



Po eskalacji w Donbasie: wnioski na następny kryzys

Szymon Ananicz

Pozorowane przygotowania Rosji do wznowienia działań zbrojnych na wschodzie Ukrainy w marcu i kwietniu tego roku pokazują, że rosyjsko-ukraiński konflikt w Donbasie pozostaje jednym z kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa i stabilności w Europie Wschodniej i Środkowej. To zarazem najbardziej zapalna kwestia w stosunkach Zachodu z Rosją, która w nadchodzących latach oddziaływać będzie na wzajemne relacje oraz na stosunki w obrębie samego Zachodu. Narastająca agresja polityki rosyjskiej ma charakter systemowy. Wynika przede wszystkim z wewnętrznej logiki putinowskiego systemu władzy, ale też z kremłowskiej diagnozy otoczenia międzynarodowego. Paraliż polityki zagranicznej Unii Europejskiej i utrzymujący się polityczny rozdźwięk między UE a Stanami Zjednoczonymi postrzegane są jako okoliczności sprzyjające wykorzystaniu środków siłowych. Czynniki te – zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne – mają charakter względnie trwały, należy więc liczyć się z kolejnymi poważnymi kryzysami wywoływanymi przez Rosję.

Unia Europejska powinna wzmacniać państwowość ukraińską poprzez uzupełnianie dotychczasowych programów wsparcia o współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i „twardej odporności”, włączającej cywilne zarządzanie kryzysowe i budowę trwałych podstawowych struktur państwa, które chroniłby je przed zagrożeniami hybrydowymi. Kwestie te powinny znaleźć odzwierciedlenie w przygotowującym kompasie strategicznym UE.

Konflikt w Donbasie: rosyjska dźwignia

Konflikt rosyjsko-ukraiński toczy się nieprzerwanie od pięciu lat, ze zmienną intensywnością. Choć w lutym 2015 roku po 10 miesiącach intensywnych walk zawarto porozumienie o zawieszeniu broni¹,

¹ Plan pokojowy, tzw. protokół miński, znany też jako Mińsk II, dostępny na stronie ONZ: <https://peacemaker.un.org/ua-ceasefire-2014>.

to jednak od tego czasu w strefie objętej konfliktem zginęło więcej osób niż w trakcie gorącej fazy wojny w latach 2014–2015 (dotychczasową liczbę ofiar ONZ szacuje na ok. 13 tys.²). Zapisy porozumienia o zawieszeniu broni, przewidujące m.in. zaprzestanie wymiany ognia, wycofanie nielegalnych grup zbrojnych i ich sprzętu wojskowego z Donbasu, decentralizację Ukrainy oraz międzynarodowy monitoring granicy ukraińsko-rosyjskiej, nie zostały wdrożone. Interpretacja poszczególnych postanowień oraz kolejność ich realizacji pozostają przedmiotem sporu między Ukrainą – dążącą do reintegracji z separatystycznymi regionami w Doniecku i przywrócenia integralności terytorialnej państwa – a Rosją, która stara się maksymalizować swój wpływ na wewnętrzną i zagraniczną politykę Kijowa za pośrednictwem utworzonego przez siebie bandyckiego protektoratu w regionie Donbasu (tzw. Doniecka Republika Ludowa i Ługańska Republika Ludowa). Po okresie intensyfikacji działań zbrojnych w 2020 roku, w lipcu tego samego roku zawarto kolejne zawieszenie broni, które utrzymało się kilka miesięcy. Była to ósma w ciągu dwóch lat próba wstrzymania wymian ognia. Pokazuje to, jak napięta jest sytuacja w tamtym regionie.

Eskalacja konfliktu w marcu i kwietniu 2021 roku to kolejne przypomnienie, że Moskwa wykorzystuje ten konflikt do szantażu i zastraszania Ukrainy, państw UE oraz Stanów Zjednoczonych dla własnej politycznej korzyści. Za wzrost napięcia odpowiedzialność ponosi Rosja, która z premedytacją stworzyła wrażenie przygotowań do interwencji zbrojnej, m.in. nagłaśniając przekaz medialny o przerzucie sprzętu wojskowego i żołnierzy w pobliże granicy z Ukrainą. Moskwa wykorzystwała przy tym niską wśród zachodnich odbiorców świadomość, że rosyjskie wojska od lat stacjonują w strefie przygranicznej w liczbie pozwalającej na przeprowadzenie znacznej operacji militarnej niemal w dowolnym momencie, a uzupełnienie tych sił o nowe jednostki jedynie wzmocniło i tak już olbrzymią przewagę Rosji na tym obszarze³. Manipulacja informacyjna sprawiła, że opinia publiczna uznała relokację dodatkowych wojsk za przygotowanie do nowej wojny, dzięki czemu Rosja uzyskała efekt presji psychologicznej i zastraszania swoich adwersarzy.

W sensie wojskowym oświadczenie Moskwy, że to, co zdawać się mogło przygotowaniem do operacji wojskowej, było jedynie ćwiczeniami, a następnie wycofanie części wojsk w głąb kraju nie oznacza jednak całkowitego powrotu do stanu sprzed pozorowanej eskalacji konfliktu. Sprzęt wojskowy sprowadzony na potrzeby „ćwiczeń” pozostał bowiem na miejscu i jest gotowy do użycia w przyszłości, tym razem bez potrzeby transportu z oddalonych regionów Rosji, szybciej i z zaskoczenia⁴.

