

Coraz dalej od ideału

Andrzej Szeptycki

Nie ma pewności, czy wyzwania w relacjach polsko-ukraińskich przekształcą się w zagrożenia. Nie wiemy nawet, czy się zmaterializują. Nie można ich jednak ignorować. *Gouverner c'est prévoir*, mawiał Emile de Girardin. Ta formuła powinna dziś szczególnie przyświecać polskim i ukraińskim politykom, jeśli zależy im na ochronie „strategicznego partnerstwa” łączącego oba kraje.

Stosunki pomiędzy Francją i Republiką Federalną Niemiec w ciągu ostatnich sześćdziesięciu lat często stawiano po 1989 roku za wzór Niemcom i Polakom oraz Polakom i Ukraińcom. Nie idealizując relacji francusko-niemieckich, trzeba podkreślić, że oba państwa przeszły wspólnie długą drogę, na której kamieniami milowymi były plan Schumana (1950), traktat elizejski (1963) i współpraca podczas przygotowywania traktatu z Maastricht (1990-1991). Tandem ten raz jeszcze wykazał swoją żywotność w 2007 roku, gdy Nicolas Sarkozy i Angela Merkel ręką w rękę pracowali nad szybkim przyjęciem traktatu reformującego Unię Europejską (traktatu lizbońskiego).

Stosunki polsko-ukraińskie są dalekie od tego ideału. Najważniejszą przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że w ciągu ostatnich dwóch dekad Polska i Ukraina podążały i nadal podążają odmiennymi ścieżkami rozwoju. Polska stała się demokratycznym, stabilnym krajem o wolnorynkowej gospodarce, co zaowocowało naszym przystąpieniem do NATO i Unii Europejskiej. Ukraina nie podjęła konsekwentnej polityki reform, nadal boryka się z niestabilnością polityczną, problemami społeczno-gospodarczymi, korupcją itd. Perspektywa jej członkostwa w strukturach euroatlantyckich pozostaje mglista. Taka sytuacja jest tylko po części „zasługą” polskich władz czy „winą” ukraińskich. Granica byłego ZSRR stała się nową linią podziału w Europie; wszystkie kraje leżące po jej zachodniej stronie są uznawane za potencjalnych członków Unii, co sprzyja reformom i otwiera drogę do zacieśnienia więzów z Unią. Te położone na obszarze poradzieckim – z wyjątkiem państw bałtyckich – nie mają takiej możliwości i wciąż są postrzegane jako nie w pełni europejskie.

Świadomy wybór i nowe głosy

Historia niejednokrotnie dzieliła Polaków i Ukraińców, zwłaszcza w latach czterdziestych ubiegłego wieku. W tym kontekście bliskie stosunki pomiędzy Polską i Ukrainą są istotnym osiągnięciem obu narodów. Należy jednak pamiętać, że pojednanie pomiędzy nimi dokonało się w konkretnych uwarunkowaniach, które nie są dane raz na zawsze. Były to: wzajemne zainteresowanie dwustronną współpracą w Polsce i na Ukrainie, decyzja części polskich elit o tym, by „wybrać przyszłość”, oraz relatywny brak zainteresowania większości elit na Ukrainie wspólną przeszłością.

Po upadku komunizmu nowe polskie władze świadomie wybrały współpracę ze wschodnimi sąsiadami, niemal całkowicie rezygnując z prób jakiegokolwiek rewizjonizmu (na przykład na wzór węgierski). Początkowo problemy historyczne były w dialogu ze stroną ukraińską właściwie nieobecne. Sytuacja uległa zmianie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, jednak trudne tematy z przeszłości podejmowano z reguły w duchu pojednania. Politykę tę kontynuuje prezydent Lech Kaczyński. Ukraińcy ze swej strony przywiązują stosunkowo mniejsze znaczenie do historii polsko-ukraińskiej. Po pierwsze, słabiej znają przeszłość, co jest winą radzieckiego systemu kształcenia. Po drugie, większość ukraińskich elit wywodzi się z Ukrainy naddnieprzańskiej; z tamtejszej perspektywy Galicja, Wołyń, Chełmszczyzna to inny świat. Po trzecie, dla Ukrainy centralnym problemem w sferze polityki historycznej jest Rosja i to z nią toczą się najostrzejsze spory. Na ukraińskiej scenie politycznej pewnym wyjątkiem wydaje się prezydent Wiktor Juszczenko, który przywiązuje duże znaczenie do historii, co w naturalny sposób zbliża go do prezydenta Kaczyńskiego.

Uwarunkowania sprzyjające procesowi pojednania w obu krajach mogą jednak zaniknąć. Problemy wewnątrzukraińskie i trudności w dwustronnych relacjach mogą obalić dominujący w Polsce paradygmat o znaczeniu współpracy dwustronnej, a wraz z nim przekonanie o konieczności pojednania. W Polsce istnieje grupa ludzi, którym zależy na rozbiciu „zмовы milczenia” o polsko-ukraińskiej przeszłości. Są wśród nich osoby zasłużone w walce z komunizmem (ksiądz Tadeusz Isakowicz-Zaleski), prawnicy publicyści, a także – *last but not least* – wielu polskich polityków. W lipcu 2008 roku Polskie Stronnictwo Ludowe zgłosiło w Sejmie projekt rezolucji „w sprawie uczczenia 65. rocznicy ludobójstwa dokonanego na ludności polskiej Kresów Wschodnich II RP”. Projekt nie został jednak poddany pod głosowanie w Sejmie z powodu sprzeciwu marszałka Bronisława Komorowskiego i pozostałych klubów parlamentarnych. Rok później polscy parlamentarzyści nie mieli już takich oporów: Sejm przyjął przez aklamację uchwałę w sprawie „tragicznego losu Polaków na Kresach Wschodnich”, uznającą między innymi, że działania Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i Ukraińskiej Powstańczej Armii miały charakter czystki etnicznej i ludobójstwa.

