

Konflikt na Ukrainie – porażka czy szansa dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE?

Kamil Sobczyk

Dokonana przez Federację Rosyjską aneksja Krymu i następująca po niej ukraińsko-rosyjska wojna w Donbasie przewartościowują środowisko bezpieczeństwa Europy. Potrzeba wzmocnienia twardego wymiaru bezpieczeństwa znalazła odzwierciedlenie w działaniach podmiotów kluczowych dla bezpieczeństwa Polski – Sojuszu Północnoatlantyckiego i Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście pytania budzi postawa Unii Europejskiej, szczególnie w wymiarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Odpowiedź UE na działania Rosji okazała się nieadekwatna do ambicji zaistnienia jako ważny aktor w zakresie bezpieczeństwa (*security actor*) i ograniczyła się do presji dyplomatycznej oraz sankcji wizowych, finansowych i ekonomicznych. Jednakże w obliczu wzrostu konwencjonalnych zagrożeń wojennych pojawia się pytanie o to, jak powinna i jak może zmienić się unijna polityka bezpieczeństwa.

Celem artykułu jest ocena reakcji Unii Europejskiej na kryzys na Ukrainie oraz konflikt rosyjsko-ukraiński oraz zarysowanie perspektyw polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Za podstawę analizy posłuży rys historyczny oraz przedstawienie obecnej struktury i działań w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), a także omówienie prób zwiększenia realnego znaczenia tej instytucji, podejmowanych w ostatnich latach. Kolejna część poświęcona zostanie zmianom w europejskim środowisku bezpieczeństwa, do których dochodzi na skutek wydarzeń na Ukrainie. Poza szerszym przedstawieniem samego kryzysu i konfliktu, szczególny nacisk położony zostanie na wskazanie działań Unii oraz różnic w wymiarze twardego bezpieczeństwa między UE a NATO i USA. Ostatnia część artykułu będzie próbą sformułowania perspektyw unijnej integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

W kierunku wspólnej polityki bezpieczeństwa

Integracja państw europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony stanowiła od zakończenia drugiej wojny światowej złożone wyzwanie dla kolejnych generacji polityków europejskich. Zintegrowanie jednego z rdzennych atrybutów suwerenności i władzy państwowej, jakim jest kontrola nad narodowym potencjałem zbrojnym, w ramach ponadnarodowej organizacji złożonej z państw o nierzadko trudnej wspólnej historii, było – i jest – ideą wzbudzającą wiele wątpliwości. Proces integracji europejskiej w obrębie wspólnot europejskich, prowadzony od lat 50. XX w., przez dziesięciolecia, omijał kwestie bezpieczeństwa i koordynacji politycznej jako zbyt kontrowersyjne, koncentrując się na integracji ekonomicznej i handlowej. Było to wyrazem pragmatyzmu i skupiania wysiłków na celach możliwych do osiągnięcia. Funkcjonalny charakter integracji nie wykluczał jednak rozszerzenia działań także o sprawy obronne i polityczne, co ostatecznie rozpoczęto w latach 90. XX w.

Między USA a ZSRR

Za punkt wyjścia europejskich dążeń do budowy samodzielnego europejskiego systemu bezpieczeństwa przyjmuje się francusko-brytyjski traktat z Dunkierki z 1947 r. Porozumienie to zakładało wspólną obronę przed agresją niemiecką, jednak niebawem w ówczesnie coraz wyraźniej zarysowującej się konfrontacji między Zachodem a Wschodem, należy tę umowę bardziej postrzegać jako przygotowanie na każdą agresję ze wschodu. W 1948 r., na mocy traktatu brukselskiego, do porozumienia dołączyły państwa Beneluksu (Holandia, Belgia, Luksemburg), czego skutkiem było powstanie Unii Zachodniej (UZ). Najważniejszym zapisem traktatu był jego art. IV¹, który zakładał udzielenie wszelkiej pomocy napadniętemu sygnatariuszowi, nadając porozumieniu uwiarygodniający je automatyzm działania.

Największym problemem podejmowanych od zakończenia drugiej wojny światowej europejskich inicjatyw wojskowych, takich jak Unia Zachodnia, był brak rzeczywistej woli politycznej do pełnej realizacji ich założeń. Po powstaniu NATO w 1949 r., problem istotnej różnicy interesów między poszczególnymi państwami nasilił się, dzieląc państwa zachodnioeuropejskie na zwolenników i przeciwników skupiania się na transatlantyckiej opcji bezpieczeństwa europejskiego.

¹ *The Brussels Treaty*, http://www.nato.int/cps/sv/natohq/official_texts_17072.htm (dostęp: 20 grudnia 2014 r.).

Amerykańska obecność w Europie oraz zagrożenie sowieckie miały zasadniczy wpływ na procesy integracyjne na kontynencie. Obawa przed niezdolnością podjęcia skutecznej obrony w razie sowieckiej agresji w czasie trwania angażującej USA wojny koreańskiej, zintensyfikowała rozmowy na temat wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych. Francuska propozycja z 1950 r. w sprawie powołania europejskiej wspólnoty obronnej (EWO) zakończyła się po 4 latach fiaskiem, na skutek zawetowania ratyfikacji porozumienia przez francuski parlament. EWO z jednolitą armią europejską, wspólnym dowództwem, budżetem i obudową instytucjonalną było zbyt daleko posuniętą propozycją, aby przyjęły ją wszystkie narody ówczesnej zachodniej Europy. Fiasko EWO przyniosło jednak przyspieszenie dążeń Wielkiej Brytanii i USA do remilitaryzacji Niemiec i wykorzystania potencjału wojskowego tego państwa do wzmocnienia europejskiego bezpieczeństwa. Nieco ponad miesiąc po francuskim wecie, 3 października 1954 r. na konferencji w Londynie uzgodniono powstanie w miejsce Unii Zachodniej Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z udziałem Niemiec i Włoch. Oficjalne wdrożenie tej inicjatywy nastąpiło w Paryżu 23 października 1954 r., po podpisaniu układów paryskich.

Unia Zachodnioeuropejska kontynuowała za Unią Zachodnią bardzo daleko idące zobowiązania państw sygnatariuszy w kwestii kolektywnej obrony. W art. V zmodyfikowanego w ramach układów paryskich traktatu brukselskiego przewidywano w razie ataku na jednego z sygnatariuszy udzielenie mu pomocy wszelkimi środkami wojskowymi i innymi, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych². Należy zauważyć, że zobowiązanie to wprowadzało pełny automatyzm działania tego układu, co odróżnia go m.in. od zapisów Traktatu Północnoatlantyckiego. Niemniej jednak, jak pokazały kolejne lata, UZE ograniczyła swoją działalność niemal wyłącznie do standaryzacji uzbrojenia i kontroli zbrojeń (niemieckich). Wynikało to z obaw o zmniejszenie roli NATO w Europie i dublowanie jego kompetencji – zagadnienie żywe również dzisiaj. Obawy te znalazły swoje odbicie również w układach paryskich, w których zaznaczono, że liczebność sił wojskowych w dyspozycji UZE ustala NATO, a kontrola poczynąń UZE leży w gestii Naczelnego Dowódcy Sił Sojuszniczych w Europie (SACEUR)³. Podsumowując, Unię Zachodnioeuropejską można uznać za inicjatywę mającą

² *The Paris Agreements – Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17408.htm?selectedLocale=en (dostęp: 21 grudnia 2014 r.).

³ *Protocol No. II on Forces of Western European Union, October 23, 1954*, The Avalon Project, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/we004.asp (dostęp: 20 grudnia 2014 r.).

zastąpić w ograniczonym stopniu ideę EWO, umożliwiającą remilitaryzację RFN i kontrolę nad tym procesem oraz stanowiącą użyteczne forum debaty amerykańsko-europejskiej. Pozbawionej funkcji operacyjnych UZE daleko było jednak do faktycznej integracji wojskowej Europy Zachodniej. Integracja Europy Zachodniej w tej sferze utrudniana była również przez bieżącą rywalizację polityczną w innych obszarach, objawiającą się m.in. we francuskim sprzeciwie wobec akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot w 1963 r.

