



Raport: Wpływ konfliktu hipotetycznego ukraińskiego na Polskę jako członka UE
Politologia, PUW 2008
Wojciech St. Mościbrodzki,
www.wojmos.com wojmos@wojmos.com

Przebieg wydarzeń

30 stycznia	W związku w kolejnym problemem związanym z niestabilnym poziomem ciśnienia w gazociągu UE wystosowuje do rządu rosyjskiego notę protestacyjną. Kreml natychmiast odrzuca oskarżenie i uznaje, że winnym jest Ukraina, która po raz kolejny usiłuje skorzystać z gazu tranzytowego na własne potrzeby
31 stycznia	Rząd rosyjski na konferencji prasowej publikuje zestawienia, świadczące, że Ukraina kradnie dostawy przeznaczone dla UE. W związku z tym, że Rosja (Gazprom) ponosi z tego tytułu potężne straty, Kreml decyduje się na ponowne wstrzymanie dostaw i oferuje UE dodatkowe negocjacje. Czeska prezydencja apeluje o natychmiastowe przywrócenie dostaw związane z falą arktycznych mrozów (temperatura w Polsce sięga -35C).
1 luty	Prezydent Juszczenko wprowadza stan wyjątkowy na Ukrainie. Pojawiają się braki zasilania energetycznego (brownouty i blackouty). Pierwsze rozruchy. Temperatura na Ukrainie sięga -40C. UE apeluje o spokój, ale żąda natychmiastowego przywrócenia dostaw tranzytowych.
2 luty	Rozruchy na Ukrainie nasilają się. Negocjacje na linii UE-Rosja nie przynoszą rezultatu.
4 luty	Na terenie wschodniej Ukrainy eksplozja protestów skierowanych przeciwko prezydentowi Juszczenko.
5 luty	Na Krymie zawiązuje się samozwańczy Tymczasowy Rząd Republiki Krymskiej. Na jego czele staje Natalia Vitrenko, radykalna działaczka populistyczno-lewicowa, znana z organizowania antynatowskich demonstracji w 2006 roku. W odpowiedzi Kijów rozpoczyna przesuwanie oddziałów wojskowych w kierunku Krymu. Gaz nadal nie dociera – ani na Ukrainę, ani do Kijowa. Polska dyplomacja zaleca powstrzymanie się od wyjazdów na Ukrainę i apeluje do Polaków o powrót do kraju.
6 luty	Nieudany desant spadochronowy ukraińskich komandosów na sewastopolski port wojenny. Udaje im się przejściowo opanować największą jednostkę floty, krążownik raketowy Moskwa (okręt klasy Sława), jednak siły rosyjskie odzyskują kontrolę. Rosja uznaje, że na Ukrainie trwa konflikt zbrojny – jednostki specjalne przekraczają granicę, aby chronić instalacje tranzytowe gazu. Wybuchają walki. USA protestują przeciw pogwałceniu niepodległości Ukrainy. Podobnie postępuje Polska. Prezydent Kaczyński występuje z orędziem do narodu i apeluje do premiera o wniosek o wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w myśl Art. 229 Konstytucji RP. Premier Tusk oświadcza, że Polska chce działać w ramach Unii Europejskiej. Trwają gorączkowe konsultacje w łonie UE, ale brak jest nadal oficjalnego stanowiska. Polskie konsulaty oblężone przez Polaków i osoby o polskim pochodzeniu. Na granicach formują się wielokilometrowe kolejki, w których zdarzają się przypadki zamarznięcia (temperatura nocą spada do -35C). Próby nielegalnego forsowania granicy.
7 luty	Eskalacja napięcia. W zamachu bombowym ginie prezydent Juszczenko. Wojska rosyjskie kontynuują wkraczanie na teren Ukrainy od północy (przez Białoruś) i od wschodu. Na Ukrainie wschodniej Wiktor Janukowycz ogłasza, że czuje się w obowiązku przejąć rolę głowy państwa, jednocześnie prosi o zachowanie spokoju. Wysła też prośbę do Rosji o wojskową pomoc w celu koordynacji działań i opanowania chaosu. Rosja oskarża Polskę o prowokowanie napięcia i „nieodpowiedzialne działania zmierzające do destabilizacji sytuacji w regionie”. Przez granicę przetacza się fala uchodźców. Ochrona graniczna nie ma szans zapanować nad ich grupami i przystępuje do organizowania pomocy humanitarnej. Premier Tusk występuje o wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na terenie Polski południowo-wschodniej, prezydent podpisuje dekret. W polskiej polityce trwa ostry konflikt pomiędzy ośrodkiem prezydenckim a Radą Ministrów. UE wydaje oświadczenie, które kieruje odpowiedzialność za zaistniałą sytuację na samozwańczy Tymczasowy Rząd Republiki Krymskiej. Uznaje też zamach na Wiktora Juszczenkę za akt terroryzmu międzynarodowego.
8 luty	Wojska rosyjskie zajmują większą część wschodniej Ukrainy i od północy podchodzą pod Kijów. Julia Tymoszenko ogłasza, że nie uznaje posunięć Janukowycza i ewakuuje rząd do Lwowa. RB ONZ zablokowana przez Chiny i Rosję.
9 luty	Granice polski przekraczają setki tysięcy osób.

