



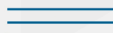
PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej



Jakub Olchowski

Relacje Ukrainy z NATO – trudne partnerstwo



PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzenci Dr hab. Agata Włodkowska,
prof. Akademii Finansów i Biznesu „Vistula”
Dr Ihor Hurak, Przykarpacki Uniwersytet Narodowy
im. Wasyla Stefanyka

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 6/2021
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-66413-49-8
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Korekta Anna Paprocka
Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © VladSV | shutterstock.com
© 63ru78 | shutterstock.com
© noomcpk | shutterstock.com

Druk www.drukarniaakapit.pl

PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Jakub Olchowski

Relacje Ukrainy z NATO – trudne partnerstwo

Spis treści

Tezy	7
Wprowadzenie	9
1. Polityczne deklaracje Ukrainy	13
2. Konflikt na wschodzie Ukrainy	23
3. Rola Stanów Zjednoczonych	35
4. Wymiar militarny współpracy NATO i Ukrainy	47
5. Wielka Gra	57
6. Sytuacja wewnętrzna	69
7. Stan relacji Ukrainy z NATO	77
Podsumowanie	89
Bibliografia	95

■ Tezy

Członkostwo w NATO jest celem strategicznym Ukrainy. Postrzegane jest jako najoptymalniejszy w długiej perspektywie, a także korespondujący z dokonanym przez Ukrainę wyborem cywilizacyjnym i geopolitycznym, sposób zapewnienia państwu bezpieczeństwa. Ideę tę popiera obecnie większość zarówno elit politycznych, jak i społeczeństwa.

Rozwój relacji Ukrainy z NATO, a także ewentualne przyszłe członkostwo warunkowane są wieloma czynnikami: problemami i wyzwaniem wewnętrznymi Ukrainy oraz, w wymiarze międzynarodowym, postawą państw Zachodu, które posiadają często odmienne interesy i różnią się stosunkiem wobec Federacji Rosyjskiej, której polityka i działania również wpływają na stan relacji Ukraina–NATO.

Rosja odgrywa w odniesieniu do relacji Ukraina–NATO bardzo istotną rolę, ponieważ przyjęcie Ukrainy do NATO jest sprzeczne ze strategicznymi celami Rosji oraz nieakceptowalne z punktu widzenia jej prestiżu i wizerunku. Rosja wszelkimi metodami i środkami (zwłaszcza asymetrycznymi), uderzając tak w Ukrainę, jak i w Zachód (NATO), będzie starała się uniemożliwić integrację euroatlantycką Ukrainy.

Tak długo, jak konflikt na Donbasie pozostaje nierozwiązany, tak długo akcesja Ukrainy do NATO jest mało prawdopodobna – leży to w interesie Rosji, więc będzie ona dążyć do wzmocnienia swojej kontroli nad konfliktem i nad separatystycznymi „republikami”. Problemem pozostanie też status Krymu, który dla Rosji ma znaczenie strategiczne.

Zachód, w tym NATO, pozostaje niejednorodny, co skutkuje m.in. brakiem konsensusu co do potencjalnego przyjęcia Ukrainy do Sojuszu (zwłaszcza że niektóre państwa zachodnie postrzegają to jako przeszkodę dla rozwoju ich relacji z Rosją). Na Zachodzie istnieje przekonanie, że Ukraina, by integrować się z zachodnimi strukturami, musi przede wszystkim uporać się z problemami wewnętrznymi, jak korupcja i deficyt praworządności. Stąd nacisk na

reformy wewnętrzne, których skuteczną realizacją jest warunkiem zbliżenia Ukrainy z Zachodem.

W kontekście relacji Ukraina–NATO szczególną rolę odgrywają Stany Zjednoczone, z którymi (po wyborze Joe Bidena na prezydenta) Ukraina wiąże duże nadzieje. Amerykanie oczekują jednak zdecydowanych postępów reform na Ukrainie, a jednocześnie realizują własne interesy, np. prowadzą dialog z Rosją.

Ukraina od lat ściśle współpracuje z NATO w wymiarze politycznym, wojskowym oraz w zakresie dostosowywania się do standardów i norm Sojuszu. Współpraca ta będzie nadal rozwijana, ponieważ Ukrainie zależy na NATO jako gwarancie bezpieczeństwa, a w szerszym wymiarze na tym, by nie doszło do podziału na strefy wpływów (oraz by nie znaleźć się ponownie w strefie rosyjskiej). Jednak na Ukrainie zauważalne jest też rozczarowanie zdystansowaną postawą NATO i przedłużającym się oczekiwaniem na konkretne gesty z jego strony (np. przyznanie MAP).

Biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania, należy założyć, że w najbliższej przyszłości członkostwo Ukrainy w NATO jest mało prawdopodobne, choć współpraca będzie rozwijana, leży bowiem w interesie tak Ukrainy, jak i Sojuszu.

Wprowadzenie

Ukraina od dawna aspiruje do członkostwa w NATO i demonstruje to na wielu płaszczyznach, także intensywnie rozwijając współpracę z Sojuszem. W ostatnim czasie widoczne jest to zarówno na szczeblu politycznym: deklaracje polityków, zmiana konstytucji, kształt strategii bezpieczeństwa narodowego i doktryny militarnej, jak i na poziomie społeczeństwa: obecnie, jak nigdy dotąd, wśród Ukraińców więcej jest zwolenników niż przeciwników członkostwa Ukrainy w NATO. Podkreśla się często, że Ukraina nie jest jedynie „biorcą” bezpieczeństwa, jest też „dawcą” – ze względu na swoje położenie, na doświadczenie wyniesione z wieloletniego konfliktu, na potencjał militarny, jaki może wnieść do NATO.

Nadzieje związane z aspiracjami do członkostwa w NATO wzrosły, kiedy stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych objął Joe Biden, postrzegany na Ukrainie jako obeznany ze sprawami wschodnioeuropejskimi i sprzyjający ukraińskim ambicjom. Jednak gesty Bidena (jak i innych przywódców zachodnich) wobec Władimira Putina zostały na Ukrainie przyjęte z głębokim rozczarowaniem, zwłaszcza kiedy Zachód zgodził się na ukończenie gazociągu Nord Stream 2. Także relacje z NATO nie układają się po myśli ukraińskich władz, które miały nadzieję na otrzymanie zaproszenia na szczyt NATO, odbywający się 14 czerwca 2021 roku w Brukseli, tym bardziej że od aneksji Krymu w 2014 roku prezydent Ukrainy obecny był praktycznie na każdym szczycie NATO, oprócz rocznicowego spotkania w 2019 roku. Tymczasem Ukraina nie otrzymała ani zaproszenia, ani oczekiwanego Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP).

Wszystko wskazuje na to, że członkostwo Ukrainy w NATO, o ile w ogóle realne, jest obecnie dość odległe czasowo. Tworzy to niekorzystną sytuację: zdystansowana postawa NATO może spowodować spadek poparcia dla Sojuszu na Ukrainie (gdzie wciąż pamięta się memorandum budapeszteńskie z 1994 roku i wiara w międzynarodowe gwarancje bezpieczeństwa nie jest zbyt powszechna). Sytuację komplikuje fakt, że rozwój relacji Ukrainy z NATO jest warunkowany wieloma czynnikami, tak zewnętrznymi, jak

i wewnętrznymi – zostaną one przedstawione w niniejszej pracy.

Po pierwsze, omówione zostaną najważniejsze deklaracje polityczne, odnoszące się do dążeń Ukrainy do integracji z NATO. Po drugie, na dążenia te wpływa w sposób zasadniczy przebieg konfliktu na wschodzie kraju i nieustająco odległa perspektywa jego zakończenia. Po trzecie, na Ukrainie wiąże się duże nadzieje ze Stanami Zjednoczonymi. Jasne jest już jednak, że wsparcie amerykańskie nie będzie warunkowe, a Ukraina nie powinna liczyć na to, że będzie dla USA priorytetowym partnerem. Po czwarte, Ukraina i NATO współpracują w wymiarze militarnym. Współpraca ta ma długą tradycję i w znaczący sposób przyczynia się do zacieśniania relacji Ukrainy z Sojuszem, nie zadecyduje jednak o tym, czy i kiedy Ukraina stanie się państwem członkowskim. W dużej mierze zdeterminuje to bowiem, po piąte, kształt międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa oraz rozkład i układ sił i interesów wielu podmiotów. W tym kontekście podkreślić trzeba rolę Rosji: akcesja Ukrainy do NATO jest zdecydowanie niezgodna z jej interesami i użyje ona wszelkich instrumentów, by do niej nie dopuścić. Po szóste wreszcie, relacje zewnętrzne Ukrainy, w tym także z NATO, determinuje jej sytuacja wewnętrzna – liczne problemy nie wpływają pozytywnie na wizerunek państwa i perspektywy integracji z Zachodem. Przedstawiono także, po siódme, krótki rys historyczny i aktualny stan relacji Ukrainy z NATO.

Trzeba też zaznaczyć, że czynnikiem, który wpływa i będzie wpływał na te relacje, jest polityka i działania Rosji – wątek ten przewija się, w mniejszym lub większym stopniu, w odniesieniu do każdej płaszczyzny przedstawionej w pracy. Podsumowując, współpracę Ukrainy i NATO warunkować będzie przede wszystkim sytuacja wewnętrzna Ukrainy, polityka Rosji (a także jej sytuacja wewnętrzna), postawa Zachodu (zwłaszcza najważniejszych graczy) oraz, co może mieć kluczowe znaczenie, dynamika relacji międzynarodowych.

1. Polityczne deklaracje Ukrainy

Aneksja Krymu, a następnie konflikt na wschodzie Ukrainy, skutkujący do dziś śmiercią ok. 13 tys. osób, to czynniki, które w decydujący sposób wpłynęły na wybór, jakiego dokonała Ukraina w kontekście swojej orientacji strategicznej i geopolitycznej. Na poziomie zarówno władz państwa, jak i społeczeństwa pojawił się konsensus co do tego, że Ukraina winna dążyć do integracji ze strukturami zachodnimi, tj. przede wszystkim z Unią Europejską (UE) i Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO).

Mimo że w przypadku NATO poglądy Ukraińców były, i w pewnej mierze nadal są, podzielone. Poprawkę do kon-

stytucji, którą Rada Najwyższa przyjęła w lutym 2019 roku, stwierdzającą, że Ukraina będzie dążyć do członkostwa w UE i NATO, poparło 334 deputowanych – przy większości konstytucyjnej 300 głosów i ogólnej, formalnej liczbie 450 deputowanych parlamentu (w praktyce brak w Radzie deputowanych z Krymu i obszarów opanowanych przez separatystów). Uzyskanie „pełnoprawnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego” zostało uznane za „strategiczny cel państwa” – a gwarantem realizacji tego celu ma być prezydent¹.

Autorem tej inicjatywy był prezydent Petro Poroszenko, za którego kadencji w czerwcu 2018 roku przyjęto także – czterokrotnie już nowelizowaną w okresie prezydentury Wołodymyra Zełenskigo – ustawę o bezpieczeństwie narodowym. Wskazano w niej, jako jeden z głównych celów polityki zagranicznej, integrację z UE i NATO, którą zaliczono do grupy „fundamentalnych interesów narodowych” Ukrainy². Projekt zmian w konstytucji był w dużej mierze związany z wewnętrzną walką polityczną, tj. wyborami prezydenckimi, które zaplanowano na wiosnę 2019 roku, chociaż jednocześnie wprowadził istotną zmianę w ukraińskiej polityce

¹ Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>.

² Закон України «Про національну безпеку України», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

oraz, co istotne, stał się ważnym sygnałem dla środowiska międzynarodowego, potwierdzającym prozachodnie aspiracje Ukrainy.

Kwestia integracji z NATO znalazła się także w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, zatwierdzonej przez W. Zełenskiego we wrześniu 2020 roku³. Dokument zastąpił poprzednią strategię, przyjętą w 2015 roku. Aktualna strategia oceniana jest jako bardziej spójna, lepiej przygotowana i odzwierciedlająca realia obecnego środowiska bezpieczeństwa – m.in. uwzględnia powszechnie już dziś akceptowaną koncepcję bezpieczeństwa wszechstronnego, wielowymiarowego (*comprehensive security*). Nacisk położony został nie tylko na zagrożenia i wyzwania „tradycyjne”, tj. przede wszystkim militarne, ale także na wymiar społeczny czy gospodarczy. Tym samym poszerzono katalog zagrożeń i wyzwań – pojawiły się m.in. kwestie dysproporcji rozwojowych, zmian klimatu czy działań w sferze informacyjnej. Podkreślono także wymiar wewnętrzny, wskazując, że Ukraina mierzy się z problemami związanymi z korupcją, ze stanem praworządności oraz z niską sprawnością instytucjonalną państwa. Stąd postulaty intensyfikacji reform

³ J. Olchowski, *Ukraina z nową strategią bezpieczeństwa i starymi problemami*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 191, <https://ies.lublin.pl/komentarze/ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-i-starymi-problemami>; por. P. Żochowski, S. Matuszak, K. Nieczytor, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-09-29/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-ukrainy>.

gospodarczych, zwłaszcza tych w sektorze energetycznym (integracja z rynkami UE, dywersyfikacja, zwiększanie efektywności energetycznej). Nie zmieniło się natomiast założenie, że polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Ukrainy realizowana winna być w ścisłej współpracy z partnerami zachodnimi, tj. UE, NATO i Stanami Zjednoczonymi. Po raz kolejny potwierdzono też, że celem strategicznym oraz działaniem priorytetowym w zakresie bezpieczeństwa Ukrainy jest uzyskanie członkostwa w NATO.

Biorąc pod uwagę współpracę międzynarodową, wskazano, w odróżnieniu od dokumentu z 2015 roku, najważniejszych partnerów. Priorytetowymi mają być Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Kanada i Francja; a strategicznymi Azerbejdżan, Litwa, Polska, Gruzja i Turcja – z punktu widzenia Polski jest to dobry sygnał, ponieważ w strategii sprzed pięciu lat Polska nie była wymieniana⁴.

W odniesieniu do relacji z Rosją i trwającego na wschodzie kraju konfliktu podkreśla się, że państwo rosyjskie jest agresorem, a konflikt może być uregulowany wyłącznie pokojowo – aczkolwiek, co istotne, w dokumencie brak odwołań do formatu normandzkiego i porozumień mińskich, co może sugerować, że Ukraina nie wiąże już z tymi inicjatywami większych nadziei. Wielorakie, zarówno militarne,

⁴ Pojawienie się Turcji i Azerbejdżanu w gronie strategicznych partnerów Ukrainy wiąże się z zacieśnianiem współpracy z tymi państwami w dziedzinie energetyki i obronności.

jak i pozamilitarne, zagrożenia ze strony Rosji uznano za zasadnicze dla bezpieczeństwa Ukrainy, podkreślając przy tym znaczenie Morza Czarnego i Morza Azowskiego oraz Krymu jako przyczółka, pozwalającego Rosji na szerokie działania destabilizujące. W tym kontekście pojawia się także kwestia rozbudowy rosyjskiego potencjału militarnego u granic Ukrainy i na wschodniej flance NATO – a jednocześnie kolejna zapowiedź starań o uzyskanie przez Ukrainę członkostwa w Sojuszu.

W strategii położono też nacisk na rozwój zdolności adaptacji do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa oraz na budowę potencjału odstraszenia/powstrzymywania (tak by koszty potencjalnej agresji ze strony Rosji były dla niej zbyt wysokie). Potencjał ten ma być budowany także dzięki rozwijaniu i modernizacji sił zbrojnych (wraz z rezerwą i obroną terytorialną), rozbudowie przemysłu obronnego oraz kontynuacji reform, mających na celu dostosowywanie ukraińskiego sektora obronnego do standardów NATO (m.in. poprzez stopniowe wycofywanie sprzętu opartego na rozwiązaniach technicznych z okresu ZSRR). Strategia oparta jest generalnie na trzech filarach: powstrzymywaniu, wytrzymałości (zdolności społeczeństwa i państwa do adaptacji) oraz współpracy z partnerami międzynarodowymi.

Strategia służy także jako podstawa do opracowania i przyjęcia innych dokumentów, dotyczących poszczególnych wymiarów i problemów bezpieczeństwa – w konsekwencji w marcu 2021 roku przyjęto Strategię Bezpieczeństwa Mi-

litarnego Ukrainy⁵. Dokument ten, podobnie jak strategia bezpieczeństwa narodowego, opracowany został przez Narodowy Instytut Studiów Strategicznych, podlegający prezydentowi, stąd podobieństwo koncepcyjne obu dokumentów. Strategia wojenna odnosi się do szeroko rozumianego (nie tylko militarnie) bezpieczeństwa, a jednocześnie po raz kolejny podkreśla się w niej, że zasadniczym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Ukrainy jest Rosja oraz że priorytetem dla Ukrainy jest integracja ze strukturami UE i NATO. W strategii stwierdza się, że Rosja dokonała już agresji na Ukrainę (Krym i Donbas), a także że istnieje możliwość dalszej rosyjskiej inwazji na Ukrainę – co oznaczałoby sprowokowanie międzynarodowego konfliktu. Ukraina ma bronić swojej suwerenności i integralności terytorialnej poprzez stworzenie rozbudowanego i kompleksowego systemu obrony powszechnej, obejmującego m.in. działania prewencyjne, użycie całego potencjału państwa, wzmacnianie odporności społeczeństwa i struktur państwa oraz stosowanie wszelkich form i sposobów walki – koresponduje to z zasadami/filarami, zawartymi w strategii bezpieczeństwa narodowego. Kładzie się silny nacisk na kwestie zagrożeń hybrydowych i asymetrycznych, budowę sprawnego systemu zarządzania państwem (zatem i bezpieczeństwem) oraz modernizację sił zbrojnych, w tym także na rozbudowę sił rezerwowych

⁵ «Стратегія воєнної безпеки України», <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>.

oraz tworzenie obrony terytorialnej⁶. Po raz kolejny pojawia się w tym kontekście konieczność dostosowywania się do standardów NATO. Mimo pewnych mankamentów strategii, wskazywanych przez ekspertów⁷, dokument ten niewątpliwie jest istotny, jeśli chodzi o potwierdzenie ukraińskich aspiracji, nadziei i oczekiwań związanych z NATO.