W kolejnych dekadach zdano sobie sprawę, że podstawowym powodem niepowodzeń kolejnych inicjatyw integracyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa były różnice w postrzeganiu przez poszczególne państwa swojego otoczenia międzynarodowego. Dlatego też uznano pogłębienie współpracy w sprawach polityki zagranicznej za niezbędny element poprzedzający integrację obronną. Wyrazem tej myśli stało się m.in. sformalizowanie szczytów Wspólnot w postaci Rady Europejskiej w 1974 r. Równoległe państwa Wspólnoty testowały swoje aspiracje polityczne w ramach międzyrządowej Europejskiej Współpracy Politycznej na forum (a następnie na kolejnych spotkaniach po) Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wola polityczna zmiany sytuacji bezpieczeństwa w Europie objawiła się jednak dopiero w deklaracji rzymskiej Rady Ministrów UZE z 22 października 1984 r. i ponownie, była ona spowodowana uwarunkowaniami zewnętrznymi – intensyfikacją zimnowojennej konfrontacji USA i ZSRR. Jednym z najistotniejszych punktów na drodze do integracji politycznej był Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 r., którego zapisy zapowiadały wzmocnienie współpracy państw członkowskich w zakresie koordynacji polityki zagranicznej. Równie istotne było również włączenie do tego obszaru współpracy polityki bezpieczeństwa⁴. Choć JAE nie przyniósł bezpośrednich zmian w rzeczywistym kształtowaniu polityki zagranicznej Wspólnot, był on wyrazem ówczesnej woli dalszego ukierunkowania integracji europejskiej.

Pozimnowojenne nadzieje

Wraz ze schyłkiem okresu zimnej wojny, zanikiem zagrożenia sowieckiego i perspektywą ograniczania zaangażowania USA w Europie członkowie Wspólnot wykorzystali okazję do dalszego koordynowania swojego oddziaływania na najbliższe otoczenie. Z jednej strony odczuwalna była demobilizacja państw europejskich związana ze słabnięciem konfrontacji międzyblokowej i postępującą demokratyzacją państw dawnego bloku wschodniego. Z drugiej jednak strony, groźba choćby i niewielkiego podważenia znaczenia

⁴ *The Single European Act*, <http://www.eurotreaties.com/singleeuropeanact.pdf> (dostęp: 21 grudnia 2014 r.).

NATO nie stanowiła już tak poważnej przeszkody z racji zanikania groźby sowieckiej inwazji militarnej. Europa potrzebowała za to instrumentów do budowania porozumienia i rozładowywania potencjalnych kryzysów na obszarze Europy Wschodniej i Południowej. Potencjalne lokalne kryzysy i konflikty mogły bowiem nie stanowić dla USA spraw wartych zaangażowania i wymagały tym samym przyjęcia przez państwa europejskie większej odpowiedzialności. Ustanawiający Unię Europejską traktat z Maastricht uruchomił Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), a UZE stała się jednym z narzędzi osiągnięcia jej celów. Mimo daleko idących deklaracji dotyczących wzmocnienia UZE, okazała się ona podmiotem nadal niezdolnym do odgrywania samodzielnej roli⁵. Ustalenie na spotkaniu w Petersbergu pod Bonn 19 czerwca 1992 r. katalogu zadań stojących przed europejskimi siłami interwencyjnymi – tzw. misji petersberskich – ugruntowało na długi czas skromny zakres możliwości działania UE w dziedzinie bezpieczeństwa (ich prawne włączenie do zadań UE nastąpiło w traktacie amsterdamskim z 1997 r.). Charakter misji petersberskich oznaczał również przeniesienie skupienia z funkcji obronnych na funkcje kształtowania bezpieczeństwa poprzez zagraniczne operacje humanitarne i ratunkowe, pokojowe oraz zarządzanie kryzysowe, w tym zaprowadzanie pokoju (ang. *peacemaking*)⁶.

Wojny jugosłowiańskie lat 90. stanowiły kolejne gorzkie doświadczenie dla europejskich polityków, obnażające ich niezdolność do skutecznego reagowania kryzysowego i powstrzymywania konfliktów bez pomocy Stanów Zjednoczonych. Okazało się wówczas, że Unia Europejska, niedysponująca wiarygodnym skoordynowanym potencjałem militarnym, nie jest w stanie wpływać na państwa skłonne do rozwiązywania sporów na drodze zbrojnej. Narzędzia WPZiB – zachęty ekonomiczne, perspektywy członkostwa w UE – działały wyłącznie na państwa, które nie dążyły do konfliktów (np. z Europą Środkowo-Wschodnią), natomiast nie były w stanie powstrzymać Jugosławii i Chorwacji od wytyczenia swoich granic w konfrontacji zbrojnej. Sam przebieg operacji wojskowych z udziałem sił zbrojnych państw europejskich ukazywał liczne mankamenty w postaci różnic w uzbrojeniu, systemach dowodzenia i procedurach użycia broni, w tym ich niekompatybilności między siłami USA a wojskami państw europejskich. Skuteczność amerykańskich działań względem Jugosławii w konflikcie w Kosowie i świadomość niedostatku europejskich środków do samodzielnego przeprowadzenia tego

⁵ A. Demkowicz, *op.cit.*, s. 186–187.

⁶ *Petersberg Declaration*, Western European Union, <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (dostęp: 20 grudnia 2014 r.).

typu operacji (przykładowo, państwa europejskie były w stanie wykonać jedynie ok. 10 proc. bombardowań precyzyjnych)⁷, pobudziły dalszy rozwój europejskich kroków integracyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Szczyty UE w Kolonii i Helsinkach (odpowiednio: czerwiec i grudzień 1999 r.) przyniosły decyzje o wygaszaniu Unii Zachodnioeuropejskiej i przejściu jej funkcji realizowania misji petersberskich przez UE w ramach nowo utworzonej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Co ważne, włączenie UZE do UE nie obejmowało traktatowych gwarancji kolektywnej obrony. To pokazywało, że ambicje Unii niejako oddzielają sprawy bezpieczeństwa od zintegrowanej obrony, której kwestie pozostawały wyłącznie w gestii NATO⁸. Już na samym początku stawało to jeden z dwóch elementów integracji w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w roli celu wyłącznie perspektywicznego. Sformułowany w *Helsinkach cel operacyjny* (HCO), zakładający sformowanie do 2003 r. samodzielnych sił szybkiego reagowania liczących 60 tys. żołnierzy, zdolnych do operowania poza granicami UE przez rok, był nadmiernie ambitny⁹. Jednakże wyznaczone do tych sił wojska, stanowiły elementy sił zbrojnych państw członkowskich, nie będące w istocie rzeczy jednolitym i gotowym do sprawnego działania orężem. Z tego powodu *Helsiński cel operacyjny* również pozostał w sferze deklaracji, nie mających pokrycia w rzeczywistości, mimo że ostateczna skala zadeklarowanych sił sięgała nawet 100 tys. żołnierzy. Nigdy też w takiej formie nie zostały one użyte. Należy jednak podkreślić, że w kilkuletnie starania o sfinalizowanie tej inicjatywy włożono wiele wysiłku, co ukazało istnienie pewnej determinacji państw europejskich, przynajmniej do demonstracyjnego utrzymywania swojej woli zbudowania wiarygodnej EPBiO (idea nie została pogrzebana).

Na kolejnych szczytach Unii Europejskiej dokonywano weryfikacji procesu wdrożenia postanowień helsińskich. Choć budowa instytucjonalnej struktury EPBiO postępowała stabilnie (Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy, przejście od UZE Centrum Satelitarnego), wątpliwości budziła perspektywa osiągnięcia przez siły zbrojne państw unijnych planowanych zdolności do działań zagranicznych. Pierwsze operacje w ramach EPBiO przeprowadzono dzięki wsparciu NATO (tzw. formuła Berlin Plus) w zakresie kluczowych zdolności wojskowych

⁷ A. Demkowicz, *op.cit.*, s. 339.

⁸ J. Starzyk-Sulejewska, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 287–290.

⁹ P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2012 r., s. 267.

(m.in. transportu strategicznego, zwiadu elektronicznego, rozpoznania satelitarnego)¹⁰. Konieczność sięgania do zasobów NATO utrudniała płynność działań w ramach EPBiO. Powodem tego były między innymi spory między Grecją i Cyprem a Turcją, które skutkowały blokowaniem przez ostatnie z wymienionych państw przyjęcia porozumienia Berlin Plus w latach 1999–2002.

W stronę samodzielności strategicznej

Ważną datą stał się rok 2003, kiedy przyjęto *Europejską strategię bezpieczeństwa* (ESB)¹¹. Wskazała ona zagrożenia stojące przed Unią oraz wyznaczyła wspólne cele. Wynegocjowanie treści tego dokumentu było doniosłym wydarzeniem, biorąc pod uwagę problemy z istniejącymi od początku integracji europejskiej różnicami interesów między jej uczestnikami.

