

Mamy czyste sumienie

Z Katarzyną Pełczyńską-Nałęcz, wiceminister spraw zagranicznych Polski, rozmawiają Małgorzata Nocuń i Andrzej Brzeziecki

**NOWA EUROPA WSCHODNIA:
Z ulicy Koszykowej, gdzie znajduje się Ośrodek Studiów Wschodnich, przeniosła się Pani rok temu na aleję Szucha do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Czy z perspektywy ministerstwa Europa Wschodnia wygląda inaczej?**

KATARZYNA PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ: Europa Wschodnia wygląda tak samo, pomijając oczywiście zmiany, które zaszły na tym terytorium. Perspektywy spojrzenia analitycznego i praktycznego są i powinny być podobne, natomiast zadaje się inne pytania i odmienne są zadania do realizacji. Ekspert pyta: co się dzieje i jak to rozumieć? A ktoś, kto współtworzy politykę zagraniczną, musi zapytać: co robić?

Jak ważna jest Europa Wschodnia w polityce zagranicznej Polski?

Dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych – inaczej niż dla Ośrodka Studiów Wschodnich – Wschód na pewno nie jest centralną kwestią. Polska jest przede wszystkim członkiem Unii Europejskiej i to jest główny obszar naszego zainteresowania – tak powinno być i tak od lat są ustawione priorytety, ale polityka wschodnia jest ważna. Są takie dni i nawet

całe tygodnie, gdy Wschód dominuje, a potem odchodzi na dalszy plan.

Jaki więc może być potencjał krajów Europy Wschodniej dla Polski? Czy nasze zaangażowanie na Wschodzie jest opłacalne?

Nie wiem, czy tak należy formułować pytanie. Polityka to nie inwestycja biznesowa, lecz ustawienie pewnych priorytetów zarówno pod względem korzyści, jak i minimalizacji zagrożeń.

Możemy te korzyści nazwać po imieniu?

Polska z Europą Wschodnią ma na pewno wspólne jedno: granicę. Za tym idzie oczywiście wspólna historia, więzi społeczne, kulturalne. Jeśli mamy sąsiadów, to jesteśmy skazani na stosunki z nimi. Mogą one mieć charakter ciągłej mordęgi wynikającej z naporu migracyjnego, zagrożeń transgranicznych, a może to być obustronna korzyść społeczna wynikająca ze współpracy. Jeżeli redukujemy zagrożenia, uzyskujemy przez to pewne korzyści. Nie zawsze przekładają się one na pieniądze, ale przekładają się na poczucie komfortu i bezpieczeństwa. Dobre stosunki sąsiedzkie są wartością dla kraju.

Owszem, nie należą do krajów, które napędzają polski rozwój gospodarczy i modernizację, ale są to dla nas ciekawe rynki zbytu. Rosja i Ukraina stanowią 10 procent naszego eksportu, który stale rośnie. Wraz z rozwojem tych państw będziemy więc z sąsiedztwa czerpać więcej profitów.

Następną korzyścią jest potencjał społeczny. Dziś wykorzystujemy go umiarkowanie, ale w perspektywie strategicznej to jest coś, co powinniśmy mieć na uwadze. Wiadomo, jaką mamy sytuację demograficzną i Polska będzie musiała zapraszać nowych obywateli.

Czyli chodzi o drenaż tamtejszych elit intelektualnych?

Mamy możliwość zapraszania obywateli, o których wiadomo, że będą się integrować i dobrze funkcjonować w Polsce. Mogą to być obywatele wykształceni, którzy w dzisiejszych czasach stanowią wielki kapitał.

A jakie zagrożenia mogą płynąć z Europy Wschodniej?

Zagrożenia nie są duże. Jeśli spojrzeć na całe sąsiedztwo Unii Europejskiej – z wykluczeniem Szwajcarii i Norwegii – to jest ono problematyczne. Sąsiedztwo wschodnioeuropejskie generuje najmniej zagrożeń. Nie mamy do czynienia z presją emigracyjną – niekontrolowaną i rodzącą problemy, wręcz przeciwnie: jak mówiłam, mamy do czynienia z pewnym zasobem, który może być atrakcyjny dla Polski i Unii Europejskiej. Mamy do czynienia

z pewną liczbą przestępstw transgranicznych, ale dzisiaj nie są one czynnikiem stwarzającym poważne zagrożenie dla Unii Europejskiej. Wreszcie mamy do czynienia z państwami, które nie funkcjonują według modelu europejskiego, czego byśmy sobie życzyli, ale są to kraje działające, wypełniające swoje podstawowe funkcje. Sprawują kontrolę nad własnym terytorium – nie są to państwa upadłe, w których toczą się albo w najbliższym czasie mogą wybuchnąć wojny domowe, generujące klęski humanitarne, ogromne rzesze uchodźców i sytuację jakiegoś kataklizmu ekonomicznego czy politycznego. Z niczym takim nie mamy do czynienia w Europie Wschodniej, a w całej rozciągłości dotyczy to naszego południowego sąsiedztwa.