Data: 10.02.2009

Dla: komisja ds. stosunków zagranicznych

Przyczyna i charakterystyka problemu:

Z punktu widzenia stosunków międzynarodowych, sytuacja ma kilka wymiarów.

- ⊗ Po pierwsze, jest to naruszenie autonomii terytorialnej Ukrainy przez wkraczające wojska rosyjskie. Sytuacja ta oznacza powtórzenie się – lekko zmodyfikowanego – gruzińskiego scenariusza. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że Wiktor Juszczenko bezprawnie (w myśl ukraińskiej konstytucji) uznał się prezydentem. Polska stoi w obliczu wyboru, czy zaakceptować ten fakt, czy też czekać na rozwój sytuacji – choć w świetle prawa jest to uzurpacja, trzeba pamiętać, że w dającej się przewidzieć przyszłości sytuacja nie ulegnie zmianie. Pozostaje także kwestia ogłoszenia niepodległości Krymu – w odróżnieniu od Osetii Południowej Polskę łączą z tym regionem pewne więzy gospodarcze. W przyszłości więc może się okazać konieczna jakaś inicjatywa ze strony polskich władz – choćby w celu zagwarantowania interesów polskich obywateli i ich majątku.
- ⊗ Po drugie, mamy do czynienia z konfliktem wewnętrznym na terenie sąsiedniego państwa, polegającym na secesji znacznego terytorium (Krym) i groźbie utraty dalszego (Ukraina Wschodnia). Polska musi liczyć się z zagrożeniem dla jej obywateli przebywających na terenie Ukrainy, rodzin jej obywateli a także – działając jako jedno z państw członkowskich UE musi w miarę możliwości zapewniać pomoc tym, którzy z różnych względów nie mogą skontaktować się ze swoimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi. Oznacza to, że w warunkach sytuacji nadzwyczajnej polskie konsulaty i ambasady powinny wziąć na siebie ciężar reprezentowania interesów całej UE.
- ⊗ Po trzecie, tak w świetle faktów, jaki i w oparciu o oficjalne stanowisko UE, zamach na prezydenta Juszczenkę należy uznać za akt terrorystyczny. W związku z tym Polska powinna zająć twarde stanowisko na gruncie obrony fundamentów prawa międzynarodowego.
- ⊗ Po czwarte, rozwijająca się sytuacja na Ukrainie grozi paraliżem gospodarczym Polski (i Europy). O ile w przypadku dobrej koniunktury długoterminowej nawet dość poważne efekty zakłócenia rynku energetycznego mogłyby zostać zminimalizowane, o tyle w świetle spodziewanego kryzysu każde tąpnięcie jest znaczącym ryzykiem dla gospodarki. W przypadku Polski odcięcie dopływu gazu nie jest jeszcze krytyczne, co wiąże się z posiadaniem dość dużych rezerw (pamiętać jednak należy o ich uszczupleniu o ok. 30% podczas kryzysu w pierwszej połowie stycznia). Istnieje także możliwość pełniejszego wykorzystania własnych źródeł (choć jest to opcja czasochłonna i kosztowna – potrzeba przynajmniej 5 miesięcy dla podniesienia wydobywania do 25%). Znacznie gorzej sytuacja przedstawiać się będzie w państwach bałkańskich oraz w Niemczech, Austrii i Francji. Długotrwałe przerwy w dostawach odbiją się także na wskaźnikach makroekonomicznych Europy Zachodniej. Nakładające się problemy bieżące i nadchodząca recesja spowodują głębszą korektę polityki inwestycyjnej przedsiębiorstw. Wstępne szacunki zakładają, że wzrost gospodarczy Niemiec, Francji i Włoch może nawet spaść poniżej zera. W rezultacie, zmniejszą się potrzeby

