

Krzysztof Żarna

prof. nadzw. dr hab., Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski
ORCID 0000-0002-6965-8682

DETERMINANTY POLITYKI ZAGRANICZNEJ REPUBLICKI SŁOWACKIEJ

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie pojęcia determinantów polityki zagranicznej państwa oraz ukazanie ich wpływu na politykę zagraniczną Republiki Słowackiej. Rozbudowana część pierwsza (teoretyczna) ma za zadanie przybliżenie teorii dotyczącej problematyki determinantów polityki zagranicznej. W drugiej części autor zdecydował się przedstawić te czynniki, które w jego ocenie miały kluczowy wpływ na kształt polityki zagranicznej Republiki Słowackiej na początku jej istnienia jako samodzielnego państwa: położenie geopolityczne i bogactwa naturalne, czynniki historyczne, czynnik ludnościowy, służbę zagraniczną i dyplomację oraz uwarunkowania zewnętrzne.

Krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: spośród determinantów polityki zagranicznej Słowacji, decydujące były: 1) czynniki historyczne, szczególnie w kontekście stosunków z Węgrami; 2) deficyt w kadrach służby zagranicznej i dyplomacji, co miało duże znaczenie w kontekście kreowania od podstaw polityki zagranicznej; 3) wielonarodowościowy charakter tego państwa.

W procesie weryfikacji hipotez zastosowano szereg metod i technik badawczych charakterystycznych dla nauk o polityce: analizę porównawczą (metodę komparatystyczną) wykorzystano w celu porównania poszczególnych determinantów; metoda analizy historycznej pozwoliła na przedstawienie czynników i wydarzeń politycznych, które wpływały na kształt relacji Republiki Słowackiej z innymi państwami; analizę czynnikową wykorzystano w części pracy poświęconej determinantom polityki zagranicznej Słowacji.

Pojęcie determinantów polityki zagranicznej

Determinanty (uwarunkowania, wyznaczniki, przesłanki, czynniki) polityki zagranicznej to system warunkujących się przesłanek powodujących określony, konkretny skutek i wystarczających, by dany skutek wystąpił. Zagadnienie to jest niezwykle skomplikowane, ponieważ musi uwzględniać czynniki, które wpływają na politykę zagraniczną bezpośrednio i pośrednio w szeroko pojmowanym środowisku lub otoczeniu międzynarodowym¹. Ryszard Zięba stoi na stanowisku, że najbardziej odpowiednim terminem wydają się „uwarunkowania” polityki zagranicznej. Jest to termin szeroki, obejmujący zarówno czynniki warunkujące, jak sprawcze. Mieszczą się w nim zmienne środowiskowe, które stanowią okoliczności sprzyjające realizacji określonych zamiarów, oraz determinanty czy też wyznaczniki podejmowanych działań i oddziaływań².

Robert Łoś wskazuje, że istotną rolę wśród uwarunkowań polityki zagranicznej danego państwa odgrywa percepcja środowiska międzynarodowego przez jego społeczeństwo i kręgi rządzące oraz postawy wobec innych państw i narodów. Są one uzależnione od kultury politycznej, poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz jego systemu wartości, przekonań religijnych i dominującej ideologii. Duże znaczenie mają też doświadczenia historyczne³.

Uwarunkowania polityki zagranicznej dzielimy na: wewnętrzne (uwzględniające określone czynniki, interesy i przesłanki wewnętrzne państwa); międzynarodowe (określające wpływ otoczenia zewnętrznego państwa na jego politykę zagraniczną); obiektywne (istnieją niezależnie od działalności i wartościowania decydentów); subiektywne (odzwierciedlają oceny i preferencje decydentów, nie zawsze pokrywają się z uwarunkowaniami obiektywnymi)⁴.

Do obiektywnych uwarunkowań wewnętrznych zalicza się środowisko geograficzne, potencjał demograficzny, ekonomiczny i naukowo techniczny, system społeczno-polityczny oraz czynniki militarne.

¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 123.

² R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 17.

³ R. Łoś, *Polityka zagraniczna Słowacji*, Łódź 2007, s. 15.

⁴ *Ibidem*; R. Zięba, *op. cit.*, s. 20.

Środowisko geograficzne obejmuje obszar, ukształtowanie terenu, klimat oraz surowce naturalne. Był to czynnik o tyle istotny, że przez wiele lat determinował strategię obronną państwa, która kształtowała się w zależności od tego, czy granice były trudno dostępne. Przykładowo Wielka Brytania ze względu na swoje wyspiarskie położenie miała całkowicie odmienną strategię niż np. Francja. Rozbudowywano flotę wojenną. Duże znaczenie uczeni przywiązywali do deterministycznego ujęcia środowiska geograficznego, przypisując mu trwały wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej. Należeli do nich m.in. Friedrich Ratzel – twórca geografii politycznej pod koniec XIX w. oraz Karl Haushofer – założyciel szkoły geopolityki w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Zwolennikami wyjaśniania zjawisk politycznych czynnikami geograficznymi byli: Jacques Ancel, Halford MacKinder, Alfred Thayer Mahan i Ellsworth Huntington⁵. Teorie geopolityki bardzo często były wykorzystywane do uzasadnienia ekspansji, czego przykładem może być pojęcie *Lebensraum* (przestrzeń życiowa) stosowane przez nazistów. Uwarunkowania te utraciły dziś – po dekolonizacji, w czasach potępiających agresję – na znaczeniu. Surowce naturalne wpływają nie tylko na politykę gospodarczą państwa, ale też przesądzają o jego stosunkach zewnętrznych. Występowanie dużych ilości surowców, zwłaszcza energetycznych, może prowadzić nie tylko do bogactwa, lecz i marnotrawstwa – i przysporzyć danemu państwu sporo kłopotów wewnętrznych w postaci napięć społecznych oraz zewnętrznych przez zadłużenie. Posiadanie znaczącej ilości surowców energetycznych prowadzi też do dużego zainteresowania danym państwem lub regionem, a co za tym idzie – do nacisku ze strony wielkich mocarstw i koncernów. Rywalizacja między nimi prowadzi często do napięć i konfliktów międzynarodowych⁶. Jednocześnie przykład Szwajcarii pokazuje, że brak surowców naturalnych nie musi stanowić przeszkody w szybkim rozwoju gospodarczym.

Potencjał demograficzny jest bardzo ważny zarówno dla polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Do głównych wskaźników należą: liczba ludności, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa, tempo przyrostu naturalnego, skład narodowościowy, poziom migracji. Wymienione wyżej wskaźniki mogą być dla poszczególnych państw zarówno korzystne, jak i niekorzystne. W przeszłości sądzono, że o sile państwa świadczy liczba ludności – wielkość armii zależała od liczby osób, które można było powołać pod broń. Z czasem rozwój technologii wojennej spowodował sytuację, w której liczebność armii przestała być decydującym determinantem. Z punktu widzenia polityki zagranicznej niezwykle istotny był fakt, czy przyrost naturalny i struktura wiekowa zabezpieczają rynek pracy. Deficyt siły roboczej doprowadził np. do masowego napływu robotników z państw Maghrebu do Francji i Turków do RFN w latach 50. i 60. XX w. Dużym problemem dla danego państwa może być fakt obecności na jego terenie znacznego odsetka osób należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych – może to prowadzić do dążeń irreden-

⁵ *Ibidem*, s. 21.

