



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY 2022/23



t. 28

2022/23



ROCZNIK STRATEGICZNY

2022/₂₃



Faculty of Political Science
and International Studies
University of Warsaw

STRATEGIC YEARBOOK

2022/23

A REVIEW OF POLITICAL, ECONOMIC AND MILITARY DEVELOPMENTS
IN POLAND'S INTERNATIONAL ENVIRONMENT

vol. 28

The STRATEGIC YEARBOOK presents and analyzes main developments and tendencies in international relations of the passing year. Key political and security issues in the Euroatlantic area are reviewed from the Polish and Central European perspective.



SCHOLAR
Scientific Publishers
Warsaw 2023



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY

2022/23

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ
I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI

tom 28



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR
Warszawa 2023

Ze względu na zmianę prawno-finansowych uwarunkowań wydawania publikacji naukowych Rocznik Strategiczny od 2019 roku wrócił do swojej pierwotnej formuły – czyli nie jest już czasopismem, lecz staje się na powrót wydawnictwem seryjnym

Recenzenci:

dr hab. prof. ucz. Aleksander Głogowski, Uniwersytet Jagielloński
prof. dr hab. Paweł Soroka

RADA NAUKOWA:

Artur Gruszcak, Marek Madej, Adam Daniel Rotfeld, Stanisław Sulowski,
Sebastian Wojciechowski, Jakub Zajączkowski

Redaktor naczelny: Roman Kuźniar

Zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji: Patrycja Grzebyk

Redaktorzy tematyczni:

- aspekty geopolityczne – Roman Kuźniar
- bezpieczeństwo – Marek Madej
- prawo międzynarodowe – Patrycja Grzebyk

Redaktor językowy – Maria Kaniewska

Redaktor statystyczny – Karina Jędrzejowska

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych,
Uniwersytet Warszawski, 2023

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o., Warszawa 2023

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych i Studiów
Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

ISBN 978-83-67450-24-9

doi 10.7366/9788367450249

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*

Opracowanie redakcyjne: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Krzysztof Szczepanik*

Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty ósmy

Spis treści

WPROWADZENIE	11
OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA	
PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ: ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE (Roman Kuźniar)	27
Agresja Rosji globalną karafką La Fontaine'a (27); Rzeźnik z Kremla oblewa egzamin z von Clausewitza (28); Ukraiński Churchill na czele ukraińskich bohaterów (34); Opór wobec agresji Rosji konsoliduje Zachód (37); Reszta świata – aksjologiczny regres (44); Summary (47)	
NATO: CHRZEST OGNIĄ PO SIEDZIEDZIESIĄTCE (Marek Madej)	49
Kontekst strategiczny – <i>bellum ante portas</i> (49); Od wybuchu wojny do spotkania madryckiego – wsparcie Ukrainy i flanki wschodniej (50); Szczyt w Madrycie – nowa strategia, przyszli sojusznicy (54); Po szczycie – HIMARS-y i czołgi jadą na Ukrainę, Turcja wetuje (59); Summary (65)	
WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W 2022 R.: SYSTEMOWE SŁABOŚCI I WOJENNY ZWROT NA WSCHÓD (Marek Madej, Marcin Terlikowski)	66
Kontekst strategiczny (66); Kompas Strategiczny – z dużej chmury mały deszcz (68); Rozwój zdolności wojskowych i przemysłowych – nowe dźwignie finansowe i dalszy wzrost roli KE (71); Aktywność operacyjna – Ukraina priorytetem, ale zmiany konieczne też poza Europą (76); Summary (86)	
GDZIE RADA NIE MOŻE, TAM ZGROMADZENIE POŚLE: DZIAŁALNOŚĆ RB I ZO ONZ W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA W 2022 R. (Patrycja Grzebyk) ...	88
Front ukraiński (89); Efekt domina – sypiący się konsensus co do sytuacji w innych regionach (94); Operacje pokojowe (99); Summary (104)	
ZBROJENIA I KONTROLA ZBROJEŃ W 2022 R. W CIENIU NUKLEARNEGO SZANTAŻU ROSJI (Piotr Śledź)	105
Rosyjski szantaż nuklearny w trzech odsłonach (106); 2022 <i>Nuclear Posture Review</i> – zbyt „jastrzębi” dla „gołębi”, zbyt „gołębi” dla „jastrzębi” (114); Programy atomowe Korei Północnej i Iranu – wyraziste role drugoplanowe (118); Summary (125)	
KONFLIKTY ZBROJNE 2022 R.: W CIENIU WOJNY ROSJI Z UKRAINĄ (Kamila Pronińska, Bolesław Balcerowicz)	126
Wojna Rosji z Ukrainą – interwencja zbrojna, która w zamiarach najeźdźcy miała się ograniczyć do „specjalnej operacji wojskowej” (127); Jemen – szansa na deeskalację? (134); Etiopia. Ku porozumieniu pokojowemu z TPLF (138); Somalia. Rok wyborczy – zmiana u szczytów władzy i ofensywa przeciwko Asz-Szabab (141); Summary (144)	

ŚWIAT I EUROPA W OBLICZU KRYZYSU ENERGETYCZNEGO: KONSEKWENCJE WOJNY, SANKCJI I ROSYJSKIEJ BRONI ENERGETYCZNEJ (Kamila Pronińska)	145
Wojna i sankcje – implikacje dla globalnego rynku ropy (145); Europa wobec największego kryzysu energetycznego w XXI w. (150); Rosyjska broń energetyczna wobec UE (153); Dramat energetyczny Ukrainy (156); Odpowiedzi UE na rosyjską „broń gazową” i zwiększanie gotowości na kryzys energetyczny (158); Summary (166)	

ŚWIAT W ROCZNIKU

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2022–2023: CZAS NIEPEWNOŚCI, NIEPOKOJU I POSTĘPUJĄCEJ FRAGMENTACJI (Karina Jędrzejowska, Anna Wróbel)	171
Kondycja gospodarki światowej w 2022 r.: w cieniu wojny w Ukrainie (173); Handel światowy 2022/23 (178); Wyniki 12. Konferencji Ministerialnej WTO (183); Międzynarodowe rynki finansowe w 2022 r. (187); Międzynarodowe instytucje finansowe wobec wojny w Ukrainie (190); Wyzwania realizacji Agendy 2030 (192); Summary (195)	
UNIA EUROPEJSKA: PRAWDA BOLI, MOŻE WYZWAŁA (Paweł J. Borkowski)	197
Niemcy – co poszło nie tak? (197); Francja – w okowach tradycji (202); Instytucje – <i>fluctuat nec mergitur</i> (206); Społeczeństwo konsumpcyjne – koniec złotego wieku? (215); Summary (218)	
STANY ZJEDNOCZONE 2022: „AMERICA IS BACK”? (Aleksandra Jarczewska)	219
Stany Zjednoczone wobec inwazji Rosji na Ukrainę (220); Sytuacja wewnętrzna w USA – zmagania o powrót do stabilności (225); Polityka zagraniczna – w kierunku nowego porządku międzynarodowego (230); Summary (237)	
POLITYKA ZAGRANICZNA CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ W KONTEKŚCIE WOJNY ROSJI W UKRAINIE (Dominik Mierzejewski, Przemysław Ciborek, Mateusz Chatys)	239
Reakcja Chin na wojnę Rosji w Ukrainie: wymiar bilateralny (240); Czwarty kryzys w Cieśninie Tajwańskiej (245); Szczyt G-20 w cieniu wojny w Ukrainie i deeskalacja chińsko-amerykańskich napięć (247); Stanowisko ChRL wobec wojny w Ukrainie na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (252); Summary (259)	
ROSJA: NA WOJNIE (Marek Menkiszak)	260
Polityka wewnętrzna: putinizm wojenny (261); Gospodarka wojenna (267); Polityka zagraniczna: wojna z Zachodem (276); Summary (282)	
EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY: WOBEC ROSYJSKIEJ WOJNY W UKRAINIE (Andrzej Szeptycki)	283
Ukraina (283); Białoruś (292); Mołdawia (295); Kaukaz Południowy (298); Summary (305)	
ROK ZEITENWENDE: CZY NIEMCY DOKONAŁY STRATEGICZNEGO ZWROTU? (Sebastian Płociennik)	307
Polityka bezpieczeństwa: czy Niemcy staną się „zwyczajnym mocarstwem”? (308); Czy Ukraina ma wygrać, czy nie przegrać? (309); Wzmacnianie Bundeswehry (311); Polityka energetyczna: ku niezależności od Rosji (313); Reorientacja polityki energetycznej (313); Rewizja <i>Ostpolitik</i> ? (315);	

Globalizacja: czy Niemcy mogą dalej handlować z autokracjami? (316);
Summary (319)

POLITYKA, WOJNA I NIEPEWNOŚĆ: BLISKI WSCHÓD W OBLICZU
WYZWAŃ DLA STABILNOŚCI I POKOJU (Wiesław Lizak) 320
Geopolityczne i strategiczne wyzwania dla regionu (321); Iran – stracone
złudzenia (325); Izrael – republika wyborcza (332); Summary (339)

POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI PO AGRESJI ROSJI NA UKRAINĘ
(Agnieszka Bieńczyk-Missala) 341
Europa – czy wojna przykryła problem praworządności? (342); Mobilizacja
w polityce bezpieczeństwa (347); Polska dla Ukrainy (350); Bez nadziei
w stosunkach z Rosją i Białorusią (353); Przewodnictwo Polski w Organizacji
Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (354); Summary (357)

O WOJNIE

WOJNA BEZ KOŃCA? (Adam Daniel Rotfeld) 361
Uwagi wstępne (361); Powrót do przeszłości (363); Wojna Rosji z Ukrainą
a porządek międzynarodowy (366); Stanowisko Zachodu (368); Cele Rosji (372);
Rola badaczy i nauki (375); Oczekiwania (377); Wnioski dla Polski (378);
Summary (381)

WOJNA ROSYJSKO-UKRAIŃSKA – KAMPANIA 2022 R. PRZEBIEG
I NASTĘPSTWA (Leon Pińczak) 382
Faza 1. Blitzkrieg (koniec lutego – początek kwietnia) (384); Faza 2. Bitwa
o Donbas (początek kwietnia – początek września) (388); Faza 3. Przejęcie
inicjatywy strategicznej (początek września – połowa listopada) (391); Faza
4. Impas strategiczny (połowa listopada – zima 2023 r.) (394); Kampania
2022 r. Liczby i wyniki (397); Dane techniczne i statystyczne (Marcin Andrzej
Piotrowski) (402); Summary (407)

WSPÓŁZALEŻNOŚĆ JAKO BROŃ (Bartłomiej E. Nowak) 408
Wprowadzenie: metamorfoza współzależności (408); Czym jest i jak działa
współczesna współzależność? (411); Współzależność jako broń: przypadek
wojny w Ukrainie (416); Współzależność jako broń: wstępne wnioski (419);
Summary (422)

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2022 (Piotr Śledź) 423

ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI
(Karina Jędrzejowska) 452

SKOROWIDZ 466

NOTY O AUTORKACH I AUTORACH 473

Table of Contents

INTRODUCTION	11
OBSERVATORY OF SECURITY	
AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION: GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS (Roman Kuźniar)	27
Russia's aggression as a global carafe of La Fontaine (27); The Butcher of Kremlin fails von Clausewitz's test (28); Ukraine's Churchill leading Ukrainian heroes (34); Opposition to Russia's aggression consolidates the West (37); The rest of the world – An axiological decline (44); Summary (47)	
NATO: TRIAL BY FIRE IN ITS SEVENTIES (Marek Madej)	49
The strategic context – <i>bellum ante portas</i> (49); From the beginning of the war to the Madrid Summit – Support for Ukraine and the Eastern flank (50); Madrid Summit – New strategy, future allies (54); After the Summit – HIMARS systems for Ukraine, Turkey's veto (59); Summary (65)	
COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2022: SYSTEMIC WEAKNESSES AND THE WAR-RELATED TURN TO THE EAST (Marek Madej, Marcin Terlikowski)	66
The strategic context (66); The Strategic Compass – A mountain gave birth to a mouse (68); The development of military and industrial capabilities – New financial levers and further strengthening of the role of the EC (71); Operational activity – Ukraine as a priority, but changes are also necessary outside Europe (76); Summary (86)	
THE COUNCIL FAILS BUT THE ASSEMBLY GOES STRONG: THE ACTIVITIES OF THE UN SECURITY COUNCIL AND THE GENERAL ASSEMBLY IN THE AREA OF SECURITY IN 2022 (Patrycja Grzebyk)	88
The Ukrainian front (89); The domino effect – A crumbling consensus on the situation in other regions (94); Peace-keeping operations (99); Summary (104)	
ARMAMENTS AND ARMS CONTROL IN 2022 IN THE SHADOW OF RUSSIA'S NUCLEAR BLACKMAIL (Piotr Ślędz)	105
Russian nuclear blackmail in three acts (106); 2022 <i>Nuclear Posture Review</i> – Too hawkish for the doves, too dovish for the hawks (114); North Korea's and Iran's nuclear programmes – Strong supporting roles (118); Summary (125)	
ARMED CONFLICTS IN 2022: IN THE SHADOW OF RUSSIA-UKRAINE WAR (Kamila Pronińska, Bolesław Balcerowicz)	124
Russia's war with Ukraine – Armed intervention that the aggressor wanted to limit to a "special military operation" (127); Yemen – A chance for de-escalation? (134); Ethiopia. Towards a peace treaty with TPLF (138); Somalia. The election year – A change of leadership and an offensive against Al-Shabaab (141); Summary (144)	

THE WORLD AND EUROPE IN THE FACE OF AN ENERGY CRISIS: THE CONSEQUENCES OF WAR, SANCTIONS, AND THE RUSSIAN USE OF ENERGY AS A WEAPON (Kamila Pronińska)	145
War and sanctions – The implications for the global oil market (145); Europe faced with the greatest energy crisis of the 21st century (150); Russia's use of energy as a weapon against the EU (153); Ukraine's energy drama (156); EU's response to Russia's weaponization of gas and preparations for an energy crisis (158); Summary (166)	

THE WORLD IN THE YEARBOOK

WORLD ECONOMY 2022-2023: A TIME OF UNCERTAINTY, ANXIETY, AND PROGRESSIVE FRAGMENTATION (Karina Jędrzejowska, Anna Wróbel)	171
The condition of the world economy in 2022: In the shadow of the war in Ukraine (173); World trade 2022/2023 (178); Outcomes of the Twelfth WTO Ministerial Conference (183); International financial markets in 2022 (187); International financial institutions and the war in Ukraine (190); Challenges of implementing the 2030 Agenda (192); Summary (195)	
THE EUROPEAN UNION: THE TRUTH HURTS BUT MAY SET YOU FREE (Paweł J. Borkowski)	197
Germany – What went wrong? (197); France – Bound by tradition (202); Institutions – <i>fluctuat nec mergitur</i> (206); Consumer society – The end of the golden age? (215); Summary (218)	
THE UNITED STATES 2022: „AMERICA IS BACK”? (Aleksandra Jarczevska)	219
The United States' response to Russia's invasion in Ukraine (220); US internal affairs – A struggle to return to stability (225); Foreign affairs – Towards a new international order (230); Summary (237)	
FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S WAR IN UKRAINE (Dominik Mierzejewski, Przemysław Ciborek, Mateusz Chatys)	239
China's response to Russia's war in Ukraine: The bilateral dimension (240); The fourth crisis in the Taiwan Strait (245); The G-20 Summit in the shadow of the war in Ukraine and the de-escalation of Chinese-American tensions (247); PRC's stance on the war in Ukraine at the United Nations (252); Summary (259)	
RUSSIA: AT WAR (Marek Menkiszak)	260
Internal affairs: War Putinism (261); War economy (267); Foreign affairs: War with the West (276); Summary (282)	
EASTERN EUROPE AND SOUTHERN CAUCASUS: THE RESPONSE TO RUSSIA'S WAR IN UKRAINE (Andrzej Szeptycki)	283
Ukraine (283); Belarus (292); Moldova (295); Southern Caucasus (298); Summary (305)	
THE YEAR OF ZEITENWENDE: HAS GERMANY MADE A STRATEGIC ABOUT-FACE? (Sebastian Płóciennik).	307
Security policy: Will Germany become an “ordinary” power? (308); Is Ukraine meant to win, or not to lose? (309); Strengthening the Bundeswehr (311); Energy policy: Towards independence from Russia (313); Redirecting energy policy (313); Revising the <i>Ostpolitik</i> ? (315); Globalization: Can Germany still trade with autocracies? (316); Summary (319)	

POLITICS, WAR, AND INSECURITY: THE MIDDLE EAST FACED WITH CHALLENGES TO STABILITY AND PEACE (Wiesław Lizak)	320
Geopolitical and strategic challenges for the region (321); Iran – Lost illusions (325); Israel – Electoral republic (332); Summary (339)	
POLAND’S FOREIGN AFFAIRS AFTER RUSSIA’S AGGRESSION IN UKRAINE (Agnieszka Bieńczyk-Missala)	341
Europe – Has the war buried the problem of the rule of law? (342); Mobilization in security policy (347); Poland for Ukraine (350); No hopes for the relations with Russia and Belarus (353); Poland’s chairmanship of the Organization for Security and Cooperation in Europe (354); Summary (357)	
ON THE WAR	
THE WAR FOREVER? (Adam Daniel Rotfeld)	361
Preliminary remarks (361); Back to the past (363); The Russia-Ukraine war and the international order (366); The stance of the West (368); Russia’s goals (372); The role of researchers and science (375); Expectations (377); Conclusions for Poland (378); Summary (381)	
THE RUSSIA-UKRAINE WAR – THE 2022 CAMPAIGN ITS COURSE AND CONSEQUENCES (Leon Pińczak)	382
Phase 1. The Blitzkrieg (late February – early April) (384); Phase 2. The battle of Donbas (early April – early September) (388); Phase 3. Taking over strategic initiative (early September – mid-November) (391); Phase 4. Strategic impasse (mid-November – winter 2023) (394); Campaign of 2022 Numbers and results (397); Technical and statistical data (Marcin Andrzej Piotrowski) (402); Summary (407)	
INTERDEPENDENCE AS A WEAPON (Bartłomiej E. Nowak)	408
Introduction: The evolution of interdependence (408); What is interdependence today and how does it work? (411); Interdependence as a weapon: The case of the war in Ukraine (416); Interdependence as a weapon: Preliminary conclusions (419); Summary (422)	
CHRONOLOGY OF EVENTS 2022 (Piotr Śledź)	423
APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES (Karina Jędrzejowska)	452
INDEX	466
NOTES ON THE AUTHORS	473