importowe tych krajów na czym ucierpi Polska (warto podkreślić, że jest to efekt powiązania gospodarki Polski z makroekonomią UE, przy czym gdyby powiązanie to było słabsze, prawdopodobny kryzys byłby znacznie głębszy). Efekty załamania w największych państwach Unii dotrą do Polski z opóźnieniem – prawdopodobne jest, że stopa wzrostu PKB Polski utrzyma się na granicy 4% w pierwszej połowie roku, aby spaść do 1.2% w drugiej. W szacunkach tych uwzględniono, że nie nastąpi dalsza eskalacja konfliktu, a Ukraina nie rozpadnie się. Destabilizacja bezpośredniego sąsiada grożąca faktycznym rozpadem państwowości stwarza jednak niebezpieczeństwo załamania się bezpośredniej wymiany handlowej.

- ⊗ Po piąte, destabilizacja bezpośredniego sąsiada grożąca niesie ze sobą ryzyko politycznej destabilizacji regionu. Uaktywnienie się Rosji i jej agresywne działania (podobne do scenariusza gruzińskiego) stwarzają niebezpieczeństwo odwrócenia się przemian politycznych w Europie Wschodniej. Oznacza to załamanie się koncepcji politycznej Polski i UE dla tego regionu, a także odcięcie UE od możliwości budowy ewentualnych ropo- i gazociągów z terenów państw takich jak Kazachstan czy Azerbejdżan. W dodatku niepewna sytuacja Krymu wzmacnia napięcie w basenie morza Śródziemnego. Należy oczekiwać, że Moskwa poprze separatystyczne tendencje Rządu Tymczasowego i będzie kontynuować rozpoczętą akcję rozdawania rosyjskich paszportów.
- ⊗ Po szóste, kryzys ukraiński ma głęboki i tragiczny wymiar humanitarny. Już w tej chwili trwają masowe migracje ludności Zachodniej Ukrainy w kierunku granic Polski, należy także oczekiwać dalszych grupowych prób przekraczania granicy. Zjawisko to jest niezwykle niebezpieczne – ponieważ nieprzygotowani do zimowych warunków mogą zamarzać lub tracić orientację w terenie. Bardzo nasiliła się także działalność grup przestępczych, które oferują pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy, niejednokrotnie dokonując przy tym oszustw i zgwałceń. Wzrasta także zagrożenie handlem ludźmi – odnotowano już przypadki organizowania grup przerzutowych dla kobiet, które są następnie przewożone wbrew swej woli do domów publicznych na terenie Niemiec i Austrii. Po wtóre, znaczne nagromadzenie ludzi w nieprzygotowanym do tego terenie rodzi niebezpieczeństwo zachorowań (zwłaszcza, że uchodźcy są osłabieni i przemierzają) – grożących nawet wybuchem epidemii. Trzeba także podkreślić niewydolność administracji lokalnej w zapewnianiu higienicznych warunków, ciepłej stawy i miejsc noclegowych.
- ⊗ Po siódme, kryzys ukraiński grozi eskalacją konfliktu politycznego w Polsce. Należy oczekiwać, że obóz prezydencki, wsparty przez PiS będzie się starał akcentować konieczność daleko idącej pomocy (nawet militarnej), podczas gdy rząd (oraz PO+PSL a także SLD) będzie podkreślało, że jedyną drogą jest Unia Europejska. W skrajnej sytuacji może to doprowadzić do zaognienia sytuacji a nawet prób naginania Konstytucji.