Z jednej strony mamy najlepsze sąsiedztwo w Unii Europejskiej, słyszymy, że nic nam nie grozi, ale z drugiej strony argumentuje się potrzebę naszego zaangażowania na Wschodzie w taki sposób, że jest tam sąsiad, który ma aspiracje imperialne i może nam zagrozić.

Doprecyzujemy: jest bezpieczniej, niż było, i możemy się czuć bezpieczniej niż sąsiedzi Libii, Egiptu, o Syrii nie wspominając. Doceniśmy to. Natomiast oczywiście istnieje przestępczość transgraniczna i przenikanie przez granice różnych patologii: zdrowotnych, społecznych i systemowych. Jednocześnie nie zauważamy u żadnego z naszych sąsiadów realnych intencji

podejmowania wrogich działań militarnych wobec Polski, co nie znaczy, że na najbliższe dwie dekady możemy całkowicie wykluczyć taki scenariusz.

Czy można dziś sformułować jakąś doktrynę polityki wschodniej Polski, czy raczej jest to reagowanie na bieżące wydarzenia?

Polska ma jasną, wyrazistą, strategiczną politykę wobec Wschodu...

W listopadzie ubiegłego roku na konferencji Polska Polityka Wschodnia mówiła Pani, że wizja wciągania Europy Wschodniej do Unii nie przystawała do rzeczywistości.

Owszem, postrzeganie procesów na Wschodzie i tego, jak szybko można pewne cele osiągnąć, okazało się oderwane od tego, co rzeczywistość się tam działo. Nie znaczy to jednak, że cele postawione przez nas dwie dekady temu są dzisiaj nieaktualne. Gdybyśmy od początku wiedzieli, że rzeczywistość na Wschodzie jest dużo bardziej szarobura, nie byłibyśmy w stanie wykrzesać z siebie tyle energii. Ten nadmierny optymizm się przydał, bo bez niego nie osiągnęlibyśmy tak wiele.

W dyskusji o Europie Wschodniej padają argumenty, że ponosimy tam same porażki.

Nie powinniśmy uznawać błędów i porażek naszych sąsiadów za własne. Czym innym jest przeanalizowanie tego, co zrobiliśmy i jakie popełniliśmy błędy, a inną rzeczą jest analiza

tego, w jakim stopniu kraje Europy Wschodniej wykorzystały możliwości, które pojawiły się dzięki naszym działaniom. Jeśli chodzi o nas, to cele zostały postawione dobrze i podjęliśmy dużo skutecznych działań.

W raporcie „Integracja czy imitacja” z 2011 roku stawiała Pani tezę, że europejska polityka wschodnia, odbierana przez nas optymistycznie jako chęć rozszerzania Europy na Wschód, tak naprawdę służyła temu, by wyznaczyć ostateczne granice Unii Europejskiej.

Nasze rozumienie tej polityki przed dekadą rzeczywiście było inne niż rozumienie niektórych partnerów w Unii Europejskiej, dla których od początku był to sposób na ostateczne wyznaczenie granic Europy. Dla nas była to metoda na rozszerzanie Unii Europejskiej na Wschód i ten rozdźwięk był pewnym oknem możliwości dla naszych wschodnich sąsiadów. Nie wykorzystali ich.

I teraz my zmieniliśmy zdanie?

Nie powiedziałabym, że zmieniliśmy zdanie, ale nie można się brać za rogi z rzeczywistością. Jeżeli Unia Europejska ma dziś kłopoty, a niewątpliwie je ma, jeżeli te kraje nie wykazały determinacji, chęci i zdolności, żeby zbliżyć się do Unii, to mówienie, że one jutro będą jej członkami, byłoby negacją rzeczywistości.

Niemniej artykuł 49. traktatu o Unii Europejskiej nadal obowiązuje i cały czas mówimy, że kraje Europy

Wschodniej są krajami europejskimi. Jeśli Unia Europejska się wzmocni, a jej zdolność absorpcyjna wzrośnie i jeśli te kraje będą mogły realnie się zmieniać w kierunku standardów unijnych, to drzwi do Unii się otworzą. Obecnie rzeczywistość jest niestety, jaka jest, i w oparciu o jej rozeznanie musimy prowadzić politykę.