Wprowadzenie

Agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., choć była przewidywana, stanowiła szok dla Europy czy szerzej świata zachodniego, ponieważ nikt nie przypuszczał, że w Europie możliwy jest powrót do II wojny światowej. Chodzi oczywiście o formę tej agresji oraz otwarcie, choć przewrotnie, formułowane motywy. Przecież nawet poprzednia wojna Rosji przeciwko Ukrainie, w 2014 r., była – jeśli tak można o wojnie Rosji powiedzieć – bardziej wyrafinowana; mam tu na myśli oczywiście sposób użycia siły, uzasadnienie bowiem było jak zawsze prymitywne i całkowicie niewiarygodne. Mentalny szowinizm, brutalność, dzikość i prostactwo operacyjne wojennych działań Rosji, które musiały pociągać za sobą straty cywilne (zbrodnie wojenne różnego rodzaju) i dramat humanitarny¹, zaskoczyły zwłaszcza Zachód i skłoniły go do udzielenia Ukrainie pomocy większej, niż ktokolwiek mógł przypuszczać. Tak zdecydowane opowiadanie się Zachodu po stronie ofiary agresji, choć całkowicie zgodne z prawem międzynarodowym i wymogami ludzkiego sumienia, postawiło **pytania o charakter tej wojny**.

Wyjściowo była to wojna imperialna (zabór terytorialny i wasalizacja sąsiada)² z silną obecnością wymiaru ideologicznego, Rosja bowiem chciała dokonać de-demokratyzacji Ukrainy. Ukraina demokratyczna, nawet jeśli to była demokracja ułomna, była postrzegana na Kremlu jako potencjalne zagrożenie dla rosyjskiego stanu posiadania (wpływów na obszarze WNP), a nawet dla stabilności despotii ustanowionej przez Putina w samej Rosji. Moskwa nie chciała tolerować demokracji w strefie *ruskiego miru*, który w chorej wyobraźni władcy z Kremla miał podlegać jego władzy i wyglądać jak Rosja czy Białoruś. Gdyby Ukraina była ustrojowo Białorusią, z pewnością Zachód nie udzieliłby jej pomocy, ani politycznej, ani tym bardziej materialnej, w tym pomocy w sprzęcie wojskowym. Skończyłoby się na

¹ Potwierdziły się przy tej okazji pewne diagnozy odnoszące się do polityki Rosji i życia międzynarodowego stawiane 30 i więcej lat temu przez Francis Fukuyamę i Samuela Huntingtona. Ten pierwszy już w 1989 r. (*Koniec historii*) przewidywał powrót do polityki Rosji po ewentualnym upadku ZSRR „wielkoruskiego szowinizmu”. Drugi zaś podkreślał znaczenie różnic kulturowych (*Zderzenie cywilizacji*, 1993), które obecnie ujawniły się w skrajnej postaci w rosyjskiej kulturze politycznej i strategicznej.

² Zob. np. V. Inozemtsev, „From Muscovy to Russia and back: The aftermath of the Russian-Ukrainian war”, *Israel Journal of Foreign Affairs*, 16 września 2022 r.

protestach oraz dalszym wzmocnieniu flanki wschodniej. Stało się inaczej. W momencie gdy Ukraina podjęła walkę i stawiała skuteczny opór imperialnemu najeźdźcy, który zapowiadał nie tylko zabór części terytorium, lecz także zbrojną zmianę władzy i ustroju, Zachód przyszedł jej z potężną pomocą, również w postaci ogromnych dostaw broni i sprzętu wojskowego. Państwa zachodnie nałożyły zarazem surowe sankcje na Rosję, a Ukrainę zaczęły traktować jak potencjalnego członka UE i, w dalszej przyszłości, zapewne też NATO. Było to zaskoczeniem również dla Moskwy. Bez tej pomocy Rosja zapewne pokonałaby militarnie Ukrainę, choć trudno powiedzieć, jak wyglądałby dalszy rozwój sytuacji; bardzo prawdopodobne, że tak jak kiedyś w Wietnamie czy Afganistanie. Warto dodać, że Zachód nie ułękł się nuklearnych pogroźek Moskwy, która za ich pomocą chciała odstraszyć albo poróżnić kraje zachodnie w sprawie pomocy wojskowej dla Ukrainy. Jednak mocarstwa i pozostałe państwa zachodnie, w tym NATO jako całość, były bardzo uważne, aby nie wejść w tę wojnę bezpośrednio, to znaczy wysyłając tam swoje oddziały militarne. Jednocześnie Zachód przystąpił do fundamentalnej przebudowy swoich relacji z Rosją, czego symbolicznym potwierdzeniem jest m.in. wprowadzenie powolne, lecz zasadnicze przewartościowanie stosunku Niemiec do wojny i do Rosji³.

Tak silne zaangażowanie Zachodu w obronę Ukrainy dało asumpt do twierdzeń, że **mamy do czynienia z czymś więcej niż agresją Rosji i wojną obronną Ukrainy**. Ku temu prowokowały bezzasadne określenia tej wojny, zwłaszcza w Polsce, jako *proxy war*. Rosjanie to chętnie podchwycili, aby *ex post* twierdzić, że Zachód toczy wojnę z Rosją, a Rosja jedynie się broni, a nawet że właściwie jest to jakiś rodzaj zbrojnej operacji prewencyjnej. Początkowo, jak wiadomo, Moskwa sama nazywała swą agresję „operacją specjalną”, choć w końcu (styczeń 2023 r.) zaczęła przyznawać, że mamy do czynienia z regularną wojną. Niektórzy próbowali rozszerzyć tę sytuację przez powrót do określenia „zimna wojna”, ale w czasie zimnej wojny Związek Sowiecki takich wojen w Europie nie toczył. Współczesna Rosja nie spełnia zresztą kryteriów antagonisty dla relacji, którą była kiedyś zimna wojna⁴. Owszem, w miarę przeciągania się tej wojny i niemożności osiągnięcia zadeklarowanych na początku jej celów, właśnie z uwagi na pomoc Zachodu dla państwa napadniętego, zaczęła wprowadzać wymiar

³ R. Kuźniar, „A vaccine against Russia”, *American Purpose*, 8 czerwca 2022 r.; B. Kohler, „Die Deutschen und der Krieg”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 lutego 2023 r.

⁴ S. Koziej, „Il zimna wojna. Jak zareagować na rosyjskie zagrożenie”, *Gazeta Wyborcza* (dalej GW), 22 czerwca 2023 r., i odpowiedź: R. Kuźniar, „Rosja kontra Europa. To nie zimna wojna, to tylko uspokajanie opryszka”, GW, 27 czerwca 2023 r. Zimna wojna była całościową konfrontacją między dwoma blokami państw reprezentującymi antagonistyczne wizje porządku społecznego i międzynarodowego. Dziś Rosja nie ma ani potencjału do takiej konfrontacji, ani tym bardziej całościowej wizji porządku społecznego; broni jedynie swego imperialnego stanu posiadania.

ideologiczny, oskarżając Zachód o toczenie wojny przeciwko niej. Odnosząc się do tego wątku propagandy Kremla Reinhard Vesper, redaktor *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, pisał: „Przekręcanie rzeczywistości przez Putina w jego wystąpieniach jest tak groteskowe, że żadna debata z nim nie jest możliwa. Jednak jego słowa wiele mówią o nim samym”. Stało się to po wystąpieniu Putina na Forum Wądajskim, w czasie którego przyrównywał zachodni liberalizm do praktyk satanistycznych, a siebie przedstawił jako obrońcę Rosji (i części Ukrainy) właśnie przed nimi⁵. Niektórzy szli jeszcze dalej, twierdząc, że mamy do czynienia z początkiem III wojny światowej. Naturalnie, w konflikcie, w którym agresorem jest mocarstwo nuklearne i nie może ono osiągnąć swych celów, ponosząc przy tym dotkliwe straty, nie można wykluczyć niepożądanego eskalacji działań wojennych. Jednak do stycznia 2023 r. Zachód robił wszystko, aby nie dać Rosji do tego pretekstu, a i Rosja, choć strasząc użyciem broni nuklearnej, nie wykazywała ochoty do przekształcenia agresji wobec Ukrainy w otwartą, gorącą wojnę z Zachodem⁶. Przypomnijmy, że w 1914 r. mocarstwa europejskie znajdowały się „w blokach startowych” do wojny, a Niemcy hitlerowskie świadomie i systematycznie dążyły do wojny ogólnoeuropejskiej. Zacierzowanie Moskwy z powodu niemożności podboju Ukrainy nie pozwalało jej dostrzec, że Rosja cieszyła się największym bezpieczeństwem od strony zachodniej w całej swej historii właśnie po 1991 r., czyli w okresie rzekomego „zblizania się NATO” do jej granic.