Strategia działania:

Polska przede wszystkim powinna przedsięwziąć aktywne działania korzystając z możliwości, jakie daje jej uczestnictwo w Unii Europejskiej. W stosunku do Ukrainy, która jest dla Warszawy strategicznym

partnerem powinno się wykazywać daleko posuniętą przyjaźń. Przede wszystkim Polska powinna zdecydowanie postawić problemy wiążące się z ewidentnym złamaniem prawa międzynarodowego (zwłaszcza zasada samostanowienia) na forum Rady Europejskiej. Argumentem, którym powinno się wspierać polskie stanowisko jest długi związek Polski i Ukrainy, który sprawia, że Warszawa rozumie specyfikę wewnętrzną problematyki ukraińskiej. Warto też odwołać się do korzystnego z punktu widzenia Europy poparcia, jakiej przed i po Pomarańczowej Rewolucji udzielali Ukrainie polscy politycy – jak Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski czy Lech Kaczyński. W przypadku zapisów TL, należałoby przede wszystkim skierować wysiłek negocjacyjny w celu przekonania Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela.

Kolejnym ważnym krokiem jest koordynacja działań komunikacyjnych na terenach objętych walkami lub cierpiących na skutek niedoboru energii i ogrzewania. Dyplomacie poszczególnych krajów UE powinny nawiązać kontakt i bezzwłocznie wymieniać wszelkie informacje, które mogą być istotne dla działań zmierzających do ochrony obywateli UE i pomocy humanitarnej dla innych poszkodowanych. Istotną rolę miałyby tu skorzystać z Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która byłaby koordynowana przez Radę Europejską i mogła wziąć na siebie ciężar pracy operacyjnej.

Dal wywołania pożądanych skutków Polska powinna przedstawiać swoje stanowisko nie tyle jako opinię (nawet istotnego) kraju regionu, ale raczej jako przedstawiciela Unii Europejskiej. W zgodzie z TL byłoby akcentowanie jednolitości Unii poprzez podkreślanie jej osobowości prawnej. W praktyce mogłoby to oznaczać, że na przykład ewentualne porozumienie, czy mediacja byłaby zawierana przy udziale UE (a nie – państw członkowskich).

Otwartym pozostaje pytanie, czy Polska (i UE) może i powinna angażować się aktywnie w konflikt ukraiński. Przede wszystkim, trzeba zaznaczyć, że jakiegokolwiek działania (w tym humanitarne) mogą być przedsięwzięte jedynie na prośbę legalnych władz Ukrainy. W przypadku, gdyby nie został powołany następca Wiktora Juszczuki, a premier Julia Tymoszenko skierowała odpowiednią petycję, należałoby rozważyć możliwość utworzenia kanału pomocy humanitarnej. Polska – jako pojedynczy kraj – miałaby z takim zadaniem poważne kłopoty logistyczne i finansowe (choć mogłaby się teoretycznie ubiegać o mandat UE do podejmowania działań jako wskazane państwo członkowskie), podczas gdy cała UE może wypełnić takie zadania bez większego wysiłku. TL akcentuje tu zresztą rolę Agencji Obrony¹, która powinna mieć przygotowane scenariusze działania na taką okazję (zakładając, że powstałaby ona odpowiednio wcześniej, a sformułowane przez nią wskazówki dotyczące sił krajowych zostałyby wdrożone). W zależności od rodzaju i charakteru misji znajdowałyby tu zastosowanie Artykuł 28b, zezwalający na użycie sił UE w misjach humanitarnych i ratunkowych. Co więcej, UE mogłaby w myśl tego punktu udzielić siłom wiernym

