 22
3.4. Polska w NATO	/ 24
3.5. Polska polityka wschodnia	/ 25
3.5.1. Rosyjskie wyzwanie	/ 27
3.5.2. Weto wobec mandatu KE na rozmowy w sprawie nowego porozumienia UE-Rosja	/ 31
3.5.3. Polska polityka w stosunku do Ukrainy po Pomarańczowej Rewolucji	/ 33
3.5.4. Polska-Białoruś	/ 35

4. Wyzwanie instytucjonalne – administracja
spraw zagranicznych / 38
5. Wizerunek Polski w świecie / 41
7. Uwagi końcowe / 43