Niezależnie od tego, jaka nazwa dla tej wojny jest najbardziej odpowiednia, a zwłaszcza jaką wojną się ona okaże w kolejnych miesiącach czy latach, wojna rosyjsko-ukraińska bardzo szybko zaczęła wywierać wpływ na wiele problemów międzynarodowych. Ujawniły się postawy państw i ich różnicowanie nie tylko w stosunku do samej wojny, lecz także do kwestii bardziej zasadniczych, np. czy można utrzymywać ciepłe relacje i robić interesy z tak odrażającym w swych zachowaniach państwem i jego przywódcą. Wojna okazała się taką współczesną karafką La Fontaine’a, zatem w kolejnych rozdziałach RS zobaczymy, jak w nowym świetle wyglądają sprawy od dawna podnoszone na jego łamach. Najsilniej **uwidocznili się podział na państwa demokratyczne, w większości udzielające pomocy Ukrainie, i państwa autorytarne, mniej czy bardziej skrycie sympatyzujące z Rosją**. Tym razem jednak będą one utrzymywały zdolność do wzajemnego porozumienia się, nie będzie nowej żelaznej kurtyny oddzielającej te grupy państw. Nie wiadomo, jak długo wytrwają w odnowionej

⁵ R. Vesper, „Der Satanismus des Westens”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (dalej FAZ), 28 października 2022 r.

⁶ J. Felsztyński, „Trzecia wojna światowa już się zaczęła” (rozmawiał A. Łomanowski), *Rzeczpospolita* (dalej Rz), Plus Minus, 4–5 czerwca 2022 r.; M. Fiszer, „Trzecia wojna już trwa” (rozmawiał J. Ćwieluch), *Polityka*, 8 czerwca 2022 r.

agresją Rosji jedności państwa zachodnie. Nie wiadomo też właściwie, czy ta wojna i towarzyszące jej napięcia zamrożą – czy przyspieszą – przechodzenie społeczności międzynarodowej do jakiejś nowej postaci globalnego porządku. Wojna i reakcja Zachodu podkreśla raczej walory liberalnego porządku międzynarodowego (nawet Pekin chwilowo się uspokoił), ale dzieje się to dużym kosztem świata zachodniego⁷, nawet bowiem państwa, w których interesie leżałoby jego utrzymanie, chętnie manifestują swoją satysfakcję z tego, że ktoś rzucił wyzwanie Zachodowi. W świetle Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (17–19 lutego 2023 r.) obserwatorzy podkreślali z jednej strony nadzwyczajną jedność Zachodu wobec tej wojny („Będziemy popierać Ukrainę tak długo, jak to będzie potrzebne”)⁸, ale drugiej dystans reszty świata do tej wojny i do zachodniego w nią zaangażowania. W konsekwencji obecnie niemal jako pewnik przyjmuje się, że obecny porządek musi odejść, bo nikt już go nie broni⁹. Wiele zależy od tego, czym ostatecznie zakończy się ta wojna. Niezależnie jednak od tego, jak ona się zakończy, **zuchwała politycznie wizyta prezydenta Bidena w Kijowie 20 lutego br., w związku z pierwszą rocznicą napaści Rosji na Ukrainę, oznacza przesunięcie granicy wolnego świata nad Dniepr.**

*

Wraz z wybuchem wojny w środowiskach opiniotwórczych i akademickich ujawnili się sympatycy Rosji, występujący z reguły w przebraniu realistów lub pacyfistów, zatroskanych np. o... globalny kryzys klimatyczny. Od kilku lat już trudno być tak wprost sympatykiem Putina. Tych, którzy otwarcie zabierają głos, nie jest tak wielu, ale jednak są. Tym razem zrozumienie ich postawy jest skrajnie trudne, ponieważ obraz konfliktu jest jaskrawy – czarno-biały, wiadomo, kto jest niesprowokowanym agresorem, a kto niewinną ofiarą. Trzeba dużego wysiłku, aby tego nie zauważyć. Okazuje się, że stare sympatie, interesy czy uprzedzenia ideologiczne całkiem skutecznie upośledzają zdolności poznawcze i kompas etyczny. Zwłaszcza więc w pierwszych miesiącach wojny objawił się osobliwy **skansen ideowy**, który wytwarzał artykuły, listy czy oświadczenia, przepełnione postępowymi zakłęciami i odwołujące się do słusznych celów, jednak abstrahującymi od istoty i rzeczywistości tej wojny. Tutaj o tym bardzo krótko, zjawisko to bowiem nie należy wprost do przedmiotu studiów strategicznych ani *Rocznika Strategicznego*.

Można wyodrębnić w jego ramach dwie główne kategorie poglądów. Zgodnie z pierwszą, winę za tę wojnę ponosi Zachód, a nawet jeśli tej wojny nie

⁷ T. Snyder, „Ukraine holds the future. The war between democracy and nihilism”, *Foreign Affairs*, wrzesień–październik 2022; R. Kagan, „A free world, if you can keep it”, *Foreign Affairs*, styczeń–luty 2023.

⁸ N. Busse, „Eine Botschaft an Putin aus München”, *FAZ*, 19 lutego 2023 r.

⁹ S. Menon, „Nobody wants the current world order”, *Foreign Affairs*, 3 sierpnia 2022 r.

zainicjował, to i tak ją toczy dla własnych korzyści. Niezawodny okazał się tu ponownie sprawdzony pożyteczny idiota Rosji John Mearsheimer. Najpierw przypomniał tezy swojego głośnego artykułu z 2014 r., w którym oskarżył Zachód o... agresję Rosji na Ukrainę, a motywem dla niej miała być potrzeba bezpieczeństwa zagrożonego rozszerzeniem NATO ku Europie Środkowej. Tym razem pojawiło się oskarżenie o współpracę Ukrainy z Zachodem, także jeśli chodzi o sprawy bezpieczeństwa Ukrainy (zachodnia pomoc szkoleniowa). Cóż, równie dobrze można byłoby twierdzić, że inwazje na Węgry w 1956 r. i Czechosłowację w 1968 także były podyktowane potrzebą bezpieczeństwa Związku Sowieckiego. Problem z Mearsheimerem ma charakter nie tylko ideowy czy teoretyczny (egzotyczny „realizm ofensywny”), lecz także merytoryczny; jest on bowiem niesłuchanie nierzetelny w warstwie faktograficznej. Kiedy okazało się, że Rosja nie może połączyć Ukrainy, także dzięki zachodniej pomocy, zaczął straszyć „igra-aniem z ogniem”, czyli wojną nuklearną, jeśli Zachód się nie opamięta¹⁰. Jego bliski akademicki kolega Stephen Walt (też realista) już we wrześniu, to znaczy kiedy Rosja ciężko bombardowała Ukrainę, zamartwiał się, jak bardzo przegrana Rosji mogłaby wywołać uczucie pychy w kręgach rządzących w Waszyngtonie¹¹, z czego można wnioskować, że sposobem na uniknięcie tego problemu byłoby zwycięstwo Rosji.

Polscy „realiści i geopolitycy”, oprócz radykalnie wybiórczego spojrzenia na politykę Rosji Putina oraz przyczyny tej wojny, nie kryją swej sympatii dla Rosji, a co za tym idzie – zatroskania, że wojna przyniesie jej duże straty polityczne i gospodarcze. Znany politolog prof. Tadeusz Klementewicz ubolewa, że Rosja „utraciła autorytet jako możliwa przeciwwaga dla amerykańskiego militarizmu”. Żałuje też, że krytycy Rosji, których określa jako „półświadek ideologiczno-propagandowy”, dostali dobre argumenty przeciwko respektowaniu jej pozycji w międzynarodowym układzie sił. Stawia hipotezę, że wkrótce okaże się, „dla kogo ukraińskie społeczeństwo poniosło ofiary. Przypadkiem nie będą to amerykańskie wielkie korporacje i ich właściciele?”. Podmiotowość Europy (UE) widzi jedynie w powiązaniu „ze zdemokratyzowaną Rosją, Białorusią i Ukrainą” (!?)¹². Komentarz

¹⁰ „John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis”, *The Economist*, 11 marca 2022 r. (jak widać w tytule, nie chodzi o agresję Rosji, tylko o „ukraiński kryzys”); J.J. Mearsheimer, „Playing with the fire in Ukraine”, *Foreign Affairs*, 17 sierpnia 2022 r.

¹¹ S.M. Walt, „Russia’s defeat would America’s problem”, *Foreign Policy*, 27 września 2022 r. Słuszne byłoby jego ostrzeżenie przed powrotem USA do interwencjonistycznej polityki, gdyby nie było to przecież niemożliwe z uwagi na zmianę układu sił i brak jakiegokolwiek legitymizacji, a zwłaszcza szansy na powodzenie takich przedsięwzięć. Prawdziwy realista nie może tego nie zauważyć.

