



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

**FAE Policy Paper  
nr 20/2014**

**Adam KOWALCZYK**

# **Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania**



*Nie ulega wątpliwości, że ostatnie wydarzenia za wschodnią granicą RP stanowią jedno z największych wyzwań dla polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. Wyzwanie specyficzne, inne niż „ucieczka ze Wschodu”, której uwieńczeniem było przystąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999 r.) oraz Unii Europejskiej (2004 r.). W bezpośrednim otoczeniu Polski ma obecnie miejsce poważny konflikt zbrojny (określany często, nie bez racji, regularną wojną), którego uczestnikami są dwaj sąsiedzi RP – Ukraina oraz Federacja Rosyjska. W takiej sytuacji zasadne są pytania nie tylko o stan bezpieczeństwa naszego kraju, ale także o prowadzoną przez Warszawę politykę zagraniczną.*

### Podstawy teoretyczno-koncepcyjne polityki zagranicznej RP w latach 2007-2014

W świetle analizy dokumentów programowych rządzącej od 2007 r. Platformy Obywatelskiej, dorocznych expose aktualnego Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego, a także strategicznego dokumentu polskiego MSZ „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016” – można skonstatować, że polityka zagraniczna Polski w ostatnich latach oparta była na kilku strategicznych filarach. W kontekście „resetu ukraińskiego” najważniejsze wydają się być:

- traktowanie UE jako forum oraz narzędzia do realizacji polskich interesów, prezentowania polskiego punktu widzenia oraz budowania bezpieczeństwa energetycznego,
- pośrednictwo Brukseli we włączaniu wschodnich sąsiadów UE w procesy modernizacji politycznej, gospodarczej i administracyjnej, których finalnym skutkiem miało być otwarcie perspektyw członkostwa dla Ukrainy, Mołdawii czy Gruzji – głównym narzędziem do realizacji tego celu miał być opracowany przez Polskę i Szwecję w 2008 r. program Partnerstwa Wschodniego,
- strategiczne partnerstwo z Republiką Federalną Niemiec w sferze politycznej, ale także gospodarczej: RFN określany jest jako partner „kluczowy” i „najważniejszy”,
- postrzeganie NATO jako głównego instrumentu bezpieczeństwa RP; definiowanie relacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a UE jako kluczowych dla bezpieczeństwa świata „zachodniego”.



### Polityka zagraniczna Polski a kryzys ukraiński

Pomimo tego, iż konflikt rosyjsko-ukraiński trwa nadal, wydaje się, że można już podjąć pierwsze próby sprawdzenia skuteczności podstaw polityki zagranicznej prowadzonej przez Polskę w ostatnich latach. Zgodnie z przedstawionymi powyżej założeniami można poczynić kilka uwag o charakterze generalnym:

- Unia Europejska nie dysponuje wolą polityczną (a także skutecznym instrumentarium) do przygotowania, a następnie wdrożenia skutecznej odpowiedzi wobec agresywnej polityki Kremla. Celem polityki unijnej w zakresie nakładania kolejnych sankcji od samego początku nie był korzystny z polskiego punktu widzenia powrót do *status quo ante*, lecz zapobieżenie dalszemu rozlewowi krwi i „normalizacja” sytuacji. Egzemplifikacją odmiennego definiowania zagrożenia wynikającego z konfliktu na wschodniej Ukrainie jest brak wymiernego wsparcia najwyższych czynników unijnych dla polskiego pomysłu tzw. Unii Energetycznej. W tym kontekście ważny jest także aspekt zawirowań związanych z wyborem nowych władz UE (przewodniczący Komisji Europejskiej, przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), warunkuje on bowiem w pewnym stopniu możliwość prowadzenia skutecznej polityki UE. Na chwilę obecną niewiele jednak wskazuje na korzystne dla Polski nowe „rozdanie”, które pozwoliłoby na prowadzenie efektywniejszej z punktu widzenia interesów Warszawy polityki UE wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego.

- Partnerstwo Wschodnie, sztandarowy projekt polskiej dyplomacji, po szczycie w Wilnie w listopadzie 2013 r. pozostaje w stanie faktycznego zawieszenia. Nie jest tematem niniejszego tekstu podejmowanie próby oceny skuteczności polityki UE w ramach Partnerstwa Wschodniego, należy jednakże podkreślić, iż od blisko roku najważniejszy instrument realizacji polskich interesów na Wschodzie nie został poddany rekonceptualizacji. W konsekwencji, nadal nie wiadomo, przy użyciu jakich instrumentów Bruksela, a za nią Warszawa, chcą prowadzić politykę zbliżania Ukrainy, Gruzji czy Mołdawii do UE. Od listopada zeszłego roku nie została zresztą podjęta żadna dyskusja nt. perspektyw akcesji przez ww. państwa. Z drugiej strony, Umowy Stowarzyszeniowe, a wraz z nimi Umowy o Pogłębionej i Kompleksowej Strefie Wolnego Handlu zostały z Brukselą podpisane przez Kiszyniów oraz Tbilisi, Kijów podpisał już zaś „polityczną” część umowy. Tym niemniej po



## Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania

FAE Policy Paper nr 20/2014

Adam KOWALCZYK

upływie prawie 10 miesięcy od wileńskiego spotkania, UE nie wypracowała długoterminowej strategii redefiniującej cele wspólnoty europejskiej wraz ze sposobami ich realizacji. Skutkiem tego, nadal trudno przewidzieć czy podpisanie powyższych będzie warunkowało realne zbliżenie Ukrainy, Gruzji oraz Mołdawii do Unii Europejskiej.

- „Strategiczne” partnerstwo na linii Warszawa-Berlin przechodzi obecnie poważne perturbacje. Kryzys ukraiński unaoczniał daleko idącą rozbieżność strategicznych interesów RP oraz RFN. Berlin, pomimo deklaratywnego nieuznania aneksji Krymu, od samego początku kryzysu jest jednym z głównych „hamulcowych” w UE, jeśli chodzi o stopień reakcji na poczynania Kremla. Firmowana przez Franka-Waltera Steinmeiera oraz kanclerz Angelę Merkel zmodyfikowana odmiana „Ostpolitik”, której głównym celem ma być „deeskalacja”, jest niekorzystna z polskiego punktu widzenia. Skutkiem „deeskalacji” w rozumieniu Berlina ma być przerwanie walk na wschodzie Ukrainy (korzystne z medialnego punktu widzenia), co mogłoby doprowadzić np. do faktycznego usankcjonowania quasi-państw w postaci Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Zamrożenie (na skutek wspomnianej „deeskalacji”) konfliktu na wzór Naddniestrza czy Górskiego Karabachu skutkowałoby powstaniem „czarnej dziury” bezpieczeństwa w kraju sąsiadującym z Polską. Inne istotne punkty sporne to np. rozbieżny pogląd na stacjonowanie wojsk NATO w Polsce oraz państwach bałtyckich. W tym miejscu, z polskiego punktu widzenia, argumentacja Berlina jest po prostu nie do przyjęcia. Niemcy twierdzą konsekwentnie, że naruszałoby to ustalenia podjęte na linii NATO-Rosja zawarte w latach 90-tych. Warto przypomnieć, że umowa NATO-Federacja Rosyjska gwarantowała tej ostatniej, że Sojusz Północnoatlantycki nie będzie rozmieszczał w krajach Europy Środkowej na stałe swoich wojsk, a także baz wojskowych. Jednakże rząd niemiecki pomija przy tym fakt, że Moskwa jawnie łamie od wielu miesięcy prawo międzynarodowe oraz traktaty lub porozumienia, których sama była sygnatariuszem (choćbyby Memorandum Budapesztańskie).

- Zbliżający się szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Newport (4-5 września 2014 r.) może być najważniejszym po 1989 r. testem spójności polityczno-wojskowej tej organizacji w obliczu realnego zagrożenia niektórych członków NATO ze strony Federacji Rosyjskiej. Jak się wydaje, obecnie rysują się dwie przeciwstawne koncepcje dotyczące dalszego



kierunku i stopnia zaangażowania NATO w Europie Środkowej w kontekście kryzysu ukraińskiego. Jedną z nich, firmowaną m.in. przez Polskę, państwa nadbałtyckie czy Wielką Brytanię, zakłada wzmocnienie wschodniej „flanki” Sojuszu poprzez trwałą, a nie rotacyjną obecność żołnierzy NATO w krajach członkowskich sąsiadujących z Rosją. Przewiduje ona także budowę infrastruktury wojskowej (ew. rozbudowę już istniejącej), pozwalającej krajom Sojuszu na szybkie przyjęcie wojsk oraz zaopatrzenia na wypadek konfliktu zbrojnego z Federacją Rosyjską. Drugą koncepcję, której głównym orędownikiem jest Berlin, sprzeciwia się podejmowaniu kroków, które mogłyby zostać nieprzychylnie odebrane w Moskwie. Zwolennicy opcji nr 2 używają argumentu, że wzmocnienie wojskowej obecności w Polsce lub krajach nadbałtyckich niepotrzebnie zaogniałoby sytuację na linii NATO-Rosja. Warto podkreślić, że jest to argumentacja całkowicie niezrozumiała dla strony polskiej. Konkluzje szczytu NATO w Newport z pewnością będą miały fundamentalne znaczenie dla polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej RP. Nie da się wykluczyć, że przy skrajnie niekorzystnym dla Polski przebiegu spotkania państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego w Walii może być konieczne ponowne przyjrzenie się roli NATO jako gwaranta bezpieczeństwa Polski.

### Czas na alternatywę?

Zarysowane powyżej słabości podstaw polityki zagranicznej RP w ostatnich latach upoważniają do rozpoczęcia dyskusji nad nowymi kierunkami działania polskiej dyplomacji. Włącznie z poszukiwaniem nowych, potencjalnych sojuszników Warszawy na arenie międzynarodowej. W kontekście „resetu ukraińskiego” w polskiej debacie publicznej pojawiło się kilka koncepcji politycznych sojuszy, którym warto przyjrzeć się z bliska.

Państwami, które w opinii niektórych ekspertów mogłyby stać się bliskimi sojusznikami Warszawy, są Szwecja oraz Finlandia. Agresywna polityka Rosji w ostatnich latach spowodowała w tych krajach powrót do intensywnych dyskusji nad stanem ich bezpieczeństwa. Z jednej strony, subiektywne poczucie zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej może być czynnikiem sprzyjającym umacnianiu współpracy z Polską na szczeblu dyplomatycznym oraz w zakresie prowadzenia wspólnej polityki bezpieczeństwa. Tym niemniej mieszkańcy Szwecji oraz Finlandii nadal nie są zwolennikami wejścia do





## Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania

FAE Policy Paper nr 20/2014

Adam KOWALCZYK

międzynarodowych sojuszy wojskowych, takich jak NATO. Sztokholm i Helsinki ewentualnie pole do kooperacji w zakresie polityki bezpieczeństwa widzą raczej we wzmocnieniu współpracy bilateralnej, niż regionalnej. Oprócz tego, za czynniki hamujące budowanie silnego i spójnego bloku politycznego państw Morza Bałtyckiego uznać można m.in.: różne cele współpracy, różnice potencjałów czy też nieco odmienną percepcję bezpieczeństwa w Szwecji czy Finlandii. Tym niemniej, Warszawa powinna w dalszym ciągu podejmować próby budowy sieci powiązań z wybranymi państwami skandynawskimi. W Szwecji oraz Finlandii kwestia zagrożenia rosyjskiego jest od dłuższego czasu obecna w polityczno-medialnej agendzie.

Kolejnym krajem, który potencjalnie mógłby stanowić dla Polski wsparcie w zakresie tworzenia bezpieczeństwa w Europie Środkowej, jest Rumunia. Jak się wydaje, Bukareszt mógłby być przydatny zwłaszcza w kontekście polityki wschodniej Unii Europejskiej, ponieważ nie ma on sprzecznych z Polską interesów. Pomimo, iż Rumunia w skali Unii Europejskiej jest państwem zaledwie średnim, to jednak czynniki takie jak planowana (analogicznie do Polski) obecność w niej elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej, mogą być elementem spajającym współpracę na linii Warszawa-Bukareszt. Ponadto, otwarta na terytorium Rumunii w lutym b.r. amerykańska baza wojskowa nabiera jeszcze większego znaczenia w sytuacji militarnego konfliktu na Ukrainie. Władze rumuńskie, w sytuacji zagrożenia militarnego spowodowanego aneksją Krymu, już poprosiły USA o zwiększenie ilości żołnierzy stacjonujących w powyższej bazie. Wreszcie, w związku z kryzysem w Donbasie, rząd rumuński podjął decyzję o zwiększeniu budżetu wojskowego o 155 mln euro. Warszawa nie powinna ignorować tak jednoznacznych sygnałów.

W chwilę po bezprawnej aneksji Krymu przez Moskwę, w polskiej debacie publicznej pojawiły się liczne głosy mówiące o tym, że dobrym sojusznikiem Polski mogłaby być rosnąca w siłę Turcja. Potencjał polityczny, wojskowy, ekonomiczny, demograficzny oraz kulturowy Ankarę pozwala jej na projekcję swojej siły wobec każdego podmiotu politycznego w jej pobliżu – także Federacji Rosyjskiej. Dodatkowo, co nie bez znaczenia, Turcja dysponuje jedną z największych armii Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po aneksji Krymu polska strona wyrażała nadzieję na zbliżenie polskiego i tureckiego punktu widzenia w tej sprawie. Aby osiągnąć ów cel, prezydent RP Bronisław Komorowski udał się w marcu z



## Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania

FAE Policy Paper nr 20/2014

Adam KOWALCZYK

oficjalną wizytą do Ankarę. Niestety, pomimo rozmów dyplomatycznych, Turcja nie zaangażowała się w sposób widoczny w rozwiązanie konfliktu na Ukrainie. Wydaje się, że niezależnie od pro-ukraińskiej retoryki tureckich władz (i ewentualnego wsparcia humanitarnego czy dyplomatycznego), nie należy spodziewać się wymiernych reakcji Ankarę na konflikt rosyjsko-ukraiński. Eksperci i analitycy tureccy także nie widzą obecnie potrzeby silniejszego zaangażowania się w powyższy konflikt. Z drugiej jednak strony, z geopolitycznego punktu widzenia, Turcja traktuje agresję rosyjską jako zagrożenie swojej pozycji w regionie Czarnego. Dostrzega ryzyko zwiększenia w tym obszarze dominacji Rosji, do czego jako rosnące w siłę regionalne mocarstwo nie będzie chciała dopuścić. Dlatego też, pomimo dotychczasowej polityki praktycznego nieangażowania się w konflikt na linii Moskwa-Kijów, Ankarę może w przyszłości stać się dla Polski potencjalnie bliskim sojusznikiem.

Ostatnim, pojawiającym się w polskim dyskursie (nie od miesięcy, a od lat) kierunkiem nowego potencjalnego sojuszu Polski, jest zbliżenie się jej z państwami Europy Centralnej i próba zbudowania realnego, silnego sojuszu politycznego. Niestety, jeśli chodzi o środkowoeuropejski wymiar polskiej polityki zagranicznej, kryzys ukraiński bardzo boleśnie obnażył liczne pęknięcia i rozbieżne interesy państw tzw. V4. Głos Węgier, posiadających znaczącą mniejszość narodową na Ukrainie, a także będących uzależnionymi od Rosji w sferze energetycznej (także w aspekcie inwestycyjnym), nie pokrywa się z poglądem wyrażanym przez stronę polską. Można zaryzykować nawet stwierdzenie, że Budapeszt wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego będzie zajmować jawnie prorosyjskie stanowisko. Zdążyło się to już zresztą potwierdzić, czego przykładem były niedawne wypowiedzi Viktora Orbana. Premier Węgier jednoznacznie krytykował trzecią „falę” sankcji UE, jako tych, które szkodzą narodowemu interesowi Węgier. Jeśli chodzi o Słowację, wśród tamtejszych polityków brakuje woli politycznej do zaostrzenia kursu wobec Kremla. Robert Fico, obecny premier Słowacji, poddał krytyce politykę Kijowa w jego konflikcie z Moskwą, zauważając, że pogłębianie się tego kryzysu niekorzystnie wpływa na indywidualne interesy gospodarcze członków UE. Dodatkowo należy mieć w pamięci, że stosunki na osi Kijów-Bratysława należały już przed konfliktem w Donbasie do najwyżej poprawnych. Bardziej neutralne stanowisko w świetle konfliktu we wschodniej Ukrainie prezentuje dotychczas Praga, ale



## Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania

FAE Policy Paper nr 20/2014

Adam KOWALCZYK

mając na uwadze tradycyjne w ostatnich latach prorosyjskie nastawienie niemałej części elit politycznych nad Wełtawą można zaryzykować tezę, że Czechy nie będą w tym kryzysie stanowiły politycznego wsparcia dla Warszawy. Wydaje się, że jednoznacznym dowodem na brak możliwości zacieśnienia współpracy politycznej oraz w zakresie bezpieczeństwa w najbliższym czasie można uznać ostatni szczyt przywódców V-4, państw bałtyckich, Rumunii i Bułgarii w Warszawie. Na wspomnianym spotkaniu, ze względu na daleko idące rozbieżności interesów, nie wypracowano jednolitego stanowiska przed zbliżającym się szczytem NATO w Newport. Jedną z głównych kości niezgody był postulat polskiej strony o stałą, a nie rotacyjną, obecność żołnierzy NATO na polskim terytorium, co nie znajduje zrozumienia u pozostałych członków Grupy Wyszehradzkiej.

### Podsumowanie

Kryzys ukraiński, będący już *de facto* regularną wojną pomiędzy wojskami ukraińskimi i rosyjskimi, stanowi dla Polski największe wyzwanie w zakresie bezpieczeństwa po 1989 r. Zmieniające się dynamiczne międzynarodowe otoczenie Polski wymaga od nas zredefiniowania i ponownej konceptualizacji koncepcji polskiej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby móc z całą pewnością stwierdzić, że polityka zagraniczna RP powinna oprzeć się na nowym lub wyraźnie zmodyfikowanym paradygmacie, zaś Warszawa powinna włączyć się (a może zbudować od zera) zupełnie nowe osie sojusznicze. Nie ulega za to wątpliwości, że konflikt rosyjsko-ukraiński okazał się determinantem warunkującym - cytując Radosława Sikorskiego - „przyspieszenie historii”, zaś dotychczasowe doktryny polityki zagranicznej RP nie do końca sprawdziły się w nowo zaistniałych warunkach. W konsekwencji, w polskiej debacie na poziomie akademickim, eksperckim oraz politycznym muszą zacząć pojawiać się pogłębione dyskusje będące z jednej strony próbą ewaluacji dotychczas realizowanych doktryn, a z drugiej zaś przymiarką do poszukiwania nowych, potencjalnych sojuszników Polski na arenie międzynarodowej.





## Polityka RP wobec konfliktu na Ukrainie – szanse i wyzwania

FAE Policy Paper nr 20/2014

Adam KOWALCZYK

---

*Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji Amicus Europae  
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !*

---

### Kontakt

Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
„Amicus Europae”

Aleja Przyjaciół 8/5  
00-565 Warszawa

Tel. +48 22 622 66 33  
Tel. +48 22 622 66 03  
Fax: +48 22 629 48 16

email: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl), [www.fae.pl](http://www.fae.pl)

### FAE Policy Paper nr 20/2014

Polityka RP wobec konfliktu na  
Ukrainie – szanse i wyzwania

**Autor: Adam Kowalczyk**

Współpracownik Fundacji *Amicus Europae*.  
Doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk  
Politycznych UW. Pracował m.in. jako  
konsultant polityczny, a także koordynator  
projektów w Fundacji „Energia dla Europy”.  
Odbywał staże w Kancelarii Prezydenta RP i  
Sejmie RP. Obecnie pracuje jako analityk  
Fundacji Dyplomacja i Polityka.



Nadrzędną misją **Fundacji AMICUS EUROPÆ** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

**Do najważniejszych celów Fundacji należą:**

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.