Należy podkreślić, że deklaracje i priorytety, które znalazły się w strategii bezpieczeństwa z 2020 roku, początkowo znajdowały niewielkie odzwierciedlenie w praktyce politycznej – prezydent Zełenski unikał zdecydowanych, asertywnych gestów wobec Rosji. Przeciwnie, władze Ukrainy podejmowały niejednokrotnie działania kontrowersyjne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, np. przyjmując tzw. formułę Steinmeiera. Sytuacja ta uległa zmianie na początku 2021 roku, kiedy Ukraina podjęła szereg działań wymierzonych w Rosję, a także w środowiska prorosyjskie wewnątrz Ukrainy – co w znacznej mierze było konsekwencją gwałtownie spadającego poparcia społecznego tak dla rządzącej partii, jak i dla samego prezydenta.

Antyrosyjskie działania i sankcje zbiegły się w czasie z coraz częstszymi deklaracjami odnoszącymi się do aspiracji

⁶ W konsekwencji w maju 2021 roku prezydent przedłożył Radzie Najwyższej projekt ustawy „O podstawach narodowego oporu”, odnoszący się nie tylko do koncepcji utworzenia obrony terytorialnej, ale i szeroko rozumianego systemu obrony powszechnej.

⁷ P. Kost, *Obrona powszechna i kierunek na Zachód. Ukraina z nową Strategią Bezpieczeństwa Wojennego*, <https://defence24.pl/obrona-powszechna-i-kierunek-na-zachod-ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-wojennego-analiza>.

Ukrainy do członkostwa w NATO. W 2021 roku prezydent Zełenski i inni przedstawiciele Ukrainy (zwłaszcza minister spraw zagranicznych Dmytro Kułeba) wielokrotnie, jednoznacznie i na wielu forach deklarowali, że Ukraina dąży konsekwentnie do członkostwa w NATO. W deklaracjach tych pojawiały się wręcz stwierdzenia, że Ukraina jest już gotowa, by stać się członkiem Sojuszu. Kwestię tę poruszali ukraińscy politycy w rozlicznych rozmowach na szczeblu międzynarodowym. Prezydent Zełenski przekonywał sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga, że Ukraina byłaby wartościowym sojusznikiem, ponieważ ma realne doświadczenie w prowadzeniu konfliktu hybrydowego, a z drugiej strony to właśnie NATO może mieć kluczowe znaczenie dla rozwiązania tego konfliktu. Podobne tezy formułował we wszelkich rozmowach z przywódcami zachodnimi, ze szczególnym uwzględnieniem prezydenta Joe Bidena, z którym Ukraińcy wciąż wiążą wielkie nadzieje, mimo postawy Amerykanów wobec Nord Stream 2 oraz ich widocznego pragmatyzmu w relacjach z Rosją.

Głosy płynące z Ukrainy, w tym wypowiedzi prezydenta Zełenskiego, dość stanowczo domagające się przedsięwzięcia przez NATO kroków zmierzających do zacieśnienia współpracy z Ukrainą, nierzadko emocjonalne i podkreślające konieczność szybkich – „tu i teraz” – działań i pomocy NATO w obliczu zagrożenia ze strony Rosji, stopniowo ustąpiły, zwłaszcza po szczycie NATO w Brukseli (14 czerwca 2021) i bardziej realistycznej ocenie sytuacji. Obecnie Ukra-

ina oczekuje przede wszystkim od NATO przyznania Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP – *Membership Action Plan*), który nie daje żadnej gwarancji członkostwa, niemniej stanowi ważny element na drodze do potencjalnej akcesji.

2. Konflikt na wschodzie Ukrainy

Sytuacja na Donbasie, podobnie jak na anektowanym Półwyspie Krymskim, pozostaje jednym z najistotniejszych czynników decydujących o przyszłości NATO-wskich aspiracji Ukrainy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że tak długo jak Donbas jest zdestabilizowany, tak długo niestabilna jest Ukraina, co w konsekwencji utrudnia jej realizację prozachodnich aspiracji, w tym integrację ze strukturami zachodnimi (głównie NATO). Jest to szczególnie ważne i pożądane z punktu widzenia Rosji, która jednocześnie jest siłą sprawczą, decydującą o eskalacji lub deeskalacji tego konfliktu – w zależności od tego, jaka jest (będzie) jej sytuacja

i interesy. Rosja wykorzystuje zatem konflikt na Donbasie jako instrument realizacji polityki zagranicznej, znajdując się przy tym w dość uprzywilejowanej pozycji, tj. będąc w stanie kontrolować obie samozwańcze „republiki”.

Dlatego też nie jest zaskakujący ciągły brak przełomu w rozmowach dotyczących uregulowania konfliktu. Impas wynika z tego, że Kremlowi zależy na przesunięciu ciężaru rozmów pokojowych z formatu normandzkiego (a więc międzynarodowego) na porozumienia mińskie i ich implementację oraz na zmuszeniu Ukrainy do bezpośrednich rozmów z separatystycznymi, donbaskimi republikami. Ukraina nie zamierza się na to zgodzić, bo nie tylko pozwoliłoby to potwierdzić lansowaną od początku tezę rosyjskich władz o wewnątrzukraińskim, a nie międzynarodowym, charakterze konfliktu, ale dodatkowo dawałoby separatystom legitymizację, sankcjonując ich podmiotowość. Ukraina dąży zatem do wypracowania takiej formuły, która uwzględniałaby udział państw zachodnich oraz Rosji, czyli państwa uznawanego przez Ukrainę za przyczynę i stronę konfliktu, ale jednocześnie wykluczałaby tzw. Doniecką i Ługańską Republikę Ludową (by nie legitymizować ich jako podmiotów).

Co również istotne, porozumienia mińskie są diametralnie różnie interpretowane przez Rosję i Ukrainę. Szanse na jakiegokolwiek satysfakcjonujące rozwiązanie konfliktu są w ramach tej formuły iluzoryczne, także w kontekście wydarzeń i zmian, jakie zaszły na Białorusi od czasu wyborów prezydenckich w 2020 roku, sfalszowanych przez Alaksandra

Łukaszenkę. Podobnie rzecz ma się w przypadku formatu normandzkiego – ostatnie spotkanie odbyło się w grudniu 2019 roku i niewiele z niego wynikało. Obu inicjatyw Rosja używała zresztą jako wehikułu do przeforsowania własnej interpretacji porozumień i przyznania „republikom” szerokiej autonomii.

Innym sygnałem świadczącym o wadze, jaką Rosja przywiązuje do Donbasu, była dokonana na początku 2020 roku zmiana „kuratora” samowwanych republik i zarazem głównego przedstawiciela Kremla ds. Ukrainy – Władysława Surkowa zastąpił na tym stanowisku Dmitrij Kozak. Ideologa i „polittechnologa” zastąpił jeden z najbardziej zaufanych ludzi Putina, awansowany do rangi zastępcy szefa administracji prezydenta. Zmianę tę początkowo odebrano na Ukrainie z nadzieją, w rzeczywistości oznacza ona jednak tylko tyle, że Rosja bardzo poważnie myśli o Ukrainie, w szczególności o Donbasie, i nie będzie skłonna do jakichkolwiek ustępstw. Odsuwa to w czasie potencjalne rozwiązanie konfliktu, a tak długo, jak nie zostanie on rozwiązany, stanowić to będzie obciążenie dla Ukrainy – także w kontekście relacji z NATO i ewentualnej akcesji. Przyjęcie nowego członka organizacji wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich Sojuszu, a taki konsensus tym trudniej będzie osiągnąć, im dłużej będzie trwał konflikt – Rosja to wie i wykorzystuje, konsekwentnie od lat kreując wizerunek upadłej i niestabilnej Ukrainy. Tego rodzaju narracja znajduje swoich zwolenników zarówno na Zachodzie, jak i w państwach

członkowskich NATO (nierzadko idąc w parze z argumentacją o „niedrażnieniu” Rosji).

Tymczasem republiki ługańska i doniecka stają się *de facto* protektorem Rosji, która zagospodarowuje ich zasoby i infrastrukturę za pośrednictwem swoich ludzi. Po etapie łupieżczego eksploatowania gospodarki Donbasu, także przez ludzi z dawnego otoczenia Wiktora Janukowycza (Siergiej Kurczenko)⁸, teraz bardziej zdecydowanie wkracza Rosja, dążąc najwyraźniej do stworzenia efektywniejszego systemu zarządzania gospodarką Donbasu – co oznacza, że planuje umacnianie swoich wpływów na tym obszarze. „Ekonomicznym namiestnikiem” Rosji został Jewgienij Jurczenko, niewykluczone, że powiązany z Wiktorem Medweczukiem, którego na Ukrainie objęto sankcjami właśnie z powodu jego działalności biznesowej – handlu węglem – na Donbasie. Choć obie samozwańcze republiki pozostaną szarą strefą gospodarczą (co ułatwia quasi-kolonialne wykorzystywanie ich zasobów), to jednak rośnie kontrola Rosji, której w imię własnych interesów zależy na względnej stabilności tego obszaru – może się to przełożyć na dalszy wzrost wpływów politycznych⁹. Warto tu zauważyć, że wiosną 2019 roku roz-

⁸ Według władz Ukrainy, co roku rosyjskie spółki wywożą z Donbasu antracyt wartości ok. 300 mln dolarów – zyski trafiają do Rosji, służą finansowaniu „separatystycznych” republik, ale węgiel sprzedawany jest też najprawdopodobniej do krajów trzecich.

⁹ K. Skorkin, *All Change: Donbas Republics Get New Russian Business Boss*, <https://carnegie.ru/commentary/84859>.

poczęto „paszportyzację” Donbasu – przyznawanie w trybie uproszczonym obywatelstwa rosyjskiego. Według różnych szacunków do połowy 2021 roku uzyskało je od 400 tys. do 650 tys. osób.

Jednocześnie konflikt donbaski, z punktu widzenia Rosji, pozostaje swoistym poligonem, na którym można testować wszystko – środki militarne i niemilitarne – a także instrumentem polityki zagranicznej. Rosja może manipulować intensywnością konfliktu: jeśli będzie dążyć np. do poprawy relacji z USA, deeskalacja konfliktu na Donbasie będzie jednym z głównych instrumentów, które zostaną w tym celu użyte. Z drugiej strony, eskalowanie konfliktu także jest przydatnym instrumentem, służącym konsolidacji wewnętrznej, czy formą „licytowania” w grze zewnętrznej (relacjach międzynarodowych) – co Rosja w odniesieniu do Donbasu czyniła już wielokrotnie.

Dlatego Rosja nadal będzie stosować taktykę eskalacji/deeskalacji konfliktu. Gwałtowne zaostrenie sytuacji wiosną 2021 roku nie było dziełem przypadku. Pojawiać się też będą w związku z tym różne koncepcje i działania, takie jak przedstawiony w lutym 2020 roku podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa tzw. plan „12 kroków”, w istocie zakładający przede wszystkim ustępstwa i Ukrainy, i Zachodu; czy wielokrotnie powtarzane nalegania, by Ukraina rozmawiała najpierw z ŁRL i DRL, a potem, ewentualnie, z innymi podmiotami – co legitymizowałoby separatystów,

a tym samym petryfikowałoby niestabilność państwa ukraińskiego.

Przykładem tego rodzaju działań była prowadzona przez Rosję w marcu i kwietniu 2021 roku koncentracja sił zbrojnych na granicy z Ukrainą i na Krymie. Poprzedziło ją, a później towarzyszyło jej, zintensyfikowanie walk na linii rozgraniczenia między terytoriami kontrolowanymi przez Ukrainę a terenami zajętymi przez separatystów. Mimo formalnego zawieszenia broni, obowiązującego od lipca 2020 roku, na początku 2021 roku niemal codziennie notowano, w rezultacie ostrzału, ofiary śmiertelne bądź rannych. Według obserwatorów OBWE sytuacja nie była tak zła od lata zeszłego roku.

Mimo że pojawiały się w tym czasie alarmistyczne głosy, że Rosja będzie chciała zająć przy użyciu siły kolejną część terytorium Ukrainy, pokonując uprzednio jej siły zbrojne, a w ostatecznym rozrachunku zablokować w ten sposób zbliżenie Ukrainy z NATO¹⁰, działania Rosji były w istocie „projekcją siły” i „środkiem nacisku i demonstracji”¹¹. Znaczenie miał tu także wymiar wewnętrzny (jak wielokrotnie bywało w przypadku działań Rosji, podejmowanych w sferze polityki międzynarodowej) – eskalacja militarna odwracała uwagę, zarówno społeczeństwa rosyjskiego, jak i międzyna-

¹⁰ *Eksperci analizują kierunki możliwego ataku Rosji*, <https://defence24.pl/eksperci-analizuja-kierunki-mozliwego-ataku-rosji>.

¹¹ M. Gawęda, *Rosyjska projekcja siły na granicy z Ukrainą*, <https://defence24.pl/rosyjska-projekcja-sily-na-granicy-z-ukraina>.

rodowej opinii publicznej, od niewygodnej dla Kremla sprawy Aliksieja Nawalnego¹².

Pomimo eskalacji napięcia otwarta konfrontacja zbrojna nie leżała w niczym interesie, o czym świadczyła i ostentacyjność ruchów wojsk rosyjskich (całkowicie wykluczająca czynnik zaskoczenia), i wyważone reakcje sił ukraińskich, znajdujących się na linii rozgraniczenia. Scenariusz otwartego konfliktu byłby bowiem bardzo kosztowny, zwłaszcza dla tej strony, która, nawet jeśli sprowokowana, rozpoczęłaby działania militarne. Gdyby Ukraina siłowo chciała rozwiązać konflikt donbaski, dałaby tym Rosji pretekst do otwartej ingerencji. Natomiast gdyby to Rosja rozpoczęła ofensywne działania, nie tylko napotkałaby znacznie większy opór niż w 2014 roku, ale mogłoby się to też spotkać z niezadowoleniem zmęczonego awanturniczą polityką zagraniczną społeczeństwa rosyjskiego, a także z reakcją instytucji i państw zachodnich (wciąż ważyły się losy Nord Stream 2). Rezultatem mogłoby być również poważny kryzys międzynarodowy o trudnych do przewidzenia konsekwencjach.

Działania eskalacyjne były jednak bezpośrednio wymierzone w Ukrainę. Wskazują na to także intensywne działania dezinformacyjne, odnoszące się nie tylko do Nord Stream 2, ale i do samego Donbasu. Główną osią szeroko zakrojonej kampanii dezinformacyjno-propagandowej było twierdzenie

¹² Co zresztą, *summa summarum*, przyniosło skutek, sprawa Nawalnego zesłała na dalszy plan i przestała budzić istotniejsze zainteresowanie Zachodu.

nie, że Ukraina przygotowuje się do wielkiej wojny, na Donbasie dojdzie do ukraińskiej ofensywy, a ukraińscy żołnierze zostali w tym celu przeszkoleni przez NATO (pojawił się także wątek udziału w tych działaniach żołnierzy polskich). Celem było również oddziaływanie psychologiczne, służące destabilizowaniu kraju (zgodnie z logiką konfliktu hybrydowego), realizowane konsekwentnie na różnych poziomach i przez różne podmioty, w tym samego prezydenta Putina. Jednym z instrumentów było, tradycyjnie, podkreślanie historycznej przynależności Donbasu i Krymu do Rosji (w szerszym zaś wymiarze „słowiańskiej jedności” Rosji i Ukrainy). Trzeba też mieć świadomość, że tego rodzaju narracja, podkreślająca „sztuczność”, „upadłość” i „faszystowski” charakter Ukrainy, trafia do wielu osób i środowisk na Zachodzie, również do polityków.

Działania Rosji były też swego rodzaju „karą” wobec Ukrainy za antyrosyjskie działania, w tym uderzenie w Wiktora Medwedczuka, przyjaciela W. Putina i czołowego przedstawiciela rosyjskich interesów na Ukrainie, podjęte przez ukraińskie władze na początku 2021 roku. Zablokowano wówczas prorosyjskie kanały telewizyjne: 112 Ukraina, ZIK i NewsOne, należące *de facto* do Medwedczuka, oraz nałożono na niego sankcje – podobnie jak na szereg rosyjskich przedsiębiorstw funkcjonujących na Ukrainie. Ponadto niezadowolenie Rosji musiał wywołać fakt, że Ukraina zaczęła twardo i asertywnie deklarować, że w sprawie Donbasu może negocjować z Rosją, jako stroną tego konfliktu, nie zaś z „republikami”,

których podmiotowości nie uznaje. Eskalacja napięcia wokół Donbasu miała w związku z tym uderzać też bezpośrednio w prezydenta Zełenskigo. Wybory wygrał głównie dzięki obietnicom zaprowadzenia pokoju i poprawienia sytuacji gospodarczej kraju. Nie udało się tego zrealizować, dodatkowo sytuację skomplikowała pandemia i w efekcie notowania prezydenta i jego partii drastycznie spadły – co Rosja chciała wykorzystać. Paradoksalnie agresywna postawa Rosji i antyrosyjskie działania władz Ukrainy spowodowały wzrost poparcia dla Zełenskigo i jego ekipy, czego swoistym efektem ubocznym było przyzwolenie na „nadzwyczajne” działania przeciw wewnętrznym oponentom.