¹² T. Klementewicz, „O jeden kraj za daleko. Tragedia Ukrainy, klęska Rosji, przegrana UE”, *Teoria Polityki*, 29 marca 2022 r.

zbyteczny. Podobnie ideologiczny podtekst mają poglądy prof. Stanisława Bielenia, który w komentarzu poświęconym tej wojnie pisze, że „hegemoniczne mocarstwo zza Atlantyku próbuje bezpardonowo narzucać wzory zachowań i dyktować innym narodom, jak mają się urządzać”. On także ubolewa nad tym, jak bardzo Rosja straci na tej wojnie. A przecież wcześniej można było Rosji w czymś „ustąpić, coś zaproponować, aby za wszelką cenę uniknąć wojny”. W innym komentarzu, niesłuchanie krytycznym wobec ustroju i polityki USA, szuka nadziei na „schyłek panowania” Stanów Zjednoczonych, bo „nie ma wątpliwości, że jesteśmy świadkami erozji ich globalnej potęgi”. Także i ten badacz, przedstawiciel szkoły realistycznej, w swoich licznych publikacjach jeszcze przed wybuchem wojny uparcie ignorował istotę rosyjskiego ustroju i polityki oraz zagrożenia, jakie ten kraj stanowił dla sąsiadów¹³. Prof. Grzegorz Kołodko, który na początku 2022 r. dał się poznać jako krytyk „zimnowojennego amoku” USA (chodziło o amerykańskie ostrzeżenia wobec Rosji przed agresją na Ukrainę), znajduje absurdalność tej wojny w... braku jej ekonomicznej racjonalności. Także komentarz zbyteczny. W swoich publikacjach mocno krytykuje zachodnie sankcje wobec Rosji oraz zaangażowanie się Zachodu po stronie Ukrainy, bo... przecież broń używana w Ukrainie przenika do Afryki i stanowi zagrożenie dla niektórych państw kontynentu. Ponownie pojawiają się u niego zimnowojenne jastrzębie z Waszyngtonu, nieobecne jest zaś prawo Ukraińców jako narodu oraz Ukrainy jako państwa do samostanowienia i suwerenności. Kołodkę popiera były parokrotny ambasador RP Krzysztof Szumski, który pisze, że „korzyści z tej wojny czerpią wyłącznie amerykańscy przyjaciele”, zwłaszcza produkcja zbrojeniowa. Jako okoliczność łagodzącą ocenę agresji Rosji proponuje wziąć pod uwagę „uczucia Rosjan”, którzy widzieli, jak Ukraina rozwija swe kontakty z Zachodem. Posuwa się nawet do tak niedorzecznej supozycji, jak przygotowywanie przez Zachód ukraińskich żołnierzy do ataku „na samą Rosję”. Zamiast komentarza rodzi się deprymująca w tym kontekście konstatacja, że przecież bez tych potępianych przez powyższych autorów Amerykanów i ich pomocy dla Ukrainy mielibyśmy rosyjskie wojska na granicy ukraińsko-polskiej, a sama Ukraina podlegałaby upragnionej przez Putina „denazyfikacji i demilitaryzacji”¹⁴.

¹³ S. Bieliń, „Czas dramatu”, *Bumerang Polski*, 28 lutego 2022 r. (internetowy magazyn w Australii); idem, „Zmitologizowane oblicze USA”, *Sprawy Nauki*, 19 kwietnia 2022 r.; idem, „Czynnik intencjonalny w polityce mocarstw – przypadek Rosji”, w: D. Popławski (red.), *Studia nad potęgą państw. Księga dedykowana Profesorowi Mirosławowi Sułkowi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022 (w tym tekście autor z erudycją i swadą godną lepszej sprawy usiłuje przekonać czytelnika, że to polityka Zachodu wymusiła na Rosji jej agresję wobec Ukrainy oraz że Rosja Putina nie robi nic innego, tylko broni swych interesów).

¹⁴ G.W. Kołodko, „Z Donbasu nad jezioro Czad”, *Rz*, 7 grudnia 2022 r.; K. Szumski, „Natychmiast zakończyć tę wojnę”, *Rz*, 14 grudnia 2022 r.; i polemicznie wobec tych poglądów:

Szefowa działu opinii w *Le Figaro*, Laure Mandeville, trafnie oddała powód, dla którego francuskie elity pozostają pod wpływem pewnego mitu Rosji. „Istnieje zjawisko, które nazwałabym solidarnością imperiów. Francja była imperium, Rosja nadal nim jest. Bardzo możliwe, że w pewnych kręgach Francuzi sympatyzują z rosyjskim imperializmem, ponieważ uważają, że oni również przeszli traumę utraty imperium. W ten sposób należy rozumieć wezwanie, by nie upokarzać Rosji”¹⁵. Za typowe dla myślenia niemalej części francuskich elit należy uznać poglądy Henriego Guaino, polityka i znanego pisarza politycznego, który przyczyn agresji Rosji upatruje w poszukiwaniu przez Ukrainę ratunku przed zapowiadany atakiem w zbliżeniu z USA. Co więcej, stawia szokującą swoją historyczną ignorancją tezę, że „Jak zwykle źródeł konfliktu należy szukać w mentalności i świecie wyobrażeń narodów sąsiadujących z Rosją”. Cała jego linia rozumowania polega na potępianiu Zachodu za to, że zagraża temu, co „Rosja postrzega jako rosyjskie”. Chodzi tu także o rosyjską strefę wpływów. A jedna z jego konkluzji brzmi: „Przypierając Rosję do muru, nie uratujemy porządku światowego, lecz wysadzimy go w powietrze”¹⁶. Jakim komentarzem można opatrzyć takie słowa w momencie brutalnej agresji Rosji, która chce w ten sposób wysadzić porządek międzynarodowy? Punkt widzenia niemieckich środowisk opiniotwórczych najpełniej wyraził sędziwy filozof Jürgen Habermas w głośnym tekście „Wojna i oburzenie”. Formułując wybór między „moralnym oburzeniem” a „ostrożnością kanclerza” pomnego historii i odpowiedzialności Niemiec za pokój w Europie, Habermas jednoznacznie opowiada się po stronie kanclerza. Wyrafinowanej wiwisekcji tego rodzaju myślenia dokonuje w odpowiedzi Timothy Snyder, który twierdzi, że Niemcy w swej polityce wobec Rosji stanęli po złej stronie historii i zupełnie nie rozumieją odpowiedzialności, która na nich spoczywa właśnie w związku z historią Europy i tą wojną, lub od niej uciekają¹⁷. Tym, którzy domagają się od Ukrainy zgody na natychmiastowy pokój, *de facto* kapitulację, odpowiada ukraiński pisarz i artysta Serhij Żadan. „Co niepokoi Ukraińców w oświadczeniach europejskich intelektualistów czy polityków o konieczności pokoju? Otóż obawy budzi brak zrozumienia tego, że samo złożenie broni przez ofiarę agresji nie przyniesie pokoju. Cywile w Buczy, Hostomlu i Irpieniu w ogóle

B. Chrobot, „Rzykowna wizja wojny”, *Rz*, 30 listopada 2022 r.; S. Koziej, „Kontrowersje »Wojny i pokoju«”, *Rz*, 21 grudnia 2022 r.

¹⁵ L. Mandeville, „Niezrozumienie natury Rosji może doprowadzić do tragedii”, *Wszystko Co Najważniejsze* 2022, nr 42.

¹⁶ H. Guaino, „Zmierzamy ku wojnie niczym lunacy”, *ibidem*, wersja oryginalna: *Le Figaro*, 12 maja 2022 r.

¹⁷ J. Habermas, „Krieg und Empörung”, *Süddeutsche Zeitung*, 28 kwietnia 2023 r.; T. Snyder, „Deutsche Verantwortung”, *FAZ*, 27 czerwca 2022 r. Także: G. Witte, „Putins nützliche Idioten”, *FAZ*, 5 lipca 2022 r. Tekst dotyczy apelu grupy niemieckich intelektualistów domagających się natychmiastowego przerwania wojny.

nie mieli broni. Nie ustrzegło to ich przed potworną śmiercią. Charkowianie, których Rosjanie regularnie i chaotycznie ostrzeliwują raketami, też nie trzymają w rękach broni [...]. I pytanie nie do Ukraińców – to pytanie do świata, czy jest gotowy przełknąć kolejne, totalne, niekontrolowane zło, by dogodzić wątpliwej merkantylności i fałszywemu pacyfizmowi”¹⁸.