⁶ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 124.

tystycznych i wielu napięć na tle narodowościowym⁷. Kwestia ochrony praw osób należących do mniejszości jest regulowana zarówno na poziomie multilateralnym, jak i bilateralnym.

Potencjał ekonomiczny i naukowo-techniczny decyduje o sile państwa oraz wyznacza jego pozycję i rolę w środowisku międzynarodowym. Posiadanie wysoko rozwiniętej gospodarki opartej na wdrażaniu nowoczesnych technologii jest podstawą atrakcyjnej oferty eksportowej w handlu i inwestycjach zagranicznych, stanowi trz podstawę rozwoju wewnętrznego i daje duże możliwości doboru konkretnych środków ekonomicznych, finansowych, militarnych, technologicznych i pochodnych w polityce zagranicznej. Rozwój ekonomiczny i naukowo-techniczny wymaga sprawności organizacyjnej, wykorzystania potencjału intelektualnego, elastycznego stosowania oraz otwartości w stosunku do otoczenia zewnętrznego – wszelkie metody autarkiczne prowadzą do zastoju, a w konsekwencji do izolacji państwa i braku możliwości podjęcia konkurencji⁸.

System społeczno-polityczny wyznacza układ sił społecznych (warstwy i grupy społeczno-zawodowe, grupy nacisku) oraz sił politycznych (system partyjny, elity polityczne). Wyznacza też strukturę organów państwowych, podział administracyjny, prawa i obowiązki obywateli, funkcjonowanie mediów i opinii publicznej. Czynniki te wpływają na charakter polityki wewnętrznej i przesadzają w dużym stopniu o kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej. Niezwykle istotne znaczenie ma to, czy polityka zagraniczna jest realizowana przez wąskie elity i grupy rządzące (co jest charakterystyczne dla systemów autorytarnych i totalitarnych), czy też – jak w państwach demokratycznych – podlega kontroli parlamentarnej. Sprawny system społeczno-polityczny sprzyja aktywnej polityce zagranicznej, natomiast systemy niedemokratyczne prowadzą do nadmiernej centralizacji⁹.

Do subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej zalicza się percepcję środowiska międzynarodowego przez elity polityczne i społeczeństwo, formułowanie koncepcji, programów i wizji polityki zagranicznej, rolę wybitnych jednostek oraz jakość służby zagranicznej.

Percepcja środowiska międzynarodowego to postrzeganie przez elity i grupy rządzące, media oraz społeczeństwo danego państwa innych uczestników stosunków międzynarodowych. Wynika to z tradycji, poziomu wykształcenia, kultury politycznej oraz dominujących w społeczeństwie ideologii, religii, poglądów oraz przekonań i świadomości politycznej. Czynniki te oparte są na racjonalnych podstawach oraz sprzyjają racjonalnej ocenie rzeczywistego położenia międzynarodowego i kształtowaniu realistycznych postaw przy prowadzeniu

⁷ *Ibidem*, s. 125.

⁸ *Ibidem*; R. Zięba, *op. cit.*, s. 24.

⁹ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 125–126. Por. M. Dobraczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984, s. 90–96; R. Zięba, *op. cit.*, s. 25–26.

polityki zagranicznej. Z kolei skłonność do emocji prowadzi do utrwalenia w społeczeństwie stereotypów i uprzedzeń, które mogą przyczynić się do powstawania sytuacji i postaw, w których podejmowanie racjonalnych decyzji w polityce zagranicznej nie jest możliwe, lub jest utrudnione. Niezwykle istotne są również wzajemne relacje historyczne między państwami – muszą być brane pod uwagę przy kształtowaniu każdej realistycznej polityki zagranicznej¹⁰.

Formułowanie wizji, koncepcji i programów polityki zagranicznej należy zarówno do ekspertów, jak i polityków. Rząd i inne upoważnione do tego organy realizują jedną koncepcję – wybraną bądź zbudowaną jako wypadkowa różnych programów¹¹. Zawierają one ogólne cele oraz wskazują, za pomocą jakich metod, instrumentów i środków można je zrealizować. Idealnym rozwiązaniem jest sytuacja, kiedy wokół zasadniczych interesów i celów polityki zagranicznej panuje całkowita (lub przynajmniej częściowa) zgoda. Często jednak zasadnicze problemy koncepcji polityki zagranicznej są przedmiotem kontrowersji politycznych, szczególnie gdy wymagają jednoznacznych rozstrzygnięć. W państwach demokratycznych kwestia polityki zagranicznej nie jest głównym przedmiotem kontrowersji podczas kampanii wyborczych, ponieważ główne siły polityczne starają się osiągnąć porozumienie w zasadniczych punktach¹².

Wybitne jednostki odgrywają niezwykle istotną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Istotne jest, aby miały znaczącą pozycję w strukturach władzy państwowej (szefowie państw lub rządów, przywódcy partii politycznych, ministrowie spraw zagranicznych i innych resortów) i potrafiły dla urzeczywistnienia swych programów zdobywać większość parlamentarną i poparcie społeczne. Ułatwia to uzyskanie autorytetu i zapewnienie ciągłości polityce zagranicznej ze strony ośrodka decyzyjnego¹³.

Istotne znaczenie ma jakość służby dyplomatycznej, która na różnych szczeblach zajmuje się realizacją polityki zagranicznej. W grę wchodzi tu system doboru, weryfikacji i zasady rotacji służby dyplomatycznej, poziom merytoryczny, predyspozycje indywidualne i kwalifikacje dyplomatów oraz ekspertów, utrzymanie sprawności organizacyjnej oraz wyposażenia centrali i placówek w nowoczesny sprzęt. Upadek autorytetu państwa na arenie międzynarodowej przynoszą takie zjawiska jak nepotyzm i korupcja¹⁴.

Uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) dzielą się na obiektywne i subiektywne. Na obiektywne składają się: ewolucja otoczenia zewnętrznego, pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych, charakter umów oraz zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Uwarunkowania subiektywne to:

¹⁰ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 126.

¹¹ R. Zięba, *op. cit.*, s. 27.

¹² E. Cziomer, *op. cit.*, s. 126–127.

¹³ *Ibidem*, s. 127.

¹⁴ *Ibidem*.

postrzeganie międzynarodowe państwa, koncepcje polityki zagranicznej innych państw oraz ich aktywność dyplomatyczna¹⁵.