Rosyjska demonstracja siły miała też charakter prowokacji, podobnej do działań prowadzonych w 2008 roku przez Rosję wobec Gruzji. Napięcie w relacjach ukraińsko-rosyjskich i bezpośrednio na linii rozgraniczenia mogło doprowadzić do popełnienia błędu czy przypadkowych incydentów, których konsekwencje, tak polityczne, jak i propagandowe, mogłyby uderzać w Ukrainę. Możliwa byłaby dalsza destabilizacja Ukrainy, dodatkowo utrudniająca potencjalną integrację ze strukturami zachodnimi, również poprzez pogorszenie wizerunku Ukrainy na Zachodzie – a to właśnie ta integracja, zdaniem prezydenta Zełenskigo, miałaby pozwolić na powstrzymanie Rosji.

Wreszcie działania Rosji miały na celu zakomunikowanie Ukrainie po raz kolejny, że „kwestia krymska” jest zamknięta. W tym kontekście pojawiał się także problem deficytu wody

na półwyspie i nacisku na Ukrainę, która w 2014 roku zablokowała Kanał Północnokrymski, dostarczający na Krym ponad 80% słodkiej wody. Problem ten jest na tyle istotny i Rosja wywierała już tak wiele nacisków, że na Ukrainie rosną obawy dotyczące potencjalnego rozwiązania siłowego, tj. agresji Rosji od strony Krymu (półwysep jest zresztą od 2014 roku stale militaryzowany).

Pogorszenie sytuacji Donbasu charakteryzował również kontekst międzynarodowy. Swoimi działaniami Rosja chciała wyraźnie zasygnalizować, jak wyglądają strefy wpływów i gdzie przebiegają „czerwone linie”, na których przekraczanie się ona nie zgodzi – a do takich zasadniczych kwestii należy zacieśnianie więzi Ukrainy z NATO. Sytuacja ta miała być także swego rodzaju testem dla nowej administracji prezydenckiej w Stanach Zjednoczonych, dla innych państw zachodnich (szczególnie Francji i Niemiec) i ogólnie dla Zachodu. Stawką była nie tylko przyszłość Nord Stream 2, ale też spójność Zachodu, w tym NATO. W wymiarze strategicznym działania te miały, po raz kolejny, sygnalizować powrót do gry Rosji jako gracza globalnego. Niewykluczone, że w tym kontekście Ukraina była jedynie przedmiotem, nie zaś podmiotem rozgrywki. Faktycznym oponentem, z punktu widzenia Rosji, mógł być nie tyle Zełenski i władze w Kijowie, ile Biden i władze w Waszyngtonie, zdaniem przywództwa rosyjskiego stojące za antyrosyjskimi działaniami Ukrainy (tego rodzaju przekonania wpisują się zresztą w rosyjską narrację o Ukrainie jako państwie upadłym, będącym ma-

rionetką Zachodu). Biorąc to pod uwagę, można założyć, że Rosja przewidywała, iż Ukraina przestanie być ugodo-
wa – z powodu pojawienia się Joe Bidena w Białym Domu, spadających notowań „Ze-Komandy” oraz trudnej sytuacji gospodarczej. Tym bardziej korzystne dla Rosji byłoby doprowadzenie do realizacji scenariusza, w którym rozmowy o Donbasie będą się toczyć bez Ukrainy i Zełenskigo (co byłoby też ciosem wizerunkowym) – szczególnie że Ukraina obawia się takiej sytuacji już od 2014 roku, ponieważ takie przypadki, zwłaszcza z udziałem Niemiec i Francji, a z inicjatywy Rosji, miały już miejsce.

Warto wspomnieć, że w wymiarze międzynarodowym wiosenna demonstracja siły służyła Rosji również jako sygnał odnoszący się do „czerwonych linii” w kontekście Białorusi i ewentualnego zaangażowania się Zachodu w tym regionie, a także jako napęd do działań propagandowo-dezinformacyjnych, niejako rutynowo już prowadzonych przez Rosję w celu realizacji założeń strategicznych.

Wydaje się jednak, że w tym przypadku Rosja nie zrealizowała tą demonstracją siły i działaniami psychologicznymi swoich najważniejszych celów – nie zastraszyła ani Ukrainy, ani Ukraińców (choć Nord Stream 2 nie został zablokowany, co bez wątpienia jest sukcesem Rosji). Pokazała natomiast, że obecne *status quo* na Donbasie jest dla niej ważne i że nie zawaha się go bronić, ewentualnie może dążyć do

„zamrożenia” konfliktu¹³ – ma to ogromne znaczenie z perspektywy potencjalnego członkostwa Ukrainy w NATO. Do słów W. Zełenskiego, że członkostwo Ukrainy w NATO pozwoli na uregulowanie konfliktu na Donbasie, *explicite* odnieśli się publicznie zarówno Władimir Putin, jak i Dmitrij Kozak, minister Siergiej Ławrow i rzeczniczka MSZ Maria Zacharowa. Ta ostatnia stwierdziła, że członkostwo w NATO nie tylko nie przyniesie pokoju Ukrainie, ale może „doprowadzić do nieodwracalnych konsekwencji dla ukraińskiej państwowości”¹⁴.

¹³ Por. A. Szabaciuk, *Eskalacja napięcia na wschodzie Ukrainy i jej potencjalne skutki* (część 1), „Komentarze IEŚ” 2020, nr 64 (367), <https://ies.lublin.pl/komentarze/eskalacja-napięcia-na-wschodzie-ukrainy-i-jej-potencjalne-skutki-czesc-1/>.

¹⁴ *Захарова предупредила Украину об эскалации в Донбассе при вступлении в НАТО*, <https://www.kommersant.ru/doc/4766967>.

3.

Rola Stanów Zjednoczonych

Władze Ukrainy, rozczarowane postawą Europejczyków, zwłaszcza Niemiec i Francji (w kontekście formatu normandzkiego), z satysfakcją przyjęły zwycięstwo Joe Bidena w wyborach prezydenckich w USA, oczekując większego amerykańskiego zaangażowania w kwestie rozwiązania konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Do prezydentury Donalda Trumpa odnoszono się bowiem na Ukrainie z powściągliwością, co wynikało z kilku przesłanek.

Po pierwsze, transakcyjne podejście D. Trumpa, obecne również w polityce międzynarodowej, rodziło obawy na Ukrainie, że może być on skłonny do „przehandlowania” Ukrainy,

zwłaszcza że ta niewiele miała do zaoferowania – tym samym wiarygodność USA jako sojusznika w konfrontacji z Rosją wydawała się wątpliwa. Po drugie, obawiano się powtórzenia sytuacji, w której D. Trump będzie próbował wykorzystywać Ukrainę do swoich osobistych celów i rozgrywek (co miało miejsce w 2019 roku), czego konsekwencją mogłoby być ponownie pogorszenie nie tylko międzynarodowego wizerunku Ukrainy, ale i relacji ukraińsko-amerykańskich (na Ukrainie dobrze się pamięta, że w 2019 roku Trump pozbył się ze swojej administracji ludzi, którym znana była problematyka ukraińska – przede wszystkim ambasador Marie Yovanovitch). Po trzecie, dość szeroko rozpowszechnione było na Ukrainie przekonanie, że, mimo krytyki Nord Stream 2 i sankcji wobec Rosji, D. Trump mógłby być skłonny do współpracy z Władimirem Putinem – o ile uznałby to za opłacalne, szczególnie że z perspektywy Kijowa Trump wydawał się nie rozumieć ani specyfiki Europy Wschodniej, ani problemów Ukrainy (które go też nie interesowały). Z punktu widzenia Ukrainy relacje ze Stanami Zjednoczonymi pod przywództwem Trumpa obarczone były dużą dozą nieprzewidywalności. Biorąc pod uwagę relacje Ukrainy z NATO, nie bez znaczenia był też fakt, że Trump wielokrotnie sceptycznie odnosił się do samego Sojuszu, co osłabiało organizację wewnątrznie.

W efekcie kampania prezydencka w Stanach Zjednoczonych była dość ostrożnie komentowana na Ukrainie, niemniej W. Zełenski po pojawieniu się wstępnych wyników wyborów jako jeden z pierwszych pospieszył z gratulacjami

zarówno dla Joe Bidena, jak i dla Kamali Harris, a w dniu zaprzysiężenia, 20 stycznia 2021 r., zapowiedział publicznie zaproszenie prezydenta Bidena do Kijowa (ostatnim prezydentem USA, który odwiedził Ukrainę, był w 2008 roku George W. Bush). Media ukraińskie szeroko przypominają, że J. Biden dobrze zna Ukrainę i że wielokrotnie pozytywnie się o niej wyrażał. Przypominano również, że pełnił funkcję wiceprezydenta USA i że w administracji Baracka Obamy był odpowiedzialny za politykę wobec Ukrainy, kilkakrotnie składał też wizytę nad Dnieprem¹⁵. Podkreślano wypowiedzi Bidena na temat „agresji i okupacji Ukrainy” oraz „nielegalnej okupacji Krymu” (przez Rosję), zmuszenia „Kremla do zapłacenia ceny za ciągłe ataki na porządek międzynarodowy”, „wspierania ewolucji demokratycznej, zjednoczonej i suwerennej Ukrainy”. Przywoływano jego słowa o „wspaniałym i odważnym” narodzie ukraińskim. Zwycięstwo Bidena przyjęto zatem z zadowoleniem, oczekując rozwoju relacji z USA na poziomie strategicznym (co sama Ukraina zadeklarowała m.in. w strategii bezpieczeństwa narodowego), a w szczególności:

- większego zaangażowania USA w proces rozwiązania konfliktu na wschodzie Ukrainy;

¹⁵ Choć sceptycy przypominali, że podczas intensywnych walk na Donbasie USA konsekwentnie odmawiały zaopatrywania Ukrainy w broń śmiertelności. Dopiero administracja Trumpa podjęła decyzję o dostarczeniu kierowanych pocisków przeciwpancernych Javelin, co w znaczącym stopniu wpłynęło na przebieg konfliktu.

- sprzeciwu wobec idei federalizacji Ukrainy, forsowanej przez Rosję (która zapowiedziała „bezpośrednią współpracę” i intensyfikację wsparcia dla separatystycznych „republik”);
- utrzymania/wzmocnienia sankcji wobec Rosji;
- intensyfikacji współpracy wojskowej – i tego, że Ukraina będzie otrzymywać od Amerykanów broń;
- poparcia ze strony prezydenta Bidena dla idei członkostwa Ukrainy w strukturach euroatlantyckich oraz pomocy w walce z korupcją i patologicznym wpływem oligarchii, której specyfikę zna.

Władze ukraińskie liczą na to, że administracja Bidena będzie patrzeć na Ukrainę przez pryzmat interesów USA, a nie interesów prezydenta (do Kijowa zaś powróci amerykański ambasador); oraz że wspierać będzie odbudowę więzi USA z sojusznikami i partnerami w ramach NATO i Unii Europejskiej, co będzie korzystne z punktu widzenia dążenia Ukrainy do integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Oczekują też, że Amerykanie będą wspierać przemiany w sąsiedztwie Ukrainy, tj. na Białorusi i w Mołdawii, z którą Ukraina chciałaby zacieśnić więzi¹⁶.

By zyskać uwagę i przychyłność nowej administracji amerykańskiej, Ukraina wykonała szereg gestów. Między innymi

¹⁶ J. Olchowski, *Joe Biden 46. prezydentem USA – nadzieje Ukrainy*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 12 (315), <https://ies.lublin.pl/komentarze/joe-biden-46-prezydentem-usa-nadzieje-ukrainy/>.

przyjęto jednoznaczny kurs na zbliżenie z NATO; podejmowano działania lobbujące, mające na celu zaangażowanie USA w proces pokojowy na Donbasie, zablokowano też sprzedaż Chinom fabryki silników lotniczych Motor Sicz (w kontekście strategicznej rywalizacji z USA byłby to dla Chin bardzo cenny nabytek). Poprawie relacji ukraińsko-amerykańskich miała też służyć nominacja na ambasadora Ukrainy w USA Oksany Markarowej – niemającej doświadczenia dyplomatycznego (zastąpiła w Waszyngtonie Wołodymyra Jelczenkę, wcześniej ambasadora Ukrainy m.in. przy ONZ i w Rosji), ale zajmującej jednoznacznie prozachodnie stanowisko i optującej za walką z oligarchią. Jednak przede wszystkim nowa ambasador jest rozpoznawalna w USA i ma tam szerokie kontakty, zwłaszcza w Międzynarodowym Funduszu Walutowym.

Najgłośniejszym echem odbiły się jednak, również w wymiarze międzynarodowym, sankcje antyrosyjskie¹⁷. Władze Ukrainy uderzyły na początku 2021 roku głównie we wpływowe środowiska prorosyjskie – mimo że w dużej mierze miało to raczej znaczenie symboliczne, niż realnie służyło walce z oligarchią czy wpływami Rosji. W lutym zamknięto kanały telewizyjne 112 Ukraina, NewsOne, ZiK, które w dużej mierze przyczyniły się w 2019 roku do dobrego wyniku

¹⁷ J. Olchowski, *Powrót Stanów Zjednoczonych do gry o Ukrainę*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 66 (369), <https://ies.lublin.pl/komentarze/powrot-stanow-zjednoczonych-do-gry-o-ukraine/>.

wyborczego prorosyjskiej Opozycyjnej Platformy – Za Życie i które formalnie należały do Tarasa Kozaka. W istocie były własnością Wiktora Medwedczuka, który był głównym celem sankcji. Medwedczuk, od dwóch dekad funkcjonujący w polityce i gospodarce ukraińskiej, jest jednocześnie blisko związany z W. Putinem i reprezentuje rosyjskie interesy na Ukrainie. Oskarżony został o nielegalny handel węglem z donbaskimi „republikami”, uderzono także w prowadzoną przez niego prorosyjską organizację Ukraiński Wybór, która według Służby Bezpieczeństwa Ukrainy m.in. czynnie wspierała aneksję Krymu. Sankcje dotknęły też osoby związane z Medwedczukiem, przede wszystkim jego żonę Oksanę Marczenko oraz Tarasa Kozaka. Różnym podmiotom zarzucono „działalność antyukraińską”, m.in. przemysł. Pod koniec marca sankcje nałożono na polityków i urzędników rosyjskich, trzech francuskich eurodeputowanych (z powodu ich wizyty na Krymie), rosyjskie media i banki, na Wiktora Janukowycza i ukraińskich polityków z nim związanych, na byłych pracowników ukraińskich organów ścigania i wojskowych, którzy przeszli na stronę Rosji i separatystów, a także na firmy zajmujące się wydobywaniem gazu (zapowiedziano też audyt tego rodzaju przedsiębiorstw).

Sankcje w dużej mierze miały charakter symboliczny i wymiar wewnętrzny, celem była poprawa notowań prezydenta Zełenskiego i jego partii Sługa Narodu – cel ten zresztą został osiągnięty. Zdecydowanemu zaostrzeniu polityki wobec Rosji, na co Zełenski zdecydował się po raz pierwszy,

towarzyszył też jednak kontekst związany z relacjami ukraińsko-amerykańskimi – na tyle widoczny, że w percepcji, opinii i retoryce władz rosyjskich działania Ukrainy były inspirowane, a wręcz zlecone, przez Waszyngton.

Władzom ukraińskim niewątpliwie zależy na jak najszybszym zbliżeniu ze Stanami Zjednoczonymi. Także tam pojawiają się opinie, że rozwiązanie konfliktu na wschodzie Ukrainy nie będzie możliwe bez zaangażowania Stanów Zjednoczonych – twierdzi tak m.in. John Herbst, były ambasador USA na Ukrainie. Władze Ukrainy liczyły zatem, że dzięki prezydentowi Bidenowi i jego otoczeniu, dobrze znającemu realia wschodnioeuropejskie i dążącemu do usztywnienia kursu wobec Rosji, USA będą cennym partnerem dla Ukrainy. Paradoksalnie jednak właśnie dzięki posiadaniu wiedzy na temat specyfiki Ukrainy nowa administracja amerykańska z rezerwą podeszła do koncepcji bezwarunkowego wspierania Ukrainy. Zarówno Joe Biden, jak i sekretarz stanu Antony Blinken zdają sobie sprawę z tego, że najważniejszym wewnętrznym problemem Ukrainy jest uzależnienie od układów oligarchicznych. W związku z tym jasno dawali do zrozumienia, że wsparcie ze strony USA powiązane będzie z podjęciem przez Ukrainę realnych działań antykorupcyjnych i ograniczających wpływy oligarchów. Tego rodzaju sygnały pojawiały się ze strony amerykańskiej już wcześniej, jeszcze w okresie prezydentury D. Trumpa – amerykańskie sankcje dotknęły ukraińskich deputowanych we wrześniu 2020 roku (Andrija Derkacza), a potem w styczniu 2021 roku (Ołeksandra

Dubinskiego – który w konsekwencji został usunięty z partii Sługa Narodu). W marcu 2021 roku Departament Stanu poinformował o nałożeniu sankcji na Ihora Kołomojskiego, co było jasnym komunikatem dla Zełenskigo, że jeśli oczekuje amerykańskiego poparcia, musi podjąć zdecydowane i trudne działania także wobec swojego otoczenia.

Ukraińcy liczyli, że Joe Biden, znając i rozumiejąc Europę Wschodnią, pomoże im w konfrontacji z Rosją. Paradoksalnie jednak, by otrzymać realne wsparcie ze strony amerykańskiej, będą musieli dokonać rzeczywistych zmian wewnętrznych właśnie ze względu na rozeznanie Amerykanów w specyfice funkcjonowania ukraińskiego systemu polityczno-społecznego. Dotyczy to także, co trzeba podkreślić, pomocy militarnej – już w marcu 2021 roku Departament Obrony zasygnalizował, że zakres pomocy wojskowej dla Ukrainy będzie uzależniony od postępu reform. Wszystkie te działania Stanów Zjednoczonych pokazują, że dla obecnej administracji prezydenckiej w USA kluczowym problemem Ukrainy jest oligarchizacja.