Cele operacji zastraszania

Za operacją zastraszania przeprowadzoną przez Rosję stoi kilka celów politycznych dotyczących relacji z Ukrainą i Zachodem oraz polityki wewnętrznej. Po pierwsze, miała ona za zadanie zmusić Kijów, by odstąpił od podjętych w ostatnich miesiącach działań godzących w interesy rosyjskie. W lutym wpływowy prorosyjski polityk Wiktor Medwedczuk, lider partii Opozycyjna Platforma – Za Życie (a prywatnie bliski znajomy Władimira Putina), został objęty ukraińskimi sankcjami, m.in. w związku z zarzutami finansowania terroryzmu środkami pochodzącymi z tranzytu produktów naftowych. Organy śledcze wzięły działalność biznesową Medwedczuka pod lupę, a nawet zapowiedziano nacjonalizację części jego aktywów, w tym rurociągu kontrolowanej przez niego spółki PrykarpazZachidtrans, którym

2 *Death Toll Up To 13 000 In Ukraine Conflict, Says UN Rights Office*, RFE/RL, 26 lutego 2019, <https://www.rferl.org/a/death-toll-up-to-13-000-in-ukraine-conflict-says-un-rights-office/29791647.html>.

3 M. Menkiszak, A. Wilk, *Rosyjska presja na Ukrainę – wymiary wojskowy i polityczny*, Analizy OSW, 14 kwietnia 2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-14/rosyjska-presja-na-ukraine-wymiary-wojskowy-i-polityczny>.

4 A. Wilk, *Wycofanie wojsk? Siły rosyjskie u granic Ukrainy*, Analizy OSW, 28 kwietnia 2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-28/wycofanie-wojsk-sily-rosyjskie-u-granic-ukrainy>.

transportowany jest przez Ukrainę olej napędowy z Rosji⁵. Sygnał popularnych nad Dnieprem prorosyjskich stacji telewizyjnych powiązanych z Medwedczukiem został odcięty. Działania te były przejawem istotnej zmiany polityki ekipy prezydenta Zełenskigo wobec Rosji. Zełenski objął władzę, obiecując normalizację stosunków z Moskwą po okresie „antyrosyjskiej” prezydentury Wiktora Poroszenki. Ponadto priorytetem Zełenskigo stało się odblokowanie procesu pokojowego. W poprzedzających operację miesiącach Kijów oraz – niezależnie od niego – należące do formatu normandzkiego Francja i Niemcy podejmowały próby przejęcia inicjatywy w procesie pokojowym i dokonania przełomu w negocjacjach, co Moskwa uznała za zagrożenie dla jej interesów.

Po drugie, operacja miała na celu wymuszenie na Stanach Zjednoczonych i państwach UE, by nie naruszały interesów Kremla. Narastająca arogancja i agresja, z jaką Rosja działa na scenie międzynarodowej, to także forma wzmacniania własnej pozycji względem aktorów zewnętrznych w warunkach braku innych atutów przynależnych światowym potęgom, takich jak siła gospodarki, prymat technologiczny, zdolność budowania sojuszy czy atrakcyjność kulturowa. Ta taktyka została przedstawiona w ogólnym zarysie przez Władimira Putina w dorocznym orędziu przed rosyjskim parlamentem⁶. Według tej wizji Rosja ma sama wytyczać czerwone linie w odniesieniu do poszczególnych zagadnień polityki międzynarodowej, a naruszenie ich ma być karane „dotkliwie i asymetrycznie” (sugestia gotowości do użycia środków siłowych). Niewątpliwie Kremlowi zależało na zaznaczeniu swojej podmiotowości wśród potęg światowych w sytuacji, gdy administracja Joeego Bidena inicjowała politykę faktycznie redukującą Rosję do roli drugorzędnej potęgi, w której władzę sprawuje przestępcza satrapia. Moskwa obawia się utraty statusu światowego gracza, kiedy osią globalnej polityki staje się rywalizacja Stanów Zjednoczonych z Chinami. Dostrzegła też zagrożenie w amerykańskim pomysle zjednoczenia Zachodu wokół obrony demokracji przed siłami autorytarnymi (konkretnie Chinami i Rosją), a także w śmiałości, z jaką Biden i jego ekipa negatywnie wypowiadali się o rosyjskim reżimie⁷. Rosja liczy więc na to, że jeśli zademonstruje Ameryce swój potencjał szkodenia i zdolność do destabilizacji w ważnych regionach świata, to utrzyma kluczową rolę odgrywa w globalnym układzie sił. Towarzyszy temu założenie, że pochłonięty rywalizacją z Pekinem Waszyngton będzie bardziej skłonny do przystania na rosyjskie postulaty, byle tylko nie musieć poświęcać zbyt wielu zasobów na strategicznie bezproduktywną konfrontację z Rosją.