Jednym z najistotniejszych uwarunkowań wydaje się ewolucja najbliższego otoczenia zewnętrznego, która wpływa szczególnie na politykę zagraniczną małych i słabych państw, uzależnionych od zmieniających się konstelacji międzynarodowych¹⁶. W dwudziestolecie międzywojennym ewolucja stosunków międzynarodowych była wyznaczana poprzez ścierające się tendencje obrony lub rewizji systemu wersalskiego. Po zakończeniu II wojny światowej głównym trendem ewolucji środowiska międzynarodowego była konfrontacja pomiędzy dwoma przeciwstawnymi blokami polityczno-wojskowymi. Stopień uzależnienia polityki zagranicznej państwa od trendów ewolucji sytuacji międzynarodowej bywa zróżnicowany. Warunkują go atrybuty siły państwa i możliwości oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Państwa dysponujące znaczącym potencjałem gospodarczym czy militarnym w mniejszym stopniu muszą liczyć się z uwarunkowaniami środowiska zewnętrznego – najbardziej niezależne politycznie są wielkie mocarstwa. Oddziaływanie trendów ewolucji stosunków międzynarodowych na politykę zagraniczną państw odbywa się w powiązaniu z oddziaływaniem uwarunkowań wewnętrznych¹⁷.

Pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych może być centralna, kluczowa lub peryferyjna. Rzutuje ona na jego role międzynarodowe, które przejawiają się na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, kontaktów społecznych, współpracy kulturalnej oraz współdziałania w innych dziedzinach. Są one uzależnione głównie od potencjału danego państwa, a przede wszystkim – od jego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁸.

Odłącznym problemem są umowy i zobowiązania prawnomiędzynarodowe oraz umiejętności wynegocjowania przez dyplomację danego państwa korzystnych umów bilateralnych i multilateralnych. Tradycyjną formę zabezpieczenia najistotniejszych interesów państwa w stosunkach międzynarodowych stanowią traktaty sojusznicze, układy o nieagresji oraz umowy o tworzeniu regionalnych i uniwersalnych organizacji bezpieczeństwa. Warto pamiętać o tym, że swoboda działania państw na arenie międzynarodowej jest ograniczona normami prawa międzynarodowego i zwyczajowego. W prawie międzynarodowym obowiązuje zasada dotrzymywania umów¹⁹. Na straży respektowania prawa międzynarodowego stoi też zasada wzajemności: państwo naruszające przepis tego prawa na szkodę drugiego państwa, z reguły spotyka się z podobnym naruszeniem prawa

¹⁵ K. Żarna, *Od Mečiaru do Dzurindy. Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Słowackiej w latach 1993–2002*, Rzeszów 2015, s. 28.

¹⁶ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 127.

¹⁷ R. Zięba, *op. cit.*, s. 31.

¹⁸ *Ibidem*, s. 32.

¹⁹ Reguła *pacta sunt servanda* (art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439 zał.).

przez stronę pokrzywdzoną. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podejmowane są wysiłki w sprawie zorganizowania sankcji za łamanie prawa międzynarodowego. Istotne znaczenie mają normy powszechnego prawa międzynarodowego. Mają one moc obowiązującą bezwzględnie i nie mogą zostać uchylone na podstawie umowy międzynarodowej²⁰.

Percepcja międzynarodowa państwa to sposób jego postrzegania przez rządy, parlamenty, społeczeństwo i media innych państw czy też całą społeczność międzynarodową. Zagadnienie to wiąże się z funkcjonowaniem historycznych i współczesnych uprzedzeń oraz ocen pozytywnych. Bardzo często percepcja międzynarodowa państwa jest konsekwencją zarówno błędów popełnianych przez elity w polityce wewnętrznej i zagranicznej, jak i zachowań obywateli²¹.

Prawidłowe formułowanie własnych interesów i celów politycznych wymaga poznania koncepcji polityki zagranicznej innych państw. Chodzi o zdobycie wiarygodnej i wyselekcjonowanej wiedzy na ten temat oraz o wyciągnięcie właściwych wniosków i wykorzystanie ich do własnych celów. Wymaga to wykorzystania wiedzy ekspertów, pracowników naukowych, publicystów i dyplomatów, posługiwania się analizą materii społeczno-politycznej oraz formułowania własnej taktyki postępowania²².

Ważną rolę odgrywa również aktywność dyplomatyczna innych państw, która zmusza ośrodek decyzyjny i placówki zagraniczne danego państwa do obserwacji jej celów, kierunków, formy i treści. Obserwacja musi być prowadzona w sposób ciągły na wszystkich płaszczyznach, ponieważ dopiero weryfikacja zebranych informacji i materiałów pozwala na właściwą ocenę deklarowanych i rzeczywistych zamiarów dyplomacji²³.

Położenie geopolityczne i bogactwa naturalne Republiki Słowackiej

Republika Słowacka jest państwem w Europie Środkowej o powierzchni 49 036 km², co klasyfikuje ją jako państwo małe zarówno z perspektywy europejskiej, jak i globalnej. Sąsiaduje z Polską na północy, z Ukrainą na wschodzie, z Austrią i Węgrami na południu oraz Czechami na zachodzie. Nie sąsiaduje z żadnym mocarstwem regionalnym, co mogłoby determinować jej politykę zagraniczną. Położenie geopolityczne od początku istnienia państwa wpływało na linię polityczną rządu w Bratysławie. Słowacja, która jeszcze w ramach Czechosłowacji przez kilkadziesiąt lat znajdowała się pod wpływem ZSRR, w obliczu nowych realiów poli-

²⁰ Do takich norm należą: zakaz użycia siły, zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne innych państw, zakaz handlu niewolnikami, zakaz ludobójstwa, zakaz zbrodni wojennych. Obecnie rośnie znaczenie międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, szeroko dyskutowana jest kwestia prawa do interwencji humanitarnej. Zob. R. Zięba, *op. cit.*, s. 32.

²¹ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 128.

²² *Ibidem*, s. 128–129.

²³ *Ibidem*, s. 129.

tycznych musiała poszukiwać nowej koncepcji polityki bezpieczeństwa. W związku z tym realnie wydawały się dwa warianty: orientacja w kierunku Moskwy lub integracja z Sojuszem Północnoatlantyckim. Położenie pomiędzy Polską, Czechami i Węgrami, a więc państwami, które wśród priorytetów polityki zagranicznej wymieniały integrację euroatlantycką, powodowało sytuację, w której Słowacja, gdyby znalazła się w orbicie wpływów Federacji Rosyjskiej, mogłaby być czymś w rodzaju „szarej strefy bezpieczeństwa” w zwartym obszarze państw należących do NATO. Stąd też, jak zauważa Robert Łoś, zainteresowanie tym państwem było nieproporcjonalnie duże w stosunku do jego wielkości²⁴.

Słowacja nie posiada bogatych złóż bogactw naturalnych. Wydobywa się tu węgiel brunatny, rudy manganu, niewielkie ilości rud żelaza, miedzi, rtęci, antymonu, magnezytu, kamienia budowlanego, ropy naftowej (około 2% zapotrzebowania). Na wschodzie znajdują się znaczne pokłady rudy uranu. Słowacja posiada również zasoby alginitu (wyjątkowe w skali światowej)²⁵. Wymienione bogactwa naturalne nie mają charakteru strategicznego dla gospodarki słowackiej, dlatego też jest ona uzależniona od dostaw z zewnątrz, szczególnie jeżeli chodzi o surowce energetyczne.