*

Badacze i obserwatorzy polskiego życia politycznego oferowali różne domysły w sprawie źródeł zmiany w końcu 2015 r. oraz istoty umacnianego od tamtej pory sposobu rządzenia w naszym kraju. Wydaje się, że najbardziej trafne jest wyjaśnienie zaproponowane niedawno przez wybitnego historyka, znawcę dziejów Polski Normana Daviesa. **Na pytanie, skąd się bierze taka niedzisiejsza polityka polska, prof. Davies odpowiada:** „Myślę, że niektórzy politycy wychowani w PRL wcale nie marzyli o demokracji, która wygrała w 1989–90. Chcieli upadku komunizmu, ale zamiast reżimu Gierka lub Jaruzelskiego zamierzali zaprowadzić **system**, owszem, wolny od Moskwy i nie tak morderczy jak stalinizm, ale jakoś podobny, bo **autorytarny, ideologiczny i nietolerancyjny, w którym samozwańczy »patrioci« są nową nomenklaturą**, a socjaliści czy liberałowie odsunięci na bok. W którym politbiuro partii rządzącej z gensekiem na czele decyduje o wszystkim za zamkniętymi drzwiami, kontroluje prawo, Sejm, media i instytucje, a bierny naród jest trzymany na smyczy przez patriotyczną retorykę, marny grosz i bajki i kraju otoczonym strasznymi widmami”¹⁹. Z pewnością niejeden polski obserwator tak myślał, ale nie ośmielał się głośno tego wyartykułować. Demokracja słabo się broni przed swoimi zawziętymi wrogami, co pokazuje także przykład USA (Trump) i Brazylii (Bolsonaro)²⁰.

Dlatego w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy „bez zmian”, czyli dalszy ciąg afer i patologii. Ich sensem było pozaprawne umacnianie władzy (aby nie przegrać wyborów w 2023 r.) oraz eksploatacja pochodzących z pracy polskiego podatnika finansów publicznych państwa przez funkcjonariuszy władzy, ich znajomych i rodziny. Ostatnio to przepompowywanie pieniędzy publicznych do skarbców partyjnych i prywatnych odbywa się za pośrednictwem niezliczonych fundacji tworzonych w otoczeniu władzy. Przypomina to uwłaszczanie się na majątku publicznym z czasów końca PRL, aby zapewnić sobie zdolność do działania w sferze publicznej

¹⁸ S. Żadan, „Niech to nie będzie tekst o wojnie”, *GW*, 25 października 2022 r. (wystąpienie pisarza z okazji przyznania mu Nagrody Pokojowej Księgarzy Niemieckich w ramach targów książki we Frankfurcie).

¹⁹ N. Davies, „Dla Europy Polska nie istniała” (rozmawiał M. Stasiński), *GW*, 31 grudnia 2022 – 1 stycznia 2023 r.

²⁰ C. Michalski, „Siła i bezsilność demokratycznego suwerena”, *GW*, 12 stycznia 2023 r.

i dostatek w chudych latach, gdyby takie miały nadejść. Lista patologii i afer jest tak długa, że można tutaj wymienić tylko te reprezentatywne, i to bez szerszej analizy szkód, jakie wyrządzają krajowi. Wyliczenie to warto zacząć od afery Pegasusa, czyli oprogramowania szpiegowskiego, które pierwotnie miało służyć zwalczaniu terrorystów i groźnych przestępców, a którego władza w Polsce używała przeciwko obywatelom oraz ważnym politykom opozycji. Proceder ów potwierdziła specjalna podkomisja Parlamentu Europejskiego. W Stanach Zjednoczonych po podobnej aferze (Watergate) prezydent Nixon stracił władzę. W polskim państwie PiS nikt nie poniósł najmniejszych konsekwencji, co pokazuje, jak dalece udało się obozowi rządzącemu od 2015 r. uszkodzić demokrację w naszym kraju²¹. W tym samym nurcie, używania służb przemocowych w interesie władzy (rządzącej partii), mieści się głęboka degeneracja polskiej policji, która wprost stała się zbrojnym ramieniem partii władzy, a chroniąc władzę, zaczęła zagrażać wolnościom obywatelskim i prawom człowieka. Władza w zamian zapewnia jej bezkarność. Groteskowym przejawem tej bezkarności, a przy tym niekompetencji policji, był *casus* jej komendanta głównego, który wystrzelił w biurze z granatnika nielegalnie przezeń wwiezionego z zagranicy. Jeśli komendant nie został odwołany (honorowo powinien był natychmiast ustąpić), to tylko dlatego, że posłusznie w imieniu władzy pacyfikuje pokojowe i legalne manifestacje demokratycznej opozycji. Widoczna staje się ewolucja Polski w kierunku państwa policyjnego. Jak zwykle, kłamano w sprawie tego i innych przypadków policyjnej patologii²². Komendant swoim wypadkiem z granatnikiem „przebił” aferę, którą była rozmowa prezydenta Dudy z rzekomym prezydentem Macronem (okazali się nim rosyjscy dowcipnicy). Do przekazania Rosjanom tajnych informacji na szczęście nie doszło, ale sprawa pokazała amatorszczyznę personelu obsługującego Prezydenta RP. Tu także początkowo kłamano w sprawie okoliczności rozmowy prezydenta Dudy z rosyjskimi pranksterami²³.

W tym samym gatunku mieści się reakcja władz na uderzenie rakiety w polskie terytorium, kilka kilometrów od granicy z Ukrainą. I podobnie – najpierw kłamstwo²⁴. W tym przypadku doszło nie tylko do ujawnienia niekompetencji w sprawach obronności, lecz także spektakularnego lekceważenia bezpieczeństwa Polski przez szefa partii rządzącej Jarosława

²¹ J. Majmurek, „To jedna z największych afer ostatnich lat. Jak w soczewce skupia patologie państwa PiS”, *Newsweek*, 27 stycznia 2022 r.; W. Ferfecki, „Specsłużby do zmiany”, *Rz*, 22 listopada 2022 r.

²² P. Głuchowski, „Służba specjalnej troski”, *GW*, 21–22 stycznia 2023 r.; I. Kacprzak, G. Zawadzka, „Komendant i granatnik”, *Rz*, 16 grudnia 2022 r.

²³ A. Kublik, P. Wroński, „Tak Rosjanie wkręcili prezydenta”, *GW*, 24 listopada 2022 r. Przebiegły słuchacz tej rozmowy po angielskim akcencie „Macrona” szybko może się zorientować, że 1) to nie jest Francuz, oraz 2) że to są Rosjanie.

²⁴ M. Kozubal, „Rakieta ujawniła słabości państwa”, *Rz*, 17 listopada 2023 r.

Kaczyńskiego. Kierując się antyniemiecką fobią, zabronił bowiem przyjmowania od Niemiec zaoferowanych przez Berlin baterii antyrakiet Patriot, które miały osłaniać terytorium Polski. Kaczyński chciał, aby Niemcy wysłały je do Ukrainy, co pokazało, że przedkłada bezpieczeństwo Ukrainy nad bezpieczeństwo Polski. Rzecz działa się w kontekście wyjątkowego nasilenia propagandy antyniemieckiej przez partie rządzące i sam rząd (porównywalnej z tą z czasów Gomułki, a nawet silniejszej). Jej kulminacją było przedstawienie przez PiS raportu dotyczącego strat Polski w czasie II wojny światowej, a tym samym wielkości odszkodowania, którego rząd PiS miał domagać się od Niemiec (ok. 6,2 bln zł). Polski MSZ złożył także odpowiednią notę w Berlinie. Sposób procedowania wskazywał, że chodziło wyłącznie o efekt propagandowy (w Polsce) i polityczny – skierowany przeciwko Niemcom, aby uderzyć w ich wizerunek w Europie, a nawet na świecie. Dyplomacja na polecenie partyjnej centrali na Nowogrodzkiej miała upowszechniać sprawę roszczeń w ONZ i w USA. Nie korzystano z drogi sądowej ani nie sformułowano żadnych roszczeń wobec Rosji. Sprawa dotyczy trwałości postanowień poczdamskich (tam podjęto decyzję o reparacjach dla państw poszkodowanych przez III Rzeszę) i w skrajnym scenariuszu mogłaby postawić zagadnienie polskiej granicy zachodniej²⁵. Jak można było oczekiwać, Berlin całkowicie zignorował wystąpienie PiS i jego dyplomacji. Warto tu zacytować jeden z komentarzy dotyczący tej sprawy i nie tylko: „Powtarzające się składanie polityki międzynarodowej i wizerunku Polski na ołtarzu utrzymania władzy za wszelką cenę to klęska nie tylko Kaczyńskiego czy Ziobry, ale wszystkich Polaków. Bo przez pryzmat ich bałamutnych działań będziemy postrzegani jako naród. **Jeśli PiS myśli, że tworzy historię, to się głęboko myli. On ją odtwarza. A nie była ona dla nas łaskawa przez poprzednie kilka stuleci**”²⁶.