Po stronie ukraińskiej można w niedalekiej przyszłości oczekiwać wzrostu zainteresowania przeszłością. Ponadto historia może stać się wygodnym orężem politycznym na zachodniej Ukrainie i argumentem w stosunkach bilateralnych, zwłaszcza wobec piętrzących się obecnie trudności. Pod tym względem niepokojem napawa zwycięstwo w wyborach lokalnych w Tarnopolu partii Swoboda Ołeha Tiahnyboka, który w przeszłości między innymi przeciwstawiał się otwarciu Cmentarza Orłąt Lwowskich, czy też niedawna wypowiedź szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy Walentyna Naliwajczenki porównująca przedwojenną polską policję do NKWD i gestapo. Źródłem kontrowersji może łatwo stać się również dynamicznie rozwijająca się polska turystyka na Ukrainie. W polskich mediach niejednokrotnie pojawiały się już komentarze na temat zakazu pracy we Lwowie dla polskich przewodników. Formalnie sprawa nie budzi zastrzeżeń – w każdym turystycznym mieście swoje usługi mogą oferować jedynie lokalni „koncesjonowani” przewodnicy. W praktyce pojawiają się jednak wątpliwości, czy zakaz nie miał na celu utrudnienia działalności pracownikom polskich biur podróży, głoszących „nieprawomyślnie treści”.

Granica byłego ZSRR stała się linią podziału w Europie; kraje po jej wschodniej stronie – z wyjątkiem państw bałtyckich – wciąż są postrzegane jako nie w pełni europejskie.

Przedmiotem sporów nadal zapewne będą Wołyń i – szerzej – ocena Ukraińskiej Powstańczej Armii, w mniejszym stopniu akcja „Wisła” i polityka Polski Podziemnej i Ludowej wobec Ukraińców czy walki o Lwów w 1918 roku. Wspomniana już wypowiedź Naliwajczenki każe postawić sobie pytanie o ocenę polskiej obecności na Wschodzie w czasach II, a wcześniej I Rzeczypospolitej. Z niewielkim odzewem spotkała się w Polsce książka Daniela Beauvoisa¹, który dowodzi, że w okresie zaborów sytuacja ruskiego (ukraińskiego) chłopstwa w polskich majątkach nie różniła się zbyt od sytuacji niewolników czy narodów kolonialnych. Z perspektywy historii ukraińskiej państwowości szczególnie bolesne są wydarzenia z początku lat dwudziestych ubiegłego wieku. W Polsce często przypomina się, że II RP łączył sojusz z petlurowską Ukrainą. Rzadziej mówi się o tym, że Polska i bolszewicy podzielili w Rydze w 1921 roku ziemie ukraińskie i białoruskie.

Po stronie polskiej problematyczne mogą okazać się losy naszego dziedzictwa na „Kresach”, kwestia majątków pozostawionych przez Polaków na Ukrainie oraz radziecki okres historii tego kraju. W Polsce niejednokrotnie krytykowano działania władz białoruskich w zespole zamkowym w Nieświeżu. W razie pogorszenia się koniunktury politycznej, podobne głosy mogą pojawić się w odniesieniu do Lwowa, Żółkwi, Krzemieńca, Kamieńca czy Chocimia. Problem „wypędzonych”

¹ D. Beauvois, *Trójkąt ukraiński. Szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793-1914*, Lublin 2005.

i ponemieckich majątków skutecznie utrudnia współpracę polsko-niemiecką; nie ma gwarancji, że podobna sytuacja nie powtórzy się w odniesieniu do Polski i Ukrainy. Nie można również wykluczyć, że polskie władze zechcą w przyszłości uznać Ukrainę za pełnoprawnego spadkobiercę Związku Radzieckiego. Pomijając kwestię ewentualnych odszkodowań, należy sobie zadać jedno proste pytanie: co z Armią Czerwoną, Ukraińcami, którzy w niej służyli, i jej dzisiejszą oceną nad Dnieprem? W Polsce krytykuje się prezydenta Juszczenkę za próby rehabilitacji Ukraińskiej Powstańczej Armii, natomiast nie wspomina się, że to dawni żołnierze Armii Czerwonej (a nie bojownicy UPA) cieszą się na Ukrainie wszelkimi przywilejami przysługującymi weteranom. Wielu z nich walczyło zapewne z Polakami w 1939 roku i w latach 1944-1945.

Zasadnicze słabości

Od czasu pomarańczowej rewolucji prezydenci Polski i Ukrainy spotykali się ze sobą ponad dwadzieścia razy. Wydawałoby się, że trudno o lepsze potwierdzenie tezy o bliskości łączącej oba państwa. Zastanówmy się zatem, co skłania nasze kraje do współpracy.

Polska kieruje się tym, co zwykło się określać dziedzictwem Jerzego Giedroycia – przekonaniem, że stosunki ze wschodnimi sąsiadami są ważnym elementem naszego bezpieczeństwa i pozycji w Europie. Nie ma zgodności co do tego, jak twórcy polityki zagranicznej w praktyce interpretują to hasło. Jedni sądzą, że celem polityki Polski jest osłabienie Rosji; inni twierdzą raczej, że chodzi o sprzyjanie stabilizującym Europę Wschodnią przemianom na Ukrainie, Białorusi i tak dalej, tak by docelowo Polska nie była państwem granicznym systemu euroatlantyckiego. Te dwa cele nie są zresztą ze sobą sprzeczne. Ważnym elementem polskiej polityki wobec Ukrainy są oczywiście kwestie gospodarcze i współpraca transgraniczna; o tych zagadnieniach będzie jeszcze mowa. W uproszczeniu, polska polityka opiera się na dwóch założeniach: nadziei, że Ukraina pójdzie kiedyś drogą polskich przemian, i przekonaniu, że w tych dążeniach trzeba ją wspierać.