W 2003 r. stało się też jasne, że nie uda się osiągnąć *Helsińskiego celu operacyjnego*, głównie z powodu zbyt niskich wydatków wojskowych państw członkowskich oraz niedostatecznej koordynacji działań. W związku z tym opracowano *Cel operacyjny 2010* – przyjęty w czerwcu 2004 r. – zmieniający założenia HCO, wprowadzający funkcjonującą do dziś koncepcję tzw. grup bojowych – batalionowych zgrupowań sił połączonych (w praktyce liczących od 1,5 tys. do 2,5 tys. żołnierzy) organizowanych w formatach narodowych i wielonarodowych, przeznaczonych do realizowania misji petersberskich¹². Grupy miały być zdolne do działania w promieniu 6 tys. km od Brukseli, w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji przez UE, przez okres 30 dni (maksymalnie 120 dni)¹³. *Cel operacyjny 2010 r.* postulował również powołanie europejskiej agencji obrony, mającej wspierać wzmocnianie europejskich zdolności obronnych, zakupy uzbrojenia oraz badania i rozwijanie nowoczesnych technologii militarnych. Zasadniczym zadaniem miało być zdobycie strategicznych zdolności wojskowych, w tym ogólnie zdolności projekcji siły militarnej¹⁴.

Traktat lizboński z 17 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) zmienił nazwę Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na Wspólną

¹⁰ *Ibidem*, s. 288–289.

¹¹ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, European Union External Action, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf> (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

¹² *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*, Council of the European Union, s. 2, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

¹³ *About CSDP – Military Headline Goals*, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

¹⁴ *Headline Goal 2010...*, *op.cit.* s. 3–4.

Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. „Wspólność” miała się wyrażać w dalszym postępie i harmonizacji w kwestiach bezpieczeństwa i obronnych, w tym instytucjonalizacji. WPBiO ustanowiła w ust. 7 działu 2 traktatu obowiązek udzielenia wszelkiej możliwej pomocy członkowi Unii będącemu ofiarą zbrojnej agresji, z zastrzeżeniem, że zobowiązania te pozostają w zgodzie z zobowiązaniami wobec NATO, które zostały uznane za podstawę kolektywnej obrony jego członków¹⁵. Na czele Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony stanął wysoki przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wraz z podlegającą mu Służbą Działań Zewnętrznych, lecz aspekt podejmowania decyzji w tym obszarze pozostał na poziomie międzyrządowym.

Cywilne misje w ramach WPBiO – np. „EUMM Georgia”, „EULEX Kosovo”, „EUBAM Ukraine and Moldova” – wspierają działania lokalnych sił policyjnych, sądowniczych i administracyjnych. Prowadzone w ich ramach szkolenia i praktykowana bieżąca współpraca europejskich ekspertów, policjantów czy urzędników z ich lokalnymi odpowiednikami stanowią element budowania więzi i relacji UE z danymi państwami. Nie są to jednak misje liczne, nie mają daleko idących pełnomocnictw i nie przesądzają o rozwiązaniu potencjalnych i istniejących kryzysów, m.in. z racji ich cywilnego i policyjnego charakteru.

Prowadzone pod auspicjami UE wojskowe operacje zagraniczne, m.in. „Artemis”, „Atalanta”, „EUFOR Kongo”, „EUFOR Chad/SAR” oraz interwencje prowadzone przez państwa europejskie, takie jak operacja reagowania kryzysowego w Libii czy operacja „Serwal” w Mali nie wykorzystwały żadnej z grup bojowych UE. Jednostki te są teoretycznie gotowe do użycia od 2007 r. – funkcjonują w sześciomiesięcznych dyżurach, po dwie grupy w każdym półroczu. Co więcej, nigdy jeszcze nie doszło nawet do głosowania na forum Rady Unii Europejskiej na temat ich użycia. Ponadto przeprowadzone w ostatnich latach przez państwa europejskie operacje wojskowe w Libii i Mali potwierdziły pogłębiającą się przepaść między nimi a USA w kwestii zdolności wojskowych. Wydaje się nawet, że żadna z tych operacji (szczególnie libijska) nie mogłaby się odbyć bez skorzystania z amerykańskich zasobów – a z pewnością odbyłaby się z większymi stratami, a jej rezultaty byłyby ograniczone. Sprawa ta nie powinna zaskakiwać, biorąc pod uwagę spadające rokrocznie – z nielicznymi wyjątkami – wydatki na obronę

¹⁵ *Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (C306), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL> (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

państw europejskich oraz utrzymującą się znaczną dysproporcję środków przeznaczanych na badania i rozwój technologii militarnych między USA a państwami członkowskimi UE. Zarówno plany integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, jak i w dużej mierze rozwój zdolności poszczególnych państw członkowskich pozostają wciąż w sferze deklaracji.

Kryzys ukraiński i odpowiedź Unii Europejskiej

Niedostatki wojskowe Unii Europejskiej i jej państw członkowskich stanowiły poważny problem na długo przed 2014 r. i wybuchem u granic UE międzypaństwowego konfliktu zbrojnego. Wcześniej jednak, gdy braki te mogły wpływać co najwyżej na skuteczność oddziaływania UE na ośrodki destabilizacji na kontynencie afrykańskim (do tego bowiem w dużej mierze ograniczała się unijna aktywność wojskowa), problem ten posiadał zupełnie inny ciężar gatunkowy niż obecnie. W warunkach odrzucenia przez Rosję wszystkich oferowanych jej od początku lat 90. propozycji współpracy oraz otwartego, zbrojnego złamania przez nią zasad z Helsinek: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej i nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw w Europie, brak efektywnych narzędzi wpływu wojskowego UE wzmaga zagrożenia dla jej państw członkowskich. Prowadzona poniżej prognoza otwartej wojny operacja na Krymie, zakończona jego aneksją, i rozniecenie separatyzmu we wschodnich obwodach Ukrainy wraz ze wsparciem ich działań przez regularne jednostki Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej ukazują skalę rosyjskiej determinacji i możliwości wojskowych.

Biorąc pod uwagę opisane w powyższym rozdziale trudności, jakie napotykały państwa europejskie od 1948 r., budując zręby europejskiej integracji wojskowej, oraz charakter końcowego efektu tych starań w postaci WPBiO, powstaje zasadnicze pytanie: jakie warunki są w stanie skłonić państwa unijne do zjednoczenia swoich wysiłków obronnych? Na przestrzeni lat największy, jak się wydawało, wpływ miały zewnętrzne zagrożenie wojenne ze strony ZSRR oraz, istniejące z perspektywy niektórych państw, wyzwanie polityczne w postaci uzależnienia od potęgi USA. Bezpieczeństwo europejskie doświadcza obecnie końca ery pozimnowojennej w stosunkach międzynarodowych¹⁶, która nosi – z zachowaniem odpowiednich proporcji – znamiona powrotu do ery zimnowojennej. Tego typu zmiana bez wątpienia

¹⁶ S. Koziej, R. Formuszewicz, *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 32 BBN, Warszawa, 2014, s. 21.

pozostawi swój ślad na europejskich projektach integracyjnych. Analiza bieżącej sytuacji może pozwolić na zarysowanie stojących przed WPBiO perspektyw.

Od samego początku kryzysu ukraińskiego, czyli rozpoczęcia masowych demonstracji na placu Niepodległości w Kijowie (Майдан Незалежності, Majdan) w związku z porzuceniem przez reżim W. Janukowycza „europejskiej drogi” – stowarzyszenia z Unią, *problem ukraiński* stał się jednym z najpoważniejszych wyzwań politycznych dla UE. Masowe poparcie społeczeństwa ukraińskiego dla integracji europejskiej jego kraju oraz europejskich wartości demokracji, wolności i poszanowania praw człowieka niejako wymuszało odpowiedź Unii i udzielenie wsparcia demonstrantom. Należy mocno podkreślić, że w Kijowie po raz pierwszy w historii ludzie ginęli „pod flagami Unii Europejskiej”. Unia łączy 28 suwerennych państw posiadających – przy głoszonej jedności – często rozbieżne lub nawet sprzeczne interesy polityczne i gospodarcze. Zarówno najwyżsi urzędnicy Unii, jak i przywódcy państw członkowskich stanęli wobec wyboru między poparciem – głównie politycznym – proeuropejskich dążeń Ukraińców, a po upadku reżimu W. Janukowycza dążeń Ukrainy do bliższego związania się z UE (i pośrednio z NATO) i odrzucenia integracyjnych projektów rosyjskich, a ryzykiem skompromitowania idei integracji europejskiej. Poparcie Ukrainy wiązało się, szczególnie w toku eskalacji rosyjskich działań agresywnych, z ostrym przeciwstawieniem się Federacji Rosyjskiej, z którą wiele państw europejskich łączyły głębokie relacje gospodarcze i polityczne. Sytuacja ta w praktyce paraliżowała zdolność UE do podjęcia wspólnej decyzji odnośnie do wsparcia Ukrainy (i „ukarania” Rosji) wychodzącego poza jedynie werbalne poparcie jej dążeń do obrony swej suwerenności.