Konkretną kwestią, którą Moskwa traktuje priorytetowo, jest dokończenie budowy gazociągu Nord Stream 2 z Rosji do Niemiec. Ma to dla niej znaczenie nie tyle gospodarcze, ile przede wszystkim polityczne, jest to bowiem instrument wpływu na politykę Niemiec, klin dzielący państwa UE i stosunki transatlantyckie, a zarazem sposób na pełniejsze uniezależnienie się od tranzytu gazu przez Ukrainę, Polskę czy kraje bałtyckie⁸. W początkach prezydentury Joeego Bidena Waszyngton starał się powstrzymać realizację niemiecko-rosyjskiego projektu, zapowiadając nałożenie nowych sankcji na spółki zaangażowane w inwestycję. Podczas przesłuchania poprzedzającego nominację na sekretarza stanu w Se-

5 *Ukraine sanctions Kremlin ally Medvedchuk, says will take back fuel pipeline*, Reuters, 19 lutego 2021, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-sanctions-idUSKBN2AJ28O>.

6 *Putin warns of tough Russian action if West crosses 'red line'*, BBC, 21 kwietnia 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-56828813>.

7 Jaskrawym przykładem takiej postawy była odpowiedź twierdząca prezydenta Joeego Bidena na pytanie postawione przez dziennikarza, czy Władimir Putin jest zabójcą: *Putin on Biden: Russian president reacts to US leader's criticism*, BBC, 18 marca 2021, www.bbc.com/news/world-europe-56430049; zob. też: *Biden warns democratic progress is 'under assault' from authoritarian regimes*, USA Today, 19 lutego 2021, <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2021/02/19/joe-biden-warns-democracy-under-assault-authoritarian-regimes/4504629001/>.

8 R. Formuszewicz, S. Kardaś, A. Łoskot-Strachota, *Spór wokół Nord Streamu 2: stanowiska i perspektywy*, Komentarze OSW, 10 marca 2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-03-10/spor-wokol-nord-streamu-2-stanowiska-i-perspektywy>.

nacie USA Antony Blinken zapowiedział, że zablokowanie budowy gazociągu będzie jego priorytetem. Można domniemywać, że eskalacja konfliktu była demonstracją gotowości Rosji do użycia radykalnych środków w obronie tej strategicznej inwestycji.

Rosji zależy też na storpedowaniu procesu stopniowego zbliżania się Ukrainy i NATO oraz ograniczeniu ryzyka, że do takiego zbliżenia mogłoby dojść w przyszłości. W ostatnich miesiącach ekipa Zełenskigo starała się wykorzystać przychylność administracji Joeego Bidena dla ukraińskich aspiracji uzyskania członkostwa w NATO. Wznowienie starań o przyłączenie do Sojuszu spotykało się ze zdecydowanie bardziej pozytywnym odzewem Waszyngtonu niż za prezydentury Donalda Trumpa⁹. Nawet jeśli Zełenski oceniał szanse na osiągnięcie tego celu jako minimalne i zależało mu raczej na zyskaniu poparcia ukraińskiej opinii publicznej oraz deklaracji wsparcia politycznego od państw Zachodu (oraz większego umiędzynarodowienia konfliktu), to i tak dla Moskwy zbliżenie Ukrainy z NATO jest scenariuszem nieakceptowalnym. Zademonstrowała więc, zarówno Ukrainie, jak i Zachodowi, że wariant taki wiązać się będzie z działaniami odwetowymi. Niewątpliwie zależy jej też na tym, by wykluczyć możliwość umieszczenia członkostwa Ukrainy w Sojuszu w przyszłej dziesięcioletniej koncepcji strategicznej NATO, nad którą prace mają się rozpocząć w czerwcu tego roku. Podobny efekt Rosja osiągnęła w 2008 roku, gdy dokonała agresji na Gruzję, po tym jak zarysowała się perspektywa, by Ukraina i Gruzja otrzymały tzw. mapę drogową członkostwa w NATO (*Membership Action Plan*). Rosyjska inwazja doprowadziła do zdjęcia z natowskiej agendy rozszerzenia o państwa postradzieckie na co najmniej kilkanaście lat.

Kolejnym celem Kremla było uzyskanie efektu patriotycznego wzmożenia w samej Rosji i konsolidacja elektoratu wokół polityki imperialnej (znajdującej uzasadnienie m.in. w obronie przed rzekomym „ukraińskim faszyzmem”), tak jak miało to miejsce po zajęciu Krymu. Dla władz jest to szczególnie istotne w kontekście zaplanowanych na październik wyborów do rosyjskiego parlamentu. Operacji towarzyszyła intensywna propaganda państwowa ukazująca Rosję Putina jako globalną potęgę budzącą strach otoczenia. W przekazie tym uwagę zwraca akcentowanie nieprzewidywalności posunięć jako wyznacznika rosyjskiej siły. Niewykluczone, że dodatkowymi motywacjami związanymi z polityką wewnętrzną były także chęć odwrócenia uwagi od losów przebywającego w kolonii karnej lidera antyputinowskiej opozycji Aleksieja Nawalnego, a także próba przysłonięcia narastających problemów społeczno-gospodarczych, w tym wyraźnego wzrostu cen żywności i spadku dochodów do poziomu sprzed poprzedniej dekady¹⁰.