Aferą o ogromnym ciężarze gatunkowym, nie tylko gospodarczym, była **sprzedaż za bezcen udziałów w Lotosie saudyjskiemu koncernowi blisko współpracującemu z Rosją**. Ponadto z umowy wynika wyrażnie nierównoprawna pozycja Orlenu wobec Aramco, a do tego jej zapisy zapewniają Saudyjczykom ponad 50-procentowy udział w dostawach ropy na polski rynek. Zdaniem uznanych fachowców (Piotr Woźniak, Paweł Olechnowicz) „umowy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski”. Przykład Orlenu i jego prezesa z Pcimia pokazuje, jak koncesjonowany osobiście przez szefa partii rządzącej oligarcha (według rosyjskiego wzoru) sieje spustoszenie w sektorze energetycznym naszego kraju, a sam koncern (Orlen), korzystając z osiągniętej *de facto* pozycji monopolistycznej na polskim rynku paliw, może dyktować

²⁵ P. Wroński, „PiS chce od Niemców 6 bln zł. Za straty wojenne”, *GW*, 2 września 2022 r.

²⁶ H. Salik, „Jak zrobić z własnego kraju pariasa”, *Rz*, 5 września 2022 r.; B. Chrabota, „Nie ma polskiej przyszłości bez przyjaznych Niemiec”, *Rz* (Plus Minus), 8-9 października 2022 r.

odbiorcom ceny po zawyżonym w stosunku do ceny ropy kursie. Dopiero wykrycie i nagłośnienie tej afery przez media przymusiło odpowiednie ministerstwo do objęcia Lotosu przejętego przez Orlen i Saudyjczyków statusem przedsiębiorstwa o strategicznym znaczeniu dla Polski. Wcześniej rząd przymykał oko na przeprowadzenie całej operacji poza obowiązującymi w takich przypadkach procedurami, a powiązane z oligarchą firmy prywatne ją obsługujące zarobiły na niej niebotyczne sumy. Bez żadnej reakcji ze strony rządu z uwagi na parasol szefa partii nad oligarchą. Wcześniejsze zapewnienia o potrzebie ochrony „rodowych sreber” okazały się zwykłą demagogią²⁷.

Powyższa afera wpisuje się w proces uwłaszczania się szeroko rozumianego obozu władzy na majątku skarbu państwa oraz przechwytywania finansów publicznych przez podmioty z nim związane. Ten patologiczny proceder trafnie nazywa się **przepompowywaniem setek milionów pieniędzy publicznych w ręce de facto prywatne**. Bartłomiej Sienkiewicz nazywa to tworzeniem przez rząd Morawieckiego „nowego państwa” w sferze finansów (quasi-mafijna pajęczyna funduszy celowych i fundacji hojnie obdarowywanych z budżetu poszczególnych ministerstw), nad którym poza partią rządzącą nikt nie ma kontroli²⁸. Dzieje się to wszystko w sytuacji pogarszającego się stanu gospodarki państwa, wysokiej inflacji (na koniec roku sięgającej 18–19%), skokowego wzrostu cen energii, załamywania się budżetów władz lokalnych, na które rząd przenosi coraz to nowe obowiązki – sam bowiem sobie z nimi nie radzi, ale na ich realizację nie przekazuje pieniędzy – oraz populistycznego rozdawnictwa tym grupom społecznym, na których poparcie władza może liczyć w wyborach²⁹.

Wojna wymusiła na szczęście reorientację polityki obronnej, choć nadal w niepełnym zakresie. Anachroniczna i rozmyślnie zdewastowana w poprzednich latach armia nagle musiała zostać poddana zabiegom modernizacyjnym, choć wiele z nich sprowadza się do pospiesznych i nieprzemysłanych wydatków zbrojeniowych, które istotnie skokowo wzrosły. Szkoda, że zamiast całościowego planu są to zakupy drogiego sprzętu „z półki”, z których nic nie wynika dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Wygląda to na „**zbrojeniowe 500 plus**”, w którym raczej chodzi o stworzenie wizerunku i lokowanie zakupów według logiki klientelistycznej (w USA) albo egzotycznej (Korea Południowa). Są to przy tym zakupy bez procedur przetargowych, czyli takie, dzięki którym dajemy zarobić „swoim”. Nie widać

²⁷ A. Kublik, „Orlen uzależniony od Aramco”, *GW*, 20 grudnia 2022 r.; W. Czuchnowski, „Prostujemy kłamstwa wicepremiera Sasina”, *GW*, 22 grudnia 2022 r.; A. Kublik, „Błazenada naftowej derusyfikacji. Obajtek i Morawiecki ośmieszyli Polskę”, *GW*, 27 stycznia 2023 r.

²⁸ E. Siedlecka, „Przepompownie”, *Polityka*, 28 września 2022 r.

²⁹ W. Orłowski, „Chocholi taniec polityki gospodarczej”, *Rz*, 4 maja 2022 r.; L. Balcerowicz, „Polska od bonanzy do bankructwa”, *Rz*, 28 października 2022 r.

w tym ani kompetencji, ani troski o bezpieczeństwo Polski³⁰. Wiele zresztą wskazywało, że zarówno wielkie zakupy zbrojeniowe, jak i mocno nagłaśniane zaangażowanie władz w pomoc Ukrainie oraz potępianie Rosji miały drugie dno. Chodziło o odwracanie uwagi wewnętrznej i zagranicznej opinii publicznej od antydemokratycznych praktyk wewnętrznych. Geostrategiczne położenie naszego kraju sprawiało, że Polska stała się niezwykle ważnym ogniwem na flance wschodniej Sojuszu oraz pasem transmisyjnym pomocy wojskowej Zachodu dla Ukrainy (stąd już druga wizyta Joego Bidena w Polsce, 21–22 lutego br.). Obóz rządzący potrafił to wykorzystać do umacniania władzy, tuszowania afer i do walki z demokratyczną opozycją.

Troskę budził szczególnie fakt, że nawet w obliczu wojny „za ścianą” obóz władzy nie chciał ograniczyć ostrości wewnętrznej konfrontacji politycznej, w której opozycja przedstawiana jest jako zagrożenie dla kraju, jako grupa polityczna dążąca do wasalizacji Polski wobec Niemiec i UE. Skrajną brednią było ogłaszanie przez szefa partii rządzącej, że ewentualne przejęcie władzy przez demokratyczną opozycję byłoby równoznaczne z *finis Poloniae*. Wewnętrznej wojnie politycznej towarzyszyła polityczna konfrontacja z UE, która była portretowana jako Breżniew (Ryszard Legutko) lub instytucja dążąca do złamania Polski (Jarosław Kaczyński). A wszystko to ze względu na domaganie się przez Komisję Europejską spełnienia ustalonych wspólnie kryteriów przekazywania funduszy z unijnego Programu Odbudowy. Ciągący się od 2021 r. chocholi taniec w trójkącie minister sprawiedliwości – premier – prezydent przywodził na myśl najgorsze praktyki ze stulecia poprzedzającego upadek Pierwszej Rzeczypospolitej. Jej interes był niczym w porównaniu z interesikami szlacheckich partyjek, przesłaniami zakłeciami o „złotej polskiej wolności”. Rządzący bardziej dbali o wspomnianą wyżej przepompownię niż o Polskę. Nawet **dobitnie obnażający smoleńskie fałszerstwa Macierewicza film dokumentalny** nie skłonił szefa partii rządzącej do odstąpienia od kłamstwa smoleńskiego, które tak dzieliło Polaków, ale którym nadał starał się posługiwać jako instrumentem władzy³¹.

³⁰ M. Kozubal, „Armia ciągle w budowie”, Rz (Plus Minus), 13–15 sierpnia 2022 r.; A. Podolski, „Zabawa w bezpieczeństwo w rządowej piaskownicy” (rzecz dotyczy bezbronności Polski w sferze infrastruktury krytycznej), GW, 27 października 2022 r.; Z. Lentowicz, „Kryzys w gospodarce zatrzyma wyścig zbrojeń?”, Rz, 14 listopada 2022 r. (cytowani w artykule analitycy wyrażają wątpliwości, czy władze panują nad wydatkami zbrojeniowymi); R. Kuźniar, „Bezpieczeństwo na łapu-capu”, Rz, 5 stycznia 2023 r. Szersza analiza w: R. Kuźniar (red.), *Bezpieczeństwo Polski w świetle wojny na Wschodzie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.

³¹ J. Myjak, „Racja Polski czy racja partii?”, Rz, 7 września 2022 r.; A. Kublik, „Fałszerstwa Macierewicza”, GW, 14 września 2022 r.; W. Schäuble, „Jeszcze Europa nie zginęła”, Rz, 20 października 2022 r. (poważny niemiecki polityk rozprawia się z antyeuropejskimi mitami obozu władzy w Polsce).

Wojna okazała się skutecznym listkiem figowym dla obecnej władzy w jej stosunkach zewnętrznych i polityce wewnętrznej, przykrywała bowiem afery i patologie oraz usprawiedliwiała działania pozaprawne.