W czasie trwania proeuropejskich demonstracji od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. przewodniczący Rady Europejskiej Herman van Rompuy, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton oraz przewodniczący komisji europejskiej José Manuel Barroso apelowali o podjęcie dialogu politycznego i przestrzegali przed stosowaniem przemocy. W grudniu 2013 r. C. Ashton odbyła wizytę w Kijowie, gdzie spotkała się zarówno z prezydentem W. Janukowyczem, jak i z demonstrantami na placu Niepodległości. Prezydent Ukrainy zapewniał wówczas wysoką przedstawiciel, że chce podpisać umowę stowarzyszeniową z UE, lecz kolejny atak milicji na protestujących w czasie obecności C. Ashton w Kijowie zwiastował brak realnej woli do zrealizowania tej deklaracji¹⁷. W rzeczywistości

¹⁷ *Ukraina: Koniec konfliktu? Janukowicz wzywa do dialogu. Opozycja: Najpierw spełnij nasze żądania,*

można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że ówczesne działania W. Janukowycza i utrzymywanie iluzji chęci stowarzyszenia z UE nakierowane były jedynie na uzyskanie od W. Putina lepszych warunków integracji euroazjatyckiej Ukrainy. Kilka dni później UE zawiesiła rozmowy z Ukrainą w sprawie jej stowarzyszenia.

Istotnym wydarzeniem była podjęta na prośbę C. Ashton misja ministrów spraw zagranicznych trzech państw unijnych: Francji, Niemiec i Polski¹⁸ 19 lutego 2014 r., w momencie największej eskalacji przemocy ze strony ukraińskich służb porządkowych. Następnego dnia o godzinie 13.00 rozpoczęło się spotkanie delegacji z prezydentem W. Janukowyczem – tymczasem od rana tego dnia trwały krwawe starcia samoobrony Majdanu z milicją, w rezultacie których zginęło 75 demonstrantów. Wieczorem ministrowie spotkali się z przywódcami opozycji, a następnego dnia rano udało się uzgodnić porozumienie, które zakończyło walki w Kijowie. Jego politycznych założeń W. Janukowycz nie zrealizował, gdyż w nocy z 21 na 22 lutego uciekł, jak się później okazało, do Rosji. Misja trzech ministrów mogła odegrać istotną rolę w deeskalacji sytuacji w Kijowie, choć wydaje się, że kluczowy był jednak twardy opór Ukraińców na ulicach stolicy oraz wybuch niezadowolenia w wielu innych miastach, w tym deklaracje władz obwodów lwowskiego i zakarpackiego o wyjściu spod kontroli władz w Kijowie. Niemniej jednak wizyta ministrów stworzyła alternatywną do eskalacji przemocy drogę wyjścia z sytuacji kryzysowej dla W. Janukowycza. Choć nie sposób tego stwierdzić z całą stanowczością, wydaje się, że pozwoliła ona ograniczyć liczbę ofiar i przyspieszyła upadek ukraińskiego reżimu.

Wieczorem 22 lutego 2014 r. Rada Najwyższa Ukrainy większością głosów zdecydowała o odsunięciu od władzy W. Janukowycza z powodu „samowolnego usunięcia się od wypełniania obowiązków”¹⁹. Wydarzenie to było momentem przełomowym proeuropejskiej rewolucji społecznej, będącej wyrazem masowego sprzeciwu Ukraińców wobec decyzji W. Janukowycza o rezygnacji z dążenia do integracji kraju z Unią Europejską i skierowaniu się w stronę rosyjskiego projektu Unii Euroazjatyckiej.

Sukces zwolenników opcji prozachodniej na Ukrainie oznaczał jednak klęskę politycznych planów Federacji Rosyjskiej, dążącej do związania

depesza PAP, <http://www.polskatimes.pl/arttykul/1064378,ukraina-koniec-konfliktu-janukowicz-wzywa-do-dialogu-opozycja-najpierw-splnij-nasze-zadania,id,t.html> (dostęp: 10 stycznia 2015 r.).

¹⁸ W skład misji wchodził: Radosław Sikorski, Frank-Walter Steinmeier i Laurent Fabius.

¹⁹ *Janukowycz odsunięty od władzy. Parlament wyznaczył datę wyborów*, Tvn24.pl, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/janukowycz-odsuniety-od-wladzy-parlament-wyznaczyl-date-wyborow,401077.html> (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

Ukrainy politycznie i gospodarczo za pomocą Unii Euroazjatyckiej. Obejmujący szerokie kręgi społeczeństwa ukraińskiego sprzeciw wobec integracji z Rosją uderzał nie tylko w założenia geopolityczne prezydenta Rosji Władimira Putina, ale również – lub nawet przede wszystkim – godził w legitymizację rosyjskiego reżimu. Odwrócenie się narodu ukraińskiego, uważanego – do niedawna – przez społeczeństwo rosyjskie za „bratni naród”, od rosyjskiej drogi rozwoju i ustroju putinowskiej tzw. suwerennej demokracji mogłoby wzbudzić wśród Rosjan uzasadnione wątpliwości, co do ich efektywności. Podważałoby to w dłuższej perspektywie stabilność autorytarnej władzy W. Putina. Dlatego też upadek W. Janukowycza wywołał szybko i zaskakująco silną reakcję Rosji.

Pierwsze działania rosyjskich sił zbrojnych na terytorium Krymu zaobserwowano już 26 lutego 2014 r., czyli zaledwie 4 dni po ucieczce W. Janukowycza, co może oznaczać, że wojska rosyjskie były do tej operacji przygotowane. Sam przebieg „ekspresowej” operacji zajęcia Krymu, wykreowania jej władz²⁰, połączony z szeroko zakrojoną wojną informacyjną²¹, zdaje się tę tezę uzasadniać. Wydarzenia na Krymie nasuwają analogię z wojną rosyjsko-gruzińską z 2008 r. i zajęciem przez Rosję Abchazji i Osetii Południowej. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że konflikt gruzińsko-rosyjski był zamierzonym testem możliwości działań W. Putina na obszarze poradzieckim i reakcji świata zachodniego. Próba ta pokazała, że Rosja ma w tej sferze wolną rękę. Z tą świadomością i po doświadczeniach z wojny z Gruzją podjęto działania w celu poprawy zdolności wojskowych sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej, w tym m.in. do uzyskania zdolności do podjęcia szybkich i skutecznych akcji zbrojnych.

W ciągu pierwszego tygodnia operacji rosyjskiej na Krymie przerzucono na teren półwyspu ok. 6 tys. żołnierzy, którzy wraz z obecnymi tam już żołnierzami Floty Czarnomorskiej i tzw. samoobroną Krymu zajęli większość obiektów lokalnej infrastruktury strategicznej oraz otoczyli bazy wojsk

²⁰ Przedstawicielem mieszkańców Krymu został „wybrany” pod lufami „zielonych ludzików” Siergiej Aksjonow, przewodniczący partii Rosyjska Jedność dysponującej w krymskim parlamencie 3 mandatami na 100 możliwych, które zdobyto dzięki głosom 4 proc. głosujących w lokalnych wyborach w 2010 r. Patrz: *Regions Party gets 80 of 100 seats on Crimean parliament*, Interfax Ukraine, <http://en.interfax.com.ua/news/general/52929.html> (dostęp: 3 stycznia 2015 r.) S. Aksjonow, jako samozwańczy premier Republiki Autonomicznej Krymu, był jednym z sygnatariuszy aktu włączenia Półwyspu w skład Federacji Rosyjskiej 18 marca 2014 r.