Kiedy wiosną 2021 roku Rosja koncentrowała znaczne siły u granic Ukrainy, Stany Zjednoczone wyraziły swoją solidarność z Ukrainą i poparcie dla jej integralności terytorialnej, jednocześnie nazywając Rosję agresorem. Antony Blinken, sekretarz obrony Lloyd Austin i przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów gen. Mark Milley rozmawiali telefonicznie ze swoimi ukraińskimi odpowiednikami, a 2 kwietnia 2021 roku doszło do rozmowy prezydentów

Ukrainy i USA – również koncentrującej się na kwestii amerykańskiego poparcia dla Ukrainy w obliczu agresji Rosji. Co znamienne, do rozmów tych doszło dopiero w konsekwencji działań Rosji i eskalacji sytuacji międzynarodowej. I nawet mimo napiętej sytuacji pojawił się w nich wątek reform, które Ukraina musi przeprowadzić.

Wkrótce potem, 6 maja 2021 roku, Antony Blinken, jako pierwszy przedstawiciel administracji Bidena, odwiedził Kijów, co ponownie odebrano jako wyraz wsparcia dla Ukrainy (nie tylko na Ukrainie). Podczas wizyty Blinken podkreślił wagę relacji amerykańsko-ukraińskich, nawiązał do agresywnej polityki Rosji, ale dodał też, że o ile zewnętrznym wyzwaniem dla Ukrainy jest postawa Rosji, o tyle wewnętrznym jest korupcja i oligarchowie – po raz kolejny Amerykanie wysłali Ukrainie jasny komunikat¹⁸. Mimo że wedle słów szefa biura ukraińskiego prezydenta Andrija Jermaka, Stany Zjednoczone popierają przyznanie Ukrainie *Membership Action Plan* i w perspektywie przystąpienie Ukrainy do NATO. Jednocześnie Ukraina zaczęła uważnie sprawdzać ukraińskich obywateli objętych sankcjami przez Stany Zjednoczone – w czerwcu 2021 roku było ich 134 – Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy nałożyła własne sankcje na 100 spośród nich.

¹⁸ *Blinken Kyiv visit analysis: What next for US–Ukraine ties?*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/blinken-in-kyiv-what-next-for-us-ukraine-ties/>.

Dużym rozczarowaniem była dla Ukrainy decyzja Stanów Zjednoczonych o wycofaniu się z sankcji dotyczących Nord Stream 2. W wielu emocjonalnych wypowiedziach przedstawiciele ukraińskich władz mówili o geopolitycznym zwycięstwie Rosji. Ukraina musi się jednak pogodzić z tym, że USA w pewnym zakresie będą współpracowały z Rosją, a dotyczyć to będzie np. globalnych wyzwań, takich jak zmiany klimatu, zagrożenia pandemiczne czy strategiczna kontrola zbrojeń – i w istocie będzie to wzmacniać międzynarodową pozycję Rosji. Jednocześnie Ukraina, dążąc do członkostwa w NATO i do podmiotowości, tzn. do sytuacji, w której decyzje o niej nie będą zapadać bez jej udziału, musi współpracować z USA, co oznacza dla niej konieczność podjęcia trudnych reform wewnętrznych¹⁹.

Stany Zjednoczone, realizując własne interesy, będą współpracować z Rosją, co może być wyzwaniem nie tylko dla Ukrainy, ale też dla większości państw środkowo-europejskich. Warto jednak mieć na uwadze, że Joe Biden, który karierę polityczną zaczynał w okresie zimnej wojny, za najważniejszego rywala USA uważa Chiny, ale to Rosja jest w jego percepcji zagrożeniem i dąży ona do osłabienia i rozbicia Zachodu oraz do rewizji porządku międzynarodowego. Ponadto prezydent Biden, w odróżnieniu od wie-

¹⁹ Mimo problemów we współpracy, USA od wielu lat dostarczają Ukrainie pomoc militarną, przeznaczając na ten cel ok. 250-300 mln dolarów rocznie (od aneksji Krymu ok. 2,5 mld).

lu polityków i ekspertów w USA, nie należy do krytyków rozszerzenia NATO na wschód, również dlatego, że sam był jego orędownikiem ćwierć wieku temu – co jest istotnym i pozytywnym sygnałem dla Ukrainy. Podobne oceny formułowane są w otoczeniu Bidena. W 2014 roku do nałożenia sankcji na Rosję przyczynił się Antony Blinken, który także uważa Rosję za zagrożenie, podobnie jak Michael Carpenter, doradca prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej (opowiada się on też za wzmocnieniem NATO).

Ukraina nie powinna mieć jednak złudzeń – stosunki amerykańsko-ukraińskie, podobnie jak amerykańsko-polskie, nie są i nie będą, niezależnie od tego, kto kieruje administracją, priorytetem dla Stanów Zjednoczonych. Będą raczej wypadkową relacji wewnątrzamerykańskich, w których narosło wiele poważnych problemów, oraz relacji amerykańsko-chińskich, amerykańsko-rosyjskich, a nawet amerykańsko-niemieckich (co pokazał *casus* Nord Stream 2), choć wzmiankowany M. Carpenter krytykował, zwłaszcza Niemcy i Francję, za ich ambiwalentną politykę wobec Rosji.

Na początku marca 2021 roku Atlantic Council sformułował zestaw rekomendacji dla władz amerykańskich, wśród których znalazły się sugestie, by²⁰:

²⁰ *Biden and Ukraine: A strategy for the new administration*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/biden-and-ukraine-a-strategy-for-the-new-administration/>.

- Stany Zjednoczone objęły przewodnictwo w negocjacjach dotyczących rozwiązywania konfliktu na Donbasie;
- Kongres zgodził się na zwiększenie militarnej pomocy Ukrainie do poziomu 500 mln dolarów rocznie;
- poprzez konsultacje z partnerami wzmacniać bezpieczeństwo (w NATO i poza nim) na obszarze południowo-wschodniej Europy oraz w regionie czarnomorskim;
- pogłębić proces integracji Ukrainy z NATO, przyznając jej status *Major non-NATO Ally* (MNNA) – „głównego sojusznika spoza NATO”, zaliczając ją w ten sposób do swoich najważniejszych sojuszników;
- ostrzec Rosję, że jej nieprzejednana postawa wobec Ukrainy może skutkować reakcją ze strony USA w postaci np. ustanowienia stałej amerykańskiej obecności militarnej na terytorium Ukrainy i przyznania jej MAP;
- utrzymać sprzeciw wobec ukończenia Nord Stream 2.

W połowie 2021 roku część z tych postulatów pozostaje nadal kwestią otwartą, część jest już nieaktualna.

4. Wymiar militarny współpracy NATO i Ukrainy

Ukraina dąży do zacieśniania współpracy z NATO i państwami członkowskimi Sojuszu, ale jednocześnie rozwija własny potencjał militarny, choć faktycznym katalizatorem tego procesu nie były prozachodnie aspiracje, ale działania Rosji wobec Krymu i Donbasu. W okresie przed 2014 rokiem, mimo zapoczątkowanej już w latach 90. współpracy z Sojuszem, od Partnerstwa dla Pokoju i udziału w misjach na Bałkanach po operację ISAF, ukraińskie siły zbrojne pogrążone były w stagnacji i stanowiły niewielką siłę bojową. Armia była zdemoralizowana i niedofinansowana w takim stopniu, że wiadomo o przypadkach wyprzedawania mienia wojskowego celem

zapewnienia utrzymania dla garnizonów. Nie jest też wykluczone, że rozkład sił zbrojnych, przynajmniej do pewnego stopnia, spowodowany był świadomymi działaniami na różnych szczeblach – przez wiele lat ukraińskie resorty siłowe w znacznej mierze penetrowane były bowiem przez Rosję.

Słabość ukraińskiej armii była w rzeczywistości determinowana wieloma czynnikami. Trzeba pamiętać, że Ukraina odziedziczyła po Związku Radzieckim ogromną, liczącą niemal milion żołnierzy armię, która posiadała ponad 9 tys. czołgów i ok. 1,5 tys. samolotów. Państwo ukraińskie, zmagające się w latach 90. z wieloma problemami natury gospodarczej, społecznej i politycznej, nie miało ani możliwości, ani potrzeby utrzymywania takiej armii. Wojsko było też, podobnie jak na obszarze całego byłego ZSRR, zdemoralizowane rozkładem i upadkiem imperium oraz próżnią polityczną, która temu towarzyszyła. Zmagало się również z takimi samymi problemami, jak całe państwo: złym zarządzaniem, kryzysem tożsamości, korupcją, brakiem środków finansowych, niskim poziomem zaufania społecznego.

Kiedy Rosja dokonała aneksji Krymu, ukraińskie siły zbrojne liczyły nieco ponad 100 tys. żołnierzy, z czego jakąkolwiek wartość organizacyjną i bojową, według różnych źródeł, przedstawiało co najwyżej ok. 35 tys.²¹ Ukraińska

²¹ J. Olchowski, *Ukraina z nową strategią bezpieczeństwa i starymi problemami*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 191 (288), <https://ies.lublin.pl/komentarze/ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-i-starymi-problemami/>.

armia była słaba, źle wyposażona i opłacana, a wieloletnie zaniedbania skutkowały fatalnym stanem infrastruktury. Wciąż kształtująca się tożsamość narodowa i państwowa Ukrainy nie mogła stanowić fundamentu lojalności i morale armii, co potwierdziły w 2014 roku liczne przypadki dezercji oraz przechodzenia żołnierzy i marynarzy ukraińskich do służby w armii i flocie rosyjskiej (choć równie istotną przyczyną były tu kwestie materialne).

W konsekwencji na początku konfliktu na Donbasie znaczny ciężar walk wzięły na siebie jednostki ochotnicze, zwykle wyposażane, a nawet uzbrajane dzięki wsparciu społeczeństwa i organizacji samorządowych. Obywatele wspierali zresztą także regularne siły zbrojne, dostarczając im wyposażenie, odzież, medykamenty, żywność itp. – nie mogło to wpływać pozytywnie na zaufanie społeczne do państwa i struktur armii. Ważnym momentem, prawdopodobnie punktem przełomowym, była porażka, jaką siły ukraińskie poniosły latem 2014 roku w tzw. kotle Iłowajskim. Ukraińskie bataliony ochotnicze, wspierane przez jednostki MSW i Sił Zbrojnych Ukrainy, stanęły naprzeciw sił separatystów i regularnych jednostek Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Śmierć poniosło, według różnych źródeł, od 200 do ponad 400 ukraińskich żołnierzy; podobna była liczba rannych i zaginionych. Kilkuset Ukraińców dostało się do niewoli, którą z powodu brutalnego traktowania nie wszyscy przeżyli.

Wydarzenia pod Iłowajskiem wywarły duży efekt psychologiczny zarówno na opinii publicznej, jak i na władzach.

Pokazały skalę rozkładu i nieefektywności armii, a jednocześnie determinację i wolę walki – ukraińskie jednostki poniosły tak ciężkie straty, ponieważ odmówiły złożenia broni i podjęły próbę przebiccia się z okrążenia. Od tamtego momentu, a także w obliczu wciąż trwającego konfliktu, Siły Zbrojne Ukrainy przeszły daleko idące zmiany, m.in. restrukturyzację, zmianę systemu dowodzenia i znacznej części kadry oraz wymianę dużej części sprzętu i wyposażenia (a także poradzieckich sortów mundurowych). Co ważne, udało im się też zyskać znaczne zaufanie społeczne. W maju 2021 roku, w związku z wdrażaniem Strategii Bezpieczeństwa Militarnego, przyjęto, że liczebność armii zostanie zwiększona i maksymalnie osiągnie ona stan 261 tys. ludzi, w tym 215 tys. pełniących służbę. Podjęto także decyzję o powołaniu wojsk obrony terytorialnej.

Wcześniej przyjęto 10-letni plan głębokiej modernizacji sił zbrojnych. Niezależnie od niego prowadzona jest modernizacja posiadanego sprzętu, a tam, gdzie to możliwe (np. w przypadku łączności), dostosowywany jest on do standardów NATO. Sukcesywnie wprowadzane są nowe systemy uzbrojenia, takie jak przeciwpancerne pociski kierowane, pojazdy opancerzone, granatniki termobaryczne itp. Realizowany jest także plan odbudowy potencjału floty i budowy systemu obrony wybrzeża. W tym celu pozyskano z USA kutry, które służyły wcześniej w Straży Wybrzeża (będzie ich pięć – Amerykanie dostarczają je w ramach pomocy wojskowej i, co istotne, z uzbrojeniem). Amerykanie dostarczą też

Ukrainie szybkie kutry patrolowe i desantowo-szturmowe. Z kolei Wielka Brytania skredytuje (przekazując też technologię) budowę ośmiu kutrów rakietowych, a Francja – dwudziestu szybkich kutrów patrolowych. Ukraińcy, zdając sobie sprawę z morskiej przewagi Rosji i własnych ograniczonych możliwości, dążą do zbudowania „floty moskitów” – małych okrętów wyposażonych w rakiety przeciwokrętowe, oraz do zbudowania rakietowych systemów nadbrzeżnych. Pod kątem współpracy z okrętami flot NATO rozbudowywane i modernizowane są bazy morskie w Oczakowie i Mikołajewie. Finansują to głównie Stany Zjednoczone, a prace rozpoczęto po incydencie w Cieśninie Kerczeńskiej w listopadzie 2018 roku.

Opracowano także program modernizacji lotnictwa („Wizja Sił Powietrznych 2035”), które znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji – wszystkie statki latające sił powietrznych Ukrainy zostały wyprodukowane jeszcze w Związku Radzieckim. Program zakłada pomostową modernizację posiadanych samolotów, a docelowo pozyskanie (na Zachodzie) samolotów wielozadaniowych i systemów bezzałogowych, a także wymianę lotnictwa transportowego i floty śmigłowców. W 2020 roku zapadła też decyzja dotycząca zakupu 26 zmodernizowanych, samobieżnych armatohaubic Dana. Decyzja ta wzbudziła pewne kontrowersje, ponieważ czeskie Dany, używane też przez Wojsko Polskie, uzbrojone są w armatę, której kaliber nie jest zgodny ze standardem NATO – a modernizacja armii ukraińskiej jest zasadniczo

podporządkowana dostosowywaniu się do NATO. Warto na marginesie zauważyć, że w przypadku działań prowadzonych przez ukraińskie siły zbrojne zgodnie ze standardami i procedurami NATO dokumentacja i korespondencja radiowa prowadzone są po angielsku.

Ukraina rozwija też współpracę wojskowo-techniczną z Turcją, a oba państwa deklarują partnerstwo strategiczne. Mimo dobrych relacji turecko-rosyjskich, w tym w zakresie współpracy wojskowej, Turcja pozostaje bardzo ważnym partnerem handlowym dla Ukrainy oraz członkiem NATO – jakkolwiek „kłopotliwym”²². Polityka Ukrainy cechuje się tu pragmatyzmem – Turcja dysponuje znacznym potencjałem w dziedzinie obronności, chce współpracować z Ukrainą, należy do NATO, a tureckie systemy uzbrojenia są tańsze i łatwiejsze do pozyskania niż zachodnie. Stąd szeroka współpraca ukraińsko-turecka, obejmująca lotnictwo, broń precyzyjną, przeciwpancerną, raketową, a także okręty – tu efektem współpracy będzie budowa w stoczni w Mikołajewie korwet typu Ada, odpowiadających normom NATO. Kolejnym efektem ma być wspólna produkcja przez koncerny Turkish Aerospace Industries i Motor Sich, który dostarczy silników, śmigłowca szturmowego (prototyp ma być oblatany w 2023 roku), mimo że może to skomplikować

²² H. Bazhenova, „Turecka karta” w *ukraińsko-rosyjskim politycznym pasjansie*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 92 (395), <https://ies.lublin.pl/komentarze/turecka-karta-w-ukrainsko-rosyjskim-politycznym-pasjansie/>.

relacje turecko-rosyjskie²³. Rosja zresztą, jak dotychczas, zareagowała tylko w kontekście najbardziej znanego i głośnego medialnie przykładu wojskowej współpracy Ukrainy i Turcji, tj. kupowanych przez Ukrainę tureckich dronów Bayraktar TB2. Od marca 2019 roku trafiają one do sił powietrznych Ukrainy, od lipca 2021 roku także do marynarki wojennej – w kwietniu 2021 roku po raz pierwszy użyto ich nad Donbasem, co wywołało niezadowolenie Rosji i sugestie pod adresem Turcji, by zaprzestała wspierania „kijowskiego reżimu”²⁴.

Ukraina dysponuje też rozwiniętym przemysłem zbrojeniowym. Po Związku Radzieckim odziedziczyła jedną trzecią kompleksu militarno-przemysłowego z 2,7 mln zatrudnionych osób, w tym przemysł stoczniowy, raketowy, kosmiczny, radioelektroniczny, lotniczy, pancerny oraz produkujący broń strzelecką. Była to tylko część większej całości, która w wyniku rozpadu ZSRR przestała funkcjonować, a następnie została dotknięta przez wszystkie problemy, z jakimi mierzyło się państwo ukraińskie: korupcję, upolitycznienie, niejasne reguły inwestowania i zarządzania, brak pieniędzy,

²³ Niestety, Polska i polski sektor zbrojeniowy nie wykorzystują szansy, jaką jest współpraca z Ukrainą. Jednym z niewielu wyjątków jest Grupa WB, dostarczająca na Ukrainę m.in. bezzałogowe statki powietrzne FlyEye, od dawna z powodzeniem eksploatowane, także w warunkach bojowych (Grupa WB jest podmiotem prywatnym).

