

Piotr Bajor

PARTNERSTWO CZY CZŁONKOSTWO?

Polityka euroatlantycka Ukrainy po 1991 roku



Partnerstwo czy członkostwo?

Polityka euroatlantycka Ukrainy po 1991 roku



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

78

Piotr Bajor

Partnerstwo czy członkostwo?

Polityka euroatlantycka Ukrainy po 1991 roku



Kraków

© Copyright by Piotr Bajor, 2014

Recenzent
dr hab. Aleksander Głogowski

Opracowanie redakcyjne
Justyna Wójcik

Projekt okładki
Paweł Sepielak

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych

Na okładce: „NATO gorsze od Gestapo” – afisz w trakcie wiecu
przeciwników integracji euroatlantyckiej Ukrainy w 2007 r. Fot. Piotr Bajor

ISBN 978-83-7638-515-0 (wersja papierowa)
978-83-7638-520-4 (e-book)

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Wstęp	7
1. Kierunki i ramy instytucjonalne polityki zagranicznej Ukrainy.....	15
1.1. Uchwała o głównych kierunkach polityki zagranicznej Ukrainy	18
1.2. Ramy instytucjonalne polityki zagranicznej	29
2. NATO wobec zmian w Europie Środkowo-Wschodniej i rozpadu ZSRR.....	43
2.1. Ewolucja stanowiska Sojuszu Północnoatlantyckiego wobec regionu Europy Środkowej i Wschodniej.....	43
2.2. Partnerstwo dla Pokoju	49
3. Współpraca Ukrainy z NATO w latach 90.....	55
3.1. Początki współpracy po uzyskaniu niepodległości.....	55
3.2. Karta o szczególnym partnerstwie pomiędzy Ukrainą a NATO.....	61
3.3. Państwowy Program Współpracy Ukrainy z NATO.....	75
3.4. Interwencja NATO w Jugosławii i jej wpływ na stosunki ukraińsko-natowskie ...	77
4. Polityka integracji euroatlantyckiej Ukrainy w XXI wieku.....	87
4.1. Pogorszenie stanu demokracji na Ukrainie i jego wpływ na stosunki z NATO	87
4.2. Szczyt Sojuszu w Pradze – niespodziewany sukces ukraińskiej dyplomacji	100
4.3. „Pomarańczowa rewolucja” i jej wpływ na pogłębienie współpracy ukraińsko-natowskiej.....	108
4.4. Szczyt Sojuszu w Bukareszcie – rozbudzone nadzieje i twarda rzeczywistość międzynarodowa	139
4.5. Polityka euroatlantycka Ukrainy w okresie rządów Janukowycza i rewolucji godności.....	151
Zakończenie	161
Bibliografia	163
Załączniki	191
Indeks nazwisk.....	263

Wstęp

Rozpad Związku Radzieckiego w 1991 r. zmienił sytuację geopolityczną i otworzył nowy rozdział w historii stosunków międzynarodowych. Jednym z jego skutków było powstanie kilkunastu nowych państw, w tym Ukrainy, której obywatele w referendum przeprowadzonym 1 grudnia 1991 r. opowiedzieli się za ogłoszoną cztery miesiące wcześniej niepodległością. Dopiero od tego momentu można mówić o prowadzeniu przez państwo ukraińskie niezależnej polityki zagranicznej, rozumianej jako „proces formułowania i realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego”¹. Wprawdzie do 1991 r. Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka formalnie prowadziła politykę zagraniczną, jednak była ona podporządkowana interesom ZSRR i całkowicie uzależniona od decyzji podejmowanych w Moskwie.

Powstanie niepodległej Ukrainy Zbigniew Brzeziński określił jako jedno z trzech, obok rozpadu imperium austro-węgierskiego i podziału Europy na dwa bloki po 1945 r., najważniejszych wydarzeń XX w. Ukrainę uznał za „sworzeń geopolityczny”, którego samo istnienie wpłynęło na utratę przez Rosję statusu imperium². Oczywiście, każdy badacz odmiennie hierarchizuje znaczenie poszczególnych wydarzeń w rozwoju stosunków międzynarodowych, jednak nie ulega wątpliwości, że powstanie niepodległej Ukrainy było jednym z najważniejszych w minionym wieku³, a państwo to miało i, co po-

¹ E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2002, s. 106.

² Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, tłum. T. Wyżyński, Warszawa 1999, s. 46; idem, *Україна на шляху до Європи*, „Українське слово” 1992, 18 X.

³ *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietraś, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s. 6; M. Riabczuk, *Od Małorosji do Ukrainy*, oprac. B. Berdychowska, tłum. O. Hnatiuk, K. Kotyńska, Kraków 2002, s. 17.

kazuje obecny konflikt na Wschodzie, wciąż ma olbrzymi wpływ na poziom stabilności i bezpieczeństwa nie tylko obszaru poradzieckiego, lecz także Europy, a nawet świata⁴.

Powstanie Ukrainy przyjęto w świecie zachodnim z dużymi obawami, a posiadanie przez nią broni atomowej było najważniejszym czynnikiem, przez pryzmat którego postrzegano to państwo na arenie międzynarodowej w pierwszych latach niepodległości. Jednak wbrew wielu pesymistycznym prognozom władze tego kraju po 1991 r. podejmowały rozsądne i przewidywalne decyzje, które doprowadziły do umocnienia bezpieczeństwa w regionie. Wystarczy tutaj wspomnieć o stanowisku prezydenta Leonida Krawczuka właśnie wobec broni atomowej. Konsekwentnie opowiadał się on za przekazaniem jej Rosji i zniszczeniem, dzięki czemu udało się osiągnąć porozumienie i w 1996 r. Ukraina zakończyła proces denuklearyzacji. Należy również podkreślić, że stanowisko opowiadających się za zachowaniem „statusu nuklearnego” deputowanych Rady Najwyższej Ukrainy było nierealistyczne – państwo to nie dysponowało bowiem środkami finansowymi ani niezbędną infrastrukturą techniczną. Działania ukraińskiego parlamentu w tym zakresie należy więc traktować bardziej jako próbę uzyskania realnych gwarancji bezpieczeństwa dla nowo powstałego państwa i przyznania większych rekompensat finansowych.

Na Ukrainie dyskusja na temat kierunków polityki zagranicznej rozpoczęła się praktycznie jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości⁵. Władze tego państwa od początku deklarowały, że Ukraina będzie aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i jej ambicją jest wzrost znaczenia na arenie międzynarodowej. W przyjętej w 1993 r. Uchwale o głównych kierunkach polityki zagranicznej zapisano, że „proces tworzenia państwa i budowy wolnego społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy zbiega się z jej stopniowym wchodzeniem do światowej wspólnoty i poszukiwaniem w niej swojego miejsca we współczesnym złożonym, różnorodnym i sprzecznym świecie”⁶.

⁴ Por.: F.S. Larrabee, *Ukraine's Place in European and Regional Security*, [w:] *Ukraine in the World. Studies in International Relations and Security Structure of a Newly Independent State*, ed. L. Hajda, Cambridge (Mass.) 1998, s. 249, *Harvard Papers in Ukrainian Studies*.

⁵ E. Cziomer, *Wyznaczniki, założenia i realizacja polityki zagranicznej niepodległej Ukrainy*, [w:] *Z dziejów Europy Środkowo-Wschodniej. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. dr. hab. Władysławowi A. Serczykowi w 60 rocznicę Jego urodzin*, red. E. Dubas-Urwanowicz, A. Mironowicz, H. Parafianowicz, Białystok 1995, s. 412-413.

⁶ *Постанова Верховної Ради України Про Основні напрями зовнішньої політики України*, „Голос України” 1993, 24 VII.

W dokumencie tym wskazano również, że uwzględniając jej sytuację geopolityczną, doświadczenia historyczne, tradycje kulturowe, potencjał gospodarczy oraz naukowo-techniczny, Ukraina „może i powinna stać się wpływowym państwem świata, będącym w stanie odgrywać istotną rolę w zagwarantowaniu polityczno-gospodarczej stabilności w Europie”⁷.