²¹ O wyjątkowo daleko posuniętym charakterze rosyjskiej wojny informacyjnej, patrz: J. Darczewska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, Ośrodek Studiów Wschodnich, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/anatomia_rosyjskiej_wojny_informacyjnej.pdf (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

ukraińskich²². Należy podkreślić, że żołnierze rosyjscy operowali na Krymie w mundurach bez oznaczeń państwowych, co wpisywało się w rosyjską wojnę informacyjną, nazywającą zbrojne grupy oddziałami społecznej samoobrony. Na tym etapie konfliktu żadna ze stron nie odważyła się jeszcze użyć broni. Jednostki ukraińskie były całkowicie nieprzygotowane do przeciwdziałania rosyjskim ruchom, szczególnie zaskoczenie i niezdecydowanie panowało również w sztabie generalnym i rządzie w Kijowie. Podejmowania decyzji w tym krytycznym momencie nie ułatwiała kolaboracja z Rosjanami części lokalnej administracji i służb²³. Połączone z działaniami wojskowymi akty polityczne, mające rzekomo wyrażać wolę społeczeństwa Krymu – przeprowadzenie 16 marca 2014 r. referendum w sprawie niepodległości Krymu (wg separatystów 96 proc. głosujących za niepodległością), ogłoszenie niepodległości 17 marca i ostatecznie podpisanie układu o włączeniu Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopola w skład Federacji Rosyjskiej 18 marca – zamknęły możliwości dyplomatycznego rozwiązania kryzysu. Skutki tych podjętych metodą faktów dokonanych działań trwają do dziś. Z racji braku uznania międzynarodowego dla aneksji Krymu półwysep w świetle prawa międzynarodowego znajduje się *de iure* w granicach Ukrainy, *de facto* będąc częścią Federacji Rosyjskiej.

Następujący po upadku W. Janukowycza konflikt rosyjsko-ukraiński okazał się znacznie trudniejszy i „cięższy” politycznie dla Unii Europejskiej niż dotychczasowy kryzys polityczny na Ukrainie. W odpowiedzi na dążenia Rosji do odwrócenia Krymu od Ukrainy, 6 marca 2014 r. na szczycie UE w Brukseli ustalono zawieszenie rozmów z Rosją na temat liberalizacji polityki wizowej oraz nowej umowy o współpracy UE-Rosja²⁴. Zapowiedziano również możliwość rozszerzenia sankcji o ograniczenia wizowe i finansowe, na wzór wprowadzonych już przez USA. Warto zwrócić uwagę, że już wtedy działania państw europejskich były spóźnione – w tyle za działaniami amerykańskimi. Rozszerzane w ciągu kolejnych miesięcy sankcje wizowe i finansowe nie zmieniały natury konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Powodem tego był ich niewielki zasięg i brak istotnego wpływu na stan rosyjskiej gospodarki i możliwość prowadzenia przez Rosję dalszej konfrontacji zbrojnej. Przykładem może być decyzja Rady Spraw Zagranicznych UE z 23 czerwca o wprowadzeniu embarga na towary wytworzone

²² A. Wilk, *Rosyjska interwencja wojskowa na Krymie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/rosyjska-interwencja-wojskowa-na-krymie> (dostęp: 3 stycznia 2015 r.).

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Sankcje Unii Europejskiej i USA wobec Rosji*, Tvn24 Biznes i Świat, <http://tvn24bis.pl/wiadomosci-gospodarcze,71/sankcje-unii-europejskiej-i-usa-wobec-rosji,405050.html> (dostęp: 10 stycznia 2015 r.).

na Krymie z wyjątkiem towarów certyfikowanych przez władze ukraińskie. Inicjatywy, takie jak czterostronne spotkanie w Genewie 17 kwietnia 2014 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych USA, Ukrainy i Rosji oraz wysokiej przedstawiciel ds. zagranicznych i bezpieczeństwa UE, również nie były w stanie przynieść trwałych rozstrzygnięć. Deklaracja genewska stanowiła pewien punkt odniesienia, lecz obie strony konfliktu interpretowały odmiennie jej zapisy.

Wojna w Donbasie

W czasie trwania operacji krymskiej, w miastach wschodniej Ukrainy wybuchwały kilkutyśięczne prorosyjskie demonstracje. Ich radykalizacja nastąpiła w kwietniu, kiedy to wśród demonstrantów pojawili się uzbrojeni ludzie w mundurach rosyjskich sił powietrznodesantowych, lecz bez oznaczeń państwowych – analogicznie do wydarzeń na Krymie. Wkrótce zaczęto przejmować budynki administracji publicznej w miastach obwodów donieckiego i ługańskiego. Akcje separatystów spotykały się z biernością lokalnych służb bezpieczeństwa, co ukazywało skalę słabości ówczesnej ukraińskiej państwowości. Władze w Kijowie rozpoczęły wprawdzie Operację Antyterrorystyczną (*Антитерористична Операція, АТО*), lecz jej początkowe rezultaty były ograniczone. Destabilizacja nie rozszerzyła się jednak na stałe poza obszar obwodów ługańskiego i donieckiego, mimo dokonywanych prób.

W kwietniu i maju proklamowano powstanie dwóch republik ludowych: donieckiej i ługańskiej. Działania separatystów były również coraz śmielsze – doszło m.in. dwukrotnie do zatrzymania i uwięzienia grup inspektorów OBWE. Zorganizowane 12 maja przez separatystów, niezgodnie z ukraińskim prawem, referenda niepodległościowe dały, według organizatorów, masowe społeczne poparcie dla odłączenia od Ukrainy. 24 maja ogłoszono zjednoczenie obu republik ludowych i powstanie „Federacyjnej Republiki Noworosji”. W toku trwających starć z wojskami ukraińskimi, pojawiały się informacje o wspieraniu sił separatystów przez transporty broni z Rosji, w tym artyleryjskie systemy raketowe, przeciwlotnicze, pojazdy opancerzone i czołgi.

Ukraina potrzebowała czasu, aby osiągnąć zdolność operacyjną jej sił zbrojnych, będących od lat w stanie silnego niedokapitalizowania, dysponujących niemal wyłącznie sprzętem poradzieckim, którego stan techniczny utrzymywano stosując „kanibalizację” zmagazynowanego uzbrojenia Armii Sowieckiej. Jeśli uznać wielomiesięczny protest na Majdanie za załączek nowego ukraińskiego patriotyzmu i narodowej tożsamości, to reakcja Ukraińców na wydarzenia na wschodzie kraju jest jego pierwszym owocem. Legitymizacja władz Ukrainy odbyła się poprzez demokratyczne wybory, najpierw prezydenckie 25 maja 2014 r., a następnie parlamentarne

26 października 2014 r. Wymieniano również sukcesywnie urzędników starego reżimu oraz związanych z nim oficerów służb bezpieczeństwa i sił zbrojnych. Pod koniec czerwca 2014 r. wojska ukraińskie osiągnęły gotowość do podjęcia ofensywy przeciwko separatystom, a kierownictwo polityczną wolę jej przeprowadzenia. W lipcu i sierpniu Ukrainie udało się wyzwolić większość terenu zajętego przez separatystów, w tym Słowiańsk i Kramatorsk, rozpocząć oblężenia Doniecka i Ługańska oraz przejmować kontrolę nad granicą z Rosją.

Dalsze sankcje wobec Rosji oraz wsparcie dla Ukrainy

Jednym z kluczowych wydarzeń tego okresu było zestrzelenie nad terenami zajętymi przez separatystów samolotu pasażerskiego Boeing 777 linii lotniczych Malaysia Airlines lecącego z Amsterdamu do Kuala Lumpur. W katastrofie zginęli wszyscy pasażerowie lotu – 298 osób, w tym liczni obywatele państw europejskich²⁵. O zestrzelenie samolotu Rosja i separatyści oskarżyli wojska ukraińskie, jednak najprawdopodobniej został on zniszczony przez raketę przeciwlotniczą wystrzeloną przez znajdujący się w rękach separatystów system raketowy Buk, na co wskazują m.in. zdjęcia satelitarne, nagrania rozmów separatystów udostępnione przez ukraińskie służby oraz zeznania mieszkańców okolic katastrofy²⁶. Choć wydarzenie to nie wydaje się zaplanowanym posunięciem strony rosyjskiej i nosi cechy tragicznej pomyłki, to zmieniło ono podejście świata zachodniego do Rosji. Umożliwiło ono zgodę Rady UE na nałożenie na Federację Rosyjską rocznych sankcji sektorowych, dotyczących jej przemysłu energetycznego i zbrojeniowego (eksportu zaawansowanych technologii w tych obszarach) oraz wybranych firm państwowych i banków. Zastrzeżono jednak, że sankcje nie dotyczą już podpisanych umów, co wykluczało z ich obrębu m.in. kontrowersyjną sprzedaż Rosji okrętu desantowego typu Mistral (w połowie listopada 2014 r. prezydent Francji F. Hollande ogłosił zawieszenie do

²⁵ *Friday, July 18, 07:30 AM GMT +0800 Media Statement 2 : MH17 Incident*, Malaysia Airlines, <http://www.malaysiaairlines.com/my/en/site/mh17.html> (dostęp: 3 stycznia 2015 r.).