Tak zdefiniowana polityka ma dwie zasadnicze słabości. Po pierwsze, jest z natury długookresowa i daleko wykracza poza horyzont najbliższych wyborów. Po drugie, Ukraina nie spełniła dotąd pokładanych w niej nadziei. Już na początku obecnej dekady pojawiły się wątpliwości co do racjonalności bezwarunkowego zaangażowania Polski na Wschodzie. Rozwiała je ukraińska rewolucja 2004 roku i aktywny udział prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w tym procesie, który nie byłby możliwy bez jego kontaktów z prezydentem Leonidem Kuczumą.

Współpraca Polski z Ukrainą i wsparcie przemian w tym kraju stały się wówczas paradygmatem polskiej polityki zagranicznej, której nie kwestionowała żadna

z głównych sił politycznych w Polsce. Obecnie, w sytuacji niestabilności politycznej Ukrainy, braku zasadniczych reform gospodarczych oraz odległej i mglistej perspektywy członkostwa w UE i NATO, wątpliwości powracają. Dotyczą one przede wszystkim sensu bezwarunkowego poparcia dla Ukrainy. Problem ten był w 2008 roku niekiedy przedstawiany jako spór czerpiących z tradycji Giedroycia „romantyków” ze stawiającymi bardziej na interesy gospodarcze „realistami”; pierwszy nurt miało reprezentować Prawo i Sprawiedliwość, drugi – Platforma Obywatelska. Coraz częściej pojawiają się jednak głosy, że ten spór nie ma już racji bytu, a polska polityka wobec Ukrainy powinna być przede wszystkim profesjonalna i skuteczna.

Wśród polskich elit politycznych daje się odczuć zmęczenie Ukrainą. Współpraca polsko-ukraińska i hasła o jej znaczeniu są po części podtrzymywane ze względu na brak alternatywnego partnera w Europie Wschodniej i przekonanie, że Polska nie może się obecnie wycofać ze współpracy z Ukrainą, gdyż zbyt wiele by na tym politycznie straciła. Sytuacja na Ukrainie stopniowo przestaje również budzić zainteresowanie ośrodków eksperckich i mediów, gdyż coraz trudniej zrozumieć, czemu niemal raz do roku ukraiński prezydent próbuje rozwiązać parlament, a Rosja odcina Ukrainie gaz.

Nie ma łatwych recept, jak zmienić sytuację na Ukrainie. Potrzebna jest żmudna praca organiczna, mająca na celu poprawę standardów życia politycznego, wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego, przystosowanie ukraińskiego prawodawstwa do standardów Unii Europejskiej. Te działania nie przyniosą jednak doraźnych korzyści politycznych. Być może dlatego polskie władze coraz więcej uwagi poświęcają Białorusi, licząc, że choć niewielkie zmiany w tym kraju uda się przekuć na sukces polityczny. Ponadto polskim politykom trudno abstrahować od czynnika rosyjskiego. Wobec braku wymiernych sukcesów na Ukrainie, może warto – zastanawiają się niektórzy – poświęcić przyjaźń z Ukrainą na rzecz zbliżenia lub przynajmniej normalizacji stosunków z Rosją.

Warto przypomnieć jeszcze jedną, być może podstawową, słabość polskiej polityki wobec Ukrainy – brak odpowiednich środków materialno-finansowych oraz ludzkich. W 2009 roku polskie wsparcie dla Ukrainy w ramach programu pomocy rozwojowej ma wynieść 14,5 miliona złotych (dla Białorusi – 23,25 miliona). Polska pomoc jest wielokrotnie niższa niż amerykańska czy niemiecka; ponadto jej cele jawią się jako słabo określone. Polacy są tylko w niewielkim stopniu obecni na Ukrainie; dotyczy to zarówno ogólnopolskich mediów, jak i organizacji pozarządowych. Na tym ostatnim polu znacznie wyprzedzają nas Niemcy, których fundacje prowadzą aktywną działalność w tym kraju.

Już na początku tej dekady pojawiły się wątpliwości co do racjonalności bezwarunkowego zaangażowania Polski na Wschodzie. Rozwiąła je na kilka lat ukraińska rewolucja 2004 roku.

Kijów bardziej pragmatyczny

Ukraina podchodziła do dwustronnej współpracy bardziej pragmatycznie. Młode państwo, które wybiło się na niepodległość w 1991 roku, potrzebowało międzynarodowego uznania i kontaktów, które zakotwiczyłyby je w społeczności międzynarodowej. Ważnymi celami były ponadto pomoc finansowa i techniczna, a w późniejszym

okresie rozwój współpracy gospodarczej z zagranicznymi partnerami, zwłaszcza w kluczowym z punktu widzenia bezpieczeństwa sektorze energetycznym. Wobec masowej emigracji zarobkowej obywateli Ukrainy, istotnym wyzwaniem dla władz tego kraju stał się ponadto dostęp Ukraińców do zagranicznych rynków pracy. Wreszcie, Ukraina głosiła chęć przystąpienia do Unii Europejskiej i NATO. Deklaracje te w okresie prezydentury Kuczmy nie były taktowane zbyt poważnie ani w Brukseli, ani w Kijowie, tym niemniej Ukraina potrzebowała dobrych stosunków z państwami zachodnimi, aby móc rozgrywać współpracę z instytucjami euroatlantykimi – zwłaszcza jako instrument nacisku na Rosję. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych nie rodziło to szczególnych trudności. Problemy pojawiły się na początku obecnej

dekady, gdy coraz bardziej autorytarny i prorosyjski Kuczma stał się osobą, z którą nie wypadało się spotykać.