Determinanty historyczne

Kluczowy wydaje się determinant historyczny. Trudno jednoznacznie określić moment, od którego możemy mówić o narodzie słowackim. Wielu Słowaków podkreśla fakt, że państwo wielkomorawskie to pierwsza forma organizacji ich narodu. Idea ta jest lansowana przede wszystkim przez polityków związanych z ugrupowaniami nacjonalistycznymi. Można jednak zaryzykować tezę, że przejawy kształtowania się narodu słowackiego pojawiły za panowania cesarskiej austriackiej Marii Teresy. Jak zauważył Andrzej J. Madera, walka Słowaków o zachowanie tożsamości narodowej w XVIII i XIX w. nie należała do łatwych. Przeszkodą była mały odsetek wykształconej i świadomej inteligencji w społeczeństwie słowackim²⁶. W połowie XIX w., jak zaznaczył Rafał Kniotek, zaczęto przyjmować do wiadomości, że istnieje naród słowacki, gdyż funkcjonuje jego odrębny język, a grupa narodowa określana jako Słowacy ma odrębne cechy kulturowe²⁷. W narodach, które nie mają zbyt bogatych tradycji państwowości, częściej dominują tendencje nacjonalistyczne. Widać w tym miejscu wspólny mianownik Słowaków i narodów bałkańskich i jest to jednocześnie element bar-

²⁴ R. Łoś, *op. cit.*, s. 13.

²⁵ Alginit ma szczególnie duży potencjał do wykorzystania w rolnictwie, przy regeneracji środowiska oraz w kosmetyce i farmacji, między innymi dzięki zdolności zatrzymywania wody, zob. K. Żarna, *Od Mečiara do Dzurindy...*, *op. cit.*, s. 39.

²⁶ A.J. Madera, *Na drodze do niepodległości. Słowacki system polityczny w okresie transformacji*, Rzeszów 2001, s. 15.

²⁷ R. Kniotek, *Tożsamość narodowa Słowaków*, „Forum Europejskie” 2008, nr 15, s. 62.

dzo różniący Słowaków od Czechów, z którymi tworzyli przez wiele lat wspólne państwo, a którzy posiadają bogate tradycje państwowości.

Na początku X w. tereny Słowaczyny stały się obiektem rywalizacji Czech, Polski i Węgier. Ostatecznie ziemie słowackie na blisko tysiąc lat znalazły się w orbicie wpływów węgierskich. Węgrzy od początku XIX w. nasilili proces madziaryzacji terenów słowackich, którego apogeum miało miejsce po powstaniu dualistycznej monarchii Austro-Węgier. Polityka władz węgierskich wobec Słowaków w tamtym okresie w dużym stopniu wpłynęła na bilateralne relacje słowacko-węgierskie.

W latach 1918–1939 i 1945–1992 Słowacy tworzyli wspólne państwo z Czechami. U progu I wojny światowej, głównie dzięki staraniom Tomáša Garrigue Masaryka zaczęto lansować ideę czechosłowakizmu oraz utworzenia wspólnego państwa Czechów i Słowaków. Do urzeczywistnienia tej idei doszło na mocy postanowień umowy pittsburskiej. Na politycznej mapie Europy pojawiło się nowe państwo: I Republika Czechosłowacka. Słowacy pod względem potencjału ludnościowego byli zaledwie trzecią nacją w tym państwie po Czechach i Niemcach. Dużym problemem był deficyt elit intelektualnych i urzędniczych. Brak wykwalifikowanej kadry, którą przez lata tworzyli Węgrzy, spowodował sytuację, w której w ich miejsce przybywali Czesi. Z czasem zaczął rodzić się antagonizm czesko-słowacki. Jak zauważyli Anna Czyż i Sebastian Kubas, większość polityków czeskich, z Masarykiem na czele, odrzucała ideę urzeczywistnienia autonomii Słowacji. W maju 1919 r. w wypadku lotniczym zginął Milan R. Štefánik i w ten sposób szansa na doprowadzenie do realizacji umowy pittsburskiej zmalała niemal do zera²⁸. Niespodziewanie przed Słowakami otworzyła się szansa w 1938 r. Majowy i wrześniowy kryzys w Czechosłowacji doprowadził do upadku I Republiki. Determinantem, który w największym stopniu przyczynił się do tego faktu, była aktywność mniejszości niemieckiej skupionej wokół Partii Niemców Sudeckich (Sudetendeutsche Partei, SdP), działającej według wyraźnych wskazówek III Rzeszy. W wyniku eskalacji żądań wysuwanych przez Niemców sudeckich doszło do napięcia międzynarodowego zakończonego konferencją w Monachium pod koniec września 1938 r. Czechosłowacja została zmuszona do oddania na rzecz Niemiec pogranicznych terenów, na których skumulowane były fortyfikacje obronne i duże zakłady przemysłowe I Republiki. W tej sytuacji w razie jakiegokolwiek konfliktu los Czechosłowacji był przesądzony²⁹. Sytuację wykorzystali Słowacy i uzyskali autonomię. Zmieniono też nazwę państwa na Republikę Czesko-Słowacką (II Republika)³⁰.

²⁸ A. Czyż, S. Kubas, *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*, Katowice 2012, s. 36.

²⁹ K. Żarna, *Między Berlinem a Budapesztem. Sytuacja polityczna Niemców karpaccich w latach 1918–1939*, Toruń 2011, s. 129.

³⁰ *Ústavný zákon zo dňa 22. novembra 1938 o autonomii Slovenskej krajiny*, Z.z. 1938, nr 299.

W marcu 1939 r. rozegrały się wydarzenia, które doprowadziły do upadku II Republiki z jednej i powstania pierwszego państwa słowackiego z drugiej strony. W dniu 14 marca posłowie Sejmu Kraju Słowackiego, pod wyraźnym naciskiem Adolfa Hitlera, podjęli decyzję o utworzeniu Państwa Słowackiego. Było to państwo buforowe pozostające pod wpływem III Rzeszy. W 1940 r. zajmowało obszar 38 004 km² i było zamieszkiwane przez 2,6 mln osób. Funkcję prezydenta pełnił Jozef Tiso, a premiera – Vojtech Tuka. Ten jedyne przed 1993 r. własne państwo Słowaków budzi skrajne oceny: od wyraźnego klasyfikowania go jako państwo totalitarne i zbrodnicze po niemal apologetyzm³¹.

Według spisu powszechnego z 1939 r. Słowację zamieszkiwało 136 tys. Żydów. Jeszcze w okresie autonomii wprowadzono szereg uregulowań prawnych mających na celu ich zmarginalizowanie. W Słowacji przebywał wówczas Adolf Eichmann, który podczas spotkań z politykami słowackimi doradzał im, w jaki sposób „rozwiązać kwestię żydowską”³². Na początku pozbawiono ich możliwości sprawowania jakichkolwiek funkcji w administracji publicznej, armii, szpitalach (nie mogli np. wykonywać takich zawodów jak aptekarz czy adwokat). Konfiskowano ich majątek, a w 1940 r. podlegali przymusowi świadczenia pracy na rzecz państwa. Ograniczono im również dostęp do edukacji. Reszty praw pozbawił tę społeczność Kodeks Żydowski. Wkrótce po tym Żydów umieszczono w obozach koncentracyjnych, a w kwietniu 1942 r. władze słowackie rozpoczęły akcję deportacji o kryptonimie „Dawid”, w wyniku której kierowano ich do Terézina (Protektorat Czech i Moraw) bądź do obozów zagłady w Generalnym Gubernatorstwie. Akcja była finansowana przez władze słowackie, które za każdego wywiezionego Żyda płaciły III Rzeszy 500 marek niemieckich, co spotkało się z protestami w kraju oraz interwencją Stolicy Apostolskiej³³.

