

Cele polityki Polski wobec kryzysu politycznego na Ukrainie (listopad 2013 – luty 2014 r.)

Andrzej Szeptycki

Podpisanie przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską ustanawiającej Pogłębioną i Kompleksową Strefę Wolnego Handlu (DCFTA) było co najmniej od 2010 r. jednym z kluczowych celów polityki zagranicznej Polski w odniesieniu do Ukrainy, prezentowanym jako miara sukcesu polskiej polityki wschodniej i pośrednio naszej roli w UE. „Duże nadzieje wiążemy z listopadowym szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Za pełny sukces uznamy podpisanie umów – stowarzyszeniowej i o wolnym handlu z Ukrainą”¹ – mówił minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski prezentując w 2013 r. w Sejmie priorytety polskiej polityki zagranicznej. Rezygnacja przez Ukrainę z podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską (21 listopada 2013 r.), a następnie masowe protesty społeczne i będący ich następstwem kryzys polityczny na Ukrainie, wreszcie obalenie Wiktora Janukowycza stanowiły istotne wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej. Decyzja władz ukraińskich została uznana przez polską opozycję za przejaw fiaska ukraińskiej polityki Platformy Obywatelskiej². Polskim władzom zarzucano bierność wobec sytuacji na Ukrainie – przedstawiciele Polski mieli nazbyt późno odwiedzić Ukrainę po rozpoczęciu proeuropejskich protestów, a minister Radosław Sikorski niewystarczająco aktywnie zabiegać o nałożenie przez UE sankcji na ukraińskie władze³. Zaangażowanie polskiej dyplomacji w rozwiązanie kryzysu w jego końcowej fazie (porozumienia z 21 lutego 2014 r.), a następnie odsunięcie od władzy prezydenta Janukowycza tylko po części rozwiły te zastrzeżenia. Wątpliwości budziły zarówno treść zawartego porozumienia (wybory prezydenckie pod koniec roku),

¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku, 20.03.2013, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2013/.

² „Partyjna jatka w sprawie Ukrainy”. *Brudziński oskarża, Sikorski odpowiada*, 02.12.2013, <http://www.rp.pl/artykul/1069183.html>.

³ Zob. np. A. Duda (wywiad), *Oskarżam rząd o dotychczasową bierność w sprawie Ukrainy*, 02.12.2013, http://www.tokfm.pl/Tokfm/10,115170,15057784,Andrzej_Duda_rzecznik_PiS_oskarzam_rzad_o_dotychczasowa.html; Ryszard Czarnecki, *Sankcje czyli brak sankcji*, 25.01.2014, <http://gpcodziennic.pl/26892-sankcje-czyli-brak-sankcji.html>.

zwłaszcza że jeszcze w dniu jego podpisania prezydent Ukrainy uciekł ze stolicy, jak i sposób prowadzenia negocjacji przez polskiego ministra spraw zagranicznych (Sikorski groził liderom ukraińskiej opozycji, że jeśli nie podpiszą porozumienia, władze podejmą wobec nich bardziej radykalne działania)⁴. Artykuł nie obejmuje polityki Polski wobec Ukrainy w okresie agresji rosyjskiej przeciwko Ukrainie na Krymie.

Debata wokół polskiej polityki wobec ukraińskiego sąsiada każe zastanowić się, jakie były cele polityki Polski wobec Ukrainy podczas niedawnego kryzysu politycznego w tym kraju. Odpowiedź na to pytanie pozwoli na bardziej obiektywną ocenę działań polskich władz na przełomie 2013/2014, a zarazem na sformułowanie rekomendacji umożliwiających wypracowanie bardziej efektywnej z perspektywy Polski polityki wobec Ukrainy.

Istnieje szereg teoretycznych propozycji dotyczących klasyfikacji celów polityki zagranicznej państwa. Można zatem mówić o celach długookresowych (niekiedy utożsamianych z interesami narodowymi), średniookresowych i krótkookresowych, celach egzystencjalnych (raz jeszcze bliskich interesom), koegzystencjalnych (wspólnych dla większej grupy państw) i funkcjonalnych⁵. W odniesieniu do Polski ciekawe podejście proponuje Roman Kuźniar. Jego zdaniem polityka zagraniczna III RP miała na celu realizację czterech zasadniczych celów: odzyskanie suwerenności, zapewnienie Polsce bezpieczeństwa, dobrobytu, wreszcie pozycji na arenie międzynarodowej. Pierwsze trzy zostały zasadniczo zrealizowane wraz z wycofaniem wojsk rosyjskich (suwerenność), wejściem do NATO (bezpieczeństwo) i UE (dobrobyt). Czwarty stał się najważniejszym celem polskiej polityki zagranicznej, a zarazem polemik jej towarzyszących na przestrzeni ostatnich 10 lat⁶. Model Kuźniara w konstruktywny sposób łączy teorię z praktyką, dlatego warto przez jego pryzmat spojrzeć na politykę Polski wobec Ukrainy.

Suwerenność

Polscy politycy i komentatorzy chętnie sięgają po dwa cytaty. Pierwszy z nich często łączony z dorobkiem paryskiej „Kultury” sformułował jako pierwszy w 1920 r. Ignacy Daszyński: „nie może być wolnej Polski bez wolnej Ukrainy i wolnej Ukrainy bez wolnej Polski”⁷. Drugi rozwinął

⁴ R. Grochal, *PiS atakuje Sikorskiego. Czy to koniec ponadpartyjnego porozumienia w sprawie Ukrainy?*, 23.02.2014, http://wyborcza.pl/1,75478,15512121,PiS_atakuje_Sikorskiego_Czy_to_koniec_ponadpartyjnego.html.

⁵ R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, w: R. Zięba (red.) *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.

⁶ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.

⁷ W. Mędrzecki, *Polski Kijów 1900-1921*, w: B. Berdychowska, O. Hnatiuk (red.), *Polska. Ukraina. Osadczuk*, Lublin 2007, s. 122.

w swoich pracach Zbigniew Brzeziński: „zachowując kontrolę nad Ukrainą, Rosja mogłaby dalej aspirować do roli przywódcy ekspansywnego imperium eurazjatyckiego (...). Odrzucenie przez Ukrainę przeszło trzystu lat imperialnej dominacji Rosji oznaczało utratę kontroli nad potencjalnie bogatym regionem przemysłowym i rolniczym oraz pięćdziesięcioma dwoma milionami ludzi wystarczająco bliskich Rosjanom pod względem narodowościowym i religijnym, aby uczynić Rosję mocarstwem wielkim i wpływowym”⁸.

Warto zastanowić się, jak te dwie tezy przekładają się na niedawną sytuację. Nie ulega wątpliwości, że kryzys polityczny stanowił zagrożenie dla suwerenności Ukrainy. Mówił o tym w jednym z niedawnych wywiadów minister Sikorski, stwierdzając że postulat ukraińskich władz, by podjąć trójstronne rozmowy UE – Ukraina – Rosja to w istocie kwestia „filozofii definiowania [własnej] suwerenności”⁹. Desuwerenizacja Ukrainy stanowiłaby też jednak istotne wyzwanie dla Polski.