Jak na tym tle postrzegana była Polska? Oba krajów nie dzieliły po 1991 roku zasadnicze spory. My byliśmy zainteresowani współpracą z Ukrainą, a ona to doceniała, zwłaszcza wtedy, gdy jej pozycja międzynarodowa była relatywnie słaba. Ukraińskie władze były gotowe wykonać pewne gesty wobec Polaków, które miały podkreślić zainteresowanie Ukrainy zacieśnieniem dwustronnych stosunków i zbliżyć do siebie oba kraje. Przychodzą tu na myśl obchody tragedii wołyńskiej w 2003 roku czy zabiegi prezydenta Juszczunki o otwarciu Cmentarza Orłąt Lwowskich w 2005 roku, które umożliwiły przezwyciężenie oporu lokalnych władz. Ukraina promowała również projekty, które miały służyć realnemu wzmocnieniu partnerstwa polsko-ukraińskiego, a zarazem odpowiedzieć na wyzwania, z jakimi zmagala się Ukraina. Przykładami mogą być rurociąg Odessa-Brody i jego planowane przedłużenie do Polski, czy też propozycja wspólnej organizacji Euro 2012.

Ogólnie obraz Polski był pozytywny, nie odgrywała ona jednak i do dziś nie odgrywa z perspektywy Kijowa tak znaczącej roli, jaką ma dla Warszawy Ukraina. Sytuacja ta wynika z dwu zasadniczych powodów. Po pierwsze, Ukraina inaczej niż Polska postrzega sytuację geopolityczną. Otoczenie Polski stanowią kraje Unii Europejskiej oraz partnerzy spoza Unii, wśród których pierwszoplanową rolę odgrywa Ukraina; natomiast dla

Wśród polskich elit politycznych daje się odczuć zmęczenie Ukrainą. Współpraca jest podtrzymywana ze względu na brak alternatywnego partnera i przekonanie, że Polska już nie może się z niej wycofać.

Ukrainy najważniejsze są relacje z dwoma mocarstwami, z jakimi przyszło jej sąsiadować: Rosją oraz Unią Europejską, której Polska jest tylko jednym z członków. Po drugie, Polska w ograniczonym stopniu może odpowiedzieć na potrzeby ukraińskiego partnera. Ukraina ma świadomość, że należy zabiegać o rozwój kontaktów również z innymi państwami zachodnimi, gdyż Polska nie jest ani jedynym, ani najważniejszym członkiem struktur euroatlantycznych, a jej poparcie ma ograniczony ciężar gatunkowy.

Można rozważyć trzy scenariusze, które miałyby negatywny wpływ na współpracę polsko-ukraińską. Polska może powiedzieć „sprawdzam”: partnerstwo z Ukrainą, ale w zamian za konkrety. Poproszona o wyłożenie kart na stół Ukraina zażąda tego samego. Może się wówczas okazać, że najważniejszym atutem Polski wobec Ukrainy jest właśnie nasze bezwarunkowe poparcie i że bez niego współpraca polsko-ukraińska nie będzie już dla Kijowa tak cenna. Drugi scenariusz zakłada, że Ukraina, rozczarowana postawą Zachodu i targana wewnętrznymi konfliktami, zwróci się ku Rosji. Nasze stosunki powrócą wówczas do stanu z początku dekady, gdy Aleksander Kwaśniewski i Leonid Kuczma zapewniali się o wzajemnej przyjaźni. Ostatni scenariusz ma charakter bardziej „lokalny” i zarazem bardziej prawdopodobny. Symbolem partnerstwa Polski i Ukrainy oraz „motorem” dwustronnej współpracy stała się w ostatnich latach perspektywa Euro 2012. Choć nie obeszło się bez problemów, nie ulega wątpliwości, że Mistrzostwa to szansa na promocję Polski i Ukrainy w Europie, a zarazem na zbliżenie obu państw. Dlatego pozbawienie Ukrainy czy – co mniej prawdopodobne – Polski prawa do organizacji Euro 2012, przyznanie jednemu krajowi tylko symbolicznego prawa do współorganizacji Mistrzostw (na przykład wyłącznie na stadionie w Kijowie), czy wreszcie fiasko organizacyjne mogą na długo zatruć stosunki pomiędzy obydwojma krajami.

Śmierdzące jajo

Rozwój kontaktów gospodarczych między naszymi krajami – przede wszystkim inwestycje i przepływ siły roboczej – jest wymiernym potwierdzeniem tezy o bliskich stosunkach łączących Polskę i Ukrainę, choć można tu dostrzec istotną asymetrię. W 2008 roku Polska była trzecim partnerem handlowym Ukrainy, natomiast Ukraina sytuowała się poza pierwszą dziesiątką partnerów Polski. Jeszcze w 2006 roku Polska była drugim pod względem wysokości nakładów krajem przyciągającym ukraińskich inwestorów, choć w liczbach bezwzględnych polskie inwestycje nad Dnieprem do dziś znacząco przekraczają ukraińskie nad Wisłą. Wreszcie, w Polsce pracuje prawdopodobnie kilkaset tysięcy obywateli Ukrainy; w 2005 roku Instytut Spraw Publicznych ostrożnie szacował ich liczbę na 50-300 tysięcy².