Po zakończeniu II wojny światowej doszło ponownie do stworzenia wspólnego państwa Czechów i Słowaków. Prezydent Edvard Beneš przyjął w polityce linię antywęgierską, czego efektem były dekryty ograniczające prawa Węgrów. Dekryty Beneša objęły również Niemców, którzy zostali wysiedleni³⁴.

³¹ Zob. *Slovenská republika (1939–1945)*, red. J. Bobák, Martin 2000; M. Lacko, *Dwura-mienny krzyż w cieniu swastyki. Republika Słowacka 1939–1945*, Lublin 2012.

³² Szerzej zob. K. Żarna, *Hitler – Henlein – Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy*, Przemyśl 2009, s. 131–135.

³³ I. Kamenec, *Židovská otázka na slovensku v čase druhej svetovej vojny*, [w:] *Emancipácia Židov – antisemitizmus – prenasledovanie v Nemecku, Rakúsko-Uhorsku, v českých zemiach a na Slovensku*, red. J.K. Hoensch, S. Biman, L. Liptak, Bratislava 1999, s. 139–146.

³⁴ Zob. też teksty źródłowe w monografii: Š. Šutaj, P. Mosný, M. Olejník, *Prezidentské dekryty Edvarda Beneša v povojnovom Slovensku*, Bratislava 2002, s. 93–158.

Czynnik ludnościowy w Republice Słowackiej

Niezwykle ważnym czynnikiem determinującym politykę zagraniczną jest czynnik ludnościowy: to, czy państwo jest jednolite, czy też ma charakter wielonarodowościowy. Republika Słowacka należy do państw o stosunkowo wysokim odsetku mniejszości narodowych w Europie³⁵. Szczególnie stanowisko rządu Vladimíra Mečiara wobec mniejszości, głównie romskiej i węgierskiej, wpłynęło na negatywny wizerunek Słowacji na arenie międzynarodowej i spowolniło proces akcesji tego państwa do struktur euroatlantyckich.

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1992 r. zawiera szereg postanowień, które regulują prawa i wolności przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych. W myśl art. 6 państwowym językiem urzędowym jest język słowacki, a używanie języków mniejszości w kontaktach urzędowych jest przedmiotem dalszej regulacji prawnej³⁶. Art. 33 zabrania dyskryminacji ze względu na pochodzenie³⁷. Najwięcej praw jest zawartych w artykule 34. Mniejszościom narodowym i etnicznym gwarantuje się rozwój, zwłaszcza prawo rozwijania własnej kultury wspólnie z innymi członkami mniejszości; prawo rozpowszechniania i otrzymywania informacji w języku macierzystym; prawo stowarzyszania się i zakładania instytucji oświatowych i kulturalnych; prawo pobierania nauki w języku macierzystym i używania go w kontaktach urzędowych³⁸.

Wyniki spisu powszechnego z 1991 r. pokazują, że Węgrzy zamieszkiwali południowe tereny Słowacji, bezpośrednio sąsiadujące z Republiką Węgierską. Największe skupiska ludności węgierskiej znajdowały się w kraju bańskobystrzyckim, bratysławskim, koszyckim, nitrzańskim i trnawskim. Narodowość tę deklarowało 567 296 osób. Populację Romów określa się szacunkowo na około 300, a nawet 500 tys., chociaż w spisie z 1991 r. deklarację przynależności do tej mniejszości złożyły 75 802 osoby³⁹. Wielu Romów deklarowało narodowość słowacką bądź węgierską z obawy przed prześladowaniami. Romowie zamieszkują przeważnie wschodnią część Słowacji. Jest to region słabiej rozwinięty gospodarczo, ze stosunkowo wysoką stopą bezrobocia. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się jeszcze w czasach Austro-Węgier. Węgrzy w XIX w. przesiedla-

³⁵ P. Podolák, *Národnostné menšiny v Slovenskej republike. Z hľadiska demografického vývoja*, Martin 1998, s. 12.

³⁶ *Ústava Slovenskej republiky*, Z.z. 1992, nr 460, art. 6.

³⁷ *Ibidem*, art. 33.

³⁸ *Ibidem*, art. 34.

³⁹ Na temat mniejszości romskiej w Słowacji zob.: E. Davidová, *Kvalita života a sociálni determinanty zdraví u Romů v České a Slovenské republice*, Praha 2011; M. Jakoubek, *Cikáni a etnicita*, Praha 2008; E. Krekovičová, *Medzi toleranciou a bariérami. Obraz Rómov a Židov v slovenskom folklóre*, Bratislava 1999; Ł. Kwadrans, *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wrocław-Wałbrzych 2008; A. Salner, *Rómske deti v slovenskom školstve*, Bratislava 2004; M. Vašečka et al., *Rómske hlasy. Rómovia a ich politická participácia v transformačnom období*, Bratislava 2002.

li Romów na tereny dzisiejszej wschodniej części Słowacji⁴⁰. Jak zauważył Juraj Mesik, Słowacja jest państwem o największej koncentracji Romów w Europie (populacja Romów w Rumunii jest większa, jednak są tam bardziej rozproszeni). Nie są oni populacją statyczną – około 55% słowackich Romów nie przekroczyło 18. roku życia. Taka struktura wiekowa wskazuje, że populacja Romów będzie wzrastać i będą oni stanowić w niektórych regionach większość⁴¹.

Mniejszość czeska zamieszkiwała teren całego państwa, nie można jednoznacznie określić regionu Słowacji, w którym jej przedstawiciele stanowiliby większość. W spisie powszechnym z 1991 r. narodowość czeską zadeklarowało 52 884 mieszkańców. Jeżeli chodzi o Rusinów, którzy nigdy nie posiadali własnego państwa, to zamieszkiwali oni zwarty obszar pogranicza Polski, Słowacji, Rumunii, Wojwodiny i Węgier. Największe skupiska mniejszości rusińskiej w Słowacji znajdowały się w kraju preszowskim. W spisie powszechnym z 1991 r. narodowość tą zadeklarowało 17 197 osób. Warto wspomnieć o postulatach części tej społeczności mających na celu odrodzenie tożsamości rusińskiej⁴². Jak zauważył Jan Jacek Bruski, część karpaccich Rusinów aspiruje do miana samodzielnej nacji. Przywódcy tego nurtu głoszą, że w Karpatach narodził się, czy raczej dojrzał wreszcie do istnienia, czwarty, obok Rosjan, Ukraińców i Białorusinów, naród Wschodniej Słowiańszczyzny. Ważne miejsce w tej koncepcji zajmują też środowiska diaspory – przede wszystkim tzw. Baczwańcy, potomkowie XVIII-wiecznych emigrantów, którzy osiedlili się na obszarze Wojwodiny, a także kilkuset tysięczna grupa Amerykanów o karpatoruskim rodowodzie. Bruski dodaje, że grupa świadomych narodo- Rusinów opowiada się za swą przynależnością do wspólnoty ukraińskiej, traktując koncepcję karpatoruską jako przejaw niezdrowego i najpewniej sztucznie zaszczonego separatyzmu⁴³.