²⁶ Ustalenia Holenderskiej Rady Bezpieczeństwa badającej katastrofę, informacje o raporcie niemieckiego wywiadu BND i oświadczenie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego: *Samenvatting voorlopig onderzoek MH17*, Onderzoeksraad voor Veiligheid, <http://www.onderzoek-raad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-crash-mh17-17-juli-2014> (dostęp: 3 stycznia 2015 r.); *Katastrofa boeinga na Ukrainie. Raport niemieckiego wywiadu: malezyjski samolot zestrzelili separatyści*, Informacyjna Agencja Radiowa, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1263000,Katastrofa-boeinga-na-Ukrainie-Raport-niemieckiego-wywiadu-malezyjski-samolot-zestrzelili-separatysci> (dostęp: 3 stycznia 2015 r.); *Sikorski: samolot został zestrzelony, bo Rosja dostarcza broń separatystom*, tvn24.pl, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/sikorski-samolot-zostal-zestrzelony-bo-rosja-dostarcza-bron-separatystom,452147.html> (3 stycznia 2015 r.).

odwołania dostawy tych okrętów). Równolegle Rada Europejska wezwała Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju do nieangażowania się w nowe przedsięwzięcia w Rosji. Z kolei Komisja Europejska podjęła działania mające łagodzić skutki rosyjskich kontr sankcji wymierzonych w europejskie produkty spożywcze.

W podejściu Unii Europejskiej do Ukrainy zauważalna była pewna otwartość, jednak stawiane były też konkretne warunki. UE domaga się od Ukrainy przede wszystkim reformy jej państwowości, gospodarki, finansów, podjęcia zdecydowanej walki z korupcją, zapewnienia standardów demokratycznych oraz respektowania praw człowieka. Z drugiej strony zaofiarowane zostały też konkretne programy pomocy. 5 marca 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła plany wsparcia procesu reform na Ukrainie. Mieści się w nich m.in. pomoc finansowa w wysokości 11 mld euro w ciągu roku oraz zapewnienie wszelkiego potrzebnego Ukrainie wsparcia doradczego w zakresie reform i stanowienia prawa. 21 marca podpisano polityczną część umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską. W miesiąc później, UE jednostronnie zniósła cła na ukraińskie towary²⁷. 27 czerwca podpisano drugą część umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE i rozpoczął się proces jej ratyfikacji.

Dzieląca się Unia – inicjatywy mocarstw europejskich

Perspektywa zbliżającego się końca rebelii na wschodzie Ukrainy, na skutek kolejnych sukcesów ukraińskich sił zbrojnych, spowodowała podjęcie decyzji o silniejszym zaangażowaniu militarnym Rosji w konflikt w Donbasie. Informacje o walce na Ukrainie rosyjskich żołnierzy „na urlopacech”, ciągłym ostrzeliwaniu artyleryjskim pozycji ukraińskich oraz zestrzeliwaniu ukraińskich samolotów rakietami z terytorium Rosji pojawiały się już od wielu miesięcy²⁸. Jednakże 24 sierpnia 2014 r. nastąpiła istotna zmiana jakościowa – doszło do bezpośredniej rosyjskiej interwencji militarnej²⁹. W rezultacie wejścia do walki regularnych jednostek rosyjskiej armii, wojska ukraińskie zostały odepchnięte z granicy z Rosją, przerwano oblężenie Ługańska i Doniecka oraz otoczono kilka zgrupowań ukraińskich.

²⁷ *Fact Sheet. EU-Ukraine relations*, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_03_en.pdf (dostęp: 11 stycznia 2015 r.).

²⁸ „Całą noc waliliśmy w Ukrainę” – chwali się w internecie... rosyjski żołnierz, *Gazeta Wyborcza*, http://wyborcza.pl/1,75477,16370504,_Cala_noc_walilismy_w_Ukraine___chwali_sie_w_internecie___html#ixzz3OWMaZynO (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

²⁹ M. Menkiszak, R. Sadowski, P. Żochowski, *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-03/rosyjska-interwencja-zbrojna-we-wschodniej-ukrainie> (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

Otwarto również nowy front na południu, w rejonie Mariupola, gdzie wojska rosyjskie doszły do Nowoazowska, zajmując go. Rosyjska interwencja spowodowała poważne straty osobowe i sprzętowe ukraińskiej armii oraz umożliwiła odzyskanie części terenu utraconego przez separatystów w lipcu i sierpniu. Rozejm podpisany 5 września 2014 r. w Mińsku przez członków trójstronnej grupy kontaktowej – Ukrainę, Rosję i OBWE – oraz przedstawicieli separatystów (co znamienne bez udziału przedstawiciela UE) zatrzymał dalsze działania manewrowe w Donbasie na okres kilku miesięcy. W rzeczywistości nie przerwał on jednak walk, prowadzonych od tego czasu w formie częstej wymiany ognia artyleryjskiego oraz kolejnych prób zajęcia przez siły prorosyjskie i rosyjskie lotniska w Doniecku, a po jego zdobyciu, rejonu Debalcewa. Rozejm był potrzebny Ukrainie, której działania wojenne w Donbasie były na skraju załamania³⁰. Znaczenie miały również z pewnością postanowienia szczytu NATO w Newport dotyczące ograniczonej pomocy dla Ukrainy, nie uwzględniającej dozbierania tego kraju³¹.

Rezultaty drugiego spotkania w Mińsku 11–12 lutego 2015 r., będącego owocem francusko-niemieckiej inicjatywy mającej na celu wypracowanie nowego porozumienia o zawieszeniu broni, mogą wzbudzać poważne wątpliwości. Co ważne, porozumienie to zostało zawarte nie tylko bez przedstawiciela UE, ale również takich państw jak Wielka Brytania czy USA. Główną jego słabością jest nałożenie nieproporcjonalnie dużych zobowiązań na Ukrainę, *de facto* uzależniając od jej działań (ustępstw) realizację porozumienia przez stronę separatystyczną (rosyjską). Daje to duże pole manewru W. Putinowi, który może czekać na jakiegokolwiek uchybienia ze strony Ukrainy i uzasadniać nimi stale ponawiane ataki i ostrzały artyleryjskie w Donbasie. Po upadku Debalcewa, kolejnym krokiem mogą być mateczniki separatystycznej rewolty – Słowiańsk i Kramatorsk. Jak dotąd działania świata zachodniego nie były w stanie powstrzymać dalszej rosyjskiej ekspansji na Ukrainie a kolejne porozumienia służą, jak się okazuje, wyłącznie usankcjonowaniu rosyjskich zdobyczy.

Załamanie europejskiego ładu

Warto w tym miejscu odnotować wpływ konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na system bezpieczeństwa europejskiego opartego na zasadach prawa

³⁰ R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, *Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/zawieszenie-broni-na-wschodzie-ukrainy> (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

³¹ *Wales Summit Declaration*, NATO.int, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

międzynarodowego. Zarówno aneksja Krymu i poprzedzające ją rosyjskie działania militarne na półwyspie, jak i późniejsze podsycanie separatyzmu w Donbasie były sprzeczne z prawem międzynarodowym oraz dwu – i wielostronnymi porozumieniami podpisanymi przez ZSRR i Federację Rosyjską. Dotyczy to Karty Narodów Zjednoczonych (art. 2 ust. 4, zabraniający stosowania siły i groźby użycia siły), Aktu końcowego KBWE [(cz. 1, mówiąca o zasadach rządzących stosunkami między państwami, zwłaszcza: suwerennej równości (zasada I), wyrzeczeniu się stosowania siły (II), nienaruszalności granic (III), poszanowaniu integralności terytorialnej (IV), pokojowym rozstrzygnięciu sporów (V), nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw (VI) i wykonywaniu w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego (X)], memorandum budapeszteńskiego (pkt 1, poszanowanie suwerenności i nienaruszalności granic Ukrainy), trzech dwustronnych umów rosyjsko-ukraińskich z 1997 r. oraz szeregu rezolucji i deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (rezolucje nr 3314 i 2625) i postanowień Międzynarodowego Trybunału Karnego³². Rosyjska presja militarna – wystąpienie przez prezydenta W. Putina do Dumy o pozwolenie na użycie siły zbrojnej przeciw Ukrainie, dyslokacja jednostek przy granicach z Ukrainą – wzmożenie obecności wojskowej na Krymie; wspieranie i zbrojenie grup zbrojnych i oddziałów nieregularnych na terytorium Ukrainy czy ostatecznie wkroczenie regularnych wojsk rosyjskich do Donbasu stanowiły agresywne działania podejmowane unilateralnie. Federacja Rosyjska godziła również w wartości europejskie zawarte w preambule traktatu z Lizbony oraz bezpośrednio podważyła europejski system bezpieczeństwa, regulujący relacje międzypaństwowe w Europie.