² J. Frelak, *Praca Ukraińców w Polsce – rekomendacje dla polityki migracyjnej*, „Analizy i Opinie”, nr 38, maj 2005.

Na tym obrazie cieniem kładą się jednak bieżące problemy i bardziej długookresowe wyzwania. Te pierwsze są powszechnie znane: sytuacja w polskich konsulat-
tach i na granicy, skutecznie zniechęcająca ukraińskich, a także polskich przedsię-

**Historia projektu
Odessa-Brody obnaża
słabości współpracy
obu państw. Polska nie
mogła się zdecydować,
czy należy traktować
rurociąg politycznie, czy
też postawić wyłącznie
na biznes.**

biorców; unijne standardy, których ukraińscy eksporterzy często nie są w stanie spełnić; nieprzychylny zagranicznym inwestorom klimat na Ukrainie; obecnie również międzynarodowy kryzys gospodarczo-finansowy itd.

Wśród wyzwań o charakterze bardziej długookresowym wymienić trzeba upolitycznianie stosunków gospodarczych oraz problemy związane z obecnością w Polsce pracowników z Ukrainy. Dwie najbardziej znane polsko-ukraińskie inicjatywy gospodarcze to projekt rurociągu Odessa-Brody-Płock i sprzedaż Stoczni Gdańskiej Przemysłowemu Związkowi Donbasu (ISD). Na początku obecnej dekady na Ukrainie zbudowano rurociąg Odessa-Brody. Miał on być następnie przedłużony do Płocka i ewentualnie do Gdańska, co umożliwiłoby transportowanie wysokiej jakości kaspijskiej ropy na Zachód z ominięciem Rosji. W 2004 roku rząd ukraiński postanowił jednak, że rurociąg będzie wykorzystywany w odwrotną stronę – do transportu rosyjskiej ropy w kierunku Morza Czarnego. Po pomarańczowej rewolucji nowe ukraińskie władze zadeklarowały chęć wykorzystania rurociągu zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem. Projektem zainteresowała się Unia Europejska, mimo to do dziś nie wyszedł on poza fazę wstępną. Większą wagę przywiązywała do niego bez wątpienia Ukraina, widząc w nim skuteczny sposób na zwiększenie swojego bezpieczeństwa energetycznego. Po polskiej stronie pojawiają się natomiast pewne wątpliwości co do jego uzasadnienia ekonomicznego.

Historia projektu Odessa-Brody obnaża słabe punkty we współpracy obu państw. Ukraina była zainteresowana budową nowego rurociągu ze względu na bezpieczeństwo energetyczne i chęć uniezależnienia się od Rosji; odwrócenie kierunku działania rurociągu pozbawiło jednak ten projekt sensu. Strona polska natomiast nie mogła się zdecydować, czy należy traktować rurociąg w kategoriach politycznych – innymi słowy, czy zainwestować w partnerstwo z Ukrainą, biorąc pod uwagę jej interesy energetyczne, czy też wyłącznie w kategoriach biznesowych.

Przemysłowy Związek Donbasu na poważnie zaangażował się w Polsce w 2005 roku. Jego obecność w naszym kraju od początku była uwarunkowana politycznie: właściciele ISD są związani z prezydentem Juszczenką. W 2007 roku, w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości, Przemysłowy Związek Donbasu stał się większościowym udziałowcem kolebki „Solidarności” – Stoczni Gdańskiej, od lat borykającej się z problemami finansowymi. Transakcję przeprowadzono w pośpiechu, bez przetargu (a zdaniem niektórych obserwatorów, dzięki wybiegom prawnym), w obawie, że po

wyborach w Polsce w październiku 2007 roku nowe władze mogłyby ją uniemożliwić. Ukraiński inwestor miał świadomość, że toczy się spór z Komisją Europejską o to, czy w poprzednich latach nie doszło do niedozwolonej pomocy publicznej dla stoczni. Na początku 2008 roku Komisja Europejska oszacowała jej wysokość na ponad 700 milionów złotych, czyli kilkakrotnie więcej, niż sądziła strona ukraińska, domagając się zwrotu przez stocznnię pomocy otrzymanej niezgodnie z regułami Unii lub ograniczenia przez zakład mocy produkcyjnych. W tej sytuacji opracowano plan restrukturyzacji stoczni, zakładający między innymi likwidację dwóch z trzech istniejących w zakładzie pochylni oraz udzielenie spółce przez państwo 150 milionów złotych wieloletniej zwrotnej pomocy. W czerwcu 2009 roku zrewidowany plan naprawczy zaakceptowała wstępnie unijny komisarz ds. konkurencji Neelie Kroes, co – jak można sądzić – uratowało stocznnię przed bankructwem.

Zawirowania wokół prywatyzacji i restrukturyzacji stoczni nie przysłużyły się stosunkom polsko-ukraińskim. Polskie władze podrzuciły Ukraińcom „śmierdzące jajo”, ciesząc się, że pozbywają się nierentownej spółki, która od dawna była oczkiem w głowie części polskiej prawicy i związkowców; trudno powiedzieć, w jakim stopniu strona ukraińska miała świadomość tego, co kupuje. Pod naciskiem Unii nowy właściciel został zmuszony do zamknięcia dwóch pochylni; prawdopodobnie około dwustu osób straci również pracę. Perspektywy te już budzą sprzeciw pracowników i związków zawodowych. Pozytywnym aspektem całej sprawy jest natomiast to, że Stocznia Gdańska nie podzieliła losu Stoczni Gdynia i Stoczni Szczecińskiej, które znalazły się w podobnej sytuacji i w efekcie zostały zlikwidowane.