Federacja Rosyjska od rozpadu Związku Radzieckiego dąży do podtrzymania i/lub zwiększenia zależności łączących Ukrainę z Rosją¹⁰. Jej działania obejmują ukraiński system polityczny, gospodarkę, sektor obrony, społeczeństwo, kulturę, wreszcie politykę zagraniczną. Na płaszczyźnie wewnątrzpolitycznej władze rosyjskie wspierają ukraińskich polityków postrzeganych jako prorosyjscy, natomiast starają się osłabić tych uważanych za przeciwnych Federacji Rosyjskiej (Wiktor Juszczenko). Dążą również do implementacji na Ukrainie antydemokratycznych rosyjskich wzorców ustrojowych, co upodobni Ukrainę do Federacji Rosyjskiej, ograniczy jej możliwości współpracy z krajami zachodnimi i w efekcie – wzmocni zależność od Rosji. Na płaszczyźnie ekonomicznej, Rosja wykorzystuje przede wszystkim uzależnienie Ukrainy od rosyjskich dostaw surowców energetycznych i rosyjskiego rynku zbytu. Sabotuje próby ograniczenia zależności od dostaw rosyjskiego gazu (np. poprzez rozwój współpracy Ukraina – UE) i zachęca ukraińskie władze do utrzymania dotychczasowych schematów zależności, proponując okresowo „atrakcyjne” obniżki ceny za gaz. W sferze bezpieczeństwa i obrony najważniejszym przejawem uzależnienia Ukrainy jest obecność w tym kraju rosyjskiej Floty Czarnomorskiej – kilkunastu tysięcy rosyjskich żołnierzy rozlokowanych przede wszystkim na etnicznie rosyjskim Krymie. W sferze społecznej Rosja stara się wykorzystać

⁸ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 114.

⁹ R. Sikorski (wywiad), *Granice unijnej soft power na Ukrainie*, 03.12.2013, <http://www.krytyka-polityczna.pl/artykuly/ukraina/20131203/sikorski-granice-unijnej-soft-power-na-ukrainie>.

¹⁰ Szerzej zob. A. Szeptycki, *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*, Warszawa 2013.

przede wszystkim sympatię jaką cieszy się (a przynajmniej cieszyła) w ukraińskim społeczeństwie i głębokie podziały regionalne cechujące Ukrainę. Federacja Rosyjska gra na dezintegrację Ukrainy, starając się związać z sobą tradycyjnie prorosyjskie południowe i wschodnie obwody kraju. W sferze kultury Rosja dysponuje czterema zasadniczymi narzędziami – językiem rosyjskim (oficjalnie posługuje się nim jako ojczystym 29% mieszkańców Ukrainy, ale w praktyce są to zaniżone dane), wciąż popularną na Ukrainie poradziecką historiografią kładącą nacisk na związki łączące oba państwa, religią prawosławną, szczególnie w wersji reprezentowanej przez Ukraiński Kościół Prawosławny (Patriarchatu Moskiewskiego), oraz rosyjskimi i rosyjskojęzycznymi mediami dostępnymi na Ukrainie. W sferze polityki zagranicznej Rosja chce uniemożliwić Ukrainie rozwój współpracy z instytucjami zachodnimi i skłonić do zaangażowania się w proces reintegracji obszaru poradzieckiego.

Wydarzenia ostatnich trzech miesięcy są doskonałą ilustracją rosyjskiej polityki. Federacja Rosyjska nakłoniła Ukrainę do rezygnacji z podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Kolejnym krokiem miała być z perspektywy Rosji akcesja Ukrainy do Unii Celnej, która ściślej zwiąże oba kraje, zapewniając Federacji Rosyjskiej dominującą pozycję nad Ukrainą, dzięki istniejącym w ramach UC rozwiązaniom instytucjonalnym¹¹. Aby osiągnąć swe cele, Rosja wykorzystwała uzależnienie ekonomiczne Ukrainy (sierpniowa blokada ukraińskiego eksportu do Rosji, grudniowe porozumienia moskiewskie zakładające warunkową obniżkę ceny za rosyjski gaz i wykup przez Federację Rosyjską ukraińskich obligacji). Istotnym wyzwaniem stały się dla władz rosyjskich protesty społeczne na Ukrainie. Dlatego stały się one przedmiotem ostrej krytyki ze strony rosyjskich polityków i mediów. Władimir Putin stwierdził w grudniu, że przypominają one „pogrom” i próbę obalenia legalnego rządu¹². W interesie rosyjskich władz leżała eskalacja kryzysu na Ukrainie i potencjalnie jego krwawe – byle skuteczne – rozwiązanie przez ukraińskie władze. Taki scenariusz uniemożliwiłby Wiktorowi Janukowyczowi dalszy dialog z Zachodem i skazałby go na dalsze uzależnienie od Rosji.

Podporządkowanie Ukrainy Rosji należałoby uznać za znaczący krok ku dekonstrukcji postzimnowojennego ładu w Europie i zakwestionowanie jego zasad, tak jak zostały one sformułowane na gruncie OBWE (zakaz dominacji, swoboda wyboru sojuszy, zakaz roszczenia sobie prawa do szczególnej odpowiedzialności za utrzymanie pokoju w regionie OBWE lub uważania części

¹¹ Por. Договор о Комиссии Таможенного союза (в ред. Протокола от 9.12.2010), Душанбе, 06.10.2007, http://tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/D_KTS.aspx.

¹² Пресс-конференция по итогам российско-армянских переговоров, 02.12.2013, <http://www.kremlin.ru/transcripts/19741>.

tego regionu za swoją strefę wpływów¹³). Federacja Rosyjska od lat 90. dążyła do uznania przez Zachód swoich szczególnych praw w odniesieniu do dawnej Europy Wschodniej czy krajów poradzieckich. Chciała uczynić z OBWE główną strukturę bezpieczeństwa, w ramach której funkcjonowałyby dwa mniejsze obszary – wschodni, w ramach którego główną rolę odgrywałaby Federacja Rosyjska i WNP oraz zachodni, obejmujący NATO i UE¹⁴. Rosyjska polityka była też bezpośrednio wymierzona w Polskę – wystarczy przypomnieć jej zdecydowany sprzeciw wobec członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim, czy bardziej ograniczone działania mające utrudnić poszerzenie UE (kwestia ruchu osobowego obwód kaliningradzki – Rosja)¹⁵.

W latach 90. polityka ta nie przyniosła wymiernych efektów. Sytuacja uległa zmianie w kolejnej dekadzie. W 2008 r. Rosja zablokowała objęcie Ukrainy i Gruzji Planem Działań na rzecz Członkostwa w NATO (szczyt w Bukareszcie) i praktycznie bezkarnie zbrojnie oderwała od tego drugiego kraju część jego terytorium (uznanie niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, stworzenie „stref bezpieczeństwa” wokół tych dwu *quasi*-państw). W 2009 r. prezydent Dmitrij Miedwiediew przedstawił projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim. Dokument stwierdzał, że wszelkie działania każdej ze stron w sferze bezpieczeństwa (w tym również na forum organizacji międzynarodowych i sojuszy) powinny być podejmowane z uwzględnieniem interesów bezpieczeństwa wszystkich innych stron¹⁶. Takie sformułowanie w praktyce dawałoby Rosji prawo weta w odniesieniu do działań Sojuszu, w tym również jeśli chodzi o przyjmowanie nowych członków. Projekt ten nie doczekał się realizacji ze względu na wstrzeźliwe stanowisko państw zachodnich. W 2013 r. Rosja osiągnęła jednak kolejny sukces, efektywnie blokując podpisanie przez Ukrainę (a także przez Armenię) umowy stowarzyszeniowej z UE.

Podporządkowanie Ukrainy byłoby kolejnym krokiem na drodze do rewizji postzimowojennego porządku. Krokiem ważnym, gdyż jak zauważył Brzeziński, w istotnym stopniu przywróciłby on Rosji wielkomocarstwową pozycję w regionie. Można tylko domniemywać, jakie byłyby kolejne cele polityki Federacji Rosyjskiej, jednak należy sądzić, że ważnym jej elementem by-

¹³ Deklaracja Lizbońska w sprawie modelu wspólnego i kompleksowego bezpieczeństwa w Europie XXI wieku, Lizbona, 03.12.1996, w: S. Bieleń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, s. 430.

¹⁴ H. Ognik, B. Wizmirska, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, w: S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Warszawa 2000, s. 116.

¹⁵ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Dokąd sięgają granice Zachodu? Rosyjsko-polskie konflikty strategiczne 1990-2010*, Warszawa 2010, ss. 9-17, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/poza_seria_1_pl.pdf.

¹⁶ Проект Договора о европейской безопасности, 29.11.2009, <http://kremlin.ru/news/6152>.

łaby odbudowa wpływów w Europie Środkowej. Rosja już prowadzi działania w tym kierunku – przede wszystkim w sektorze energetycznym. Wobec słabości NATO i wewnętrznych problemów, z jakimi boryka się Unia Europejska, członkostwo Polski w obu strukturach nie jawi się jako efektywna gwarancja przeciwko takiemu zagrożeniu.

W tym kontekście nie dziwi fakt, że polskie władze były przeciwne zbliżeniu ukraińsko-rosyjskiemu. Cel ten nie został bodaj nigdy otwarcie zwerbalizowany – zarówno dlatego, że próba wpływu na politykę zagraniczną Ukrainy zostałaby uznana za ingerencję w sprawy wewnętrzne tego kraju, jak i dlatego że otwarte postawienie tej sprawy przyczyniłoby się do pogorszenia relacji polsko-rosyjskich. Nie ulega jednak wątpliwości, że Polska i Rosja rywalizują na obszarze wspólnego sąsiedztwa¹⁷. Najważniejszym instrumentem była i pozostaje w tym kontekście perspektywa częściowej integracji Ukrainy z Unią Europejską w ramach umowy stowarzyszeniowej. Po pierwsze, reformy wymagane przez UE wzmocnią ukraińską gospodarkę, a przez to uczynią Ukrainę mniej podatną na wpływy Rosji. Po drugie, uczynią one ukraińskie życie polityczne i gospodarcze bardziej przejrzystym, co raz jeszcze ograniczy możliwość niejawnej ingerencji Rosji i jej agentów wpływu. Po trzecie, powstanie DCFTA uniemożliwi akcesję Ukrainy do Unii Celnej.

Bezpieczeństwo

Kryzys polityczny na Ukrainie niósł ze sobą cztery potencjalne zagrożenia dla Polski w sferze bezpieczeństwa, związane przede wszystkim z perspektywą destabilizacji państwa ukraińskiego, a także – w bardziej ograniczonym stopniu – ze wspomnianą już jego reintegracją z Federacją Rosyjską.

Zbliżenie ukraińsko-rosyjskie stanowiłoby istotne wyzwanie dla Polski na płaszczyźnie bezpieczeństwa. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zaowocowałoby ono zapewne, tak jak w przypadku Białorusi, faktyczną integracją militarną obu krajów. Obecnie Polska graniczy z Obwodem Kaliningradzkim (210 km) i Białorusią (418 km). Siły białoruskie faktycznie działają w strukturach i zgodnie ze standardami Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. We wrześniu 2013 r. obie armie przeprowadziły wielkie manewry „Zachód 2013” (22 tysiące żołnierzy), których głównym celem było przeciwiczenie działań przeciwko sąsiedzkim państwom NATO (Polska, republiki bałtyckie)¹⁸. Włączenie Ukrainy do tej współpracy istotnie pogorszyłoby pozycję Polski – zarówno z powodów geostrategicznych (545 km wspólnej granicy), jak i ze względu na

¹⁷ K. Pełczyńska-Nałęcz, *op. cit.*, ss. 18-24.

¹⁸ A. Wilk, „Zachód 2013” – ćwiczenia z antynatowskiej integracji armii białoruskiej i rosyjskiej, „Analizy”, 25.09.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-25/zachod-2013-cwiczenia-z-antynatowskiej-integracji-armii-bialoruskiej-i>.

militarny potencjał Ukrainy (około dwustutysięczna, choć niedofinansowana armia; rozległy kompleks przemysłowo-militarny, już obecnie silnie powiązany z Rosją).

Konflikt wewnętrzny na Ukrainie o charakterze zbrojnym stanowiłby istotne wyzwanie przede wszystkim ze względu na możliwość masowego napływu do Polski uchodźców z Ukrainy. Na podstawie Konwencji dotyczącej uchodźców z 1951 r. uchodźca to osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa (...)”. Wspomniana konwencja i regulacje UE gwarantują uchodźcom i osobom ubiegającym się o taki status szereg praw, z których najważniejsze to zakaz wydalania lub zawracania¹⁹. Należy im również zapewnić odpowiednie warunki życia (zakwaterowanie, dostęp do ochrony zdrowia) i przeprowadzić postępowanie administracyjne dotyczące wniosków o status uchodźców²⁰. Unia Europejska oferuje państwom członkowskim pomoc w zakresie polityki azylowej, zwłaszcza w przypadku masowego napływu azylantów (tzw. tymczasowa ochrona²¹), niemniej główny ciężar spada na państwo, które musi ich przyjąć – w przypadku napływu uchodźców przez granicę polsko-ukraińską byłaby to Polska.

Polskie media kreśliły możliwość pojawienia się w Polsce „dziesiątek tysięcy uchodźców”, wskazując na fakt że w krótkim okresie Polska byłaby w stanie przyjąć zaledwie około tysiąca z nich i to przy zagęszczeniu istniejących ośrodków dla uchodźców. Gdyby przeznaczyć dla uchodźców ukraińskich również innego rodzaju placówki (internaty i bursy, koszary) dałoby się utworzyć do 150 tysięcy miejsc²². Taka liczba wydaje się prawdopodobna. W 1992 r. pod-

¹⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., „Dziennik Ustaw” 1991, nr 119, poz. 515.

²⁰ Zob. Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 06.02.2003, nr L 031, s. 18-25; Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 13.12.2005, nr L 326, ss. 13-33.

²¹ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 07.08.2001, nr L 212, ss. 12-23.

²² W. Głowacki, *Scenariusz: Fala uchodźców z Ukrainy. Polska nie zamknełaby granicy*, 27.01.2014, <http://www.polskatimes.pl/artykul/3308610,scenariusz-fala-uchodzcow-z-ukrainy-polska-nie-zamknelaby-granicy,id,t.html>.

czas wojny w Naddniestrzu z tej mołdawskiej prowincji uciekło co najmniej 40-100 tysięcy ludzi²³. W trakcie ostatniego znaczącego konfliktu wewnętrznego w Europie, jakim była wojna w Kosowie, swoje domy opuściło – w zależności od źródeł – od 700 tysięcy do ok. miliona uchodźców²⁴. Konflikt kosowski miał bardzo brutalny charakter, niemniej trzeba mieć na uwadze fakt, że ta dawna prowincja Serbii liczy sobie ok. dwu milionów mieszkańców, podczas gdy Ukraina – 45 mln, a jej zachodnia część (potencjalnie najbardziej narażona na represje ze strony reżimu Janukowycza) – blisko 10 mln²⁵. Nawet ograniczone działania militarne (nie wspominając o problemach ekonomicznych, takich jak wstrzymanie wypłat czy trudności w zaopatrzeniu) mogłyby zatem skłonić wspomniane uprzednio dziesiątki tysięcy osób do szukania schronienia w Polsce czy innych krajach UE sąsiadujących z Ukrainą. Wedle danych z 2010 r. koszt utrzymania jednego cudzoziemca ubiegającego się o azyl to ok. 40 złotych dziennie²⁶, co przy kilkudziesięciu tysiącach uchodźców oznacza wydatki rządu kilkudziesięciu milionów złotych w skali miesiąca i kilkuset milionów w skali roku.

Wojnodomowana Ukraina mogłaby doprowadzić do przekształcenia Ukrainy w państwo upadłe (*failed state*). Upadłość ukraińskiego państwa – zanik struktur państwowych, brak realizacji podstawowych funkcji państwa, niezdolność do zapewnienia sobie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego – zaowocowałaby szeregiem wyzwań i zagrożeń zarówno dla Ukraińców, jak i dla ich sąsiadów. Z jednej strony terytorium Ukrainy stałoby się dogodną platformą działań dla zorganizowanych grup przestępczych, terrorystów i innych tego typu podmiotów. Z drugiej możliwa byłaby penetracja Ukrainy przez państwa sąsiednie (Rosja) – zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia poprzez różnego rodzaju *government organized non-governmental organizations* (GONGOs). Upadek państwa ukraińskiego byłby dla Rosji dogodnym pretekstem do zwiększenia swojej obecności w tym kraju – oficjalnie w celu zapobieżenia dalszej destabilizacji, ochrony mniejszości rosyjskiej i ludności rosyjskojęzycznej itd. Wymagałby również zaangażowania na Ukrainie struktur euroatlantyckich – UE i NATO: przeprowadzenie tego typu operacji antykryzysowej byłoby znaczącym wyzwaniem dla obu organizacji, zwłaszcza

²³ M. Kosienkowski, *Ukraina wobec Naddniestrza*, Lublin 2009, ss. 28-29.

²⁴ Zob. np. J. Whitman, *The Kosovo Refugee Crisis: NATO's Humanitarianism versus Human Rights*, w: K. Booth (red.), *The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimensions*, Abingdon-New York 2000, ss. 164-183.

²⁵ Obliczenia własne na podstawie wyników ukraińskiego spisu powszechnego z 2001 r., www.ukrcensus.gov.ua.

²⁶ N. Rafalik, *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka) (stan prawny na dzień 31 grudnia 2011 r.)*, „CMR Working Papers”, Warszawa, marzec 2013, nr 55/113, s. 38, <http://www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/1808/>.

biorąc pod uwagę rozmiary Ukrainy i niską popularność, jaką Sojusz Atlantycki cieszy się w tym kraju²⁷.

W Europie nie ma państw upadłych – istnieją one lub istniały przede wszystkim w Afryce (Somalia), w mniejszym stopniu w Azji (Afganistan). Warto jednak rozważyć alternatywne następstwa konfliktu wewnętrznego, znane z historii współczesnej obszaru poradzieckiego, a mianowicie faktyczną secesję części terytorium Ukrainy przy jednoznacznym wsparciu Rosji (Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa) lub bez niego (Górski Karabach). W razie wojny domowej na Ukrainie secesji mogłaby hipotetycznie dokonać wroga Janukowyczowi zachodnia Ukraina lub jej część (Galicja). Rosja ze swej strony mogłaby natomiast wesprzeć tendencje separatystyczne na Zakarpaciu.

Ten pierwszy scenariusz jest relatywnie mało prawdopodobny. Mieszkańcy zachodniej Ukrainy są bowiem, niezależnie od krytycznej oceny reżimu w Kijowie, przywiązani do ukraińskiej państwowości²⁸. Warto natomiast odnotować, że powstanie czegoś na kształt państwa zachodnioukraińskiego zrodziłoby z polskiej perspektywy co najmniej dwa problemy. Po pierwsze, byłby to organizm biedniejszy od dzisiejszej Ukrainy. PKB na mieszkańca w zachodnich regionach to ok. 60% średniej krajowej²⁹. Wobec trudnej sytuacji gospodarczej i niełatwych relacji z pozostałymi regionami Ukrainy (a także z Rosją, o czym za chwilę), zachodnia Ukraina stałaby się zapewne źródłem masowej emigracji w kierunku państw UE. Po drugie, istotną, jeśli nie dominującą siłą polityczną w ramach takiej hipotetycznej jednostki geopolitycznej byłaby partia „Swoboda”, co mogłoby doprowadzić do nasilenia sporów z Polską na tle historycznym.

Scenariusz zakarpacki wydaje się bardziej prawdopodobny. Towarzystwo Rusinów Podkarpackich już na początku lat 90. zwracało się o pomoc do władz rosyjskich, domagając się uznania za odrębny naród i zaprzestania prześladowań przez administrację ukraińską³⁰. Jeden z liderów rusińskiej społeczności na Zakarpaciu, duchowny Ukraińskiego Kościoła Prawosławnego (Patriarchatu Moskiewskiego) Dmytro Sydor korzystał ze środków finansowych pochodzących pośrednio od rosyjskich władz; współpracował również

²⁷ Por. R. Kuźniar, *Tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 51.

²⁸ Wedle badań z 2007 r. za ukraińskich patriotów uważa się 60% mieszkańców zachodnich obwodów kraju i 36 – 46 pozostałych regionów. Zob. Формування спільної ідентичності громадян України: перспективи і виклики, „Національна Безпека і Оборона”, 2007, nr 9 (93), s. 19.

²⁹ Obliczenia własne na podstawie wyników ukraińskiego powszechnego spisu z 2001 r., www.ukrcensus.gov.ua; *Валовий регіональний продукт*, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vrp/vrp2008_u.htm

³⁰ W. Baluk, *Koncepcje polityki narodowościowej Ukrainy. Tradycje i współczesność*, Wrocław 2002, s. 252.

z „politechnologiem” Wiaczesławem Nikonowem, blisko związanym z Władimirem Putinem³¹. Można zatem sądzić, że Rosja wspierała jeśli nie separatyzm ukraińskich Rusinów, to przynajmniej nurt moskalofilski w ramach tej grupy etnicznej³².

Powstanie nowego (*quasi*) państwa w zachodniej części Ukrainy pociągnęłoby za sobą szereg negatywnych konsekwencji dla środkowoeuropejskich sąsiadów Ukrainy, w tym Polski. Byłby to krok na rzecz rewizji ładu postzimnowojennego w Europie, o czym była już mowa. Istnienie takiego quasi-państwa stanowiłoby również potencjalne źródło nowych konfliktów w regionie, tak jak problem Abchazji i Osetii Południowej doprowadził, piętnaście lat po ich faktycznym oderwaniu od Gruzji, do wojny rosyjsko-gruzyńskiej.

Nieuregulowany status granicy pomiędzy Polską (Słowacją, Węgrami) a nową hipotetyczną jednostką geopolityczną na wschodzie sprzyjałby nielegalnej migracji – nie tylko Ukraińców, ale i Rosjan czy emigrantów z państw azjatyckich, dla których obszar WNP jest ważnym szlakiem tranzytowym w kierunku Unii Europejskiej. Kolejnym wyzwaniem byłby zapewne przemyt. Ponadto istnienie takiego quasi-państwa sprzyjałoby niekontrolowanej proliferacji broni konwencjonalnej ze składów ukraińskiej armii, która mogłaby zasilić grupy przestępcze.

W tym kontekście nie dziwi fakt, że istotnym celem Polski w odniesieniu do ukraińskiego kryzysu pozostawała stabilność Ukrainy. W interesie Polski nie leżała eskalacja konfliktu – zarówno przez rządzących, jak i przez protestujących, nawet jeśli racje moralne stały po stronie tych ostatnich. Władzom polskim zależało na załagodzeniu sytuacji, później przerwaniu walk i wypracowaniu kompromisowego rozwiązania, nawet jeśli ten ostatni nie spełniałby w pełni oczekiwań demokratycznych sił na Ukrainie. Tym właśnie należy tłumaczyć pewną wstrzemięźliwość polskich władz w pierwszej fazie kryzysu czy też naciski polskiego ministra spraw zagranicznych na ukraińską opozycję w przededniu upadku Janukowycza.

Dobrobyt

Polski eksport na Ukrainę wyniósł w 2012 r. 17 mld złotych, czyli 2,8% całego naszego eksportu, natomiast import 8,3 mld złotych czyli 1,3%³³. W skali bezwzględnej nie są to znaczące liczby, niemniej należy odnotować

³¹ T. Kuzio, *SBU Stops Separatism in Its Tracks*, „Eurasia Daily Monitor”, 12.12.2008, [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=34266](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=34266).

³² W. Baluk, *op. cit.*, s. 254.

³³ *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2013*, Warszawa 2013, s. 118.

fakt, że wobec ogólnie negatywnej dynamiki polskiego eksportu znaczenie ukraińskiego rynku dla polskich przedsiębiorstw rośnie. Polska eksportuje na Ukrainę przede wszystkim wyroby przemysłu elektromaszynowego (29,2%), wyroby przemysłu chemicznego i tworzywa sztuczne (18,9%) oraz artykuły rolno-spożywcze (12,2%) – wzrasta rola tego ostatniego sektora, zwłaszcza jeśli chodzi o artykuły pochodzenia zwierzęcego. Sprowadza natomiast wyroby metalurgiczne, produkty mineralne, artykuły rolno-spożywcze³⁴. Łączna wartość polskich inwestycji bezpośrednich na Ukrainie sięga ok. 1 mld dolarów. Na Ukrainie zaangażowało się szereg polskich firm – PKO BP, PeKaO SA, PZU, Giełda Papierów Wartościowych, Barlinek, Cersanit, Can-Pack, Grupa Sobieski, Inter-Groclin i inne³⁵. Ukraina odgrywa również ważną rolę jako kraj tranzytowy dla rosyjskiego gazu eksportowanego do Polski i innych krajów Europy Środkowej, a także jako dostawca taniej siły roboczej dla państw UE.

Sytuacja prawno-polityczna i specyficzna kultura biznesu nie sprzyja prowadzeniu na Ukrainie działalności gospodarczej. Wśród ogólnych problemów, z jakimi borykają się zarówno krajowi, jak i zagraniczni przedsiębiorcy wymienić trzeba znaczącą korupcję, zmienność i niejasność przepisów prawnych, słabość wymiaru sprawiedliwości (zjawisko „raiderstwa” czyli nielegalnego przejmowania cudzych firm). W przypadku zagranicznych (polskich) przedsiębiorców istotne znaczenie mają trudności ze zwrotem nadpłaconego podatku VAT.

W tym kontekście z perspektywy Polski duże znaczenie miał ekonomiczny wymiar decyzji Ukrainy o orientacji jej polityki zagranicznej. Polska konsekwentnie opowiadała się za podpisaniem przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE przewidującej m.in. powstanie DCFTA – zarówno w miesiącach poprzedzających szczyt w Wilnie, jak i podczas trzymiesięcznego kryzysu politycznego na Ukrainie i po jego zakończeniu³⁶.

Powstanie DCFTA, choć wymagać będzie ze strony Ukrainy istotnych nakładów i wyrzeczeń może w istotnym stopniu przyczynić się do rozwoju gospodarczego tego kraju, co sprzyjać będzie wzrostowi importu, w tym z Polski. Polscy przedsiębiorcy zyskają łatwiejszy dostęp do ukraińskiego rynku zbytu. Wprowadzenie na Ukrainie istotnej części *acquis communautaire*,

³⁴ Wymiana handlowa pomiędzy Polską a Ukrainą, http://kiev.trade.gov.pl/pl/ukraine/article/detail,419,Wymiana_handlowa_pomiedzy_Polska_a_Ukraina.html.

³⁵ Polsko-ukraińska współpraca inwestycyjna, http://kiev.trade.gov.pl/pl/ukraine/article/detail,420,Polsko-ukrainska_wspolpraca_inwestycyjna.html.

³⁶ Zob. np. M. Kokot, *Min. Sikorski: Wraz z uwolnieniem Tymoszenko Ukraina wypełniła warunki konieczne do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE*, 24.02.2014, http://wyborcza.pl/1,75477,15517044,Min_Sikorski_Wraz_z_uwolnieniem_Tymoszenko_Ukraina.html.

zwłaszcza w takich obszarach jak prawo zamówień publicznych czy ochrona konkurencji stworzy też lepsze, pewniejsze warunki dla polskich przedsiębiorców już działających na Ukrainie. Ponadto firmy ukraińskie będą zmuszone do przyjęcia europejskich standardów, co zmniejszy ich relatywną przewagę wynikającą z niższych kosztów produkcji. Rozwój współpracy pomiędzy Ukrainą i UE w sferze energetyki (bardziej w ramach unijnej Wspólnoty Energetycznej niż DCFTA) zapewni większą stabilność dostaw rosyjskiego gazu i uchroni przed kolejnymi kryzysami energetycznymi, takimi jak te w latach 2006 i 2009. W średnim okresie poprawa sytuacji ekonomicznej na Ukrainie zaowocuje ograniczeniem presji migracyjnej ze strony tego państwa na Polskę. Jednocześnie powstanie Pogłębionej i Kompleksowej Strefy Wolnego Handlu Ukraina – Unia Europejska przyniesie też pewne wyzwania dla Polski. Reformy na Ukrainie będą wymagały istotnego wsparcia finansowego ze strony wspólnoty międzynarodowej – zwłaszcza UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Poza tym niektóre gałęzie ukraińskiej gospodarki mogą się stać poważną konkurencją dla polskich producentów, np. w sektorze rolno-spożywczym.

O ile podpisanie umowy stowarzyszeniowej i powstanie DCFTA przyniosłoby Polsce korzyści gospodarcze, o tyle alternatywna decyzja Ukrainy tj. akcesja do Unii Celnej współtworzonej przez Rosję, Białoruś i Kazachstan stanowiłaby dla Polski potencjalnie wyzwanie. Przede wszystkim oznaczałaby ona poddanie dwustronnej wymiany handlowej polsko-ukraińskiej wspólnym procedurom UC, czyli w istotnym stopniu uzależnienie jej od dobrej woli Rosji. Federacja Rosyjska niejednokrotnie w przeszłości wykorzystywała uzależnienie innych państw – zarówno WNP, jak i nowych państw członkowskich UE – od swego rynku zbytu. Pod koniec 2005 r. wprowadziła zakaz importu z Polski większości produktów żywnościowych, w tym mięsa. Był to jeden z elementów zaostżenia dwustronnych relacji po „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r. W odpowiedzi Polska zablokowała przyjęcie mandatu negocjacyjnego na temat nowego porozumienia UE – Rosja. Unia Europejska nie bez wahań udzieliła Polsce poparcia, co stanowiło istotny sukces naszego kraju w sporze z Rosją. Ograniczenia nałożone przez Rosję zostały po części złagodzone pod koniec 2007 r. do czego przyczyniła się bardziej koncyliacyjna postawa ze strony nowego polskiego rządu utworzonego przez PO i PSL. Polska natomiast zgodziła się podjęcie rozmów na temat nowego porozumienia UE – Rosja³⁷. W lutym

³⁷ A. Eberhardt, *Stosunki Polski z Rosją*, (w:) R. Kuźniar (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 2006, op. cit., s. 125 – 126; idem, *Stosunki Polski z Rosją*, (w:) R. Kuźniar (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 2007, Warszawa 2007, ss. 138-140; idem, *Polityka Polski wobec Rosji*, op. cit., ss. 146-150, 155-156.

2014 r. – w związku z chorobą świń na Litwie – Rosja i Białoruś podjęły na podstawie regulacji UC decyzję o wstrzymaniu importu wieprzowiny z całej UE. Decyzja ta w istotnym stopniu dotknęła polskich rolników³⁸. Potencjalnie utrudnienia w dostępie do ukraińskiego rynku związane z akcesją Ukrainy do UC stanowiłyby wymierny problem dla polskich eksporterów (w szczególności dla przedstawicieli sektora rolno-spożywczego).

Silniejsze uzależnienie Ukrainy od Rosji może pociągnąć za sobą podporządkowanie Gazpromowi ukraińskiego sektora energetycznego, w szczególności sieci przesyłowych, którymi rosyjskie surowce energetyczne trafiają do UE. Można sądzić, że poprzednia ukraińska władza rozważała takie rozwiązanie – służyć temu miałyby w szczególności zniesienie zakazu prywatyzacji Naftohazu Ukrainy i spółek zależnych³⁹. Takie rozwiązanie wzmocniłoby pozycję Rosji jako głównego dostawcy gazu do Polski i innych krajów Europy Środkowej; uniemożliwiłoby też realizację projektów szlaków transportu gazu i ropy omijających Rosję (ropociąg Odessa – Brody). Dzięki kontroli gazociągów biegnących przez Ukrainę, a także rozwojowi nowych szlaków przesyłowych (Gazociąg Północny) Rosja zyskałaby większą swobodę w doborze odbiorców swoich surowców, a jej wybór nie byłby zapewne wolny od uwarunkowań politycznych. Taka sytuacja miałaby negatywny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski.

Prestiż

Prestiż i pozycja międzynarodowa są celem najmniej uchwytnym, najtrudniej podatnym obiektywnej analizie. Z tego powodu działania w tym obszarze (nie tylko wobec Ukrainy) budzą największe spory na forum wewnątrzpolitycznym. To co władza uważa za działania na rzecz prestiżu i pozycji międzynarodowej Polski, opozycja z reguły uznaje za przedsięwzięcia służące promocji partii rządzącej i *vice versa*.

W odniesieniu do Ukrainy Polska chce wzmocnić swój prestiż i pozycję międzynarodową poprzez trojaki rodzaj działania. Po pierwsze, chce jawić się jako aktywny gracz międzynarodowy, ważny współtwórca polityki zagranicznej Unii Europejskiej, zwłaszcza jej polityki wschodniej. Po drugie, pragnie być postrzegana jako promotor demokracji i przemian ustrojowych. Po trzecie, stara się przekonać ukraińskich partnerów do zaakceptowania polskiej

³⁸ A. Kublik, *Rosja wykończy polskich rolników świńskim embargiem?*, 12.02.2014, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,15446640,Rosja_wykonczy_polskich_rolnikow_swinskim_embargiem_.html.

³⁹ W. Konończuk, *Rząd Ukrainy chce znieść zakaz prywatyzacji Naftohazu*, „Analizy”, 08.05.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-05-08/rzad-ukrainy-chce-zniesc-zakaz-prywatyzacji-naftohazu>.

wizji wspólnych dziejów (zwłaszcza w odniesieniu do okresu II wojny światowej) i rezygnacji z elementów pamięci historycznej uważanych za wrogich Polsce. Te dwa pierwsze elementy były widoczne w polskiej polityce wobec Ukrainy w okresie niedawnego kryzysu politycznego; ten trzeci występował jedynie w debacie publicznej.

Zainteresowanie Polski wschodnim sąsiedztwem UE wynika z obiektywnych uwarunkowań (związki historyczne, wspólna granica itp.), niemniej Polska stara się wykorzystać politykę wschodnią do wzmocnienia naszej pozycji na arenie międzynarodowej – zwłaszcza w UE. Pragnie być postrzegana jako ważny aktor w tym regionie. Polityka ta zaczęła się jeszcze przed akcesją do UE, niemniej kluczową rolę odegrały tu wydarzenia „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r. Aleksander Kwaśniewski cieszył się dobrymi kontaktami zarówno z ustępującym prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczumą⁴⁰, jak i liderem opozycji Wiktorem Juszczenką. Dlatego po sfalszowaniu drugiej tury wyborów prezydenckich na Ukrainie i wybuchu „pomarańczowej rewolucji” prezydent Polski mógł aktywnie włączyć się w rozmowy na temat pokojowego zakończenia konfliktu. Udało mu się przekonać do konieczności zaangażowania na Ukrainie partnerów z Unii Europejskiej. Rozmowy „okrągłego stołu” zaowocowały kompromisem politycznym – druga tura została powtórzona, nowym prezydentem Ukrainy został Juszczenko; jednocześnie znowelizowano konstytucję Ukrainy⁴¹. Sukces Kwaśniewskiego wzmocnił pozycję Polski w UE i zarazem przyczynił się do rozwoju dwustronnych relacji. Stał się też swoistą obsesją polskich polityków. Każdy kolejny kryzys polityczny na Ukrainie (nie tylko obecny, ale i te pomniejsze, jak w 2007 r., gdy Juszczenko wbrew konstytucji doprowadził do przedterminowych wyborów parlamentarnych) wywołuje pytania o potrzebę zaangażowania Polski. Zwłaszcza w czasie niedawnych wydarzeń na Ukrainie wizyta w Kijowie stała się obowiązkiem dla każdego polityka zajmującego się w kraju czy w UE polityką zagraniczną – zarówno dla tych z partii rządzącej, jak i opozycji.

Po 2004 r. polska polityka nie była już tak skuteczna. Polsce udało się skutecznie zainicjować program Partnerstwa Wschodniego. Był to pierwszy znaczący projekt Polski zaakceptowany przez UE, choć jego efektywność zasługuje na niejednoznaczną ocenę. Nie udało się natomiast zbliżyć Ukrainy do NATO (na szczycie w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. zapadła tylko ogólniko-

⁴⁰ Zob. Л. Кучма, *После Майдана. Записки президента 2005-2006*, Киев, Москва, 2007, ss. 177, 608.

⁴¹ M. Menkiszak, *L'engagement polonais en Ukraine au cours de la «Révolution orange»*, „Défense nationale”, październik 2005, ss. 128-138.

wa decyzja, że stanie się ona w przyszłości członkiem Sojuszu⁴², nie objęto jej jednak Planem Działań na rzecz Członkostwa (MAP)).

Te uwarunkowania wyjaśniają zaangażowanie Polski w rozwiązanie kryzysu na Ukrainie, zwłaszcza obecność ministra Sikorskiego w trójce przedstawicieli UE wysłanych 20 lutego 2014 r. w celu wynegocjowania porozumienia pomiędzy władzą i opozycją. Przebieg negocjacji, zwłaszcza argumenty stosowane przez przedstawiciela Polski, a także celowość samego porozumienia, które zdezaktualizowało się już po kilkunastu godzinach mogą budzić wątpliwości. Niemniej z bardziej ogólnej perspektywy negocjacje w Kijowie potwierdziły znaczenie pozycji Polski jako współtwórcy polityki wschodniej UE. Minister Sikorski, wspólnie ze swoimi odpowiednikami z Niemiec i Francji, udał się do stolicy Ukrainy na prośbę Wysokiej Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton⁴³; w imieniu UE zabiegał o rozwiązanie kryzysu na Ukrainie. Polskie zaangażowanie w pomoc Ukrainie zostało również zauważone przez Ukraińców, zdecydowanie bardziej niż w 2004 r. Dowodzi tego dobre przyjęcie Polaków podczas protestów na Majdanie, duża „widoczność” polskich polityków w ukraińskich mediach, a także – co nieco paradoksalne – prośba nowych władz Ukrainy o pomoc skierowana bezpośrednio do Polski. P.o. ministra finansów Jurij Kołobow wymienił *expressis verbis* Polskę obok Stanów Zjednoczonych, UE i MFW jako potencjalnych donatorów czy kredytodawców, od których wsparcia oczekuje Ukraina⁴⁴. To nowy element w ukraińskim dyskursie, który w przeszłości za kluczowych partnerów uważał – w różnej kolejności w zależności od czasu i rządzącej ekipy – UE, Stany Zjednoczone oraz Rosję.

Wsparcie dla demokracji w krajach poradzieckich, a także w ostatnich latach w krajach Afryki Północnej oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu wiąże się z etosem „Solidarności” silnie akcentowanym przez polskie władze. W odniesieniu do krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jest to również element rywalizacji z Rosją, o czym była już mowa. Instytucjonalnym wyrazem tej polityki jest działalność Fundacji Solidarności Międzynarodowej finansowanej przez MSZ czy zaangażowanie Polski na rzecz powstania unij-

⁴² Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Bukareszt, 03.04.2008, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?mode=pressrelease.

⁴³ Zob. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following the extraordinary Foreign Affairs Council on Ukraine, Brussels, 20.02.2014, 140220/03, http://eas.europa.eu/statements/docs/2014/140220_03_en.pdf.

⁴⁴ *Колобов заявив про наміри просити за кордоном \$35 мільярдів*, 24.02.2014, http://www.ukrinform.ua/ukr/news/kolobov_zayaviv_pro_namiri_prositi_za_kordonom_35_milyar-div_1910989,

nego European Endowment for Democracy, na czele którego stanął Jerzy Pomianowski.

Polska od początku kryzysu na Ukrainie przestrzegała władze ukraińskie przed stosowaniem rozwiązań siłowych⁴⁵. Negatywnie oceniła w szczególności antydemokratyczne ustawy przyjęte 16 stycznia przez Radę Najwyższą⁴⁶. Długo była natomiast niechętna wprowadzeniu przeciwko ukraińskim władzom sankcji, preferując działania, które miałyby skłonić strony ukraińskiego konfliktu do porozumienia. Powoływano się przy tym na doświadczenie z Białorusią, w przypadku której sankcje nie przyniosły wymiernych efektów. Takie stanowisko władze polskie zajmowały nawet po tym, jak w drugiej połowie stycznia w Kijowie zginęli pierwsi manifestanci⁴⁷. Dopiero dalsza eskalacja konfliktu w drugiej połowie lutego przyniosła zmianę tego stanowiska: Polska opowiedziała się za sankcjami⁴⁸. Odpowiednią decyzję dotyczącą selektywnych sankcji Rada UE podjęła 20 lutego⁴⁹. Stanowisko polskich władz wyraźnie różniło się od postawy społeczeństwa obywatelskiego, większości mediów, czy nawet władz samorządowych, które niemal od początku protestów deklarowały solidarność z protestującymi i organizowały pomoc dla Ukraińców. Już 4 grudnia 2013 r. stołeczny Pałac Kultury i Nauki został rozświetlony w barwach Ukrainy (*nota bene* za sprawą prezydent miasta Hanny Gronkiewicz-Waltz, wiceprzewodniczącej Platformy Obywatelskiej).

Ważną składową relacji polsko-ukraińskich jest dialog historyczny. Z perspektywy Polski chodzi tu przede wszystkim o okres II wojny światowej – tragedię wołyńską czy jak chcą inni zbrodnię wołyńsko-galicyjską. W latach 90. oba kraje starały się nie podejmować trudnych problemów historycznych, co znalazło wyraz w deklaracji prezydentów Aleksandra Kwaśniewskiego i Leonida Kuczmy, aby „pamiętać o przeszłości, ale myśleć o przyszłości”⁵⁰.

⁴⁵ Polski MSZ: „Przestrzegamy władze ukraińskie przed stosowaniem rozwiązań siłowych”, 30.11.2013, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15051038,Polski_MSZ___Przestrzegamy_wladze_ukrainskie_przed.html.

⁴⁶ M. Wojciechowski, *Oświadczenie ws. ustaw przyjętych na Ukrainie*, 17.01.2014, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_ws_ustaw_przyjetych_na_ukrainie.

⁴⁷ *Tusk: sankcje nie są przedmiotem naszej szczególnej uwagi*, 31.01.2014, http://wyborcza.pl/1,91446,15367261,Tusk__sankcje_nie_sa_przedmiotem_naszej_szczegolnej.html.

⁴⁸ *Tusk u Olejnik: Sankcje to sygnał, że dialog na Ukrainie de facto się skończył. Mówimy „dosyć”*, 19.02.2014, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15491822,Tusk_u_Olejnik___Mowiac_sankcje_mowimy_dosyc___Sankcje.html.

⁴⁹ Council conclusions on Ukraine. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 20.02.2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/141110.pdf.

⁵⁰ Wspólne oświadczenie Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy o porozumieniu i pojednaniu, Kijów, 21.05.1997, <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/nieokreslone/umowy-miedzynarodowe/393,dok.html>.

Od początku nowego stulecia władze obu państw podjęły działania na rzecz pojednania historycznego (obchody w Pawliwce, 2003 r.; w Pawłokomie, 2006 r.) – miały one jednak charakter powierzchowny i w istotnym stopniu polityczny (pojednanie w imię współpracy). Pod koniec kadencji Juszczynki doszło w tej sferze do regresu, m.in. w związku z decyzją prezydenta Ukrainy o nadaniu jednemu z przywódców Ukraińskiej Powstańczej Armii Stepanowi Banderze tytułu Bohatera Ukrainy. W tym kontekście istotnym wyzwaniem dla relacji dwustronnych była siedemdziesiąta rocznica zbrodni wołyńskiej w 2013 r. Na płaszczyźnie politycznej przyniosła ona radykalizację dwu dyskursów – polskiego i ukraińskiego – na temat wydarzeń z lat 1943-1944 (brak wspólnych obchodów na poziomie państwowym jak w 2003 r., uznanie przez polski Sejm zbrodni wołyńskiej za czystkę etniczną o znamionach ludobójstwa). Na poziomie społecznym większą aktywnością niż w przeszłości wykazały się zarówno środowiska radykalne, jak i zwolennicy dialogu (wspólna deklaracja Ukraińskiego Kościoła Grekokatolickiego i Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce)⁵¹.

Protest na Majdanie przyniósł nową, nieoczekiwaną odsłonę polsko-ukraińskiego sporu o przeszłość. Jednym z politycznych przywódców protestów stał się Oleh Tiahnybok, lider partii „Swoboda”, w przeszłości kultuwującej pamięć o żołnierzach UPA i negatywnie odnoszącej się do upamiętnienia ich polskich ofiar⁵². Zawołaniem Majdanu stało się hasło ukraińskich nacjonalistów „Chwała Ukrainie! Bohaterom chwała!” („Слава Україні! Героям слава!”). Nad Majdanem powiewały obok barw ukraińskich, czerwono-czarne flagi UPA. W Polsce początkowo nie zauważono tego zjawiska. Z czasem jego krytykę podjęły osoby związane ze środowiskami kresowymi, takie jak ks. Tadeusz Isakowicz-Zalewski, który krytycznie ocenił polskie wsparcie dla ukraińskich „neobanderowców”⁵³. Te głosy spotkały się jednak – zwłaszcza ze strony części prawicowych mediów – z negatywnym odzewem. Jak pisał jeden z publicystów „z dwojga złego wolę mieć za Bugiem wolną Ukrainę, nawet z banderowcami u steru, niż wielką, zjednoczoną Rosję, demokratyczną inaczej”⁵⁴. Inny wprost zauważył, że „słowa kapłana [Isakowicza-Zalewskiego] wpisują się w nurt kremłowskiej i janukowyczowej

⁵¹ Zob. A. Шептицький, *Волинь 2013*, P. Крамар (red.), *Український альманах 2014*, Варшава 2014, ss. 32-39.

⁵² T. A. Olszański, *Sukces wyborczy partii Swoboda – konsekwencje dla ukraińskiej sceny politycznej*, „Komentarze OSW”, 26.11.2012, nr 97, s. 8, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_97.pdf.

⁵³ *Podziękowanie od Tiahnyboka jest początkiem śmierci*, 08.12.2013, <http://www.isakowicz.pl/index.php?page=news&kid=8&nid=8787>.

⁵⁴ M. Wolski, *Dylematy*, 07.02.2014, <http://niezalezna.pl/51573-dylematy>.

propagandy, usiłującej ukazać wolnościowy ruch Ukraińców jako zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski i jej integralności terytorialnej⁵⁵. Polskie władze, inaczej niż w letnim okresie siedemdziesiątej rocznicy zbrodni wołyńskiej, nie zajęły w tej kwestii stanowiska.

* * *

W okresie kryzysu na Ukrainie polskim władzom przyświecały trzy konkretne cele – zapobieżenie reintegracji Ukrainy z Rosją, ustabilizowanie sytuacji w tym kraju, dalsze sprzyjanie zbliżeniu Ukrainy z Unią Europejską – które odpowiadały trzem celom ogólnym polskiej polityki zagranicznej (suwerenność, bezpieczeństwo, dobrobyt). Ten pierwszy cel nie został jednak otwarcie zwerbalizowany zarówno z obawy że byłoby to uznane za ingerencję w sprawę wewnętrzne Ukrainy, jak i dlatego że zaowocowałyby to pogorszeniem stosunków z Rosją. Zamiast o zbliżeniu ukraińsko-rosyjskim przedstawiciele Polski woleli mówić o perspektywach integracji Ukrainy UE, doskonale zdając sobie sprawę z faktu, że w praktyce są to dwie wykluczające się opcje.

Obawa przed destabilizacją Ukrainy i jej możliwymi konsekwencjami dla Polski doprowadziła do częściowej marginalizacji innych celów polskiej polityki wobec tego kraju, takich jak promocja demokracji czy dialog historyczny. Względy moralne nakazywały bardziej jednoznaczne wsparcie protestujących; polska pamięć historyczna kazałaby zapewne bardziej otwarcie odnieść się do „banderowskiej” symboliki Majdanu. Polskie władze wybrały jednak chłodną politykę opartą o interesy narodowe, która nakazywała przede wszystkim ustabilizować sytuację na Ukrainie i kontynuować jej zbliżenie z UE – nawet za cenę porozumienia z Janukowiczem i niezadowolenia polskiego i ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Dr Andrzej Szeptycki – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, stały współpracownik „Nowej Europy Wschodniej”. W 2013 r. wydał książkę *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności* (Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego).



⁵⁵ P. Żurawski vel Grajewski, *Antyukraińskie zaciętrzewienie*, 30.01.2014, <http://niezalezna.pl/51263-antyukraińskie-zaciętrzewienie>.

**The Goals of
Poland's Foreign
Policy: dealing with
the political crisis in
Ukraine
(November 2013-
-February 2014)**

Andrzej Szeptycki

Since at least 2010, the signing of the Ukraine–European Union Association Agreement and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement by Ukraine were key targets of Polish foreign policy regarding Ukraine. It was presented as a measure of Poland's Eastern Politics and, indirectly, of Poland's role in the EU. Ukraine's refusal to sign the Association Agreement (21 November 2013), the subsequent mass protests culminating in a political crisis, and, finally, the ousting of Viktor Yanukovich, were a significant challenge to Polish foreign policy. The decision of the Ukrainian authorities was regarded by the Polish opposition as a sign of what a fiasco the ruling Civic Platform's (PO) Ukrainian policy had become. The Polish government was accused of being passive in the face of events taking place in Ukraine; Polish representatives had been too slow to go to Ukraine after the start of pro-Euro-

**Политические
цели Польши
в политическом
кризисе
в Украине
(ноябрь 2013 год-
-февраль 2014 год)**

Андрей Шептицкий

Подписание Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом о создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (ДСФТА), по крайней мере, с 2010 г. являлось одной из ключевых задач внешней политики Польши в отношении Украины и представлена в качестве меры успеха польской восточной политики и роли Польши в ЕС. Отказ Украины от подписания этого документа (21 ноября 2013 г.), а затем массовые акции протеста, политический кризис в Украине и, наконец, свержение Виктора Януковича, представляет собой серьезную проблему для польской внешней политики. Негативное решение украинских властей было рассмотрено польской оппозицией в качестве провала украинской политики, проводимой партией «Гражданская платформа». Польские власти обвиняются в пассивности по отношению к ситуации в Украине - представители Польши

pean protest and Foreign Minister Radosław Sikorski's efforts to gain EU sanctions against the Ukrainian authorities were insufficient. The commitment of the Polish diplomatic corps to solve the crisis in its final phase (Agreement from 21 February 2014), and the subsequent removal of President Yanukovich from office, only partly assuaged these doubts.

The debate surrounding Polish policy regarding its Ukrainian neighbor requires reflection on what the goal of Polish policy towards Ukraine was during the recent political crisis in that country. Answering this question would allow for a more objective evaluation of the Polish government's actions throughout the turn of 2013-2014 and, at the same time, allow for recommendations and ideas to be formulated on how Polish foreign policy, in regard to Ukraine, might be more effective in the future.

The Polish Third Republic's foreign policy was intended to realize four basic goals: (1) regain independence, (2) assure Polish security, (3) prosperity and, finally, (4) gain Poland a position on the international stage. The first three points were essentially achieved along with (1) the withdrawal of Russian troops, and (2) entry into NATO and (3) the European Union. In the last 10 years, the 4th point has become the most important goal of Polish foreign policy, as well as the

слишком поздно посетили Украину после начала проевропейских протестов, а министр иностранных дел Радослав Сикорский недостаточно активно принимал участие в введении санкций ЕС в отношении украинских властей. Участие польской дипломатии в урегулировании кризиса на заключительном этапе (договор от 21 февраля 2014 г.), с последующим удалением от власти украинского президента Януковича, лишь отчасти развеяли эти сомнения.

Дебаты по этому поводу заставляют задуматься о целях польской политики по отношению к Украине во время недавнего политического кризиса в стране. Ответ на этот вопрос позволит более объективно оценить деятельность польских властей на рубеже 2013/2014 гг., а также сформулировать рекомендации для проведения более эффективной, с точки зрения польской политики, деятельности по отношению к Украине.

Внешняя политика Третьей Речи Посполитой должна была реализовать четыре основных цели: восстановление суверенитета Польши, обеспечение ее безопасности и процветания, а также позицию на международной арене. Первые три были в основном завершены, наряду с выводом российских войск (суверенитет), вступление в НАТО (безопасность) и вхождение в ЕС (благополучие). Четвертая цель стала самой важной

focus of much discussion. The author analyzes Polish foreign policy pertaining to Ukraine through the prism of this model.

для внешней политики Польши, а также сопровождающих ее споров за последние 10 лет. Автор через призму этой модели анализирует польскую политику в отношении Украины.