Ukraina wyrażała więc zainteresowanie pełnoprawnym udziałem w nowym systemie stosunków międzynarodowych, miała także ambicje wpływania na jego kształt. Takie podejście do polityki międzynarodowej jest powszechne. Naturalne jest, że państwa na arenie międzynarodowej realizują swoje interesy i cele. W przypadku Ukrainy można mówić jednak o jeszcze jednym ważnym czynniku, jakim była potrzeba jej uznania jako samodzielnego, niezależnego od Rosji, podmiotu stosunków międzynarodowych.

Ten aspekt nabiera nowego wymiaru w kontekście najnowszych wydarzeń na Wschodzie związanych z aneksją Krymu i rosyjską agresją na Ukrainę, będących skutkiem wybuchu na Ukrainie „rewolucji godności” i przejęcia władzy w tym państwie przez opozycję. Kryzys ukraiński wpłynął na zasadniczą zmianę sytuacji geopolitycznej i poziom bezpieczeństwa regionalnego. Jednym z jego skutków jest redefinicja zagrożeń bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej oraz przeciwdziałanie polityce Federacji Rosyjskiej. Kwestia ta bezpośrednio związana jest więc z reakcją Sojuszu Północnoatlantyckiego i potwierdzeniem zobowiązań sojuszniczych wobec państw położonych na wschodniej flance NATO.

Bezpośrednim skutkiem rosyjskiej agresji na Ukrainę jest również całkowita zmiana definiowania interesów narodowych tego państwa i działań skierowanych na wzmocnienie poziomu obronności i bezpieczeństwa. Nowe władze Ukrainy ogłosiły bowiem odejście od realizowanej przez prezydenta Wiktora Janukowycza polityki pozablokowości i zdecydowały się ponownie ubiegać się o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Ukraina po kilku latach rządów Janukowycza wróciła więc do koncepcji polityki bezpieczeństwa forsowanej przez prezydenta Wiktora Juszczenkę.

Oddawana w ręce Czytelników książka przedstawia politykę integracji euroatlantyckiej Ukrainy realizowaną przez to państwo po 1991 r. Celem autora było szersze przedstawienie współpracy Ukrainy z NATO na przestrzeni ostatnich lat jako jednego z ważniejszych kierunków polityki zagranicznej tego państwa. Takie ujęcie tematu badawczego naturalnie określiło zakres

⁷ *Ibidem*.

chronologiczny prowadzonych badań, które obejmują lata 1991-2014. Cezurę początkową bezspornie wyznacza w tym przypadku uzyskanie niepodległości przez państwo ukraińskie. Pełna analiza procesów dotyczących polityki bezpieczeństwa i stosunków z NATO mogła zostać przedstawiona jedynie w odniesieniu do najbardziej aktualnych wydarzeń w tym zakresie, szczególnie wobec zmian, jakie dla wyników badań przyniosła prezydentura Wiktora Janukowycza.

Założenie i podstawy programowe dotyczące polityki zagranicznej posłużyły autorowi za punkt wyjścia do właściwych rozważań na temat roli i miejsca NATO w polityce bezpieczeństwa Ukrainy oraz uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych integracji euroatlantyckiej tego państwa. W kolejnej części książki omówiona została polityka NATO wobec zmian zachodzących na wschodzie Europy i decyzje podjęte przez Sojusz, skierowane na zinstytucjonalizowanie współpracy z nowymi partnerami. W dalszych rozdziałach przedstawiono przyczyny zmiany stanowiska Ukrainy wobec NATO, które w ostatnich dwóch dekadach przeszło ewolucję od „akceptacji” (lata 1991-1997), poprzez partnerstwo (1997-2002), wolę członkostwa (2002-2010), „pragmatycznej współpracy” (2010-2014), do ponownego uznania członkostwa w Sojuszu za jeden z priorytetowych kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa ukraińskiego⁸.