Powyższe fakty obrazują jak duże ryzyko podjęła Rosja decydując się na interwencję na Ukrainie. W tej sytuacji jest rzeczą oczywistą, że strategicznym celem Federacji Rosyjskiej nie tyle było opanowanie Krymu czy Donbasu, ile zatrzymanie ekspansji Zachodu, jak rozumiana była decyzja społeczeństwa Ukrainy o dążeniu do integracji europejskiej.

Znaczenie WPBiO w kontekście kryzysu

Wszelkie deklaracje, strategie, polityki czy zapisy traktatowe dowodzą swej wiarygodności w momentach próby – np. w pojawiających się niespodziewanie sytuacjach kryzysowych lub konfliktowych. Tego typu wydarzenia wymuszają reakcję, a tym samym sprawdzenie istniejących procedur lub

³² P. Grzebyk, *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego*, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1/2014, s. 20–22.

praktyk działania. Destabilizacja Europy Środkowo – Wschodniej spowodowana rosyjską aneksją Krymu i prowadzeniem przez Rosję niewypowiedzianej wojny z Ukrainą w Donbasie stanowią poważny test nie tylko dla Unii Europejskiej, ale również dla NATO, OBWE, Rady Europy i ONZ – wszystkich organizacji odpowiedzialnych za dotychczasowy europejski system bezpieczeństwa. Unijne zdolności antykryzysowe realizowane są głównie drogami dyplomatycznymi przy wykorzystaniu narzędzi WPZiB. Dotyczy to m.in. inicjatyw wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, jego/jej wizyt, spotkań i prób mediacji. Niezwykle istotne jest jednak również utrzymywanie forum dialogu i podejmowania decyzji między państwami członkowskimi, realizowane na spotkaniach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Wypracowywanie wspólnych stanowisk, działań (w tym sankcji) i strategii UE w sprawach zagranicznych stanowi ważny element stabilizacji kontynentu, pomagający znajdować wspólny mianownik dla nierzadko rozbieżnych interesów państw członkowskich. Jednakże sam międzyrządowy charakter decyzji podejmowanych w ramach WPZiB wysuwa te różnice na pierwszy plan. Wykorzystanie zasobów WPBiO również wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich.

W przypadku konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, starania o przemawianie Unii Europejskiej „jednym głosem” stanowią jeden z głównych wątków działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Było to szczególnie istotne dla państw Europy Środkowo – Wschodniej, najsilniej zagrożonych wydarzeniami na Ukrainie. Wpływ Unii jako stabilizatora słabnie w kontekście wojny Rosji z Ukrainą. Jednocześnie nasila się wśród krajów Unii trend do renacjonalizacji bezpieczeństwa, przejawiający się w nawoływaniu do „nieprowokowania” Rosji i czy „zrozumienia” jej sytuacji. Niepokojące jest, że takie głosy odzywają się w bliskim sąsiedztwie Polski.

W toku eskalacji kryzysu i ponawiających się głosów nawołujących do wprowadzenia przeciw Federacji Rosyjskiej sankcji, trend ten objawiał się w stale obecnym oporze niektórych państw członkowskich (w różnym stopniu i w różnych okresach dotyczyło to m.in. Niemiec, Francji, Włoch, Austrii, Grecji, ale również i państw Grupy Wyszehradzkiej nie licząc Polski – Czech, Słowacji i Węgier) wobec „prowokowania Rosji”. Niechęć do sankcji wynikała m.in. z obaw państw o potencjalną rosyjską odpowiedź – a tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego i interesów ekonomicznych. Nie bez znaczenia była też jednak niechęć do przyznania, że prowadzona od upadku ZSRR polityka demokratyzacji Rosji poprzez jej modernizację i włączanie do społeczności międzynarodowej ponosi klęskę.

Mimo rażących naruszeń prawa i porządku międzynarodowego oraz wzrostu nie tylko ostrej antyzachodniej retoryki w Rosji – wyrażonej również w dokumentach strategicznych – ale także otwarcie prowokacyjnych działań militarnych wymierzonych w państwa zachodnie, wciąż nie ma powszechnej zgody na Zachodzie, że obecna zmiana sytuacji geopolitycznej jest trwała, na co wskazuje Polska. Po części wynika to z chęci pozostawienia W. Putinowi drogi wyjścia z sytuacji „z twarzą”. Jednakże państwa zachodniej Europy nie wydają się przy tym gotowe na otwartą konfrontację z Rosją, a z pewnością nie w obronie Ukrainy. Państwa Europy Zachodniej mają zasoby umożliwiające postawienie W. Putina w sytuacji bez wyjścia, ale nie są gotowe do poniesienia związanego z tym ryzyka, czemu trudno się dziwić, gdyż zagrożenie rodzącym się rosyjskim imperializmem nie dotyczy ich bezpośrednio.

W tej sytuacji trudno oczekiwać jedności w kwestii zastosowania narzędzi WPBiO do rozwiązywania kryzysu na Ukrainie. Jak taka interwencja mogłaby wyglądać? Należałoby założyć zaistnienie zgody na forum UE na podjęcie misji rozdzielenia skonfliktowanych stron, nawet bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Ponadto grupy bojowe UE musiałyby, zgodnie z deklaracjami, być zdolne do działania w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji o ich wysłaniu. W takiej sytuacji, pierwsi żołnierze państw europejskich mogliby hipotetycznie rozpocząć misję pokojową na Krymie już w pierwszym tygodniu marca 2014 r., w czasie gdy kryzys rosyjsko-ukraiński nie nosił jeszcze cech konfliktu zbrojnego (nie doszło do wymiany ognia). Ten „idealny” scenariusz zawodzi jednak w zderzeniu z rzeczywistością i to niemal na każdym szczeblu. Ukazuje on jednak, jak daleko jest WPBiO od stania się realnym narzędziem kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Nowe realia – stare problemy

Reakcję Unii Europejskiej na konflikt rosyjsko-ukraiński, biorąc pod uwagę jego przebieg i dotychczasowe skutki, trudno uznać za sukces WPZiB, a tym bardziej w sferze WPBiO. Zarazem jednak należy podkreślić, że sam kryzys na Ukrainie oraz następująca po nim wojna rosyjsko-ukraińska były do pewnego stopnia spowodowane siłą oddziaływania Unii Europejskiej (w tym także Polski, jako przykładu sukcesu). Potencjał UE jako cywilizacyjnego wzoru do naśladowania, zdolnego do pobudzania aspiracji społeczeństw, ich emancypacji i tworzenia wizji atrakcyjnej drogi rozwoju, wzmocnił, ukierunkował i nadał szersze znaczenie sprzeciwowi ukraińskiego

społeczeństwa wobec zmiany wektora integracyjnego Ukrainy. Siła przyciągania UE odstaje jednak od polityki rządów państw członkowskich, które nie są ani gotowe, ani chętne do spełniania rozbudzanych nadziei, tym bardziej jeśli wiązałyby się z podjęciem konfrontacji (szczególnie militarnej) z mocarstwem, w tym wypadku z Federacją Rosyjską. Znamienne jest ograniczenie działań instytucji wspólnotowych w miarę eskalacji konfliktu i przybierania jednoznacznego charakteru rosyjsko-ukraińskiego – przedstawiciele UE obecni byli w większym zakresie tylko w czasie trwania Majdanu. Potem inicjatywę przejęli przywódcy państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec i Francji, których kolejne inicjatywy rozejmowe stały się wyrazem stanowiska całego Zachodu. Bez wątplenia znaczenie UE w rozwiązaniu konfliktu systematycznie maleje, jednak ta relatywna degradacja paradoksalnie może stanowić szansę na zmianę polityki bezpieczeństwa UE.