Przedstawiciele mniejszości ukraińskiej zamieszkiwali głównie w kraju preszowskim. W 1991 r. narodowość tę zadeklarowało 13 281 osób⁴⁴. W kolejnych spisach powszechnych daje się zauważyć stopniowo malejącą liczbę Ukraińców, co jest przede wszystkim związane ze wzrostem świadomości Rusinów.

⁴⁰ P. Podolák, *op. cit.*, s. 30–42.

⁴¹ J. Mesik, *Jacy gadzowie, tacy Romowie*, „Gazeta Wyborcza”, 7.10.1999, s. 16.

⁴² Na temat Rusinów w Słowacji zob.: J.J. Bruski, *Rusini w Polsce i na Słowacji. Mean-dry świadomości narodowej*, [w:] *Świadomość narodowa w Polsce i Słowacji w XIX i XX wieku / Národné vedomie v Pol'sku a na Slovensku v XIX a XX storočí*, red. S. Bednarek, Wrocław 2003, s. 109–129; M. Gajdoš, S. Konečný, *Rusini a Ukrajinci na Slovensku v procesoch transformacie (1989–1995). Výber z dokumentov I*, Prešov 2005; T. Garton Ash, *Historia na gorąco. Eseje i reportaże z Europy lat 90.*, tłum. J. Piątkowska, Kraków 2000, s. 408–414.

⁴³ J.J. Bruski, *op. cit.*, s. 109–111. Por. prace kanadyjskiego historyka pochodzenia rusińskiego Paula Roberta Magocsiego: P.R. Magocsi, *Karpato-Rusini: obecny status i perspektywy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, R. 45, z. 7–12, s. 95–110; idem, *The Birth of a New Nation, or the Return of an Old Problem? The Rusyns of East-Central Europe*, „Canadian Slavonic Papers” 1992, nr 3, s. 199–223.

⁴⁴ M. Gajdoš, S. Konečný, *op. cit.*; P. Podolák, *op. cit.*, s. 48–62.

Spis z 1991 r. wykazał 5414 osób deklarujących narodowość niemiecką. To zaledwie 3% liczby osób tej narodowości zamieszkującej Państwo Słowackie w chwili jego powstania w 1939 r. W analizowanym okresie większe skupiska Niemców znajdowały się w powiatach: Gelnica, Koszyce-okolice i Prievidza⁴⁵. Polacy większe skupiska tworzyli w kraju preszowskim, głównie w powiecie Kieżmark i Poprad. W 1991 r. narodowość polską zadeklarowało 2659 osób⁴⁶. W rozproszeniu zamieszkiwała mniejszość żydowska. Podczas spisu z 1991 r. narodowość żydowską zadeklarowały 134 osoby⁴⁷. 6442 osoby zadeklarowały się w tym spisie jako Morawianie. Marek Waldenberg, mając na myśli Morawian i Ślązaków, zwraca uwagę na fakt, że często jest mowa o krystalizowaniu się odrębności narodowej społeczności uważanych za część istniejących narodów bądź w ogóle niemających do tej pory świadomości o charakterze narodowym⁴⁸.

Śłużba zagraniczna i dyplomacja Republiki Słowackiej

Nowo powstałe państwo, jak już wspomniano, zarówno jeżeli chodzi o powierzchnię, jak i potencjał ludnościowy, klasyfikuje się w grupie małych państw europejskich. Jak wskazują Alexander Duleba, Pavol Lukáč i Miroslav Wlachovský – analitycy z Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej – małe państwo w środowisku międzynarodowym charakteryzuje kilka czynników: niewielka siła militarna, relatywnie słaba pozycja międzynarodowa, interesy regionalne, wąski rynek wewnętrzny, słabe krajowe zasoby gospodarcze, które są zależne od koniunktury⁴⁹. Te czynniki wymuszają przyjęcie w polityce zagranicznej takiego państwa przemyślanej strategii. Głównym celem powinna być przynależność do międzynarodowych organizacji politycznych, gospodarczych i militarnych oraz realizowanie za ich pośrednictwem najważniejszych interesów państwa. Polityka zagraniczna powinna być realistyczna – musi opierać się na faktach i nie ulegać iluzjom, zwłaszcza przekonaniu o własnej wielkości. Republika Słowacka jest najmniejszym państwem spośród swoich sąsiadów. Jej polityka musi więc być aktywna – zmuszona jest dążyć do realizacji swoich interesów w porozumieniu z innymi państwami. Polityka zagraniczna musi być koordynowana – realizowana w porozumieniu kancelarii prezydenta z Radą Ministrów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, komisją spraw zagranicznych Rady

⁴⁵ Na temat mniejszości niemieckiej zob.: K. Žarna, *Hitler – Henlein – Karmasin...*, *op. cit.*; idem, *Między Berlinem a Budapesztem...*, *op. cit.*

⁴⁶ P. Podolák, *op. cit.*, s. 69–73.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 74. Zob. też: E. Krekovičová, *op. cit.*

⁴⁸ M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000, s. 25.

⁴⁹ A. Duleba, P. Lukáč, M. Wlachovský, *Zahraničná politika Slovenskej republiky. Výhľadiská, stav a perspektívy*, Bratislava 1998, s. 9–10.

Narodowej Republiki Słowackiej oraz poszczególnymi ministerstwami. Najważniejsze cele Republiki Słowackiej powinny mieć charakter długofalowy – ponad krótkofalowymi interesami drobnych grup.

W latach 1990–1992 działało Ministerstwo Stosunków Międzynarodowych Republiki Słowackiej, którego podstawowym zadaniem w realiach państwa federacyjnego było prezentowanie kultury słowackiej oraz nawiązywanie i rozwój współpracy międzynarodowej, głównie na poziomie regionalnym. Instytucja ta po 1 stycznia 1993 r. została przemianowana na Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Od samego początku działalności w nowo powstałym państwie resort ten musiał przezwyciężyć wiele trudności – jedną z najważniejszych były braki kadrowe. Sytuację utrudniał zarówno fakt, że większość pracowników zagranicznej służby dyplomatycznej podjęła pracę w czeskim MSZ, jak i brak perspektyw szybkiego pozyskania w miarę doświadczonych pracowników. Ponadto proces tworzenia tego tak istotnego i strategicznego dla dopiero co powstałego państwa ministerstwa, nie był wolny od wpływów politycznych, zwłaszcza ze strony premiera Mečiara, który od samego początku skutecznie dążył do kontrolowania pracy resortu i całej słowackiej polityki zagranicznej⁵⁰.