W jednym z rozdziałów pracy przedstawiono wpływ wyboru Wiktora Juszczenki na politykę euroatlantycką Ukrainy. Polityk ten zadeklarował jasno, że zrywa z prowadzoną przez prezydenta Leonida Kuczmę „wielowektorowością” i że priorytetem Ukrainy jest uzyskanie członkostwa w NATO. Dlatego też prześledzone zostały podjęte przez władze działania skierowane na realizację tego celu oraz okoliczności, które miały decydujący wpływ nie tylko na to, że Ukraina nie wstąpiła do Sojuszu, lecz także w omawianym okresie nie została objęta Planem Działań na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan – MAP). Ostatnią część książki stanowi analiza zmian, jakie zaszły w zakresie polityki euroatlantyckiej Ukrainy po przejściu władzy w 2014 r. przez opozycję. Nowe władze po kilku miesiącach rządów ogłosiły bowiem chęć ubiegania się o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Każdy badacz zajmujący się „problematyką wschodnią” spotyka się z koniecznością konwersji na język polski oryginalnego pisma, w tym przypadku

⁸ Por.: M. Pietraś, *Stosunki Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim*, [w:] *Ukraina w stosunkach...*, s. 352; idem, *Ukraina i NATO w pozimnowojennym środowisku bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 44-45.

języka ukraińskiego i rosyjskiego. Uwzględniając praktyczne aspekty transkrypcji, w książce zdecydowano o konwersji oryginalnych zapisów na język polski zgodnie z zasadami przyjętymi w uchwałach Komitetu Językoznawstwa Polskiej Akademii Nauk z 20 stycznia 1956 r.⁹ Powyższych zasad nie zastosowano wyłącznie do tych form, które zostały spolszczone i funkcjonują w powszechnym użyciu.

W książce przyjęto także zasadę, że stanowisko lub funkcja powszechnie znanych osób podawane są zazwyczaj przy pierwszym przywoływaniu ich nazwiska. Natomiast nazwy miejscowości zostały podane w oparciu o publikowane od 2002 r. przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej zeszyty zawierające nazewnictwo geograficzne świata.

Bazę źródłową rozprawy stanowią przede wszystkim ukraińskojęzyczne źródła pierwotne i wtórne. Wykorzystano więc w pierwszej kolejności ukraińskie oraz natowskie akty normatywne i inne dokumenty dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy przyjmowane w latach 1991-2014. Uzupełnieniem tych podstawowych źródeł pierwotnych jest prasa i źródła wtórne, głównie ukraińskie, choć autor często przywołuje również polskich, rosyjskich i anglojęzycznych autorów.

Odpowiedni dobór źródeł wtórnych, w szczególności monografii i opracowań, jest istotnym problemem, przed którym staje każdy badacz. Ma to szczególne znaczenie dla tematu prezentowanych badań, ponieważ problematyka polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest często poruszana przez ukraińskich naukowców i ekspertów. Wymienieni poniżej autorzy nie zamykają listy cenionych badaczy, jednak ich publikacje najczęściej są przywoływane w pracy, a część z tych osób miała osobisty wkład w zrozumienie przez autora meandrów ukraińskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Naukowcy i eksperci najczęściej podejmujący problematykę polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy to przede wszystkim: Liudmiła Czeakałenko, Leonid Huberskyj, Anatolij Zlenko, Wołodymyr Manżoła, Hryhorij Perepełyca, Bohdan Hud, Borys Parachons'kyj, Serhiej Pyrożkow, Ołeksandr Sznyrkow, Wałerij Kopijka, Ołeksandr Derhaczow, Wiktor Konstantinow, Ołeksandr Suszko, Wołodymyr Horbach, Wałerij Czałyj. Jak wspomniano, w pracy wykorzystane zostały również materiały polsko-, angielsko- i rosyjskojęzyczne, które były ważnym uzupełnieniem „podstawowych” źródeł ukraińskich.

⁹ *Transliteracja i transkrypcja słowiańskich alfabetów cyrylickich. Uwagi ogólne*, PWN – Słownik języka polskiego, [online] <http://so.pwn.pl/zasady.php?id=629694>, 21 X 2014.



Dr Piotr Bajor jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Zajmuje się problematyką polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru poradzieckiego. Wykładał oraz odbył staże naukowe w wielu prestiżowych zagranicznych ośrodkach naukowych. Pełnił również funkcję Przewodniczącego Rady Młodych Naukowców – organu doradczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego RP, a także jest członkiem wielu instytucji i gremiów systemu nauki w Polsce.