Pewne pytania i zadrażnienia

Napływ do Polski pracowników z Ukrainy na razie nie budzi sprzeciwu polskiego społeczeństwa; nie ma również prób wykorzystania tego zjawiska przez określone siły polityczne. Polscy przedsiębiorcy potrzebują ukraińskich pracowników. W Polsce nie ma problemu braku integracji, trudnych przedmieść czy niechęci wobec cudzoziemców (z Ukrainy). Sytuacja może się jednak zmienić. Podczas badań sondażowych zamówionych w styczniu 2007 roku przez „Gazetę Wyborczą” młodzi ludzie w Polsce najbardziej krytycznie wypowiadali się o możliwości przyjęcia Ukrainy do Unii Europejskiej. Można założyć, że wynikało to z obawy przed konkurencją na rynku pracy³. W ciągu ostatnich kilku lat w obu krajach panowała względnie dobra sytuacja gospodarcza, co z jednej strony relatywnie zmniejszało presję na emigrację na Ukrainie, z drugiej – zwiększało zapotrzebowanie na pracowników z Ukrainy w Polsce, tym bardziej że wielu Polaków

³ M. Kochanowicz, *Czy boimy się ukraińskiego hydraulika?*, <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,90443,3860275.html>, 18 stycznia 2007.

wyjechało w poszukiwaniu pracy do państw Unii. Kryzys gospodarczo-finansowy już zaowocował wzrostem niechęci wobec polskich pracowników w Unii, trudno więc wykluczyć powtórkę takiej sytuacji w Polsce w odniesieniu do Ukraińców, zwłaszcza jeśli przedłużający się kryzys za naszą wschodnią granicą poskutkowałby wzrostem nielegalnej migracji do Polski.

Już teraz kwestia obecności w Polsce dużej grupy obywateli Ukrainy rodzi pewne pytania i zadrażnienia. Karta Polaka nie wzbudziła na Ukrainie takiej krytyki jak na Litwie, natomiast po stronie polskiej pojawiły się głosy, że wielu potencjalnych beneficjentów Karty nie ma nic wspólnego z polskością, a do Polski może przyjechać nawet milion Ukraińców. Zabrakło pogłębionej refleksji na temat ekonomicznej racjonalności Karty Polaka, innymi słowy – odpowiedzi na pytanie, czy chcemy kształcić i zatrudniać w Polsce najbardziej potrzebnych obywateli Ukrainy, czy też tych, którzy będą w stanie wykazać przed urzędnikiem, że mają polskie korzenie. Nierozwiązany pozostaje problem ochrony zdrowia obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Większość z nich nie posiada ubezpieczenia, gdyż jest to dla nich zbyt duży wydatek. W polskich mediach już kilkakrotnie przewijały się historie Ukraińców, którzy mogli leczyć się w Polsce dzięki wsparciu organizacji pozarządowych i wyrozumiałości polskiej administracji. Jednak z perspektywy ukraińskiej można te same historie przedstawić zupełnie inaczej, wytykając bezdusność polskich urzędników i lekarzy, którzy gotowi są przerwać ratującą życie terapię z powodu braku pieniędzy czy nielegalnego pobytu w Polsce danego obywatela Ukrainy.

Europejska poczekalnia czy europejski doping?

Integracja europejska jest pierwszoplanowym uwarunkowaniem stosunków polsko-ukraińskich. Niestety, oba kraje wciąż w zbyt małym stopniu zdają sobie sprawę ze znaczenia Unii dla dwustronnych relacji, niewystarczająco rozumieją płynące zeń ograniczenia i nie potrafią wykorzystać instrumentów, jakie ofiarowuje Unia.

W przypadku Ukrainy problem ten wykracza poza stosunki bilateralne z Polską. Ukraina długo nie mogła zrozumieć specyfiki integracji europejskiej. Unia jest postrzegana głównie przez pryzmat cywilizacyjny, a członkostwo we Wspólnocie jawi się naszym sąsiadom jako uznanie Ukrainy za pełnoprawnego członka rodziny europejskiej; ważnym elementem jest też zapewne nadzieja na wsparcie finansowe ze strony Unii. Ponadto ukraińska klasa polityczna często uważa, że relacje z UE mogą opierać się – tak jak w przypadku struktur współpracy na obszarze poradzieckim – wyłącznie na deklaracjach dobrej woli.

Na poziomie administracji średniego szczebla i organizacji pozarządowych jest coraz więcej osób rozumiejących, na czym polega integracja europejska, i wykonujących

ciężką pracę na rzecz zbliżenia z Unią. Niestety, ich wysiłek często idzie na marne. W 2007 roku Unia Europejska i Ukraina rozpoczęły negocjacje na temat nowego porozumienia, które ma zastąpić Układ o Partnerstwie i Współpracy z 1994 roku. W 2008 roku podjęto rozmowy na temat utworzenia tak zwanej pogłębionej strefy wolnego handlu, która ma być centralnym elementem nowego porozumienia. Zapowiedziano również, że to ostatnie będzie miało charakter umowy stowarzyszeniowej. Niestety, problemy, z jakimi borykała się w przeszłości polityka europejska Ukrainy, mogą i tym razem utrudnić zbliżenie z Unią. Ukraina nie rozumie dostatecznie specyfiki obecnych negocjacji. Zbyt mało jest konsultacji pomiędzy politykami, ekspertami i przedsiębiorcami. W efekcie może dojść do sytuacji, w której Ukraina przyjmie niekorzystne dla siebie lub trudne do realizacji zobowiązania. Na te średniookresowe wyzwania nakładają się bieżące trudności, jakie pojawiły się w ciągu ostatniego roku: międzynarodowy kryzys gospodarczo-finansowy, który boleśnie dotknął Ukrainę, ale zaowocował również wzrostem tendencji protekcyjnych w Unii Europejskiej, a także styczniowa „wojna gazowa” z Rosją, która istotnie pogorszyła obraz obu państw w Europie.