Istotnym determinantem polityki zagranicznej jest zasięg powiązań oraz obowiązujące prawo międzynarodowe. W przypadku Słowacji w pierwszym okresie jej istnienia duże znaczenie miały obowiązujące umowy bilateralne regulujące stosunki z poszczególnymi państwami. Było to nieodzowne – nowe państwo na arenie międzynarodowej musiało budować swoją pozycję na normalizacji stosunków z sąsiadami. Niezwykle istotną rolę odgrywały też organizacje międzynarodowe, których Słowacja chciała być częścią. Musiała jednak spełnić szereg wymagań (np. w postaci modyfikacji swojego prawa). Z kolei podpisanie i ratyfikowanie szeregu konwencji i paktów międzynarodowych zmuszało władze do respektowania przyjętych zobowiązań⁵¹.

Słowacja, w przeciwieństwie do swoich sąsiadów (z wyjątkiem Ukrainy), nie miała bogatych tradycji własnej państwowości, a co za tym idzie – doświadczeń związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej. W kontekście polityki zagranicznej najważniejsze były więc trzy cele: uzyskanie uznania międzynarodowego, stworzenie instytucji mogących prowadzić sprawną politykę zagraniczną oraz sformułowanie jej programu.

W specjalnej nocie dyplomatycznej, którą rząd słowacki przesłał innym państwom świata oraz w deklaracji parlamentu słowackiego z 3 grudnia 1992 r. akcentowano wolę akceptacji zasad regulujących stosunki międzynarodowe,

⁵⁰ *Ibidem*, s. 10–12.

⁵¹ Istotne znaczenie miały konwencje chroniące prawa człowieka – ich podpisanie szczególnego wymiaru nabrało w okresie rządów Vladimíra Mečiara (1994–1998).

w tym dotyczących procesu rozbrojenia, budowy systemu demokratycznego oraz przestrzegania praw człowieka⁵².

Do dnia 1 maja 1993 r. Republika Słowacka została uznana przez 99 państw świata. Dla wizerunku nowo powstałego państwa istotny był pokojowy proces rozdzielenia Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. Miało to szczególnie wymiar w kontekście wydarzeń, które rozegrały się w pierwszej połowie lat 90. na Bałkanach. Stąd też nie budziło kontrowersji szybkie przystąpienie Słowacji do wielu organizacji międzynarodowych. Jeszcze w 1993 r. stała się ona członkiem KBWE (1 stycznia), Banku Światowego (16 stycznia), ONZ (19 stycznia) oraz Rady Europy (30 czerwca). 4 października podpisała umowę stowarzyszeniową ze Wspólnotami Europejskimi⁵³.

Słowacja, uzyskując uznanie międzynarodowe i zostając członkiem wielu organizacji międzynarodowych, osiągnęła podobny status jak Polska, Czechy i Węgry – państwa o znacznie bogatszym doświadczeniu w prowadzeniu polityki zagranicznej.

Od momentu powstania Słowacji trudno było jednoznacznie określić, gdzie znajduje się centrum wyznaczające kierunki jej polityki zagranicznej. Nie było to MSZ, na czele którego w latach 1993–1997 stało aż sześciu ministrów. W przypadku tak dużej rotacji trudno mówić o jakiejś ciągłości. Słaba pozycja ministra spraw zagranicznych w rządzie miała swoje poważne konsekwencje. Po pierwsze, w obliczu tak częstych zmian, zagraniczni partnerzy nie mieli z kim rozmawiać o długofalowych planach polityki zagranicznej Republiki Słowackiej. Po drugie, pojawił się też problem koordynacji współpracy z innymi resortami i parlamentem⁵⁴.

Jak wspomniano, MSZ powstało na bazie Ministerstwa Stosunków Międzynarodowych Republiki Słowackiej, którego aktywność w latach 1990–1992 była koordynowana za pośrednictwem federalnego MSZ w Pradze. Zasada podziału majątku Federacji pomiędzy Republiką Czeską a Republiką Słowacką w stosunku 2:1 odnosiła się również do majątku za granicą. Dzięki temu Słowacja była już na początku stycznia 1993 r. w stanie otworzyć swoje przedstawicielstwa w 53 państwach świata i utworzyć cztery stałe misje przy organizacjach międzynarodowych.

W porównaniu do sąsiadów, Słowacy mieli duży problem z deficytem kadr personelu dyplomatycznego. Na jakość powstającej praktycznie od nowa służby zagranicznej i dyplomatycznej zwraca uwagę Bogusław Pytlik. Była ona tworzona przez kadry bez większego doświadczenia, a podstawowym kryterium decy-

⁵² Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k parlamentom a národom sveta. Schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 3. decembra 1992, číslo 86, http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_k-parlamentom.htm [dostęp: 1.08.2018].

⁵³ Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky o členstve Slovenskej republiky v Rade Európy a prevzatí záväzkov z medzinárodných zmlúv. Schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 3. decembra 1992, číslo 85, http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_k-prevzatiu-zavazkov.htm [dostęp: 2.08.2018].

⁵⁴ A. Duleba, P. Lukáč, M. Wlachovský, *op. cit.*, s. 13.

dującym o naborze nie były często posiadane umiejętności, ale poglądy i preferencje polityczne⁵⁵.

Z drugiej strony przygotowanie wykwalifikowanych kadr i stworzenie systemu ich szkolenia wymaga czasu, którego Słowacy po prostu nie mieli. Dyplomaci, którzy zaczynali swoją zawodową drogę w socjalistycznej Czechosłowacji, byli w większości absolwentami moskiewskiego Państwowego Instytutu Stosunków Międzynarodowych i po listopadzie 1989 r. zostali zmuszeni do opuszczenia resortu. W Bratysławie przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Komeńskiego powstał Instytut Stosunków Międzynarodowych, który zorganizował studium podyplomowe przygotowujące przyszłych pracowników MSZ. Na Uniwersytecie Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy powstał Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, gdzie uruchomiono stacjonarne czteroletnie studia magisterskie. Studenci mieli odbywać staże w MSZ, kancelarii Prezydenta Republiki Słowackiej i Radzie Narodowej Republiki Słowackiej. Rząd zobowiązał się opracować program stypendialny dla osób chcących podjąć studia z zakresu stosunków międzynarodowych i dyplomacji w państwach członkowskich UE i USA⁵⁶.

Kolejną istotną kwestią było stworzenie solidnej bazy ekspertów, którzy opracowywaliby analizy i raporty dotyczące polityki zagranicznej. Taką funkcję pełniło wspomniane już Słowackie Stowarzyszenie Polityki Zagranicznej, Instytut Spraw Publicznych (Inštitút pre verejné otázky, IVO)⁵⁷ czy też Słowacka Akademia Nauk (Slovenská akadémia vied, SAV). Organizacje pozarządowe, jak IVO czy SFPA, były finansowane z grantów.

Uwarunkowania zewnętrzne

Jednym z głównych czynników zewnętrznych, który wpłynął na politykę zagraniczną Republiki Słowackiej, była „jesień narodów” – dekompozycja systemu politycznego funkcjonującego w Europie Środkowej przez kilkadziesiąt lat. Wydarzenia, które miały miejsce na przełomie 1989 i 1990 r. w Polsce, Czechosłowacji, na Węgrzech i w Niemieckiej Republice Demokratycznej, wzajemnie na siebie oddziaływały.

Nie byłoby natomiast „jesieni narodów”, gdyby do władzy w ZSRR nie doszedł Michaił Gorbaczow. Porzucił on doktrynę Breżniewa, pozwolił na liberalizację w polityce wewnętrznej, a przede wszystkim zasadniczo zmienił podejście do

⁵⁵ B. Pytlik, *Polityka zagraniczna Republiki Słowackiej w latach 1993–1998*, [w:] *Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią. Jubileusz 10-lecia Katedry Administracji Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH*, red. J. Osiński, Warszawa 2010, s. 228.

⁵⁶ A. Duleba, P. Lukáč, M. Wlachovský, *op. cit.*, s. 25–26.

⁵⁷ IVO – instytut stworzony z myślą o budowie społeczeństwa obywatelskiego – skupia ekspertów z różnych dziedzin. Jest również ważnym ośrodkiem analitycznym, którego zadaniem jest organizowanie konferencji i seminariów poświęconych głównym problemom polityki wewnętrznej i zagranicznej Republiki Słowackiej.

państw bloku wschodniego, w których skrzydła reformatorskie bez obawy radzieckiej interwencji mogły przeprowadzać zmiany⁵⁸.

Jednym z efektów zakończenia zimnej wojny było pojawienie się perspektyw współpracy transgranicznej. Pilnie strzeżone dotąd granice otworzyły się, czego konsekwencją była szansa na nawiązanie kontaktów pomiędzy regionami. Istotnym czynnikiem było również rozwijanie współpracy w ramach Euroregionów. W przypadku Słowacji współpraca ta była realizowana w ramach Euroregionu Beskidy (z Polską i Czechami), Euroregionu Białe Karpaty (z Czechami), Euroregionu Karpackiego (z Polską, Rumunią, Ukrainą i Węgrami), Euroregionu Pomoraví-Záhorie-Weinviertel (z Austrią i Czechami) i Euroregionu Tatry (z Polską).

Ważnym czynnikiem zewnętrznym był również rozwój współpracy regionalnej poprzez udział Słowacji w licznych organizacjach międzynarodowych, które powstawały w Europie Środkowej i Wschodniej. Można tu wymienić przede wszystkim Trójkąt Wyszehradzki / Grupę Wyszehradzką, Inicjatywę Środkowoeuropejską czy Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu.

Wreszcie niezwykle istotnym czynnikiem zewnętrznym była jasno sprecyzowana deklaracja państw Europy Środkowej i Wschodniej o dążeniu do integracji euroatlantyckiej. Większość państw regionu w swojej polityce zagranicznej akcentowała chęć akcesji do WE/UE i NATO.

Podsumowanie

Spośród determinantów polityki zagranicznej Republiki Słowackiej decydujące wydawały się czynniki historyczne. Blisko tysiącletnie uzależnienie od Węgier, a przede wszystkim proces mający za zadanie wynarodowienie Słowaków w dużym stopniu wpływał na relacje pomiędzy oboma państwami po 1993 r. Daje się w tym miejscu zauważyć różnice w porównaniu do stosunków czesko-słowackich. Pomimo faktu, że oba narody tworzyły wspólne państwo w latach 1918–1939 oraz 1945–1992 i to raczej Czesi mieli w nim uprzywilejowaną pozycję, nie rzutowało to na wzajemne relacje pomiędzy Republiką Czeską i Republiką Słowacką.

W momencie powstania Republiki Słowackiej dał się zauważyć wyraźny deficyt w jej kadrach służby zagranicznej i dyplomacji (większość czechosłowackiego personelu dyplomatycznego zasiliła czeski korpus dyplomatyczny), co miało duże znaczenie w kontekście kreowania od podstaw polityki zagranicznej. Słowacy stanęły w obliczu budowy swojej służby zagranicznej praktycznie od podstaw, co miało konsekwencje w pierwszych latach istnienia nowego państwa.

Trzecim istotnym determinantem był wielonarodowościowy charakter Republiki Słowackiej. Szczególne znaczenie miała stanowiąca blisko 10% ludności

⁵⁸ B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998, s. 18.

mniejszość węgierska, zamieszkująca pogranicze słowacko-węgierskie. W sytuacji naruszania praw wspomnianej mniejszości, stawała się ona ważnym instrumentem polityki zagranicznej Republiki Węgierskiej, a jej status wielokrotnie rzutował na relacje pomiędzy oboma państwami. W pierwszych latach istnienia Republiki Słowackiej wielokrotnie dochodziło do naruszeń praw mniejszości romskiej, której populacja w oficjalnym spisie powszechnym w 1991 r. była z pewnością niedoszacowana. Polityka władz słowackich wobec mniejszości romskiej i węgierskiej – obok pogorszenia bilateralnych relacji słowacko-węgierskich – wpłynęła w kolejnych latach na opóźnienie procesu akcesji Słowacji do UE i NATO.

Determinants of the foreign policy of the Slovak Republic

This article concerns the concept of determinants of the state's foreign policy and their presentation in the context of the influence on the foreign policy of the Slovak Republic. The author decided on determinants, which in his opinion had a key impact on the shape of Slovakia's foreign policy: geographical environment, historical factors, population factor, foreign service and diplomacy, as well as external conditions. The period of the beginning of the Slovak Republic's existence was analyzed. The following research hypotheses have been critically verified: among the determinants of Slovakia's foreign policy, historical factors seemed decisive, especially in the context of relations with Hungary. The second decisive determinant was the deficit in the staff of foreign service and diplomacy, which was important in the context of creating foreign policy from scratch. Finally, the third decisive factor was the multinational nature of this state.

Key words: foreign policy, Slovak Republic, determinants, international relations, Central and Eastern Europe

Determinanty polityki zagranicznej Republiki Słowackiej

Niniejszy artykuł przedstawia pojęcie determinantów polityki zagranicznej państwa oraz ukazuje ich wpływ na politykę zagraniczną Republiki Słowackiej. Autor wybrał te determinanty, które w jego ocenie miały kluczowy wpływ na kształt polityki zagranicznej Słowacji: środowisko geograficzne, czynniki historyczne, czynnik ludnościowy, służbę zagraniczną i dyplomację oraz uwarunkowania zewnętrzne. Analizie poddano okres początku istnienia Republiki Słowackiej. Krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: spośród determinantów polityki zagranicznej Słowacji, decydujące znaczenie miały: czynniki historyczne, szczególnie w kontekście stosunków z Węgrami; deficyt w kadrach służby zagranicznej i dyplomacji, co miało duże znaczenie w kontekście kreowania od podstaw polityki zagranicznej; wielonarodowościowy charakter tego państwa.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, Republika Słowacka, determinanty, stosunki międzynarodowe, Europa Środkowo-Wschodnia