Porównanie działań UE z działaniami NATO obrazuje podejście państw do roli obu tych organizacji. Państwa Europy Środkowo – Wschodniej zwróciły się na forum Rady Atlantyckiej o rozmieszczenie na ich terytorium sił zbrojnych Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz przesunięcie na wschód sojuszniczej infrastruktury wojskowej. Nie było możliwe omawianie tego typu zagadnień na szczytach UE, z racji oczywistych różnic między NATO i Unią. Mimo to trzeba przyznać, że reakcja Unii na konflikt rosyjsko-ukraiński w sferze bezpieczeństwa swoich członków pozostawia duży niedosyt. Potwierdza to poniekąd, że faktycznym celem WPBiO jest zarządzanie kryzysami i konfliktami o niskiej intensywności działań wojennych w państwach peryferyjnych (głównie afrykańskich). Zagadnienia twardego bezpieczeństwa i obrony pozostają w pełni w gestii Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powodem jest nie tylko znaczna przewaga w zdolnościach wojskowych, ale również względna łatwość osiągnięcia porozumienia co do działania z racji wielowymiarowej dominacji Stanów Zjednoczonych w NATO oraz globalnych interesów bezpieczeństwa tego kraju. Związana z tym jest także gotowość USA do przywództwa, a nawet do podejmowania samodzielnych decyzji w razie zagrożenia ich interesów bezpieczeństwa (do których należeć mogą interesy ich sojuszników). Nie oznacza to, że osiągnięcie porozumienia na forum UE nie jest możliwe – samo dojście do obecnego, bezprecedensowo zaawansowanego poziomu integracji jest tego dowodem. Wymaga ono jednak starań, negocjacji, kompromisów oraz wyznaczania realistycznych celów. Ten sposób prowadzenia relacji między państwami zintegrowanej Europy jest zarówno jej ułomnością, jak i jej największą zaletą. Z pewnością jednak nie służy on rozwiązywaniu nagłych kryzysów.

Wyraźnie widoczne to jest na przykładzie trwającego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Podczas gdy jeszcze w ukraińskiej fazie tego kryzysu, przedstawiciele UE podejmowali inicjatywy w celu osiągnięcia porozumienia i zaprzestania przemocy na ulicach Kijowa, to z chwilą rozpoczęcia bezpośredniej rosyjskiej interwencji na Ukrainie, zaangażowanie to znacząco osłabło, a inicjatywa przeszła w ręce przywódców państw członkowskich. Co więcej, utrudnione stało się także osiągnięcie porozumienia na forum Rady Unii Europejskiej, choć podkreślić należy, że jedność Zachodu (na stosunkowo niskim wspólnym poziomie) udaje się zachować. Konflikt rosyjsko-ukraiński ukazał przede wszystkim skalę trudności, jaka towarzyszy podjęciu decyzji o użyciu twardych instrumentów polityki zagranicznej UE. Rozwijany reżim sankcji wciąż obejmuje ograniczony obszar rosyjskiej gospodarki (a sankcje personalne nie dotyczą większości kluczowych decydentów), a jego ostrzejsze elementy w przeważającej mierze wychodziły z inicjatywy Stanów Zjednoczonych. Okazuje się przy tym, że najsilniej na Rosję wpływają konsekwencje decyzji Arabii Saudyjskiej, skutkujące spadkiem i utrzymywaniem się niskich cen ropy naftowej oraz rosyjskie kontr-sankcje. Z kolei spadek wartości rubla – będący dotkliwy dla rosyjskich firm i obywateli, lecz jednocześnie wspomagający stabilność budżetu Federacji Rosyjskiej – determinują mechanizmy wolnego rynku i wzrost obaw inwestorów w obliczu trwającego konfliktu.

Unia Europejska boryka się obecnie nie tylko z kryzysem bezpieczeństwa, ale też szerszym kryzysem idei integracji europejskiej spowodowanym m.in. trwającym od 7 lat kryzysem gospodarczym. Problemy ekonomiczne i twarde wymogi oszczędnościowe, od jakich Europejski Bank Centralny uzależnia wypłatę funduszy pomocowych dla borykających się z kryzysem gospodarek naruszyły poparcie dla UE wśród społeczeństw europejskich. Obawy wzbudza też rosnący zakres kompetencji UE, realizowanej bez udziału demokratycznych reprezentacji państw członkowskich. Jest to jednym z powodów leżących u podstaw współczesnej brytyjskiej niechęci do integracji, której wyrazem stała się deklaracja premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona dotycząca przeprowadzenia referendum w sprawie wyjścia jego kraju z UE. Unia potrzebuje obecnie impulsu, który pozwoliłby odtworzyć wśród społeczeństw Europy przeświadczenie o istnieniu wymiernych korzyści z integracji europejskiej, które wykraczają daleko poza obecne problemy. Ideą taką, w obliczu agresywnej postawy Federacji Rosyjskiej i odrzuceniu przez nią oferty współpracy z Zachodem, może stać się ożywienie inicjatyw europejskiej integracji w sprawach bezpieczeństwa. Bowiernie to właśnie umożliwienie pokojowego rozwoju państw europejskich stanowi

kluczową wartość, jaką wniosła integracja europejska, o czym obywatele UE zdają się coraz częściej zapominać. Warto również wspomnieć o tym, że różnego rodzaju kryzysy – zarówno ekonomiczne, finansowe, jak i ideologiczne – nieprzerwanie towarzyszyły procesowi integracji europejskiej od samego jej początku. Co więcej, stanowiły nierzadko punkt wyjścia do zmian i dalszego pogłębiania współpracy. Projekt integracji europejskiej jest dojrzałym procesem trwającym od ponad 60 lat i stale podlegającym ewolucji. Jedną z jego najsilniejszych stron jest właśnie podatność na zmiany połączona z trwałością podstaw całego procesu.

Pierwszym krokiem w kierunku zmian powinno być podjęcie dyskusji nad strategicznym przeglądem bezpieczeństwa europejskiego, który umożliwiłby powstanie nowej, aktualnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, zastępującej dokument z 2003 r. Obecnie obowiązująca ESB zaczyna się od słów: „Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością”, co dzisiaj stało się tezą anachroniczną. Jako źródło największych zagrożeń dla Unii Europejskiej wskazuje ona m.in. zjawisko terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia oraz konflikty regionalne dotyczące Europy pośrednio. Te wyzwania i zagrożenia są nadal aktualne, jednak społeczność międzynarodowa i Unia stoją w obliczu jakościowo innych problemów i niebezpieczeństw. Konflikt ukraińsko-rosyjski ilustruje groźbę egzystencjalną dla UE i jej członków, a zagrożenia z nim związane mają znacznie większy ciężar gatunkowy, daleko przewyższający działalność terrorystyczną.

Opracowanie strategii będącej zbiorem wspólnych interesów i celów państw członkowskich w nowych uwarunkowaniach jest niezbędnym punktem wyjścia do dalszych inicjatyw integracyjnych. Nie powinny one jednak tworzyć nowych ponadnarodowych instytucji i mechanizmów, a raczej optymalizować istniejące (chyba że zaistnieje imperatyw zmiany). Celem nie wzbudzającym nowych kontrowersji, a przy tym osiągalnym, jest urzeczywistnienie obecnie istniejących narzędzi WPBiO. Może być konieczna również daleko idąca zmiana ich koncepcji – wszystko to zależy jednak od wyniku strategicznej europejskiej refleksji na temat bezpieczeństwa oraz dalszego rozwoju sytuacji międzynarodowej. W dotychczasowym bilansie WPBiO w kontekście sprawy ukraińskiej porażka rysuje się dość wyraźnie. Nie przekreśla to jednak szans odegrania przez Unię znaczącej, choć ograniczonej roli w budowaniu pokoju i bezpieczeństwa. Zmiana reguł strategicznej gry w wyniku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wymaga sformułowania nowych podstaw polityki UE i innych aktorów bezpieczeństwa – nowej filozofii strategicznej – i skutecznego uruchomienia ogromnego potencjału

Unii *vis-à-vis* Rosji. Nie jest to możliwe, dopóki na Ukrainie nie zapanuje pokój. Unia musi jednak odegrać w tym kontekście centralną rolę, inaczej grozi jej zepchnięcie na margines, z nieuniknionym regresem nie tylko w obszarze bezpieczeństwa, ale i w całym spektrum jej aspiracji i interesów.