Diagnoza otoczenia międzynarodowego

Podjmując decyzję o eskalacji konfliktu, Rosja zapewne uznała, że uwarunkowania na scenie międzynarodowej są na tyle korzystne, że koszty polityczne takiego działania nie będą wygórowane. Na Ukrainie Wołodymyr Zełenski boryka się z malejącym poparciem, a osiągnięcie postępu w procesie pokojowym było jednym z głównych priorytetów jego prezydentury¹¹. Dlatego Moskwa mogła liczyć

9 *Zelensky to Stoltenberg: Our immediate goal is MAP*, Ukrinform, 25 lutego 2021, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3197651-zelensky-to-stoltenberg-our-immediate-goal-is-map.html>; *Ukraine urges NATO to set up membership path*, DW, 6 kwietnia 2021, <https://www.dw.com/en/ukraine-urges-nato-to-set-up-membership-path/a-57110384>.

10 Por. *Covid crisis reduces Russian real incomes to lowest level in a decade*, Biuletyn Banku Finlandii, 2021/19, 14 maja 2021, https://www.bofit.fi/en/monitoring/weekly/2021/vw202119_1/; *Russia's Central Bank Demands End to Food Price Caps*, The Moscow Times, 7 kwietnia 2021, <https://www.themoscowtimes.com/2021/04/07/russias-central-bank-demands-end-to-food-price-caps-a73504>.

11 W lutym Zełenski cieszył się poparciem nieznacznie przekraczającym 20 proc. Zob.: *Зеленский возглавляет президентский рейтинг, но отрыв от соперников сокращается*, Ukrainskaja Pravda, 4 lutego 2021, <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/02/4/7282283/>.

na to, że perspektywa wznowienia konfliktu dodatkowo podważy jego pozycję, co uczyniłoby go słabszym i bardziej skłonny do ustępstw rywalem.

Kluczowe znaczenie musiała mieć też diagnoza szerszego otoczenia międzynarodowego, przede wszystkim kondycji Zachodu. Z punktu widzenia Moskwy Unia Europejska nie jest skłonna wejść z Rosją ani w otwartą konfrontację polityczną, ani tym bardziej w militarną. Przesądza o tym przede wszystkim postawa kluczowych państw: Niemiec i Francji. Niemcy – tradycyjnie zainteresowane łagodzeniem napięć z Rosją – są teraz zaabsorbowane kampanią wyborczą, co jeszcze bardziej ogranicza ich skłonność do rozpoczynania zdecydowanych działań w obronie Ukrainy i podejmowania wyzwania rzuconego przez Kreml. Do potencjalnych strat rząd w Berlinie musiałby nadto dodać ewentualny kłopot z finalizacją projektu Nord Stream 2. Francja natomiast w ostatnim roku inwestowała kapitał polityczny w poprawę relacji z Moskwą, m.in. podejmując próby wznowienia dialogu UE – Rosja, który został znacząco ograniczony po aneksji Krymu i wybuchu wojny w Donbasie, a także sugerując gotowość do działania na rzecz zniesienia unijnych sankcji. Zdaniem prezydenta Emmanuela Macrona stabilność i bezpieczeństwo zbiorowe w Europie mogą zostać osiągnięte jedynie we współpracy z Rosją. Według tej wizji wypracowanie własnego, nienarzuconego przez Stany Zjednoczone głosu w kwestii rosyjskiej to jeden z warunków uzyskania przez UE własnej podmiotowości na arenie międzynarodowej. W połączeniu z budową europejskich zdolności wojskowych (niezależnych od NATO) ma to pozwolić Unii na osiągnięcie tzw. autonomii strategicznej¹². Jeszcze bardziej chętne do wzmacniania współpracy z Rosją są Austria, Grecja, Węgry i Włochy.

W UE postawy te częściowo równoważone są przez państwa, które postrzegają Rosję jako poważne źródło zagrożenia. Do tego grona należą przede wszystkim państwa bałtyckie, Polska oraz Szwecja. Nie przejawiają one jednak takiej determinacji lub nie dysponują wystarczającym kapitałem politycznym, by mobilizować znaczące wsparcie państw Unii dla krajów wschodniego sąsiedztwa, tak jak to czyniła Polska z innymi członkami doraźnych koalicji w trakcie agresji Rosji na Gruzję w 2008 roku, gdy inicjowała Partnerstwo Wschodnie w 2009 roku (i zabiegała o jego wzmocnienie w latach następnych), bądź podczas rewolucji godności na Ukrainie w latach 2013–2014. Lukę tę stara się wypełnić Litwa, jednak jej siła przebicia jest niewielka. Demonstracje gotowości do „strategicznego dialogu” prezentowane przez bardziej przychylnie Moskwie kraje, paraliżujący politykę wschodnią UE brak konsensusu, a także deficyt zdolności wojskowych uznawane są przez Rosję za przejawy słabości. Dyplomatycznym wyrazem takiej diagnozy było potraktowanie przybywającego w lutym tego roku z wizytą do Moskwy szefa unijnej dyplomacji Josepa Borrella z mieszanią lekceważenia, arogancji i pogróźek¹³.