²⁴ Bsp Bayraktar mogą nie tylko przenosić uzbrojenie, ale też naprowadzać na cele systemy artyleryjskie i raketowe. Z powodzeniem były już używane bojowo, m.in. przez Azerów w Górskim Karabachu.

walki oligarchicznych klanów. Wciąż jest to jednak bardzo rozwinięta gałąź państwowego, a w coraz większym stopniu także prywatnego, sektora gospodarki. Mimo że w dużej mierze ukraiński przemysł zbrojeniowy oparty jest na radzieckiej myśli technicznej, Ukraina nadal jest jednym z ważniejszych eksporterów uzbrojenia (choć w znacznym stopniu używanego). Biorąc pod uwagę okres od 1991 do 2019 roku, zajmowała 12. miejsce na świecie. W rekordowym 2012 roku udało jej się znaleźć na 4. miejscu, obecnie znajduje się na 21. miejscu (dane SIPRI). Dla porównania, na liście importerów uzbrojenia Ukraina zajmuje dopiero 82. miejsce (2019) – w 2014 roku było to 118. miejsce, co oznacza, że od czasu aneksji Krymu i rozpoczęcia konfliktu na Donbasie Ukraina znacznie zwiększyła zakupy uzbrojenia.

Głównym podmiotem w ukraińskim sektorze zbrojeniowym pozostaje państwowy koncern Ukroboronprom, założony w 2010 roku i zrzeszający ok. 130 podmiotów oraz zatrudniający ok. 60 tys. osób. W 2018 roku na liście firm eksportujących uzbrojenie znalazł się na 71. pozycji na świecie jako sprzedawca broni za kwotę 1,3 mld dolarów. Koncern jest jednak obciążony problemami charakterystycznymi dla znacznej części ukraińskiej gospodarki: korupcją, brakiem transparentności działania, biurokracją i niejasnością procedur, co może odstraszać międzynarodowych kontrahentów. Znaczenie Ukroboronpromu relatywnie zresztą zmalało – w 2019 roku ukraiński sektor producentów uzbrojenia był już w 60% prywatny, ponadto liberalizacja przepisów i uprasz-

czanie procedur pozwalają na łatwiejszy eksport, przy czym najważniejszy dotychczasowy kierunek, tj. Rosję, zastępują rynki azjatyckie i bliskowschodnie. Niezależnie od utraty wielu zakładów przemysłowych znajdujących się na Donbasie oraz mimo licznych problemów ukraińskiej gospodarki przemysł obronny się rozwija, a na jego produkcję istnieje zapotrzebowanie, w coraz większym stopniu ze strony Sił Zbrojnych Ukrainy – celem długofalowym jest wymiana sprzętu opartego na radzieckiej myśli technicznej. Powstają prototypy zaawansowanych systemów, np. uzbrojonych bezzałogowców, pocisków balistycznych i manewrujących. Produkowana jest nowoczesna amunicja, także rakietowa, różnych zastosowań, np. rozwijane są systemy przeciwlotnicze i przeciwbalistyczne.

Ukraiński sektor obronny jest wciąż reformowany, zwłaszcza pod kątem dostosowywania standardów i procedur do wymogów NATO, rosną też wydatki obronne: podczas gdy w 2014 roku budżet obronny wynosił 1,9 mld dolarów (2,2% PKB), obecnie jest to ok. 5 mld dolarów (3,4% PKB) – należy też pamiętać o pomocy zewnętrznej, napływającej po 2014 roku. Pozostają jednak wciąż te same problemy. Po pierwsze, ciągle niedobory finansowe sprawiają, że program modernizacji sił zbrojnych uważany jest za mało realistyczny – Polska, która posiada dwukrotnie mniejszą liczebnie armię, dysponuje budżetem obronnym w wysokości ok. 12 mld dolarów, a programy modernizacyjne realizowane są w Wojsku Polskim z ogromnymi opóźnieniami lub wcale, jak w przy-

padku okrętów podwodnych lub śmigłowców. Z kolei Rosja, z punktu widzenia Ukrainy będąca najpoważniejszym zagrożeniem, wydaje na armię ok. 65 mld dolarów rocznie, czyli mniej więcej trzynastokrotnie więcej niż Ukraina.

Po drugie, niepokojącym sygnałem jest nie tylko zła sytuacja gospodarcza, ale i niestabilność polityczna państwa ukraińskiego oraz rosnące wpływy sił i środowisk prorosyjskich, także w ośrodkach decyzyjnych (np. Biurze Prezydenta). Po trzecie, mimo że proces zmian w zakresie mentalności wciąż postępuje, nadal wielu ukraińskich polityków i wojskowych prezentuje merkantylne i koniunkturalne podejście do współpracy z Zachodem, w tym z NATO, traktując ją przede wszystkim jako możliwość uzyskania korzyści dla siebie²⁵.

Prawdopodobnie, tak z punktu widzenia NATO, jak i samej Ukrainy, najefektywniejszą metodą rozwijania współpracy wojskowej będzie nacisk ze strony Sojuszu, by Ukraina kontynuowała proces dostosowywania się do standardów, norm i procedur obowiązujących w NATO.

²⁵ Uczestnictwo w międzynarodowej współpracy wojskowej, także pod egidą NATO, może przynosić realne korzyści – np. niektóre państwa członkowskie NATO wypłacają wynagrodzenie żołnierzom ukraińskim uczestniczącym we wspólnych ćwiczeniach. W realiach ukraińskich skutkuje to nierzadko tworzeniem się układów korupcyjnych.

5. **Wielka Gra**

Niezależnie od tego, jaką politykę będzie prowadzić Ukraina i jakie działania podejmie, kwestia jej ewentualnej akcesji do NATO jest zależna od układu sił i interesów w środowisku międzynarodowym. Przebieg spotkań Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, Rosji i Stanów Zjednoczonych oraz szczyty państw G7 i NATO (czerwiec 2021 roku) pokazały, że w warunkach narastającej rywalizacji najsilniejszych podmiotów utrwalać się będzie tendencja do marginalizowania interesów słabszych graczy – co jest negatywnym sygnałem dla Ukrainy. Jednocześnie jest to sygnał, który winien skłonić Ukrainę do kontynuowania wysiłków zmierzających

do integracji ze strukturami zachodnimi, gdyż w relacjach Zachodu (zwłaszcza USA) z Rosją Ukraina będzie brana pod uwagę jako część regionu, a nie pojedynczy podmiot na geopolitycznej mapie Europy²⁶.

Ukraina ma też świadomość, że w kontekście jej starań o członkostwo w NATO istotną rolę odgrywać będzie Rosja. Przedstawiciele władz rosyjskich wielokrotnie i stanowczo podkreślali i podkreślają, że nie zaakceptują rozszerzenia NATO o Ukrainę. Przed szczytem NATO w czerwcu 2021 roku prezydent Putin powtórzył, że Rosja nie zgadza się na członkostwo Ukrainy w NATO, tak jak Stany Zjednoczone nie zgodziłyby się na militarną obecność Rosji w Meksyku lub Kanadzie – co *nota bene* także potwierdza skłonność do myślenia w kategoriach mocarstwowej rywalizacji o strefy wpływów. Stanowczość swojej wypowiedzi Putin podkreślił dodatkowo, zaznaczając, że połowa Ukraińców nie chce przystąpienia ich kraju do NATO oraz że z punktu widzenia Rosji ta kwestia (przyjęcia Ukrainy do NATO) w sposób oczywisty nie podlega dyskusji.

Deklaracjom liderów towarzyszy rosyjska narracja medialna, zgodnie z którą państwa członkowskie NATO z rezerwą podchodzą do aspiracji Ukrainy, by nie „drażnić Rosji”, zwłaszcza w kontekście już napiętych stosunków – taki

²⁶ M. Drabczuk, J. Olchowski, *USA, Rosja i NATO: o Ukrainie bez Ukrainy*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 111 (414), <https://ies.lublin.pl/komentarze/usa-rosja-i-nato-o-ukrainie-bez-ukrainy/>.

przekaz ma też tradycyjnie budować wizerunek Rosji jako liczącego się gracza. Kolejny, tradycyjny wątek narracji odnosi się bezpośrednio do Ukrainy – wskazuje się, że NATO w istocie nie zamierza pogłębiać współpracy z Ukrainą, ani tym bardziej przyjmować jej do Sojuszu, a jedynie cynicznie rozgrywa naiwność władz ukraińskich. Przekaz taki koresponduje z konsekwentnymi działaniami Rosji, mającymi na celu deprecjonowanie podmiotowości Ukrainy.

Postawa Rosji wynika też z jej dążeń do odbudowania zimnowojennego formatu relacji z Zachodem, którego kluczowym elementem będzie wzajemne powstrzymywanie ekspansji i wyznaczanie reguł przez największych i najsilniejszych graczy. Takim globalnym graczem, z którym pozostali musieliby się liczyć, miałyby być właśnie Rosja. W takim ujęciu powróciłyby strefy wyłącznych interesów – stąd rosyjskie veto wobec rozszerzenia NATO na wschód²⁷. Jednocześnie Rosja nie zamierza już grać w oparciu o instytucje, zasady i wartości tworzone i formułowane przez Zachód, czego jasnym sygnałem było m.in. umożliwienie przedłużenia kadencji prezydentowi Putinowi²⁸.

²⁷ Jasnym komunikatem, dotyczącym stosunku Rosji do Ukrainy, miał być opublikowany w lipcu 2021 roku artykuł W. Putina, w którym kategorycznie sformułowana została teza o „jedności” Rosji i Ukrainy – tekst ten został odczytany jako ostrzeżenie i sygnał usztywnienia rosyjskiego stanowiska wobec Ukrainy, a szerzej także wobec Zachodu.

²⁸ A. Baunov, *Putin's New (Old) Russia Meets Biden's New America*, <https://carnegie.ru/commentary/84800>.

Symptomatyczne w tym kontekście są działania Rosji wobec Białorusi. Alaksandr Łukaszenka, brutalnie rozprawiając się z opozycją i ugruntowując dyktaturę, zamknął sobie drogę do dialogu z Zachodem. Tym samym, zwłaszcza w obliczu pogarszającej się sytuacji gospodarczej, jego utrzymanie się przy władzy (z której nie zrezygnuje) uzależnione jest wyłącznie od pomocy ze strony Rosji. Ta zaś dokonuje stopniowo „pełzającej aneksji”, pozbawiając Białoruś samodzielności politycznej i ekonomicznej, a także w coraz większym stopniu podporządkowując ją sobie w płaszczyźnie militarnej i przekształcając w przyczółek umożliwiający projekcję siły (i statusu) w odniesieniu do państw bałtyckich, Polski, Ukrainy i w wymiarze geopolitycznym całej Europy Środkowo-Wschodniej²⁹. Siły zbrojne Białorusi i Rosji prowadzą wspólne ćwiczenia: w marcu 2021 roku manewry oddziałów desantowych, we wrześniu Zapad-2021, planowane są też po raz kolejny „międzynarodowe igrzyska wojskowe”. Istnieje wspólny system obrony powietrznej oraz plany utworzenia wspólnych centrów szkoleniowych (dwóch w Rosji, jednego na Białorusi). Według opinii niektórych ekspertów i doniesień wywiadowczych, np. z Estonii i Ukrainy, Rosja przygotowuje się na konflikt z NATO. Nawet jeśli te opinie są zbyt alarmistyczne, niewątpliwie proces militarnego wchłaniania Białorusi przez Rosję negatywnie

²⁹ Por. B. Whitmore, *Is Russia slowly annexing Belarus in plain sight?*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-russia-slowly-annexing-belarus-in-plain-sight/>.

wpływa na bezpieczeństwo Ukrainy, a jednocześnie ma ją powstrzymać przed bliższą współpracą z Zachodem. Potwierdza to charakter wspólnej, białorusko-rosyjskiej narracji, podkreślającej, że Białoruś jest zagrożona przez działania ze strony Zachodu. Sytuacja na Białorusi sprawiła, że Ukraina przestała uważać porozumienia mińskie za platformę dialogu i potencjalnego porozumienia w sprawie konfliktu na Donbasie³⁰.

Dla bezpieczeństwa Ukrainy istotne będą natomiast relacje rosyjsko-amerykańskie. Spotkanie Bidena z Putinem, które miało miejsce 16 czerwca 2021 roku, zgodnie z przewidywaniami nie było przełomem i nie przyniosło istotnych decyzji. Prezydenci zgodzili się co do tego, że się nie zgadzają. Natomiast za sukces Rosji należy uznać fakt, że do spotkania w ogóle doszło, pozwoliło to bowiem Rosji na pozycjonowanie się w roli jednego z najważniejszych aktorów stosunków międzynarodowych. Wszelkie sygnały (takie jak spotkania przywódców), że Stany Zjednoczone traktują Rosję jako ważnego partnera – jak to miało miejsce w okresie istnienia Związku Radzieckiego, który wciąż stanowi istotny punkt odniesienia dla rosyjskich elit politycznych – jest znaczącym

³⁰ V. Davidzon, *Ukraine rules out a return to Minsk peace talks as Putin tightens his grip on Belarus*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-rules-out-a-return-to-minsk-peace-talks-as-putin-tightens-his-grip-on-belarus/>.

elementem legitymizacji rosyjskiej władzy w wymiarze tak międzynarodowym, jak i wewnętrznym³¹.

Ponadto, co zostało odebrane w wielu państwach z rozczarowaniem, w tym na Ukrainie, spotkanie w Genewie potwierdziło, że USA będą skłonne do budowania architektury bezpieczeństwa europejskiego w porozumieniu z Rosją – choć w oparciu jedynie o interesy, nie o jakąkolwiek wspólnotę wartości³². Jednocześnie bowiem Rosja konsekwentnie krytykuje Zachód i stara się go dzielić. Przykładem takiej polityki może być opublikowany w czerwcu 2021 roku, w rocznicę napaści III Rzeszy na ZSRR, przez „Die Zeit” artykuł W. Putina. Rosyjski prezydent nazywa w nim NATO „reliktem zimnej wojny”, którego ekspansja na wschód stała się przyczyną nieufności i napięć w Europie. Stwierdza też, że „wiele krajów zostało postawionych przed sztucznym wyborem – albo wspólnie z Zachodem albo z Rosją”. Jego zdaniem, to NATO oraz Stany Zjednoczone stoją na przeszkodzie do zjednoczenia wielkiej Europy „od Lizbony do Władywostoku” – natomiast Rosja „występuje za odnowieniem partnerstwa z Europą” (przy czym Nord Stream 2 określany jest jako „wspaniały projekt”). Po raz kolejny pojawiają się też oskarżenia wobec Zachodu i NATO o zorganizowanie

³¹ W. Rodkiewicz, *Rosyjska reakcja na ocenę Putina przez prezydenta Bidena*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-03-19/rosyjska-reakcja-na-ocene-putina-przez-prezydenta-bidena>.

³² A. Dąbrowski, A. Legucka, *No Reset: Biden–Putin Meet in Geneva*, „PISM Spotlight” 2021, nr 51, https://pism.pl/publications/No_Reset_BidenPutin_Meet_in_Geneva.

„zamachu stanu na Ukrainie” i „wystąpienia Krymu z państwa ukraińskiego”³³.

Największym rozczarowaniem dla Ukrainy, wiążącej duże nadzieje z nową administracją amerykańską, była postawa Amerykanów wobec gazociągu Nord Stream 2. Na Ukrainie decyzję o wstrzymaniu amerykańskich sankcji określono jako „geopolityczne zwycięstwo” Rosji i odebrano jako odwrócenie się USA od sojusznika, który od lat stanowi bufor między agresywną Rosją a Zachodem. Ukraina od wielu lat argumentowała na forum międzynarodowym, że NS2 przyniesie Ukrainie znaczne straty ekonomiczne, ale przede wszystkim stanowi zagrożenie dla jej bezpieczeństwa. W opinii władz ukraińskich uruchomienie gazociągu umożliwi Rosji podjęcie agresywniejszych niż dotąd działań wobec Ukrainy, a pozycja negocjacyjna Ukrainy w kontekście zarówno dostaw gazu ziemnego, jak i utrzymania statusu państwa tranzytowego ulegnie znacznemu osłabieniu³⁴.

Wątpliwym pocieszeniem dla Ukrainy było wspólne oświadczenie USA i Unii Europejskiej, wydane po spotkaniu Bidena (15 czerwca 2021 roku) z szefem Rady Europejskiej Charlesem Michele i przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen. W oświadczeniu stwierdza się,

³³ Putin w „Die Zeit”: Rosja chce partnerstwa, napięcia winą Zachodu, <https://www.dw.com/pl/putin-w-die-zeit-rosja-chce-partnerstwa-napi%C4%99cia-win%C4%85-zachodu/a-57989870>.

³⁴ Zob. szerzej M. Paszkowski, *Dylematy energetyczne Ukrainy*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 81 (384), <https://ies.lublin.pl/komentarze/dylematy-energetyczne-ukrainy/>.

że UE i USA prezentują takie samo podejście do Rosji i że gotowe są stanowczo reagować na jej szkodliwe działania. Jednocześnie jednak zapowiedziano utrzymanie kanałów komunikacji z Rosją w „obszarach wspólnego zainteresowania”.

Łagodniejszy, niż oczekiwano na Ukrainie, kurs USA wobec Rosji wynika z dążenia prezydenta Bidena do nawiązania pragmatycznych i przewidywalnych, w przeciwieństwie do relacji z okresu prezydentury D. Trumpa, stosunków z Rosją. Ponadto, i to zapewne było kluczowym motywem decyzji dotyczącej NS2, Amerykanie chcą naprawić stosunki z Niemcami – po pierwsze dlatego, że potrzebują ich akceptacji dla zaostrożenia swojego stanowiska wobec Chin (co, nawiasem mówiąc, jest raczej mało prawdopodobne); po drugie dlatego, że chcą uczynić Niemcy swoim głównym sojusznikiem w UE po opuszczeniu jej przez Wielką Brytanię. Podstawową przesłanką takiej polityki jest realistyczne założenie, że Stany Zjednoczone nie będą w stanie realizować swoich globalnych interesów w świecie zdominowanym przez koncert mocarstw, szczególnie jeśli znajdą się w nim Chiny i Rosja, funkcjonujące według diametralnie innych zasad, norm i wartości.

Ponadto w odniesieniu do Chin administracja Bidena kontynuuje, w ogólnym zarysie, politykę poprzedniego prezydenta – Stany Zjednoczone nie zamierzają pozwolić Chinom na zrównanie się z Ameryką w wymiarze militarnym i technologicznym. By osiągnąć ten cel, będą w stanie zła-

godzić, co pokazała sytuacja z Nord Stream 2, presję na Rosję – która będzie to rozgrywać na swoją korzyść. Z punktu widzenia Ukrainy, ale i pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej, to negatywny sygnał, może to bowiem oznaczać kolejne prowokacje w regionie i kolejne wyzwania dla jego bezpieczeństwa.

Ukraina jest świadoma, że nie jest pełnoprawnym uczestnikiem „Wielkiej Gry” – pokazała to nie tylko postawa USA wobec NS2, ale także, wysunięta przez Francję i Niemcy, propozycja zorganizowania szczytu UE z udziałem prezydenta Putina. Mimo że propozycja została odrzucona na forum UE, pogłębiła rozczarowanie Ukrainy co do zachodnich partnerów. Daremnie Ukraina stara się ich od dłuższego czasu przekonywać, że gesty dobrej woli i zapraszanie do dialogu traktowane są przez Rosję jako oznaka słabości i mogą prowadzić do zwiększenia rosyjskiej presji, kolejnych eskalacji napięcia, a być może także agresji³⁵.

W kontekście miejsca Ukrainy w globalnej rozgrywce strategicznej warto podkreślić, że obecnie „sprawa ukraińska” jest przedmiotem tej rozgrywki na linii Stany Zjednoczone – Rosja. Z jednej strony, mimo że ze słownych konfrontacji Bidena i Putina niewiele wynikało (obaj w isto-

³⁵ Naiwna postawa Zachodu wobec Rosji wynika z różnorodnych czynników: dezinformacyjno-propagandowej kampanii prowadzonej przez Rosję, układu interesów ekonomicznych, braku świadomości co do odmiennego systemu norm i wartości, tj. odmiennej od zachodniej rosyjskiej mentalności i kultury strategicznej itp.

cie zachowywali się tak, jak musieli)³⁶, płynie z nich wniosek, że agresja na wschodzie Ukrainy jest z perspektywy USA jedną z kluczowych przeszkód w relacjach amerykańsko-rosyjskich. Z drugiej strony, jak podkreślali obserwatorzy, Rosja zaskakująco spokojnie odnosi się do intensyfikacji antyrosyjskich działań ze strony władz Ukrainy – wychodzi bowiem z założenia, że w istocie nie jest to kwestia relacji z Ukrainą, ale ze Stanami Zjednoczonymi, co koresponduje z narracją, wedle której Ukraina jest marionetką Zachodu, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych³⁷. Dlatego też prezydent Putin nie zamierza rozmawiać z prezydentem Zełenskim i odmawia z nim współpracy. Z punktu widzenia Ukrainy najistotniejszym problemem w tej sytuacji jest potencjalne ponowne ukształtowanie się systemu międzynarodowego, sankcjonującego istnienie stref wpływów. Dążenie do członkostwa w NATO ma Ukrainie dać gwarancję, że nie znajdzie się ona w orbicie wpływów Rosji, co mogłoby doprowadzić do sytuacji podobnej jak w przypadku Białorusi.

W odniesieniu do konfrontacji geopolitycznej i stref wpływów trzeba także podkreślić znaczenie Morza Czarnego. Demonstracja siły, jaką Rosja przeprowadziła na początku 2021 roku u granic Ukrainy, miała być sygnałem, że Morze Czarne należy do rosyjskiej strefy wpływów – USA

³⁶ A. Baunov, *Biden and Putin's War of Words*, <https://carnegie.ru/commentary/84133>.

³⁷ W rosyjskich mediach i wypowiedziach rosyjskich decydentów często pojawia się twierdzenie, że kluczowe w odniesieniu do Ukrainy decyzje zapadają nie w Kijowie, ale w Waszyngtonie, ewentualnie w Paryżu i Berlinie.

wówczas nie zareagowały, tj. wbrew zapowiedziom nie wysłały swoich okrętów na ten akwen, co Rosja niewątpliwie uznała za swoje zwycięstwo. Dlatego tak nerwowe były reakcje Rosji w czerwcu, kiedy doszło do incydentu z niszczycielem HMS „Defender”, które to zajście było w istocie dla Rosji upokorzeniem.

Dla Rosji Morze Czarne ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do działań na ważnym kierunku południowym (ma to odzwierciedlenie w doktrynie morskiej Federacji Rosyjskiej) – zapewnia wyjście na Bałkany, Morze Śródziemne, Bliski Wschód i Kaukaz. Wraz z Morzem Bałtyckim, jak mawiał Piotr I, Morze Czarne jest oknem Rosji na świat. Z tego powodu tak istotny jest dla Rosji Półwysep Krymski i stąd postępująca jego militaryzacja i rozbudowa Floty Czarnomorskiej. Krym dał Rosji możliwość interwencji w Syrii i daje możliwość kontrolowania całego ruchu na Morzu Czarnym. Obecnie jednak na niemal pięć tysięcy kilometrów linii brzegowej tylko kilkaset jest pod kontrolą Rosji. Co więcej, wszystkie, poza Rosją, państwa czarnomorskie albo należą do NATO, albo aspirują do członkostwa w Sojuszu (Gruzja i Ukraina). Zwiększa to ryzyko eskalacji zachowań, szczególnie w patowej sytuacji: Rosja nie zamierza oddać Krymu Ukrainie, Ukraina i Zachód nie zamierzają uznać go za rosyjski. Jednocześnie na Morzu Czarnym aktywne są nie tylko Rosja i Ukraina, ale też NATO oraz, realizująca własne interesy, Turcja. Swoją obecność zaznacza tam również Wielka Brytania, wykorzystująca swój potencjał morski do

wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej, osłabionej w wyniku brexitu. Brytyjczycy współpracują też z Ukrainą, angażując się w rozbudowę jej floty, prowadząc wspólne operacje i goszcząc w ukraińskich portach czarnomorskich³⁸, a jednocześnie traktując Rosję jako największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii i Zachodu (ujęto to w brytyjskiej strategii bezpieczeństwa). Jednocześnie Rosja, kreśląc „czerwone linie”, których przekraczania nie zamierza akceptować, z powodów politycznych i wizerunkowych musi być w stanie udowodnić, że wystarczy jej do tego nie tylko determinacji, ale i realnego potencjału. Dlatego stara się demonstrować, że będzie gotowa bronić swoich interesów także militarnie – podczas morskich ćwiczeń „Sea Breeze”, prowadzonych pod egidą NATO na przełomie czerwca i lipca 2021 roku. W celu ich obserwacji wysłała w morze niemal cała Flota Czarnomorska – konsekwencją może być wzrost napięcia także na Morzu Czarnym.

³⁸ Zgodnie z umową ukraińsko-brytyjską z października 2020 roku, w której szczególnie nacisk położono na współpracę w dziedzinie obronności.

6.

Sytuacja wewnętrzna

Relacje państwa ze środowiskiem międzynarodowym są pochodną także sytuacji wewnętrznej, decydującej nie tylko o potencjale państwa czy kierunku polityki, ale i wizerunku państwa, a tym samym jego roli i pozycji w relacjach międzynarodowych i architekturze bezpieczeństwa. Również w przypadku relacji Ukrainy z NATO istotne są i będą, w związku z wyraźną presją Zachodu (szczególnie USA), reformy wewnętrzne, w tym walka z korupcją, sanacja gospodarki i instytucji państwa (zwłaszcza sądownictwa), stabilizacja systemu politycznego oraz działania w kierunku rozwiązania konfliktu na Donbasie.

Zaostrzenie przez Ukrainę kursu wobec Rosji i zdecydowane artykułowanie aspiracji do integracji ze strukturami zachodnimi także były w znacznym stopniu warunkowane sytuacją wewnętrzną. Prezydent Zełenski podjął na początku 2021 roku szereg działań o charakterze antyrosyjskim, starając się w ten sposób zahamować wyraźny spadek poparcia zarówno dla siebie, jak i swojego ugrupowania. Już w połowie 2020 roku większość Ukraińców nie ufała bowiem władzy, w tym prezydentowi, a w styczniu 2021 roku poparcie dla prezydenckiej partii Sługa Narodu spadło do tego stopnia, że liderem rankingów stała się prorosyjska Opozycyjna Platforma – Za Życie (z poparciem 24%, wobec 18% dla Sługi Narodu). Poparcie dla Zełenskiego spadło natomiast do 22,1% (wobec 27,7% jeszcze w grudniu 2020 roku), a jedynie 10% Ukraińców uważało, że sytuacja w kraju zmierza w dobrym kierunku, przeciwnego zdania było niemal 75%.

Przyczyną spadku poparcia była nie tylko zła sytuacja ekonomiczna, pogłębianą przez pandemię, ale też brak postępów w kwestii rozwiązania konfliktu na Donbasie. Kontrowersje budził również wzrost wpływów środowisk prorosyjskich i osób związanych z poprzednimi władzami (jak Andriej Portnow) czy osób „niezatapialnych” – jak minister spraw wewnętrznych Arsen Awakow, negatywnie oceniany przez ok. 70% Ukraińców³⁹. Dodatkowo nastroje pogorszyły kontrowersyjne decyzje sądów w sprawie ak-

³⁹ 15 lipca 2021 roku Rada Najwyższa Ukrainy odwołała go ze stanowiska.

tywistów obywatelskich, np. Serhija Sternenki, skazanego w lutym 2021 roku na siedem lat więzienia. Sądom zarzucano uleganie wpływom środowisk prorosyjskich i ignorowanie powtarzających się ataków na przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, aktywnych np. w zakresie ujawniania i zwalczania korupcji. Na początku roku dochodziło z tego powodu do niepokojów społecznych, w tym starć ze służbami porządkowymi i dewastowania budynków rządowych, zwłaszcza Biura Prezydenta. Nie tylko pogłębiło się powszechne przekonanie o upadku i upolitycznieniu wymiaru sprawiedliwości (instytucji budzącej największą nieufność Ukraińców) oraz erozji praworządności, ale także spadł poziom zaufania do oskarżanego o bierność prezydenta Zełenskigo.

W tej sytuacji prezydent musiał przejść do kontrofensywy, rozgrywając kartę rosyjską – wykorzystał przy tym związane ze sprawą Aleksieja Nawalnego wewnętrzne problemy Rosji oraz pogorszenie relacji rosyjsko-amerykańskich. Tak zdecydowanych działań antyrosyjskich nie podjął wcześniej prezydent Petro Poroszenko, uchodzący za zdecydowanego przeciwnika Rosji i wręcz oskarżany o nacjonalizm. Zełenski podjął próbę zmiany swojego wizerunku. Postrzegany dotychczas jako niedoświadczony w polityce międzynarodowej, nieskuteczny oraz zbyt ugodowy, podjął działania, które miały go przedstawić jako silnego i zdecydowanego przywódcę. Ta zmiana wizerunku dodatkowo skonsolidowała obóz władzy, chwiejący się i targany narastającymi

podziałami (co jest zresztą charakterystyczne dla oportunistycznej klasy politycznej Ukrainy). Antyrosyjskie sankcje miały też na celu zneutralizowanie zarzutów środowisk nacjonalistycznych, oskarżających prezydenta o uległość wobec Rosji i jej zwolenników, oraz uspokojenie nastrojów społecznych.

Działania przyniosły rezultat, przynajmniej doraźnie: według sondażu Grupy Socjologicznej „Rating” z 9 kwietnia 2021 roku 24,9% respondentów gotowych było poprzeć Zełenskiego w kolejnych wyborach prezydenckich (Petra Poroszenkę 13,1%, Julię Tymoszenko 12,1%, a Jurija Bojkę 11,9%). Poziom poparcia dla partii Sługa Narodu wzrósł do 22,9%, natomiast notowania Europejskiej Solidarności spadły do 14,6%, Opozycyjnej Platformy do 14,2%, a Batkiwyszczyny do 12,9%. Nie wiadomo jednak, czy ta tendencja utrzyma się w dłuższej perspektywie. Wątpliwości budzi tryb wprowadzania sankcji – nie zostały nałożone przez sądy (których wiarygodność i legitymizacja pozostają zresztą na bardzo niskim poziomie), ale przez podporządkowaną administracji prezydenta Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony. Podobne wątpliwości dotyczą także innych decyzji – wiele kontrowersji wywołało np. zdymisjonowanie w marcu 2021 roku prezesa Sądu Konstytucyjnego, motywowane przez prezydenta Zełenskiego względami bezpieczeństwa narodowego. Konflikt między administracją prezydencką a SK nabrzmiewał od jesieni 2020 roku, kiedy sąd orzekł, że część przepisów antykorupcyjnych jest niezgodna z kon-

stytucją. Spowodowało to reakcje również na poziomie międzynarodowym, m.in. niezadowolenie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a Zełenski bezskutecznie próbował odwołać skład sądu. Po marcowej decyzji o odwołaniu preza-
sa pojawiły się wątpliwości dotyczące legalności tej decyzji oraz zarzuty o to, że była to arbitralna decyzja o charakterze zemsty politycznej.

Determinacja Zełenskiego wynika ze świadomości, że nie uda mu się być „prezydentem wszystkich Ukraińców”, zwłaszcza że wielu z nich nie odczuwa żadnych pozytywnych skutków reform, a jednocześnie boryka się z trudną sytuacją ekonomiczną. Uzdrawienie gospodarki w krótkiej perspektywie pozostaje zadaniem trudnym, co pokazuje m.in. debata wokół otwarcia rynku ziemi czy planowanej prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych. W tym kontekście istnieje wiele kontrowersji i obaw, szczególnie w przypadku strategicznych przedsiębiorstw, jak Naftohaz, aktualne jest także pytanie, czy uda się przyciągnąć zagranicznych inwestorów, zwłaszcza biorąc pod uwagę ogólną sytuację kraju. Zełenski rozumie, że bez rozmontowania systemu oligarchicznego sytuacja Ukrainy się nie zmieni, ale wie też, że ten proces będzie długi i skomplikowany, a jego powodzenie nie jest przesądzone. Jest to jednak jeden z priorytetów obecnych władz Ukrainy – także dlatego, że wsparcie międzynarodowe, m.in. w wymiarze bezpieczeństwa, uzależnione jest właśnie od postępów procesu deoligarchizacji. 20 maja 2021 roku podczas konferencji prasowej, podsumowującej

dwa lata prezydentury, Zełenski do priorytetów swojej polityki zaliczył podnoszenie poziomu życia Ukraińców, informatyzację kraju, reformę sądownictwa, ale także budowanie państwa „bez oligarchów”, „bez wojny” oraz zakończenie „epoki korupcji”⁴⁰.

Należy również oczekiwać, że będzie on kontynuował konfrontacyjną politykę wobec Rosji – w czerwcu 2021 roku podpisał trzy dekrety wprowadzające sankcje w sumie na około półtora tysiąca rosyjskich podmiotów (osób fizycznych i prawnych) – wśród nich są banki, linie lotnicze, media, branża zbrojeniowa, paliwowo-energetyczna, transportowa, maszynowa. Tego rodzaju polityka musi być jednak prowadzona w sposób wyważony i strategicznie uzasadniony, zwłaszcza biorąc pod uwagę bardzo silne nastroje antywojenne w społeczeństwie ukraińskim. Podkreślić trzeba, że w dużej mierze zarówno Poroszenko, jak i Zełenski zawdzięczali zwycięstwo w wyborach prezydenckich antywojennej retoryce.

Trwać będzie także wewnętrzna walka (również w wymiarze medialno-wizerunkowym) z wrogami publicznymi – taktyka ta już się sprawdziła i przyniosła ponowny wzrost poparcia. Walka ta często ma jednak charakter improwizowanych działań, podejmowanych *ad hoc* i nie zawsze osa-

⁴⁰ H. Bazhenova, *Konferencja prasowa Wołodymyra Zełenskiego „Prezydent 2.0”*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 102 (405), <https://ies.lublin.pl/komentarze/konferencja-prasowa-wolodymyra-zelenskiego-prezydent-2-0/>

dzonych w systemie prawnym, co prowadzi do zarzutów, że w istocie chodzi nie tyle np. o walkę z korupcją, co z przeciwnikami politycznymi. Przywołuje się m.in. przykład Witalija Kliczki, którego prerogatywy jako mera Kijowa prezydencka administracja konsekwentnie stara się ograniczać. Sukcesywnie rośnie też rola Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, która wcześniej nie miała żadnego wpływu na politykę wewnętrzną, oraz Biura Prezydenta, co prowokuje pojawianie się zarzutów nadużywania władzy. Opinie, że może dojść do przedterminowych wyborów, zarówno prezydenckich, jak i parlamentarnych, nie są odosobnione. Na dłuższą metę nie wróży to dobrze Ukrainie – nadal brak bowiem realnych, utylitarnych reform instytucji państwowych i sądownictwa, nie najlepsze są relacje między władzami centralnymi a lokalnymi. Podejmowane obecnie działania często mają cechy doraźnego leczenia symptomów, a nie przyczyn – ich systemowy charakter powoduje, że jest to bardzo trudne.

Dopóki władze Ukrainy deklarują prozachodniość i gotowość do reform, Zachód nie ingeruje w zdecydowany sposób, choć oczekuje, szczególnie Stany Zjednoczone, coraz bardziej konkretnych i efektywnych działań – podobne sygnały docierają też z wielu państw i instytucji (w tym NATO) zachodnich. Nie brak jednak na Zachodzie również głosów sceptycznych, a nawet jednoznacznych opinii, że Ukraina nie jest dla Zachodu „strategicznym atutem” (*strategic asset*),

ale „strategiczną pułapką” (*strategic snare*)⁴¹. Tego rodzaju opinie, wzmacniane przez przekaz płynący z Rosji, nie ułatwiają zbliżenia Ukrainy z NATO i dostarczają argumentów przeciwnikom tego zbliżenia, zarówno tym na Zachodzie, jak i tym na Ukrainie i w Rosji. Prezydent Zełenski, budując swój wizerunek obrońcy państwa i dokonawszy jednoznacznego wyboru wektora geopolitycznego, będzie jednak konsekwentnie podkreślał dążenia Ukrainy do integracji ze strukturami zachodnimi – mimo rosnącego rozczarowania powściągliwą postawą zachodnich partnerów, w tym także NATO.

⁴¹ T.G. Carpenter, *Why Ukraine Is a Dangerous and Unworthy Ally*, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/why-ukraine-dangerous-and-unworthy-ally-188742>.

7.

Stan relacji Ukrainy z NATO

Współpraca Ukrainy z NATO rozpoczęła się już na początku lat 90.⁴² W 1991 roku Ukraina przystąpiła do Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (od 1997 roku Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego), która miała pełnić rolę platformy współpracy NATO z państwami partnerskimi. W 1994 roku Ukraina została pierwszym państwem uczestniczącym w programie Partnerstwo dla Pokoju. Trzy lata później podpisano Kartę o szczególnym partnerstwie między NATO i Ukrainą oraz

⁴² J. Olchowski, *Ukraina–NATO: burzliwy związek*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 128 (225), <https://ies.lublin.pl/komentarze/ukraina-nato-burzliwy-zwiazek/>

powołano Komisję NATO–Ukraina⁴³. W Kijowie uruchomiono, pierwsze w państwach partnerskich, Centrum Informacji i Dokumentacji NATO, następnie Biuro Łącznikowe NATO oraz przedstawicielstwo Ukrainy przy kwaterze głównej NATO.

Współpraca rozwijała się także w wymiarze militarnym – Ukraina uczestniczyła w wielu operacjach wojskowych Sojuszu: w Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Afganistanie, Iraku (misja szkoleniowa) i operacjach morskich. Żołnierze ukraińscy biorą udział w ćwiczeniach wojskowych NATO, a żołnierze państw Sojuszu ćwiczą na poligonach ukraińskich. Ukraina, również jako pierwsza z państw partnerskich, stała się częścią Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*).

Ukraina współpracuje wojskowo także z poszczególnymi państwami członkowskimi NATO, czego przykładem jest m.in. utworzenie brygady litewsko-polsko-ukraińskiej (LIT-POLUKRBIRG). Tylko w 2021 roku, w ramach tej współpracy, zrealizowano szereg wspólnych ćwiczeń. Na przełomie czerwca i lipca na południu kraju i na Morzu Czarnym odbywały się manewry „Sea Breeze”, organizowane przez Ukrainę i USA. Wzięły w nich udział siły zbrojne 32 państw. W lipcu w okolicach Mikołajewa odbywały się ćwiczenia „Cossack Mace” z udziałem Ukrainy, Wielkiej Brytanii, Kanady, USA

⁴³ W kwietniu 2021 roku, w związku z koncentracją rosyjskich sił wzdłuż granicy z Ukrainą, odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Komisji, zwołane w oparciu o mechanizm konsultacji kryzysowych – uczestniczył w nim minister spraw zagranicznych Dmytro Kuleba.

i Szwecji, oraz ćwiczenia „Three Swords”, w których uczestniczyli żołnierze LITPOLUKRBRIG wespół z Amerykanami (na poligonie w Jaworowie).

Na płaszczyźnie politycznej współpraca Ukrainy z NATO układała się jednak zmiennie. W latach 90. Ukraina dekladowała zasadę wielowektorowości w polityce zagranicznej, niemniej już w 2002 roku prezydent Leonid Kuczma zapowiedział, że Ukraina będzie dążyć do wejścia do NATO. Po 2004 roku i po „pomarańczowej rewolucji” prezydent Wiktor Juszczenko potwierdził tę deklarację, a w 2008 roku Ukraina złożyła wniosek o przyznanie Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP). Mimo zastrzeżenia, że decyzja o przyłączeniu się Ukrainy do jakiegokolwiek sojuszu militarnego zostanie podjęta wyłącznie po ogólnokrajowym referendum, na Ukrainie i tak doszło do gwałtownego sporu politycznego, a MAP, którego ostatecznie Ukrainie nie przyznano, stał się jedną z osi ukraińskiego dyskursu politycznego. Szczyt NATO w Bukareszcie w 2008 roku nie przyznał Ukrainie MAP i idea członkostwa w NATO, szczególnie po objęciu władzy przez Wiktora Janukowycza, w praktyce zniknęła z agendy ukraińskiej polityki. Powróciła dopiero po aneksji Krymu i wybuchu walk na Donbasie – Ukraina dokonała wówczas jednoznacznego wyboru orientacji geopolitycznej i zadeklarowała członkostwo w NATO jako cel strategiczny. Znajdowało to potwierdzenie w kolejnych decyzjach władz Ukrainy, w okresie prezydentury zarówno P. Poroszenki, jak i W. Zełenskigo. W czerwcu 2020 roku Ukraina weszła do

wąskiego grona sześciu państw, którym NATO przyznało status członka programu Rozszerzonych Możliwości (*Enhanced Opportunities Partners*)⁴⁴. Oznacza to zacieśnienie więzi i jest istotnym sygnałem politycznym adresowanym zarówno do Ukrainy, jak i do Rosji oraz państw członkowskich Sojuszu.

Co istotne, idea członkostwa w NATO była bardzo ambiwalentnie traktowana przez ukraińskie społeczeństwo. Mimo politycznych deklaracji władz poziom akceptacji dla tej koncepcji pozostawał bardzo niski. Aż do 2014 roku poziom tego poparcia wahał się w granicach 15-40%, podczas gdy przeciwnicy stanowili 33-70% – zawsze jednak było ich, w danym okresie, więcej niż zwolenników. Dopiero aneksja Krymu i wydarzenia na Donbasie spowodowały, że liczba zwolenników przystąpienia Ukrainy do NATO przewyższyła liczbę przeciwników. Obecnie około połowy Ukraińców opowiada się za członkostwem kraju w NATO, podczas gdy przeciwnego zdania jest około jednej trzeciej. Wyniki te istotnie się różnią w zależności od regionu – na zachodzie Ukrainy zwolennicy Sojuszu (70%) przeważają nad jego przeciwnikami (10%), natomiast na wschodzie proporcje te kształtują się odmiennie: jedna czwarta opowiada się za przystąpieniem do NATO, ale ok. 60% jest przeciwnych. Różnice te mają wiele przyczyn i wynikają m.in. z mentalnego dziedzictwa Związku Radzieckiego oraz zimnej wojny, i korelują z szeregiem

⁴⁴ Status ten posiadają także: Gruzja, Finlandia, Szwecja, Australia i Jordania.

innych podziałów, w różnych wymiarach przebiegających przez ukraińskie społeczeństwo.

Rozdźwięk ten utrzymuje się i nie zmienia znacząco mimo wielokrotnie deklarowanego przez NATO poparcia dla Ukrainy w jej konflikcie z Rosją. Mimo że na szczycie w 2008 roku Sojusz nie zdecydował się na przyznanie MAP ani Ukrainie, ani Gruzji, głównie z powodu sprzeciwu Francji i Niemiec, to zgodzono się jednak na przyszłe członkostwo obu krajów w organizacji, choć bez wstępnego nawet określenia ram czasowych. Niemniej intensyfikacja kontaktów nastąpiła dopiero po 2014 roku, a związana była bezpośrednio z aktywnością Rosji. Znalazło to również swój wyraz formalny. Na szczycie w Walii w 2014 roku zainicjowano platformę interoperacyjności *Partnership Interoperability Initiative*, w 2015 roku przyjęto *NATO–Ukraine Strategic Communications Partnership Roadmap*, a w 2016 roku na szczycie w Warszawie – *Comprehensive Assistance Package for Ukraine*. W październiku 2019 roku Jens Stoltenberg podczas wizyty w Kijowie zaznaczył, że „drzwi NATO pozostają otwarte”, a w 2020 roku Ukraina uzyskała, jak wspomniano, status członka programu Rozszerzonych Możliwości. Nie jest to jednak w istocie ani gwarancją, ani zapowiedzą członkostwa w NATO.

Należy w tym kontekście podkreślić, że wpływ na relacje NATO z Ukrainą mają także stosunki między Ukrainą a poszczególnymi państwami członkowskimi Sojuszu. Przykładem może być postawa Węgier, blokujących zacieśnianie

współpracy NATO z Ukrainą z powodu ukraińskich ustaw: oświatowej i o języku, w opinii Węgier godzących w prawa mniejszości węgierskiej na Ukrainie. W wielu państwach członkowskich istnieją obawy odnoszące się do niepewnej, zdaniem wielu obserwatorów, sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej Ukrainy, a tym samym jej wiarygodności. Część państw NATO nie uważa natomiast zagrożeń płynących z Rosji za najistotniejsze, a wręcz opowiada się za „pragmatyzmem” i normalizacją relacji z Rosją.

Pomimo tych problemów i wyzwań prezydent Zełenski konsekwentnie podkreśla, że Ukraina oczekuje przyznania MAP i jest gotowa na członkostwo w NATO, tym bardziej że bezpieczeństwo Europy zależy od bezpieczeństwa Ukrainy, walczącej w realnym konflikcie zbrojnym, który jedynie dzięki wsparciu NATO będzie można zakończyć. W tym kontekście zadawane jest retoryczne pytanie: czy Rosja zaatakowałaby Gruzję i Ukrainę, gdyby państwa te były członkami NATO? Zełenski nie ustaje w wysiłkach i narrację taką powtarza we wszystkich wystąpieniach medialnych i wszystkich rozmowach z zachodnimi przywódcami i politykami. Wtórują mu ukraińscy politycy i dyplomaci, podkreślający też, że dzięki armii ukraińskiej, relatywnie silnej i doświadczonej bojowo, wzrośnie potencjał militarny NATO.

Kluczowy, jak dotąd, postulat Ukrainy dotyczy przyznania Planu Działań na rzecz Członkostwa. Ukraina jest coraz bardziej świadoma, że w jej przypadku kluczem do ewentualnej, przyszłej akcesji są reformy: i to w obszarze nie tylko

obronności, ale też praworządności, w tym przede wszystkim ukrócenie korupcji i zmiany w sądownictwie, oraz na innych polach. Wiele nadziei wiązano na Ukrainie ze szczytem NATO w Brukseli, który odbył się 14 czerwca 2021 roku. Szczyt poświęcony był przyszłości NATO w zmieniających się globalnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa i w obliczu nowych wyzwań, nie tylko *stricte* militarnych, ale również takich jak dezinformacja czy zmiany klimatyczne – wiele powiedziano także o Chinach⁴⁵. Pojawiły się też wątki odnoszące się do spójności politycznej Sojuszu, rozwoju zdolności i inwestycji obronnych, cyberbezpieczeństwa, wreszcie kwestii nowej koncepcji strategicznej, ponieważ poprzednia, z 2010 roku, z powodu zmian w środowisku bezpieczeństwa jest już nieaktualna.

Tematem poruszonym w czasie szczytu było także bezpieczeństwo regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W kontekście agresywnej polityki Rosji podkreślono rolę Ukrainy dla stabilności i bezpieczeństwa europejskiego i euroatlantyckiego, przy czym Rosję uznano *explicite* za zagrożenie (nie partnera), szczególnie na wschodniej flance Sojuszu. Mimo tego podejście do Rosji ma pozostać na niskim poziomie konfrontacyjności, tj. w formacie 2D: *deterrence* (powstrzymanie/odstraszenie) i *dialogue* (dialog), chociaż możliwości współpracy z Rosją są ograniczone. Dla Ukrainy, rozczaro-

⁴⁵ Zob. szerzej B. Górka-Winter, *Zmiana na lepsze? Po szczycie NATO w Brukseli*, <https://www.defence24.pl/zmiana-na-lepsze-po-szczycie-nato-w-brukseli>.

wanej brakiem zaproszenia na szczyt, pocieszeniem miała być, zawarta w oficjalnej deklaracji po szczycie, informacja, że państwa sojusznicze podtrzymują decyzję o przyszłym członkostwie Ukrainy, podjętą na szczycie w 2008 roku, bez określenia perspektyw czasowych, oraz będą kontynuować wsparcie dla procesu reform sił zbrojnych i modernizacji armii w Gruzji i na Ukrainie. Podczas szczytu potwierdzono poparcie dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy „w granicach uznanych przez społeczność międzynarodową” oraz podkreślono prawo Ukrainy do decydowania o własnej przyszłości i kursie polityki zagranicznej bez ingerencji z zewnątrz i brak uznania dla aneksji Krymu przez Rosję⁴⁶. Z jednej strony Ukraina otrzymała pozytywny sygnał, że nie Rosja będzie decydować o tym, kto może zostać członkiem NATO, z drugiej jednak, Ukrainie przekazano dość jasny komunikat: członkostwo w NATO nie zależy od woli i decyzji pojedynczych państw członkowskich, ale od konsensusu wszystkich członków oraz od stanu gotowości samej Ukrainy. I o ile brakuje wspólnego stanowiska członków NATO co do MAP dla Ukrainy, o tyle zgodni są co do zasadniczego znaczenia postępów szeroko zakrojonych reform, w tym zwalczania korupcji, promowania wartości demokratycznych oraz poszanowania praw człowieka i praworządności.

⁴⁶ *Brussels Summit Communiqué*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

Konieczność przeprowadzenia realnych reform, nie tylko w zakresie wojskowości i obronności, jest coraz szerzej dostrzegana i rozumiana na Ukrainie. Niemniej postanowienia brukselskiego szczytu wywołały na Ukrainie rozczarowanie. Szef ukraińskiego MSZ Dmytro Kułeba zaznaczył, że od 2008 roku Ukraina podjęła ogromny wysiłek, by sprostać wymaganiom NATO, a mimo to Sojusz sukcesywnie zwiększa swoje oczekiwania wobec Ukrainy, a w zamian nie wykonuje żadnych konkretnych gestów⁴⁷. Na początku lipca 2021 roku na konferencji w Wilnie prezydent Zełenski zmanifestował zniecierpliwienie Ukrainy postawą NATO – zgłosił postulat, by Sojusz przedstawił spis kryteriów i wskaźników, według których będzie oceniana gotowość Ukrainy do przystąpienia do NATO. W odpowiedzi James Appathurai, pełniący funkcję specjalnego przedstawiciela sekretarza generalnego NATO ds. Kaukazu i Azji Środkowej, stwierdził, że decyzja o przyjęciu do Sojuszu to decyzja polityczna, a nie jedynie techniczna i oparta na wymiernych kryteriach formalno-ilościowych – ta tyleż lakoniczna, co stanowcza riposta została odnotowana na Ukrainie⁴⁸.

⁴⁷ W Rosji przyjęto te słowa z satysfakcją, podkreślając przy tym, że postawa NATO wobec Ukrainy wynika przede wszystkim z dwóch przesłanek: po pierwsze, Sojusz nie chce się wiązać z państwem, które jest dysfunkcyjne z powodu klanowo-oligarchicznych układów władzy; po drugie, NATO obawia się reakcji Rosji. *Украина и НАТО: Киев требует, а Запад боится России*, <https://ukraina.ru/exclusive/20210621/1031684399.html>.

⁴⁸ *В НАТО намекнули, что для ПДЧ или членства недостаточно выполнения определенных критериев*, <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/07/17/7299779/>.

Bez względu na wszelkie problemy, członkostwo w NATO leży w interesie narodowym Ukrainy, gdyż stanowi jedyny efektywny instrument bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. Dlatego mimo niekończącego się oczekiwania na MAP i rozczarowania z powodu Nord Stream 2, Ukraina będzie wykorzystywać wszystkie dostępne mechanizmy, by realizować reformy i wdrażać standardy Sojuszu. Potwierdza to kolejny ruch władz Ukrainy: 23 lipca 2021 roku prezydent Zełenski podpisał przygotowany przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony dokument o pogłębianiu integracji z NATO.

Zarówno Ukraina, jak i NATO muszą pamiętać o kontekście rosyjskim. Na szczycie NATO nie powzięto żadnych znaczących/przełomowych postanowień w sprawie Rosji i Ukrainy. Pojawiło się jednak wystarczająco dużo sygnałów, także podczas innych spotkań zachodnich przywódców w ostatnim czasie, by zaobserwować, że rośnie świadomość narastającej rywalizacji Zachodu z Rosją, której polityka coraz jednoznaczniej oceniana jest w kategoriach zagrożenia. Wedle słów Jensa Stoltenberga, relacje Zachodu z Rosją są obecnie w najgorszym momencie od czasów zimnej wojny. Stąd krytyka polityki Rosji i postulaty wprowadzenia mechanizmów jej „powstrzymywania”. Ukrainie daje to nadzieję, że nie należy się spodziewać „resetu” w relacjach amerykańsko-rosyjskich ani kolejnego podziału regionu środkowoeuropejskiego na strefy wpływów. Z drugiej strony, Rosja nadal będzie prowadzić intensywną kampanię

dezinformacyjną i propagandową, wymierzoną tak w NATO, jak i w Ukrainę, co nie ułatwi ich integracji. Ewentualne rozszerzenie NATO godzi bowiem w strategiczne interesy Rosji⁴⁹, która podejmować będzie wszelkie działania zmierzające do kreowania i pogłębiania podziałów wśród państw członkowskich Sojuszu – wpływać to będzie m.in. na to, czy Ukraina zostanie przez nie zaakceptowana jako potencjalny sojusznik.