Słabość polityki Polski wiąże się z dwoma zasadniczymi czynnikami: zbyt małym zrozumieniem *iunctim* między polityką europejską Polski i jej polityką wobec Ukrainy oraz relatywnie słabą pozycją naszego kraju w Unii. Na początku naszego członkostwa w Unii odnieśliśmy spektakularny sukces. Podczas pomarańczowej rewolucji Polska potrafiła skłonić Wspólnotę do aktywnego zaangażowania się w rozwiązanie kryzysu politycznego na Ukrainie. Potem było już nieco gorzej. W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości – którego politykę zagraniczną kontynuuje w dużej mierze prezydent Kaczyński – pozycja Polski w Unii uległa osłabieniu. W efekcie Polsce trudniej było promować ukraińskiego partnera. Rząd PO-PSL popadł w jakimś sensie w drugą skrajność, zbyt „europeizując” polską politykę wobec Ukrainy.

Wiosną 2008 roku Polska i Szwecja przedstawiły projekt Partnerstwa Wschodniego, zakładający wzmocnienie dwu- i wielostronnej współpracy ze wschodnimi sąsiadami Unii, wychodzącej poza ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ma on służyć zbliżeniu wschodnich sąsiadów – w pierwszej kolejności Ukrainy – do Unii, lepszemu przystosowaniu ich do standardów unijnych i stopniowej, sektorowej integracji. W maju tego roku odbyła się oficjalna inauguracja Partnerstwa. Ukraina – zwłaszcza początkowo – odnosiła się do tego projektu z pewnym dystansem, co wynikało z jej tradycyjnej niechęci wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i obawy, że Partnerstwo może stać się alternatywą dla członkostwa Ukrainy w Unii. Obawy

Wizy do Unii to dla prorosyjskich polityków doskonały argument przeciwko integracji Ukrainy ze strukturami zachodnimi i za zbliżeniem z pozostałymi państwami poradzieckimi.

te udało się rozwiązać, ale nie zmienia to faktu, że w odniesieniu do Ukrainy Partnerstwo będzie miało zapewne relatywnie mniejsze znaczenie niż w przypadku innych wschodnich sąsiadów UE. Unia zakłada, że uczestnicy Partnerstwa Wschodniego zostaną w przyszłości objęci strefą wolnego handlu, ruchem bezwizowym i współpracą energetyczną. Ukrainie już wcześniej zaproponowano takie rozwiązania. Można się zatem zastanawiać, czy Partnerstwo nie stanie się kolejną po Europejskiej Polityce Sąsiedztwa „poczekalnią”, w ramach której Ukraina będzie traktowana przez UE podobnie jak inne, nieco bardziej egzotyczne kraje, takie jak Maroko i Izrael (w przypadku EPS) czy republiki kaukaskie (w przypadku Partnerstwa).

Szengieńska złota kurtyna

Symbolem relatywnej słabości polskiej polityki na arenie europejskiej są odmowa uznania przez Unię perspektywy członkostwa Ukrainy oraz reżim wizowy wobec obywateli tego kraju. Polska od lat domaga się uznania przez Unię prawa Ukrainy do ubiegania się o przyjęcie do Wspólnoty. Można argumentować, że formalnie Ukrainie przysługuje takie prawo, gdyż jest ona krajem europejskim, w coraz większym stopniu przestrzegającym „zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego” (art. 6 i 49 Traktatu o Unii Europejskiej). Kraje członkowskie UE nigdy jednak nie chciały uznać tego prawa z powodu „zmęczenia poszerzeniem”, impasu w procesie reform instytucjonalnych czy trudności budżetowych; pierwszoplanową rolę odgrywa tu sprzeciw takich państw jak Francja i Niemcy. Jedynie Parlament Europejski dwukrotnie – w styczniu 2005 roku i w lipcu 2007 roku – przyjął uchwały, w których wspomniano o możliwości członkostwa Ukrainy w Unii. Sprawozdawcą drugiego dokumentu był polski deputowany Michał Kamiński (PiS). Uznanie przez Unię Europejską możliwości przyjęcia Ukrainy jest dla tej ostatniej istotne. Prezydent Leonid Kuczma uczynił z tego faktu swoisty test, przekonując swoich rodaków, że negatywne stanowisko Unii w tej kwestii oznacza, że Unia nie interesuje się Ukrainą. Ponadto dość powszechnie uważa się, że perspektywa członkostwa sprzyja procesowi trudnych i kosztownych reform wewnętrznych, gdyż pozwala je umotywować na płaszczyźnie politycznej. Z tej perspektywy stanowisko Polski można uznać za zasadne.