Jednak prawdopodobnie jeszcze ważniejszym czynnikiem, który ośmielił Rosję do demonstracji siły, był polityczny rozdźwięk między Europą a Stanami Zjednoczonymi. Rozbieżności między obiema stronami Atlantyku nie odeszły w przeszłość wraz z końcem prezydentury Donalda Trumpa. Liczne sygnały gotowości do wznowienia współpracy wysyłane przez administrację Bidena pod adresem UE i europejskich rządów jak dotąd pozostają nieodwzajemnione. Mocno nadszarpnięte zaufanie do Ameryki, nagromadzone kwestie sporne i coraz wyraźniejsze próby emancypacji UE na arenie międzynarodowej (nie tylko jako bieguna niezależnego od Stanów Zjednoczonych, ale też definiującego się w opozycji do Stanów) przeszkadzają w próbie odbudowy politycznej spójności sojuszu transatlantyckiego. Do ważnych kwestii spornych należą m.in. polityka wobec Chin, wzajemne stosunki handlowe czy europejskie

¹² Emmanuel Macron's Russian roulette, Politico, 14 lutego 2020, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-russian-roulette-vladimir-putin-security-partner/>.

¹³ A. Brzozowski, Borrell bites the bullet after disastrous Moscow trip, Euractiv, 8 lutego 2021, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/borrell-bites-the-bullet-after-disastrous-moscow-trip/>.

próby uregulowania amerykańskich gigantów cyfrowych¹⁴. Ale rozbieżności są też widoczne w odniesieniu do Rosji – choćby w kwestii gazociągu Nord Stream 2¹⁵. Prognoza na temat tego, czy w obliczu kryzysu Zachód utrzyma szereg, ma dla rosyjskich kalkulacji zasadnicze znaczenie. To rozbieżności i napięcia w obrębie Zachodu – bardziej niż cokolwiek innego – otwierają pole manewru dla rosyjskiej polityki imperialnej. Dlatego Rosja stara się je wykorzystywać i pogłębiać.

Konflikt jako narzędzie polityki

Kwietniowy kryzys był osadzony w bieżących uwarunkowaniach politycznych, ale nie ulega wątpliwości, że w działaniu Kremla zbiegł się też z szeregiem charakterystycznych elementów, które kształtują rosyjską politykę w sposób trwały. Widać tu niesłabnące dążenie do kontrolowania sytuacji politycznej w państwach postradzieckich przy użyciu ofensywnych metod, wśród których ważne miejsce zajmują m.in. stymulowanie i regulowanie natężenia konfliktów (często wywołanych przez samą Rosję), destabilizacja polityczna, presja gospodarcza i energetyczna. Moskwa stara się ograniczyć suwerenność tych państw, utrudniając im budowę sprawnych struktur państwowych i torpedując zbliżenie z Zachodem. W odniesieniu do Stanów Zjednoczonych i Europy widać natomiast charakterystyczną postawę wielkomocarstwowej rywalizacji i wykorzystywania nadarzających się okazji do podkopywania geopolitycznych konkurentów. W kwietniowym kryzysie zaznaczyła się też charakterystyczna skłonność do mobilizowania poparcia społecznego wokół neoimperialnej polityki zagranicznej. Elementy te, obecne w polityce rosyjskiej od dekad, mają charakter systemowy i są głęboko zakorzenione w rosyjskiej kulturze strategicznej, mentalności ekipy rządzącej i putinowskim systemie sprawowania władzy. Moskwa kieruje się przy tym przekonaniem, że Zachód i stworzony przez niego system międzynarodowy oparty na normach i instytucjach przeżywają głęboki kryzys, co dla Rosji ma stwarzać szansę na przejęcie inicjatywy w porządku światowym. Przeświadczenie o słabości Zachodu nie przeszkadza przy tym odwoływać się do mitu oblężonej twierdzy, według którego Rosja boryka się z nieustannym zagrożeniem ze strony Europy i USA.

Jednocześnie operacja zastraszania wpisuje się w długotrwały, konsekwentny trend ogólnego pogarszania się stosunków Rosji z Zachodem. Odstępy między kolejnymi kryzysami wzajemnych relacji są coraz krótsze¹⁶, a środki wykorzystywane przez Rosję do podważania pozycji Zachodu czy realizacji innych celów – coraz brutalniejsze: w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z co najmniej kilkukrotnymi próbami zabójstw na terenie UE, agresywnymi operacjami dywersyjnymi (*vide*: wysadzenie fabryki amunicji w Czechach), próbami manipulacji wyborów (m.in. w Stanach Zjednoczonych, Francji czy w Niemczech), pozorowanymi przygotowaniem do wojny przeciwko Ukrainie czy współudziałem w porwaniu samolotu Ryanair w celu schwytania białoruskiego opozycyjnego aktywisty.

Wydaje się też, że Kreml stopniowo odchodzi od taktyki „neutralizowania” Europy poprzez kooptację wybranych państw i środowisk skłonnych do budowy wspólnie z Rosją nowej paneuropejskiej architektury bezpieczeństwa, tzw. Wielkiej Europy. Widać to na przykładzie rezerwy, z jaką Moskwa odnosi się do zbliżonych w duchu propozycji płynących z Francji czy wybranych środowisk politycznych w Niemczech (które wierzą, że zacieśnianie współpracy gospodarczej i politycznej uczyni z Rosji

14 E. Brattberg, *Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days*, Carnegie Endowment for International Peace, 6 maja 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>.