Jak w tym kontekście wygląda przyszłość Partnerstwa Wschodniego?

Żywość tego programu definiuje przede wszystkim wkład, jaki w niego wnoszą kraje partnerskie. Partnerstwo Wschodnie to w skrócie program o stowarzyszeniu z Unią Europejską. On nie przesądza, że na tym koniec, ale też nie zakłada, że coś będzie dalej. Jeśli kraje Europy Wschodniej chcą się z Unią Europejską stowarzyszać i to się zmaterializuje w najbliższych miesiącach, to Partnerstwo Wschodnie napełni się treścią. Jeśli zaś te kraje jednoznacznie powiedzą – stowarzyszenie z Unią Europejską nas nie interesuje, to ten program umrze. Ale to nie będzie porażka Partnerstwa Wschodniego, lecz decyzja strategiczna tych państw. Po stronie polskiej nic więcej nie mogło zostać zrobione. Naszym celem było uchylene drzwi i przytrzymanie ich.

Część ekspertów twierdzi, że w najbliższych miesiącach drzwi zamkną się ostatecznie. Chodzi przede wszystkim o Ukrainę i podpisanie umowy stowarzyszeniowej. Jeśli to

się nie dokona, Ukraina wpadnie w objęcia Rosji na dziesięciolecie.

Byłoby nadmiernym zadufaniem w sobie, by na podstawie wydarzeń z kilku miesięcy przesądzać o kolejnych dziesięcioleciach, ale to prawda, że te najbliższe miesiące – do szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie – będą ważne. Ukraina może wykonać krok w kierunku Unii Europejskiej albo w przeciwną stronę. To dotyczy też Mołdawii, Gruzji, a nawet Armenii. Jeśli te kraje podejmą kroki w kierunku Unii, to nie przesądzi jeszcze o ostatecznym sukcesie, ponieważ umowy stowarzyszeniowe muszą wejść w życie. Jeśli jednak tych umów nie będzie, to też jeszcze nic nie zostanie przesądzone. Żadna klamka ostatecznie nie zapadnie.

Radosław Sikorski w wystąpieniu sejmowym w marcu mówił, że jeśli umowa stowarzyszeniowa z Kijowem będzie podpisana, to Polska natychmiast zacznie optować za przyznaniem Ukrainie perspektywy europejskiej. Czy to jest realne?

Dopiero wtedy gdy Ukraina zacznie implementować umowę, będzie to bardzo ważny sygnał. Samo podpisanie umowy jest ciągle tylko uchylene drzwi – szerszym, bo to są już ramy prawne, które obowiązują, ale trzeba zrobić z nich użytek. Implementacja umowy stowarzyszeniowej to nic innego, jak przyjmowanie znacznej części *acquis communautaire*. Nic bardziej nie zbliża do członkostwa

europiejskiego niż implementacja ustawodawstwa unijnego przez kraje sąsiedzkie.

Ale minister Sikorski mówił o perspektywie europejskiej.

Przekaz polityczny rządzi się zasadami prostszego formułowania tez. Jedno jest pewne – jeśli Kijów podpisze i implementuje tę umowę, będzie dużo bliżej Unii Europejskiej, niż jest dzisiaj, i stworzy Polsce o wiele lepszą możliwość stawiania sprawy członkostwa Ukrainy w Unii w sposób jasny. Podpisanie bez implementacji nie wystarczy.

Czy deklaracje takie jak ta Radosława Sikorskiego nie podbijają zanadto bębenka Kijowowi? Uspokajają Ukraińców, że nie trzeba się starać, bo to Europie zależy na ich kraju.

To jest delikatna gra. Dobrze, by Ukraina rozumiała, że Europie na niej zależy. Spora część aktywności Polski w Unii Europejskiej polega na tym, żeby przekonać naszych partnerów do tego, iż powinno nam na Ukrainie zależeć. Ukraina powinna to czuć, ponieważ podejmując działania na rzecz zbliżenia, ponosi duże koszty ekonomiczne i polityczne – reformy kosztują. Unia nie rozpieszczała Ukrainy swoim nadmiernym zainteresowaniem i zaangażowaniem. Ale działamy też w drugą stronę, mówiąc naszym ukraińskim partnerom, że oni taki sam sygnał muszą wysłać do Unii.