¹ Jak z tego widać, rola Polski w tym kryzysie powinna poprzedzać jego pojawienie się. Przedstawiciele Warszawy powinni bowiem przewidzieć jeden ze scenariuszy i poddać go analizie na forum EAO. Pozwoliłoby to na przygotowanie odpowiednich działań a przede wszystkim na sformułowanie wskazówek dla reform sił państw członkowskich, które wzmacniałyby interoperacyjność i koordynację podczas realnych zajęć.

legalnemu rządowi UE wsparcia wojskowego i logistycznego (oczywiście pamiętając o ryzyku konfliktu zbrojnego z siłami Rosji).

Osobnym elementem jest tu terrorystyczny charakter zamachu na prezydenta Juszczenkę, na który mogłaby wskazać Polska, zachęcając UE do podjęcia działań na terenie UE. Polityka bezpieczeństwa UE pozwala bowiem użyć środków cywilnych i wojskowych w celu zwalczania terroryzmu na terenie państw trzecich.

Oczywiście należy podkreślić, że tego typu działania musiałyby zostać uzgodnione i podporządkowane decyzjom Rady. Koordynacją polityki zająłby się Wysoki Przedstawiciel Unii ds Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Warto także dodać, że po zakończeniu konfliktu, państwa, które czują się najbardziej zagrożone przez sąsiedztwo Rosji mogłyby wystąpić z wnioskiem o zawiązanie wzmocnionej współpracy w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przykładowo, Polska mogłaby na mocy Art. 208d.2. zaprosić państwa bałtyckie (w tym miejscu dużą rolę mógłby odegrać prezydent Kaczyński utrzymujący dobre stosunki na Litwie) oraz Bułgarię i Rumunię. Interesująco wygląda też potencjalna możliwość zaproszenia do „pogłębionej współpracy” Czech, Słowacji i Węgier – co mogłoby doprowadzić do zebrania minimalnej wymaganej grupy 9 podmiotów.

Szczególną siłą Polsce daje Art. 100 TFUE, który mówi o możliwości przydzielenia środków stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii. Warto zaznaczyć, że artykuł ten został sformułowany właśnie z intencją zapobiegania skutkom kryzysu podobnego jak rozpatrywany. Dodatkowo, Polska może powołać się na Art. 188r, czyli tzw. klauzulę solidarności, która przewiduje, że Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (Unia jednoznacznie uznała zamach na Wiktora Juszczenkę za akt terroryzmu, zaś jego skutki dotyczą bezpośrednio państwo członkowskie).

W rozpatrywanej sytuacji niezwykle istotnym jest fakt nowych zagrożeń związanych z migracjami ludności (zwłaszcza w kontekście uchodźstwa i ucieczki przed wojną). TL pozwala Polsce (dotkniętej tym zjawiskiem) wystąpić o dodatkowe fundusze unijne w celu rozwiązania błyskawicznie narastających problemów – Warszawa powinna przy tym powołać się na Art. 63 TFUE (W przypadku, gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim.). Co więcej, środki te mogą zostać wykorzystane również dla zwalczania przestępczości, która może być skutkiem niekontrolowanych przepływów ludności.

Możliwość szybkiego i efektywnego wygosparowania środków unijnych w rozpatrywanym przykładzie będzie miała kluczowe znaczenie dla efektywności działań.