15 J. Hackenbroich, K. Liik, *The Nord Stream 2 dispute and the transatlantic alliance*, ECFR Commentary, 20 kwietnia 2021, <https://ecfr.eu/article/the-nord-stream-2-dispute-and-the-transatlantic-alliance/>.

16 Zob. M. Menkiszak, *Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Rosji*, Punkt widzenia OSW, 9 listopada 2019, s. 47, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2019-11-08/strategiczna-kontynuacja-taktyczna-zmiana>.

przewidywalnego, łagodniejszego partnera). Taktyka ta była obliczona na rozbijanie spójności Zachodu, ale przynajmniej łagodziła politykę Kremla wobec UE. Teraz w miejsce podchwytywania pozytywnych gestów pojawiła się narastająca skłonność do zaostrenia sporów, jak w przypadku serii wydaleń dyplomatów po tym, gdy rząd w Pradze ujawnił, że Rosja była odpowiedzialna za zdetonowanie fabryki amunicji z Czechach w 2014 roku. Podobne wrażenie mogą wywołać nałożenie sankcji na wysokich przedstawicieli Unii Europejskiej w maju tego roku czy odwetowe zamknięcie przestrzeni powietrznej dla europejskich samolotów omijających przestrzeń powietrzną Białorusi w ramach embarga za wprowadzenie przez Białoruś samolotu Ryanair i porwanie aktywisty Romana Protasiewicza i jego partnerki. Konflikt staje się więc podstawowym sposobem prowadzenia polityki wobec Zachodu.

Jednocześnie, nawet w obliczu rosyjskiej agresji, nie ma realistycznej perspektywy, by na Zachodzie związał się konsensus wokół takiej polityki wobec Rosji, która znacząco podwyższyłaby koszty kolejnych działań wymierzonych w stabilność i bezpieczeństwo państw wspólnego sąsiedztwa. Różnice percepcji zagrożenia rosyjskiego, a także znaczenia samego sojuszu transatlantyckiego, wynikają z uwarunkowań geograficznych, historycznych i politycznych – większości z nich nie sposób przewyciężyć. Podstawowe okoliczności – takie jak strukturalne źródła narastającej agresji w rosyjskiej polityce i przekonanie Moskwy o permissywnym otoczeniu międzynarodowym – przemawiają więc za tezą, że wybuch kolejnych poważnych kryzysów jest kwestią czasu. Można się spodziewać, że jednym z głównych pól napięć znów będzie obszar objęty unijnym programem Partnerstwa Wschodniego – przede wszystkim Ukraina.

Czas działa na niekorzyść Zachodu, a jego indolencja stopniowo przesuwając układ sił w kierunku Rosji. Widać to na przykładzie marcowo-kwietniowej operacji przy granicy ukraińskiej. Deeskalacja konfliktu na granicy nie cofnęła sytuacji politycznej i wojskowej do stanu z początku roku, tylko wzmocniła regionalną pozycję Rosji. Owszem, nie udało jej się zrealizować części celów – nie osiągnęła konkretnych ustępstw w kwestii Donbasu (ani od Ukrainy, ani od Zachodu) i nie powstrzymała ekipy Zełenskiego od zaniechania działań wymierzonych w Medwedczuka¹⁷. Niemniej efekt psychologiczny kampanii straszenia wobec Europy i USA jest realny i zapewne będzie długotrwały. Opór Stanów Zjednoczonych wobec Nord Stream 2 wyraźnie zelżał, co dla Moskwy jest sukcesem, nawet jeśli decyzja ta była podyktowana bardziej troską o stosunki Waszyngtonu z Berlinem niż strachem przed rosyjskim odwetem¹⁸. Pojawiła się też szansa na spotkanie prezydentów USA i Rosji, co dla Moskwy jest potencjalnie ważnym prestiżowym bonusem (choć wiele zależy od przebiegu spotkania). Część zachodnich liderów, zanim podejmie w przyszłości decyzje mogące naruszać interesy Rosji, zapewne zastanowi się dwa razy, czy warto ryzykować konfrontację z Moskwą, zwłaszcza gdy ma się w pamięci kwietniową eskalację i inne agresywne działania Rosji. Dlatego też rozwój współpracy NATO–Ukraina budzić będzie pewnie w samym Sojuszu większe opory niż jeszcze niedawno. Układ sił wojskowych w obszarze przygranicznym zmienił się na korzyść Rosji (pozostawiony sprzęt wojskowy). Można też przypuszczać, że według ukraińskich władz Zachód zawiódł Ukrainę w obliczu zagrożenia ze strony Rosji, co może skutkować erozją zaufania do UE i Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie sam Zełenski został zmuszony do rewizji swojej strategii politycznej i faktycznego porzucenia dotychczasowego priorytetu, jakim było osiągnięcie przełomu w kwestii konfliktu w Donbasie. Stan konfliktu jest utrwalany.

17 P. Andrusieczko, *Wiktor Medwedczuk, główny prorosyjski polityk Ukrainy, z zarzutem zdrady stanu*, Gazeta Wyborcza, 11 maja 2021, <https://wyborcza.pl/7,75399,27071306,wiktor-medwedczuk-glowny-prorosyjski-polityk-ukrainy-z-zarzutem.html>.

18 *Nord Stream 2 sanctions would be 'counter-productive' for European ties – Biden*, Reuters, 26 maja 2021, <https://www.reuters.com/business/energy/nord-stream-2-sanctions-would-be-counter-productive-european-ties-biden-2021-05-26/>.

Operacja zastraszania odbija się więc negatywnie na szeregu interesów Zachodu w sposób wymierny. Rosja nie ponosi przy tym znaczących kosztów. Jej działania nie skutkowały bowiem nowymi sankcjami, nie widać też, by w obliczu zagrożenia wojną doszło do realnego zwarcia politycznych szeregów w ramach Zachodu oraz między Unią i USA a Ukrainą. Korzystny bilans zysków i strat prawdopodobnie będzie zachęcać Rosję do recydywy.

Impuls dla partnerstwa Zachodu z Ukrainą

Zachód powinien podjąć szereg działań mających na celu ograniczenie pola manewru Rosji. Muszą one włączać: demonstrację jedności sojuszniczej Zachodu w ramach NATO i UE, demonstrację politycznego zaangażowania w kwestie wschodniego sąsiedztwa UE i w samej Rosji (w tym wsparcie dla białoruskiego i rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego, wstawiennictwo za represjonowanymi aktywistami, wzmacnianie Partnerstwa Wschodniego), presję dyplomatyczną oraz zarysowanie jasnej perspektywy dotkliwych sankcji w razie naruszenia konkretnych interesów Zachodu i jego sojuszników.

Racją stanu Polski i Unii Europejskiej jest wzmacnianie chwiejnej państwowości ukraińskiej, ponieważ kolejna eskalacja – być może jeszcze groźniejsza w skutkach – wydaje się jedynie kwestią czasu. Kluczowe jest więc zwiększenie wszechstronnego bezpieczeństwa Ukrainy, obejmującego zarówno dziedzinę militarną, jak i cywilną. W wymiarze „twardego” bezpieczeństwa służyłaby temu realizacja szeregu rekomendacji opracowanych przez Gustava Gressela i Nicu Popescu. Postulują oni, by Unia nawiązała bądź wzmocniła współpracę z państwami Partnerstwa Wschodniego (głównie Gruzją, Mołdawią i Ukrainą) w takich obszarach, jak współpraca wywiadowcza, cyberbezpieczeństwo, szkolenia personelu wojskowego, transfer uzbrojenia, wspólne grupy bojowe czy kontrola zbrojeń¹⁹.

Państwa szczególnie zainteresowane wzmacnianiem stabilności wschodniego sąsiedztwa – a wśród nich rolę lidera powinna odzyskać Polska – muszą wypatrywać nadarzających się okazji politycznych do wzmacniania współpracy z Ukrainą w tych dziedzinach. Niewątpliwie wyzwaniem będzie skierowanie zasobów i politycznej uwagi państw najbardziej zaangażowanych w unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa – czyli głównie Francji i państw południa UE – na wschodnie sąsiedztwo, które w ostatnich latach traktowane było po macoszemu. W tym celu warto okazać większe zrozumienie dla potrzeb i ambicji państw zaangażowanych w działania na obszarach położonych na południu i udzielić warunkowego wsparcia dla rozwijania unijnych inicjatyw w Afryce i na Bliskim Wschodzie oraz ogólnej rozbudowy unijnych zdolności wojskowych. Podstawowymi warunkami byłyby jednak uzupełnienie polityki wschodniej o wymiar bezpieczeństwa oraz uwzględnienie potrzeb unijnych krajów naszego regionu w rozbudowie potencjału UE. Współzależność państw unijnych zorientowanych na południe i wschód ugotowała drogę do otworzenia Unii dla Morza Śródziemnego i Partnerstwa Wschodniego w latach 2008–2009. Wówczas udało się przezwyciężyć wzajemną blokadę i wykorzystać rozbieżność interesów do wzmocnienia polityki zagranicznej na obu kierunkach. Podobny mechanizm powinien zostać teraz odtworzony. Tak jak przed 13 laty potrzebne do tego będą utworzenie koalicji „przyjaciół” wschodniego sąsiedztwa i wsparcie Berlina.

Równolegle Polska i cała Unia powinny uzupełniać współpracę z Ukrainą o wymiar „twardej odporności”, szczególnie ważnej w dobie zagrożeń hybrydowych, włączających wykorzystanie środków

19 G. Gressel, N. Popescu, *The best defence: Why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours*, ECFR, 3 listopada 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-best-defence-why-the-eu-should-forge-security-compacts-with-its-eastern-neighbours/>.

militarnych, ale nieograniczających się tylko do tej sfery. Rosja coraz śmielej wykorzystuje metody hybrydowe obliczone na rozbijanie tkanki społecznej i struktur państwowych adwersarzy, w przekonaniu o skuteczności tych działań i ich niskim ryzyku. Dlatego też obok wspomaganych już przez UE „miękkich” wymiarów odporności, takich jak zwalczanie korupcji, reforma wymiaru sprawiedliwości czy sprawność administracji rządowej, Zachód powinien wspierać Ukrainę w kwestii cywilnego zarządzania kryzysowego oraz odporności struktur państwowych na zewnętrzne i wewnętrzne wstrząsy. Objęłoby to udzielenie wsparcia finansowego, technicznego i merytorycznego w takich dziedzinach, jak:

- Tworzenie procedur i systemów, które zapewnią ciągłość działania rządu oraz kluczowych instytucji publicznych w sytuacjach kryzysowych i konfliktu (np. zdolność do podejmowania decyzji, komunikowania ich i egzekwowania).
- Zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, w tym systemów dostaw energii (np. plany awaryjne, zabezpieczenie sieci energetycznych przed atakami), systemów bankowych i płatniczych.
- Zdolność do skutecznego radzenia sobie z niekontrolowanymi przepływami ludności i zapewnienia drożności transportu sił zbrojnych.
- Bezpieczeństwo zasobów żywności i wody (także zabezpieczenie tych dostaw przed zakłóceniami lub sabotażem).
- Wzmocnienie cywilnych systemów opieki zdrowotnej na wypadek konfliktu (m.in. zabezpieczenie zapasów środków medycznych).
- Zabezpieczenie cywilnych systemów łączności: zapewnienie funkcjonowania sieci telekomunikacyjnych i cybernetycznych, w tym w warunkach kryzysowych.

Wzmocnienie zdolności Ukrainy w tych obszarach jest może nawet bardziej pilne niż wsparcie potencjału obronnego ukraińskiej armii, której kondycja uległa w ostatnich siedmiu latach wyraźnej poprawie. Do wzmocnienia odporności w części z tych obszarów zobowiązały się państwa członkowskie NATO²⁰. W wielu z nich proces ten jest w powijakach, nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by w podobnych działaniach wspierać Ukrainę przy użyciu mechanizmów unijnych, natowskich bądź krajowych. Kijów sam mógłby wnieść istotny ekspercki wkład w wypracowywanie standardów odporności – to wojna w Donbasie stała się bowiem impulsem do dalszych działań w tej dziedzinie w UE i NATO. Wsparcie dla „twardej odporności” powinno budzić w UE mniejsze opory niż np. transfer uzbrojenia czy tworzenie wspólnych jednostek bojowych. Problematyka odporności znajduje się bowiem wyraźnie poniżej tego, co część państw uznaje za próg prowokacji wobec Rosji. Należy więc się starać, by rozwój współpracy z Ukrainą w tej dziedzinie znalazł odzwierciedlenie już w przygotowywanym obecnie kompasie strategicznym UE. Wzmacnianie tego obszaru kooperacji nie powinno jednak służyć jako usprawiedliwienie braku wsparcia w wymiarze „twardego” bezpieczeństwa.

Ponadto ważnym zadaniem dla polskiej polityki w UE będzie utrzymanie dotychczasowego paradygmatu politycznego i gospodarczego zbliżenia ze wschodnim sąsiedztwem w sytuacji, gdy wewnętrzna transformacja Unii tworzy na jej zewnętrznych granicach nowe bariery dla integracji. Szczególnie ważne będzie kształtowanie relacji Unii z Ukrainą w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu. Jeśli Unia wprowadzi podatek węglowy, to wówczas towary pochodzące z obszaru Partnerstwa Wschodniego zostaną nim silnie dotknięte (utrata konkurencyjności, utrudniony dostęp do rynku) i pozycja Ukrainy w handlu z UE będzie słabnąć. Polska powinna dążyć do złagodzenia skutków zielonej transformacji i innych przemian wewnętrznych UE dla Ukrainy, a w tym celu zabiegać o tymczasowe wyłączenie

20 Por. W.-D. Roepke, H. Thanky, *Resilience: the first line of defence*, NATO Review, 27 lutego 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

Ukrainy (oraz pozostałych państw sygnatariuszy umów o pogłębionym wolnym handlu DCFTA) z restrykcji oraz o wsparcie w transformacji energetycznej i społecznej. Kwestie te powinny stać się tematem regularnych rozmów Polski z władzami Ukrainy.

W ostatnich latach polsko-ukraińskie stosunki polityczne zostały w dużej mierze zredukowane do sporów o pamięć historyczną²¹. Pomimo zbieżności strategicznych interesów i zbliżonej percepcji głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa Warszawa i Kijów straciły poczucie długofalowego celu wzajemnych relacji. Wzmocnienie cywilnego i militarnego wymiaru bezpieczeństwa w relacjach UE z Ukrainą oraz zapewnienie, by wewnętrzne przeobrażenia Unii nie dokonywały się kosztem stosunków z Ukrainą, powinny stać się osią ożywionego polsko-ukraińskiego partnerstwa.

Szymon Ananicz – ekspert ds. międzynarodowych w forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. Pracował w Ośrodku Studiów Wschodnich, Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji i w Parlamencie Europejskim.

21 Omówienie stosunków polsko-ukraińskich ostatnich lat w: Ł. Adamski, *Polska i Ukraina w spirali rozczarowania*, Klub Jagielloński, 23 października 2020, <https://klubjagiellonski.pl/2020/10/23/polska-i-ukraina-w-spirali-rozczarowania/>, A. Szeptycki, *Stosunki polsko-ukraińskie: ku nowemu „strategicznemu partnerstwu”? Komentarz*, Fundacja im. Stefana Batorego, listopad 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Stosunki-polsko-ukrainskie_Komentarz.pdf.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa, czerwiec 2021

ISBN 978-83-66543-75-1