Jednakże skupienie się przez Polskę wyłącznie na perspektywie członkostwa pociąga za sobą pewne negatywne konsekwencje. Po pierwsze, polskie władze długo nie były w stanie wypracować alternatywnego scenariusza rozwoju stosunków Ukraina-Unia, który Polska mogłaby promować. W zbyt małym stopniu interesowały się również bieżącą współpracą Ukrainy z Unią. Po drugie, Ukraina doskonale zdawała sobie sprawę, że poparcie Polski jest tyleż szczerze, co bezowocne; osłabiała to pozycję Polski jako partnera Ukrainy. Po trzecie, skoncentrowanie się

na kwestii członkostwa Ukrainy utrudniało współpracę z innymi, być może nieco bardziej sceptycznymi państwami Unii w kwestii ukraińskiej. Polskie władze mają świadomość tego problemu. Wymiernym tego przejawem jest – niezależnie od wspomnianych już słabości – inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, która ma służyć zbliżeniu Ukrainy do Unii bez poruszania drażliwej kwestii członkostwa.

Bariery w przepływie osób (a po części również towarów i usług) pomiędzy Polską i Ukrainą nie są wyłącznie winą Unii Europejskiej. Sytuacja na granicy – mała liczba przejść i niewytłumaczalne kolejkki, które można ominąć dzięki odpowiednim „znajomościom” – to przede wszystkim sprawa obu państw; główną odpowiedzialność za funkcjonowanie konsulatów na Ukrainie ponosi Polska. Reżim wizowy obowiązujący obywateli Ukrainy przybywających do Polski jest jednak przede wszystkim następstwem naszego członkostwa w Unii Europejskiej (zwłaszcza w strefie Schengen) i niezdolności Polski do stawienia bardziej zdecydowanie czoła temu wyzwaniu. W przeszłości pomiędzy naszymi krajami obowiązywał ruch bezwizowy, co sprzyjało rozwojowi współpracy gospodarczej i kontaktów międzyludzkich. W 2003 roku, w związku ze zbliżającym się przystąpieniem do Unii, Polska zmuszona była wprowadzić dla obywateli Ukrainy wizy – początkowo bezpłatne. Polska nie występowała o żadne dodatkowe okresy przejściowe w tej kwestii. W grudniu 2007 roku Polska przystąpiła do strefy Schengen. W efekcie obywatele Ukrainy muszą płacić 35 euro za wizę do Polski (zarówno „szengenką”, jak i narodową). Umowa o liberalizacji reżimu wizowego Ukraina-UE uprawnia wprawdzie szereg kategorii obywateli ukraińskich do otrzymywania wizy bezpłatnie, w obu przypadkach trzeba jednak dołączyć do wniosku wizowego obszerną dokumentację (wcześniej nieobowiązkową), której zgromadzenie wymaga określonych nakładów czasowych i finansowych.

Przed poszerzeniem strefy Schengen Polska i Ukraina nie zawarły umowy o małym ruchu granicznym, choć zmniejszyłaby ona negatywne następstwa zmiany reżimu wizowego. Została ona podpisana dopiero w marcu 2008 roku. Wkrótce jednak okazało się, że porozumienie jest sprzeczne z prawem unijnym. Dotyczyło to przede wszystkim wielkości strefy przygranicznej, która zgodnie z umową miała objąć pas szerokości do około 50 kilometrów od granicy. Tymczasem zgodnie z rozporządzeniem z 2006 roku, może sięgać nie dalej niż 30 kilometrów od granicy, i tylko w sytuacji, gdy część którejkolwiek jednostki administracyjnej uznanej za część strefy przygranicznej jest położona między 30 a 50 kilometrów od granicy, obszar ten zostaje włączony do strefy⁴. Pozostaje sprawą otwartą, czemu nikt tego

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 20 grudnia 2006 roku, ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 30 grudnia 2008, nr L 405, s. 8.

podczas opracowywania umowy z Ukrainą nie zauważył. We wrześniu 2008 roku Polska zaproponowała zmianę wspomnianego rozporządzenia, ale postulat ten był nierealistyczny. W grudniu podpisano protokół do umowy o małym ruchu granicznym. Zgodnie z postulatami Unii, szerokość pasa przygranicznego ograniczono do 30 kilometrów. Umowa weszła w życie dopiero w lipcu tego roku.

Na następstwa wejścia Polski do strefy Schengen nie trzeba było długo czekać. Znacznie spadła liczba obywateli Ukrainy podróżujących do Polski, natomiast wzrosła nielegalna imigracja z tego kraju; zmniejszyły się też obroty przygranicznego handlu oraz polskich ośrodków turystycznych nastawionych na obywateli Ukrainy i innych państw Europy Wschodniej. Taki stan rzeczy ma określone następstwa polityczne. W listopadzie ubiegłego roku ówczesny szef Kancelarii Prezydenta Ukrainy Wiktor Bałoha przestrzegł, że jeśli w najbliższym czasie nie zostaną poczynione postępy w kwestii liberalizacji reżimu wizowego, Ukraina może zrewidować swoją decyzję o jednostronnym zniesieniu wiz dla obywateli państw UE. W grudniu ukraińskie służby graniczne zaczęły egzekwować pozostające dotąd na papierze postanowienia polsko-ukraińskiej umowy o zasadach ruchu osobowego z 2003 roku, zgodnie z którą obywatel Polski może przebywać na terytorium Ukrainy bez wizy nie dłużej niż 90 dni w ciągu sześciu miesięcy.

Reżim wizowy Unii to doskonały argument przeciw integracji Ukrainy ze strukturami zachodnimi i za zbliżeniem z pozostałymi państwami poradzieckimi. Chętnie sięgną po niego prorosyjscy politycy, ale przemawia on również do zwykłych Ukraińców, którym często łatwiej jest znaleźć pracę w Rosji (brak bariery wizowej i językowej) niż w Polsce czy innych krajach Unii Europejskiej. ❄

Dr Andrzej Szeptycki jest adiunktem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2005-2009 analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych.