



BIULETYN

Nr 102 (1214), 3 września 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Możliwości wsparcia Ukrainy wobec rosyjskiej agresji

Jacek Durkalec, Maria Radziejowska

Natężenie rosyjskich działań na Ukrainie budzi obawy, że celem wspierającej separatystów Rosji może być stwarzanie nowych faktów dokonanych poprzez opanowywanie kolejnych obszarów wschodniej i południowej Ukrainy. W odpowiedzi państwa NATO i UE powinny wyjść poza doraźne reagowanie na rosyjską agresję. Wojskowe i polityczne wsparcie połączone z wiarygodnym ekonomicznym naciskiem na Rosję ze strony Zachodu zniechęci Rosję do poszerzania obszaru konfliktu na Ukrainie.

Intensyfikacja rosyjskich działań na terytorium Ukrainy wskazuje, że Rosja dąży do dalszej eskalacji trwającego kryzysu. Nie tylko zwiększa pomoc dla separatystów w postaci ciężkiego sprzętu takiego jak czołgi, opancerzone wozy bojowe i systemy artyleryjskie oraz ostrzeliwuje siły ukraińskie z własnego terytorium, ale także poszerza swoje bezpośrednie zaangażowanie wojskowe. Pozbawione dystynkcji regularne oddziały armii rosyjskiej działające na Ukrainie pozwoliły na przejście do ofensywy separatystów z tzw. Donieckiej oraz Ługańskiej Republiki Ludowej, co zmieniło sytuację na polu walki na niekorzyść Kijowa. Według danych udostępnionych przez NATO na terytorium Ukrainy przebywa co najmniej 1000 rosyjskich żołnierzy. Według nieoficjalnych informacji liczba ta może być nawet kilkanaście razy większa.

Cele Rosji. Zwiększając zaangażowanie swoich sił zbrojnych, Rosja sygnalizuje, że z użyciem środków wojskowych Ukraina nie odzyska terenów opanowanych przez separatystów. Im liczniejsze siły wezmą udział w operacji prowadzonej przez Kijów, tym większego wsparcia Rosja udzieli separatystom, a wszelkie ukraińskie sukcesy będą jedynie tymczasowe. Jednocześnie tzw. ofensywa nowoazowska, która otworzyła na Ukrainie nowy front, wskazuje, że kontynuując walkę, Ukraina ryzykuje utratę jeszcze większej części swojego terytorium. Po opanowaniu Doniecka, Ługańska i Nowoazowska siły separatystów, mające zaplecze logistyczne i korzystające ze wsparcia regularnych sił rosyjskich, mogą utworzyć korytarz lądowy łączący terytorium Rosji z anektowanym Krymem. Niewykluczona jest również dalsza ekspansja działań separatystów w kierunku Charkowa i Odessy.

Tak długo, jak uzna to za konieczne, Rosja będzie ukrywać swoje bezpośrednie zaangażowanie w konflikt i negować nawet najbardziej ewidentne dowody swojej obecności wojskowej na Ukrainie. Takie podejście pozwala Rosji na testowanie reakcji międzynarodowej. Jest także konieczne do utrzymania odpowiedniego przekazu propagandowego, z powodzeniem utrwalanego w społeczeństwie rosyjskim przez Kreml. Trwająca koncentracja sił rosyjskich przy granicy ukraińskiej stanowi również ostrzeżenie, że jeśli sytuacja separatystów drastycznie się pogorszy, Rosja może dokonać otwartej agresji na dużą skalę.

Swoimi działaniami Rosja stawia Kijów przed wyborem między zgodą na polityczne rozwiązanie konfliktu na warunkach Moskwy – m.in. poprzez decentralizację kraju i uznanie separatystów za legalną siłę polityczną – a utratą przez Ukrainę kontroli nad znacznymi obszarami i „zamrożeniem konfliktu”. W obu przypadkach Rosja będzie mogła destabilizować Ukrainę, utrudniając jej odbudowę gospodarczą, a także integrację europejską i transatlantycką.

Wsparcie NATO i UE. Rosyjskie działania powodują konieczność rewizji dotychczasowych form wsparcia udzielanego Ukrainie przez państwa UE i NATO. Rosyjskiej polityce faktów dokonanych może w krótkim okresie przeszkodzić jedynie istotne podwyższenie politycznych, ekonomicznych i wojskowych kosztów agresji. Tylko takie podejście wymusi na Rosji kompromis, który pozwoliłby na zakończenie konfliktu na warunkach akceptowalnych dla Ukrainy.

Państwa NATO i UE wykluczają bezpośrednią interwencję po stronie Ukrainy – ich wsparcie ogranicza się przede wszystkim do dostarczania nieofensywnego sprzętu wojskowego. NATO zatwierdziło również powołanie wspólnego funduszu wspierającego długofalową modernizację ukraińskich sił zbrojnych. Jednak zmiana sytuacji taktycznej na niekorzyść Ukrainy pociągnęła za sobą konieczność udzielenia dodatkowej pomocy w celu stosunkowo szybkiego zwiększenia faktycznych zdolności bojowych ukraińskiej armii. Takie wsparcie miałyby przekonać Rosję, że eskalując konflikt, a w skrajnym wypadku decydując się na otwartą inwazję, poniesie ona znaczne koszty. Dzięki temu mogłaby być skłonna do kompromisu.

Poza wsparciem w postaci danych wywiadowczych i rozpoznawczych – co pozwoli Ukrainie na szybsze reagowanie i bardziej efektywne planowanie działań obronnych – państwa UE i NATO, w zależności od potrzeb, mogą także dostarczać uzbrojenie ofensywne. Bezpośredniego wsparcia szkoleniowego i planistycznego siłom Ukrainy mogłoby udzielać cywilni i wojskowi eksperci. Utworzony przez państwa NATO wspólny fundusz powinien służyć nie tylko do celów długofalowych, lecz także przynosić szybkie efekty w obszarze dowodzenia i kontroli, logistyki, cyberbezpieczeństwa oraz pomocy rannym żołnierzom. Do wzmocnienia potencjału obronnego ukraińskiej armii mogą się również przyczynić planowane na wrzesień ćwiczenia „Rapid Trident”, które odbędą się na zachodzie Ukrainy z udziałem ok. 1300 żołnierzy z 15 państw.

Państwa UE i USA powinny uwiarygodnić swoją gotowość do zaostrożenia sankcji ekonomicznych, przede wszystkim tych, które uderzają w rosyjski sektor finansowy i energetyczny (sposobem na to może być nowa runda sankcji zapowiedziana w konkluzjach posiedzenia Rady Europejskiej z 30 sierpnia). W przeciwnym razie Rosja może nadal kalkulować, że UE i tak nie osiągnie konsensu w sprawie bardziej radykalnych sankcji, skoro krytykują je niektóre państwa członkowskie.

Na rachuby Rosji raczej nie wpłynie ryzyko zwiększenia politycznych kosztów jej działań, związanych z umocnieniem jej wizerunku jako agresora i rosnącą międzynarodową izolacją. Niemniej jednak, choć tego rodzaju nacisk polityczny nie odniesie większego skutku, bez niego łatwiej będzie Rosji wymusić na Kijowie korzystne dla niej rozwiązanie kryzysu.

Międzynarodowa misja stabilizacyjna. Państwa NATO i UE mogą poszukiwać niestandardowych sposobów wsparcia Ukrainy w celu zatrzymania terytorialnej ekspansji separatystów, wspieranych w coraz większym stopniu i coraz bardziej jawnie przez Rosję. Przykładem takich działań mogłaby być międzynarodowa misja na terytorium Ukrainy, rozmieszczona na terenach nieobjętych jeszcze walkami. Miałaby ona charakter stabilizacyjno-humanitarny. Jej zadaniem nie byłoby angażowanie się w walki po stronie ukraińskiej, jednak uczestniczący w niej żołnierze mieliby możliwość użycia siły w razie bezpośredniego ataku. Taka misja zasygnalizowałaby, że uderzenie separatystów na kolejne obszary Ukrainy byłoby atakiem na całą społeczność międzynarodową, co odstraszałoby ich od dalszych działań. Uwiarygodniałaby też determinację społeczności międzynarodowej we wspieraniu Ukrainy, a także stanowiłaby rozwiązanie pośrednie między całkowitym brakiem zaangażowania w kryzys a bezpośrednim udzieleniem Ukrainie wsparcia wojskowego.

Misja mogłaby powstać na zaproszenie rządu ukraińskiego wystosowane do krajów UE i NATO (a także krajów partnerskich Sojuszu), np. na specjalnym międzynarodowym szczycie wzorowanym na spotkaniach berlińskich w kwestii przyszłości Afganistanu. Inny mechanizm polityczny, który mógłby doprowadzić do utworzenia takiej misji, to rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ (ZO) podjęta w trybie *uniting for peace*. Po raz pierwszy przyjęto taką rezolucję podczas kryzysu koreańskiego w 1950 r. Umożliwia ona ZO zalecenie państwom podjęcia odpowiednich środków w odpowiedzi m.in. na akt agresji w razie braku jednomyślności stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Taka rezolucja, nawet gdyby nie wiązała się z ustanowieniem międzynarodowej misji na Ukrainie, niewątpliwie przyczyniłaby się do internacjonalizacji kryzysu.

Sygnalem wsparcia politycznego mogłoby być też dążenie do przyjęcia rezolucji RB na podstawie rozdziału VI Karty Narodów Zjednoczonych (pokojowe załatwianie sporów) po wcześniejszym proceduralnym wykluczeniu Rosji. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 3 Karty strona sporu, którego dotyczy decyzja na mocy rozdziału VI, powinna wstrzymać się od głosowania. Jednakże dopóki Rosja będzie utrzymywać, że nie jest stroną konfliktu, takie działania nie odniosą skutku.

Wnioski. Wsparcie NATO i UE nie powinno być traktowane jedynie jako pomoc Ukrainie, ale również jako odpowiedź na działania Rosji, która jawnie kwestionuje zasady leżące u podstaw porządku międzynarodowego. Zapowiedziane przez Radę Europejską nowe sankcje i szczyt NATO w Walii są kolejną okazją do tego, by poczynić kroki w celu zwiększenia kosztów ponoszonych przez Rosję w związku z kryzysem na Ukrainie. Aby zahamować rozprzestrzenianie się kryzysu i go zakończyć, państwa europejskie i USA powinny zatwierdzić nowe sposoby odpowiedzi na agresję Rosji, włączając w to wzmocnianie potencjału Ukrainy do samoobrony, dalsze sankcje ekonomiczne, czy też gotowość do udziału w międzynarodowej misji stabilizacyjnej. Trudność w podjęciu stanowczych decyzji wynika z obaw, że silniejsza presja, zamiast zmieniać rosyjskie kalkulacje, może doprowadzić do zaostrożenia agresji. Natężenie bezpośrednich działań zbrojnych przez Rosję wydaje się jednak wskazywać, że zbyt ostrożna postawa Zachodu nie przynosi spodziewanych rezultatów.