Czy Ukraina takie sygnały wysyła – chociażby Polakom? Wspólnota Europejska powstała nie tylko na bazie węgla i stali, ale w oparciu o proces pojednania po drugiej wojnie światowej. Czy można sobie wyobrazić w Unii Ukrainę bez rozliczenia się z kwestią Wołynia?

Zbrodnia wołyńska nie jest dla Kijowa przeszkodą na drodze do Unii. Ukraina nie może się w pełni pojednać w wymiarze społecznym i historycznym z Polską bez rozliczenia się z przeszłością, ale Polska i tak będzie otwierać Ukrainie drzwi do Unii. Nie zmienia to faktu, że zbrodnia wołyńska jest bardzo ważnym elementem w stosunkach polsko-ukraińskich. Powinna też być istotna w dialogu wewnątrz-ukraińskim – chodzi oczywiście o definiowanie własnej tożsamości i rozliczanie się z historią.

Paweł Kowal w ostatnim numerze „Nowej Europy Wschodniej” postulował uznanie przez Unię Europejską oligarchii za stały element polityczny na Ukrainie i nawiązanie dialogu z oligarchami, gdyż mogą oni być sprzymierzeńcami w modernizacji tego kraju – to dobry pomysł?

Nie byłabym taka pewna, że oligarchia jest nieusuwalna. Jest dziś ona częścią systemu politycznego na Ukrainie, ale czy będzie nią za dziesięć lat – nie wiem. Czy należy się dogadywać z oligarchami? Unia Europejska to oferta znana wszystkim na Ukrainie, także

oligarchom. Wiedzą oni, że dziś na stole leży umowa stowarzyszeniowa, a jej częścią jest umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu. Mogą sobie skalkulować, czy im się ta umowa opłaca, czy nie. Oligarchowie mogą też kalkulować, czy im się opłaca Ukraina z mniejszą korupcją i praworządna, czy też wołą system sprawiedliwości, w którym wyroki można kupować. Nie rozumiem w tym kontekście, czym miałyby być dogadywanie się z oligarchami. Widzą, jaka jest oferta i jaka jest alternatywa. Dokonują wyborów, a te wybory przekładają się na decyzje polityczne władz ukraińskich. Nie możemy pod kątem oligarchów zmienić oferty Unii.

Jednym z założeń polskiej polityki zagranicznej było wspieranie niezależności Ukrainy i Białorusi. Czy to nie jest już sprawa przegrana? Państwa te coraz bardziej uzależniają się od Rosji.

Każdy, kto ma niezależność, może ją stracić. Odnosi się to także do bardzo młodych państw Europy Wschodniej. Musimy jednak rozdzielić działania, za które ponosimy odpowiedzialność, i działania naszych sąsiadów, które mogą nam się nie podobać, ale to oni ponoszą za nie odpowiedzialność. Polska podjęła słuszną decyzję, uznając dwie dekady temu niezależność tych krajów; to było w naszym interesie. Uznaliśmy też, że nie chcemy tej niezależności ograniczać na naszą korzyść i podejmować żadnych działań z krajami trzecimi – na przykład

z Rosją, nawet jeśli te działania byłyby dla nas doraźnie korzystne, ale mogłyby umniejszać niezależność naszych najbliższych sąsiadów.

To nie znaczy, że te kraje nie zmarnotrawią tej niezależności. To tamtejsze elity i społeczeństwa ponoszą odpowiedzialność za decyzje. Polska może z czystym sumieniem powiedzieć, że nie zrobiliśmy nic, aby tę niezależność ograniczyć.

Jest kwestia ceny takiej postawy – choćby w przypadku pieremyczki w 2002 roku, czy rury Jamał II obecnie. Zdaniem niektórych ekspertów sprzeciw wobec takich projektów nie tylko pozbawia nas zysków z tranzytu, ale sprawia, że Rosja myśli także, jak nas ominąć.

Ostrożna postawa Polski wobec tego projektu wynika nie tyle z poświęcenia na rzecz Ukrainy, ile z braku przekonania, że jest to propozycja komercyjnie uzasadniona. Obecnie istniejące gazoociągi pozwalają na eksport z Federacji Rosyjskiej do Unii Europejskiej około 245 miliardów metrów sześciennych rocznie, a poziom eksportu w 2012 roku wyniósł tylko 145 miliardów metrów sześciennych.

Jak duże jest zagrożenie, że kraje Europy Wschodniej zmarnotrawią swoją niezależność?