⁴⁹ 2 lipca 2021 roku prezydent Putin podpisał nową strategię bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej – Zachód traktowany jest w niej jako główne zagrożenia dla spójności i przetrwania Rosji, a niektóre państwa (np. USA) określono wprost jako nieprzyjazne. D. Trenin, *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era*, <https://carnegie.ru/commentary/84893>.

Podsumowanie

W wymiarze strategicznym NATO i Ukraina mają zbieżne interesy, jednoznacznie też NATO wspiera Ukrainę, potępiając aneksję Krymu i agresję na Donbasie. Sojusz nie wykonał jednak, jak dotąd, żadnego gestu, który realnie zapowiadałby w przewidywalnej przyszłości przyjęcie Ukrainy. Polityczne deklaracje poparcia i przyznanie statusu członka programu Rozszerzonych Możliwości mają znaczenie symboliczne, jednak nie stanowią dla Ukrainy żadnej gwarancji.

Trzeba mieć też na uwadze postawę Rosji. W ostatnim czasie retoryka W. Putina odnosząca się do Ukrainy ulega zaostrzeniu (co zresztą jest odzwierciedleniem stanu relacji Rosji z Zachodem, a zwłaszcza Stanami Zjednoczonymi).

30 czerwca 2021 roku, podczas dorocznej „Priamej linii” prezydent podkreślił po raz kolejny, że Białorusini, Ukraińcy i Rosjanie to jeden naród – należy więc założyć, że sugeruje kontynuowanie rosyjskiej presji na Białoruś i Ukrainę. Prezydent Rosji opublikował też artykuł, w którym powtórzył tezę, że „Rosjanie i Ukraińcy to jeden naród, jedna całość”, oraz zarzucił władzom Ukrainy, nie po raz pierwszy, antyrosyjską politykę i prześladowanie zwolenników współpracy z Rosją oraz oddanie kontroli nad krajem Zachodowi, który wykorzystuje Ukrainę dla własnych celów i interesów⁵⁰.

Można także przyjąć, że działania Rosji wobec Ukrainy (w tym kontrolowanie konfliktu na Donbasie, pozwalające wpływać na międzynarodową pozycję Ukrainy) są elementem szerszego planu, zmierzającego, w wymiarze strategicznym, do przebudowy porządku międzynarodowego w taki sposób, by powstał system wielobiegunowy z kluczowym znaczeniem mocarstw – w tym Rosji. Warto przy tym pamiętać, że Rosja myśli głównie w kategoriach terytorium i siły (wynika to w dużej mierze z rosyjskiej kultury strategicznej), co określa także jej stosunek do Ukrainy i jej prozachodnich aspiracji. Z punktu widzenia Rosji przyjęcie Ukrainy do NATO oznaczałoby klęskę geopolityczną (jedną z największych w historii), ale też wizerunkową i prestiżową. Rosja podejmie zatem wszelkie możliwe kroki, by odzyskać

⁵⁰ *Статья Владимира Путина «Об историческом единстве русских и украинцев»*, <http://kremlin.ru/events/president/news/66181>.

kontrolę nad Ukrainą, punktem wyjścia musi zaś być za-blokowanie integracji Ukrainy z instytucjami Zachodu. Elementem neoimperialnej polityki Rosji jest także stopniowe uzależnianie Białorusi, co również jest częścią gry z Zachodem. W kontekście Ukrainy gra ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych, na których pomoc liczą Ukraińcy. Rosja, prowadząc swoją politykę odbudowywania mocarstwowego statusu, kreśli bowiem „czerwone linie”, komunikując Amerykanom, że nie zamierza godzić się na to, by ingerowali w sytuację na Białorusi, angażowali się w konflikt na Donbasie, zajmowali się statusem Krymu czy wreszcie zgodzili się na przyjęcie Ukrainy do NATO. Ze strony amerykańskiej istotnych ustępstw wobec Rosji zapewne nie będzie (choć zależy to, jak zawsze, od struktury interesów USA), ale bez solidarnej odpowiedzi całego Zachodu przeciwstawienie się polityce Rosji w Europie Wschodniej może okazać się trudne⁵¹. O taką solidarność nie będzie jednak łatwo.

Relacje z NATO warunkowane będą też sytuacją wewnętrzną Ukrainy – szeroko zakrojone reformy są niezbędne, nie tylko w kontekście aspiracji prozachodnich. Na Ukrainie coraz wyraźniej dostrzegane jest i rozumiane, że koniecznością jest wzmocnienie i ustabilizowanie kraju, a dopiero w dalszej kolejności szukanie pomocy na zewnątrz.

⁵¹ A. Szabaciuk, *Eskalacja napięcia na wschodzie Ukrainy i jej potencjalne skutki* (część 2), „Komentarze IEŚ” 2020, nr 65 (368), <https://ies.lublin.pl/komentarze/eskalacja-napiecia-na-wschodzie-ukrainy-i-jej-potencjalne-skutki-czesc-2/>.

Jednocześnie silna jest też obawa, że w wyniku przekształceń systemu międzynarodowego powrócą strefy wpływów, a wielcy gracze (w tym przypadku głównie USA i Rosja) będą się porozumiewać co do losu Ukrainy ponad głowami Ukraińców, co oznaczać będzie jej marginalizację, a ostatecznie może ona też podzielić los Białorusi.

Ukraina będzie zatem kontynuować reformy, także w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Choć trzeba zauważyć, że rośnie rozczarowanie i elit, i społeczeństwa ukraińskiego tym, że wśród członków NATO nadal nie ma konsensusu co do zgody na przyjęcie Ukrainy i Sojusz nadal nie podjął decyzji odnośnie do ustalenia jakichkolwiek dat czy innych konkretnych warunków dotyczących akcesji. Przedłużanie się takiej sytuacji może spowodować, że poziom poparcia dla członkostwa w NATO, który nigdy nie był stabilny, może drastycznie spaść, co z kolei istotnie wpłynie na relacje Ukrainy z Sojuszem.

Nie tylko społeczeństwo, ale i władze Ukrainy wyrażają swoje rozczarowanie, a czasem wręcz rozgoryczenie, postawą NATO. Miewa to szersze uzasadnienie, trudno np. nie przyznać racji prezydentowi Zełenskiemu, który zauważył, że jeśli państwa członkowskie sojuszu wojskowego boją się, że trzeba będzie bronić jednego z sojuszników, to jaki jest sens istnienia takiego sojuszu. Zełenski, zapewne nieświadomie, dotknął tu jednego z kluczowych problemów, z jakimi zmagają się NATO. Poza tym, że spójność organizacji budzi wątpliwości z powodu rozbieżnych interesów poszczególnych państw członkowskich oraz nierzadko bardzo od-

miennego postrzegania przez nie bezpieczeństwa i wyzwań, NATO wciąż stoi przed dylematem: kto/co jest najważniejszym zagrożeniem i jaka ma być tożsamość Sojuszu w szybko zmieniającym się środowisku? Ukraina pozostaje niejako „pośrednią ofiarą” tego problemu. W czasie, gdy NATO zastanawia się nad gruntownymi reformami i nową koncepcją strategiczną, które mają usprawnić funkcjonowanie, kwestia przyjęcia Ukrainy może okazać się z punktu widzenia NATO sprawą natury egzystencjalnej.

W każdym razie jest niemal rzeczą pewną, że jak na razie Ukraina nadal będzie utrzymywała prozachodni kurs w polityce zagranicznej i będzie kontynuowała swoją drogę do integracji europejskiej i euroatlantyckiej (zdaniem premiera Denysa Szmyhala członkostwo Ukrainy w NATO to kwestia 5-10 lat). Jednak intensywność działań w tym kierunku w znacznym stopniu będzie zależała od stosunku do Ukrainy administracji nowego prezydenta USA, od sytuacji politycznej w Niemczech (zmiany kanclerza), rozwoju sytuacji na Białorusi, dynamiki konfliktu na Donbasie oraz – co może być w istocie czynnikiem mającym zasadnicze znaczenie dla relacji USA–UE–Rosja–Ukraina – rozwoju wydarzeń wokół ukończenia i uruchomienia gazociągu Nord Stream 2.

Nie zmieni się też w najbliższym czasie stosunek NATO do Ukrainy. Sojusz zdaje sobie sprawę ze znaczenia geopolitycznego i militarnego Ukrainy, która chroni wschodnią flankę i odgrywa zasadniczą rolę na Morzu Czarnym. NATO akceptuje, że niezależna i suwerenna Ukraina pozostaje

kluczowym czynnikiem bezpieczeństwa euroatlantyckiego, a NATO winno wspierać transatlantyckie aspiracje zarówno Ukrainy, jak i Gruzji. Nie będzie to jednak proces łatwy – w przypadku Ukrainy konieczne byłoby bowiem ustabilizowanie sytuacji na Donbasie, a dopóki trwa tam konflikt, dopóty nie ma realnej perspektywy na członkostwo Ukrainy w NATO. Ponieważ zaś niestabilność Ukrainy leży w interesie Rosji, nie należy się spodziewać zmiany sytuacji, a raczej przeciwnie – eskalacja, do jakiej doszło na początku roku w związku z koncentracją wojsk rosyjskich, miała nie tylko zdestabilizować Ukrainę, ale i ostrzec Zachód przed zbliżaniem się do Ukrainy. Co istotne, tego rodzaju działania i komunikaty mogą trafiać na podatny grunt, bo wiele środowisk politycznych i opinia publiczna na Zachodzie obawiają się nieprzewidywalności Ukrainy i nie chcą się wikać w możliwy, bezpośredni konflikt z Rosją. To niewątpliwie sukces Rosji, która od lat konsekwentnie stara się, wykorzystując rozbudowaną sieć instrumentów wpływu, pogłębiać podziały wewnątrz i między państwami zachodnimi, a jednocześnie deprecjonować Ukrainę i przedstawiać ją jako państwo upadłe oraz posługiwać się mitem o „ekspansji NATO”, która uzasadnia agresywne poczynania Rosji w ramach „bliskiej zagranicy” (czyli *de facto* odbudowywanie strefy wpływów)⁵².

⁵² R. Ellehuus, P. Morcos, *NATO Should Finally Take its Values Seriously*, <https://warontherocks.com/2021/06/nato-should-take-its-values-seriously/>.

Bibliografia

- Baunov A., *Biden and Putin's War of Words*, <https://carnegie.ru/commentary/84133>.
- Baunov A., *Putin's New (Old) Russia Meets Biden's New America*, <https://carnegie.ru/commentary/84800>.
- Bazhenova H., „Turecka karta” w ukraińsko-rosyjskim politycznym pasjansie, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 92 (395), <https://ies.lublin.pl/komentarze/turecka-karta-w-ukrainsko-rosyjskim-politycznym-pasjansie/>.
- Bazhenova H., Konferencja prasowa Wołodomyra Zełenskiego „Prezydent 2.0”, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 102 (405), <https://ies.lublin.pl/komentarze/konferencja-prasowa-wolodymyra-zelenskigo-prezydent-2-0/>.

- Biden and Ukraine: A strategy for the new administration*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/biden-and-ukraine-a-strategy-for-the-new-administration/>.
- Blinken Kyiv visit analysis: What next for US–Ukraine ties?*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/blinken-in-kyiv-what-next-for-us-ukraine-ties/>.
- Brussels Summit Communiqué*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.
- Carpenter T.G., *Why Ukraine Is a Dangerous and Unworthy Ally*, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/why-ukraine-dangerous-and-unworthy-ally-188742>.
- Davidzon V., *Ukraine rules out a return to Minsk peace talks as Putin tightens his grip on Belarus*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-rules-out-a-return-to-minsk-peace-talks-as-putin-tightens-his-grip-on-belarus/>.
- Dąbrowski A., A. Legucka, *No Reset: Biden–Putin Meet in Geneva*, „PISM Spotlight” 2021, nr 51, https://pism.pl/publications/No_Reset_BidenPutin_Meet_in_Geneva.
- Drabczuk M., J. Olchowski, *USA, Rosja i NATO: o Ukrainie bez Ukrainy*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 111 (414), <https://ies.lublin.pl/komentarze/usa-rosja-i-nato-o-ukrainie-bez-ukrainy/>.
- Eksperci analizują kierunki możliwego ataku Rosji*, <https://defence24.pl/eksperci-analizuja-kierunki-mozliwego-ataku-rosji>.
- Ellehuus R., P. Morcos, *NATO Should Finally Take its Values Seriously*, <https://warontherocks.com/2021/06/nato-should-take-its-values-seriously/>.
- Gawęda M., *Rosyjska projekcja siły na granicy z Ukrainą*, <https://defence24.pl/rosyjska-projekcja-sily-na-granicy-z-ukraina>.
- Górka-Winter B., *Zmiana na lepsze? Po szczycie NATO w Brukseli*, <https://www.defence24.pl/zmiana-na-lepsze-po-szczycie-nato-w-brukseli>.

- Kost P., *Obrona powszechna i kierunek na Zachód. Ukraina z nową Strategią Bezpieczeństwa Wojennego*, <https://defence24.pl/obrona-powszechna-i-kierunek-na-zachod-ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-wojennego-analiza>.
- Olchowski J., *Joe Biden 46. prezydentem USA – nadzieje Ukrainy*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 12 (315), <https://ies.lublin.pl/komentarze/joe-biden-46-prezydentem-usa-nadzieje-ukrainy/>.
- Olchowski J., *Powrót Stanów Zjednoczonych do gry o Ukrainę*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 66 (369), <https://ies.lublin.pl/komentarze/powrot-stanow-zjednoczonych-do-gry-o-ukraine/>.
- Olchowski J., *Ukraina–NATO: burzliwy związek*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 128 (225), <https://ies.lublin.pl/komentarze/ukraina-na-to-burzliwy-zwiazek/>.
- Olchowski J., *Ukraina z nową strategią bezpieczeństwa i starymi problemami*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 191 (288), <https://ies.lublin.pl/komentarze/ukraina-z-nowa-strategia-bezpieczenstwa-i-starymi-problemami/>.
- Paszkowski M., *Dylematy energetyczne Ukrainy*, „Komentarze IEŚ” 2021, nr 81 (384), <https://ies.lublin.pl/komentarze/dylematy-energetyczne-ukrainy/>.
- Putin w „Die Zeit”: *Rosja chce partnerstwa, napięcia winą Zachodu*, <https://www.dw.com/pl/putin-w-die-zeit-rosja-chce-partnerstwa-napi%C4%99cia-win%C4%85-zachodu/a-57989870>.
- Rodkiewicz W., *Rosyjska reakcja na ocenę Putina przez prezydenta Bidena*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-03-19/rosyjska-reakcja-na-ocene-putina-przez-prezydenta-bidena>.
- Skorkin K., *All Change: Donbas Republics Get New Russian Business Boss*, <https://carnegie.ru/commentary/84859>.
- Szabaciuk A., *Eskalacja napięcia na wschodzie Ukrainy i jej potencjalne skutki (część 1)*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 64 (367),

- <https://ies.lublin.pl/komentarze/eskalacja-napiecia-na-wscho-dzie-ukrainy-i-jej-potencjalne-skutki-czesc-1/>.
- Szabaciuk A., *Eskałacja napięcia na wschodzie Ukrainy i jej po-tencjalne skutki (część 2)*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 65 (368), <https://ies.lublin.pl/komentarze/eskalacja-napiecia-na-wscho-dzie-ukrainy-i-jej-potencjalne-skutki-czesc-2/>.
- Trenin D., *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era*, <https://carnegie.ru/commentary/84893>.
- Whitmore B., *Is Russia slowly annexing Belarus in plain sight?*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-russia-slowly-annexing-belarus-in-plain-sight/>.
- Żochowski P., S. Matuszak, K. Nieczytor, *Nowa strategia bez-pieczestwa narodowego Ukrainy*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-09-29/nowa-strategia-bezpiec-zenstwa-narodowego-ukrainy>.
- В НАТО намекнули, что для ПДЧ или членства недостаточно выполнения определенных критериев, <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/07/7/7299779/>.
- Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>.
- Закон України «Про національну безпеку України», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
- Статья Владимира Путина «Об историческом единстве русских и украинцев», <http://kremlin.ru/events/president/news/66181>.
- «Стратегія воєнної безпеки України», <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>.
- Украина и НАТО: Киев требует, а Запад боится России, <https://ukraina.ru/exclusive/20210621/1031684399.html>.

Dr Jakub Olchowski

Kierownik Zespołu Europy Wschodniej IEŚ

Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wieloletni współpracownik organizacji pozarządowych i mediów, ekspert Centrum Europy Wschodniej UMCS i Zespołu Badań Propagandy i Dezinformacji UMCS. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych oraz kilkuset prasowych. Uczestnik i koordynator projektów realizowanych we współpracy z uniwersytetami w Niemczech, na Litwie, Słowacji i Ukrainie. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi stosunków międzynarodowych, w szczególności organizacji międzynarodowych, ewolucji bezpieczeństwa międzynarodowego oraz relacjami etnicznymi i tożsamością kulturową, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej.

ISBN 978-83-66413-49-8



www.ies.lublin.pl