Każdy przypadek jest oczywiście trochę inny. Generalnie jednak istnieje ryzyko, że Ukraina czy Białoruś podejmą decyzje, które nie przyniosą im

wzmocnienia ekonomicznego, modernizacji, natomiast spowodują, że będą one jeszcze w większym stopniu niż teraz kontrolowane z zewnątrz.

Z zewnątrz, czyli z Rosji.

Rosja otwartym tekstem mówi, że ma szczególne interesy polityczne i ekonomiczne w tym regionie i jest zainteresowana ich realizacją, co oznacza kontrolę nad sąsiadami. Nie sprawałabym jednak suwerenności tych krajów wyłącznie do kwestii rosyjskiej, ponieważ jeśli będą one źle zarządzane, to w dużo większym stopniu staną się podatne na różnego rodzaju wpływy – inwestorów, konkretnego rynku, kredytodawców. Kraj, który ma słabe struktury państwowe, jest dużo mniej zdolny do suwerennych decyzji. Widzimy to nie tylko na przykładzie Ukrainy, bo dziś możemy zadać pytanie – czy Cypr jest krajem suwerennym? W jakim stopniu suwerenna jest Grecja?

Czy odnośnie do Białorusi nie ma takiego poczucia, że spróbowałismy już wszystkiego i nic nie przyniosło pożądanых efektów?

Nie spróbowaliśmy wszystkiego, bo nie chcieliśmy. Moglibyśmy na przykład powiedzieć: wartości nie mają znaczenia, sąsiad to sąsiad i rozmawiać z Aleksandrem Łukaszenką oraz zapraszać go do Polski. To też byłaby jakaś polityka, której nie próbowaliśmy i nie spróbujemy. Wyzaczyliśmy sobie dosyć wąskie ramy.

Stosujemy te same ramy wobec wszystkich? Na Ukrainie też są łamane prawa człowieka.

Ukraina nie jest Białorusią. Sytuacja praw człowieka i opozycji jest tam inna. Wszyscy, którzy mówią o białorusyzacji Ukrainy, przesadzają.

A Rosja? Minister Sikorski mówił w Sejmie: „Żałujemy, że Rosja nie jest konsekwentna w modernizacji swych instytucji i społeczeństwa, a na drodze do demokracji robi wręcz krok wstecz”.

Rosja przeżywa regres, jeśli chodzi o wolności obywatelskie, i to wszyscy widzą. Pokazało to oświadczenie pani Catherine Ashton po ostatnich przeszukiwaniach w siedzibach organizacji pozarządowych. Równocześnie Rosja jest ważnym partnerem dla Unii Europejskiej i dość istotnym partnerem dla Polski, choć nie należy wyolbrzymiać, bo nasz eksport do Rosji wynosi 10 miliardów dolarów, a do Niemiec prawie cztery razy więcej. Rosja nie jest więc naszym głównym partnerem ekonomicznym, ale partnerem istotnym. Co więcej, eksport do Rosji dynamicznie wzrasta i to także wynika z naszej zdolności budowania poprawnych relacji z tym krajem. Nie zamierzamy jednak pewnych kwestii zamiatać pod dywan. Sprawy śledztwa smoleńskiego są podnoszone politycznie i dosyć jednoznacznie, kwestie historyczne podejmuje Grupa do Spraw Trudnych.

Od kilku lat Polska stara się prowadzić dość intensywny dialog z Rosją – także w ramach Grupy do Spraw Trudnych. Czy dzięki temu staliśmy się dla Moskwy poważniejszym partnerem?

Marzeń tu żadnych nie było. O ile w przypadku Europy Wschodniej mieliśmy marzenia i nadmierny optymizm, o tyle w przypadku Rosji mieliśmy realny ogląd sytuacji. Relacje polsko-rosyjskie są z góry asymetryczne: nie chodzi o asymetrię potencjałów, a o asymetrię zainteresowań. Z wielu

powodów Rosja dla Polski jest o wiele ważniejszym punktem w agendzie niż Polska dla Rosji.

Nie jest jednak tak, że Rosja jest dla Polski tak ważnym partnerem ekonomicznym i politycznym, że dobre stosunki są warunkiem naszego dobrostanu. Polska jest w stanie funkcjonować nawet przy ochłodzonych stosunkach z Rosją. 🇺🇸

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz jest zastępczynią ministra spraw zagranicznych Polski. Wcześniej była pracownikiem Ośrodka Studiów Wschodnich, gdzie pełniła między innymi funkcję kierowniczkę działu rosyjskiego, zastępczyni dyrektora i przedstawicielki OSW w Brukseli.