Rządzący czuli się zwolnieni z zajmowania się najtrudniejszymi sprawami Polaków, także zagrożeniami, które powodowały ich podwyższoną umieralność. Byliśmy tego świadkami w czasie pandemii COVID-19. Nie zauważali trzykrotnie wyższej w Polsce niż średnia europejska (UE) nadmiarowości zgonów. Zupełnie nie obchodziła ich wysoka śmiertelność z powodu smogu (około 50 tys. zgonów rocznie, co odpowiada liczbie ludności np. Piaseczna). Ogłoszony w tej sprawie raport skłonił redaktora naczelnego *Rzeczpospolitej* Bogusława Chrabotę do ostrego komentarza: „Jakby tego było mało, nieodpowiedzialny lider rządzącej partii przekonuje, żeby »palić wszystkim, może poza oponami«. „Gdzie odpowiedzialność liderów polskiej polityki?“, pyta. I komentuje: „Myślę, że można taką postawę – choć to mocne słowa – nazwać narodową zdradą. Odpowiedzialni za nasz los, i to nie w jakiejś odległej przyszłości, ale jutro i pojutrze, zgadzają się na tę egzekucję na Polakach. Stać ich na budowę murów odgradzających ich od sąsiadów, megalomańskie czy po prostu głupie projekty infrastrukturalne, a nie umieją zająć się problemem, który co roku zubaża ich elektorat o 50 czy 100 tys. ludzkich istnień”³².

Całość wyżej zasygnalizowanych poczynąń władzy komentuje miarodajnie jeden z jej czołowych przedstawicieli, choć czyni to niejawnie, w wiadomej korespondencji mailowej: **„TAKIEJ TĘPOTY, połączonej z niekompetencją, bezinteresownym szkodnictwem, zawiścią, zakłamaniem i zwykłym łajdactwem dawno nie widziałem!** Jeżeli polityka ma wyglądać tak, że ludzie wyłącznie ze względu na małostkowość, dla własnej ambicji itp. narażają państwo na wielomiliardowe straty i w taki sposób decydują o sprawach finansowych z punktu widzenia kraju, to oznacza, że nie jesteśmy lepsi od PO!”. Zabawne jest zakończenie tej opinii, bo przecież niczego podobnego nie widzieliśmy w Polsce od 1989 r., a fundacja jej autora była beneficjentem sutych dotacji przyznawanych przez urząd, w którym był ministrem³³.

I tylko Polacy nie zawiedli. Udzielili spontanicznie gigantycznej, masowej pomocy zarówno uchodźcom ukraińskim w Polsce, jak i pomocy humanitarnej i materiałowej na miejscu, to znaczy w kraju objętym wojną³⁴. Zadzawili tym cały Zachód (wiele o tym pisano). Dołączył do tej pomocy rząd,

³² B. Chrabota, „Smogowa zdrada elit”, *Rz*, 28 listopada 2022 r.

³³ A. Dąbrowska, M. Dziedzic, „Tajne przez poufne”, *Polityka*, 28 września 2022 r.; także J.M. Jackowski, „Dyletanctwo, kolesiostwo, nepotyzm” (rozmawiała E. Olczyk), *Rz* (Plus Minus), 5–6 listopada 2022 r. Senator Jackowski był przez wiele lat członkiem klubu parlamentarnego PiS.

³⁴ H. Chalimonik, „Upada mit o ksenofobii Polaków”, *GW*, 20 czerwca 2022 r.

który wsparł Ukrainę mocno politycznie, ale zwłaszcza w zakresie dostaw broni i sprzętu wojskowego. Polska z uwagi na położenie stała się głównym hubem Zachodu (wielka kariera lotniska Jasionka pod Rzeszowem!) w przekazywaniu pomocy Ukrainie, szczególnie wojskowej. W ten sposób cała Polska zainwestowała we własne *Zeitenwende* w niełatwych do tej pory stosunkach z Ukrainą. Oby tego nie zepsuć w przyszłości.

Roman Kuźniar, 23 lutego 2023 r.

OBSERWATORIUM
BEZPIECZEŃSTWA

Przegląd sytuacji międzynarodowej: aspekty globalne i regionalne

Agresja Rosji globalną karafką La Fontaine'a*

Agresja Rosji na Ukrainę, która w zamyśle Putina miała być szybką, łatwą, lokalną wojną (nieledwie „specjalną operacją militarną”), stała się i pozostawała wprawdzie konfliktem ograniczonym, który jednak szybko wywołał globalne implikacje. Po pierwsze dlatego, że agresji, której celem był trwały podbój sąsiedniego kraju, dopuściło się wielkie, nuklearne mocarstwo, stały członek RB NZ. Po drugie, ten sąsiedni, wcale nie mały kraj stawiał niespodziewanie twardy i skuteczny opór, przez co postawił pod znakiem zapytania wielkość Rosji i jej zdolności militarne (przypomnijmy, do wybuchu wojny Rosja była uważana za drugie mocarstwo wojskowe świata). I po trzecie, Ukrainie, ofierze agresji, z bezprecedensową pomocą przyszedł Zachód – USA, NATO, UE, inne państwa zachodnie, z Wielką Brytanią, Polską, Francją i Niemcami. Lokalny w zamierzeniu konflikt stał się sprawą globalną i nie tylko nikogo nie mógł pozostawić obojętnym, lecz także wywołał dotkliwe konsekwencje w odniesieniu do takich globalnych problemów jak bezpieczeństwo energetyczne czy głód. Stał się zarazem przysłowiową karafką La Fontaine'a, która wyraziście ukazywała moc, słabość i wartość polityki państw, instytucji wielostronnych, polityków oraz idei, którymi kierowali się różni aktorzy życia międzynarodowego. Nie brakowało ocen, że ta wojna stanie się albo już się stała ważną cezurą w ewolucji porządku międzynarodowego, choć nie było jeszcze zgody, co nastąpi po jej zakończeniu, kto – w sensie grupy państw – odniesie sukces w szerszej konfrontacji, którą ta wojna wywołała. Niektórzy szli jeszcze dalej i twierdzili, że jesteśmy świadkami początku III wojny światowej.

* Metafora zaczerpnięta z *Karafki La Fontaine'a* Melchiora Wańkowicza, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1974.

Rzeźnik¹ z Kremla oblewa egzamin z von Clausewitza

Zdarzyła się rzecz zastanawiająca, już po najwyżej dwóch–trzech miesiącach od ataku 24 lutego 2022 r. dla większości obserwatorów stało się wiadome, że Rosja tej wojny nie wygra, to znaczy nie osiągnie zadeklarowanych w chwili agresji jej podstawowych celów. A przypomnijmy, że chodziło o – jak się to określa w języku studiów strategicznych – wojnę z wyboru (*war of choice*), czyli wojnę, do której Rosja się długo przygotowywała, do której długo przygotowywała świat. Chodziło zarazem o wojnę, w której **stosunek sił między agresorem a ofiarą był jak 10:1** (chodzi o wielkość PKB i wydatków militarnych), w której co więcej – agresor jest mocarstwem nuklearnym, deklarującym od początku gotowość użycia broni jądrowej, gdyby sytuacja miała nie pójść po jego myśli. O tym, jak bardzo Rosja parła do tego starcia, czyli była pewna swego zwycięstwa, świadczy fiasco wielu rozmów „ostatniej szansy” podejmowanych przez mocarstwa zachodnie, które chciały zapobiec wojnie. Moskwa dążyła albo do militarnego osiągnięcia swoich celów, albo uzyskania tego samego w postaci czegoś w rodzaju porozumienia (kapitulacji) monachijskiego z 1938 r.²

Ponadto Putin znany był z tego, że sprawnie używał siły do realizacji celów politycznych. Można wręcz powiedzieć, że stał się w tym zakresie uznanym specjalistą, nawet jeśli działo się to za cenę znacznego rozlewu krwi i zniszczeń (Czeczenia), choć trzeba docenić, że potrafił to czynić także w sposób znacznie bardziej wyrafinowany, to znaczy z użyciem siły, ale bez rozlewu krwi, a zwłaszcza strat własnych (zajęcie Krymu w 2014 r.). W tym sensie można go było uważać za dobrego ucznia von Clausewitza; Clausewitza starannie przemyślanego miał także sam Lenin. Korzenie tej wojny tkwią zresztą we wcześniejszej agresji Rosji na Ukrainę, która przyniosła z moskiewskiej perspektywy tylko połowiczny rezultat. Krym został wprawdzie zajęty po mistrzowsku, ale z pozostałych sześciu obwodów, których zdobycie było celem tamtej wojny, udało się opanować tylko dwa połowicznie, to znaczy połowę Donbasu. Do tamtej wojny Rosja przystąpiła jednak *ad hoc*, niezupełnie przygotowana, niejako z marszu bowiem chciała wykorzystać kryzys, w jakim znalazła się Ukraina w związku z rewolucją

¹ Terminem „rzeźnik” w odniesieniu do Putina posłużył się prezydent Joe Biden na spotkaniu z uchodźcami z Ukrainy w Warszawie 26 marca 2022 r. Autor niniejszego rozdziału używał tego słowa w stosunku do obecnego władcy Rosji już znacznie wcześniej.

² „Ukraine crisis: Biden and Johnson say still hope for diplomatic agreement”, BBC News World z 15 lutego 2022 r. W wywiadzie dla *Rzeczpospolitej* (22 lutego 2022 r.) Aleksiej Podbie-riozkin, dyrektor Centrum Badań Wojskowo-Politycznych MGIMO, wykluczał sens rozmów, które mogłyby zapobiec wojnie, i zapowiadał „zwyczajną wojnę” z Ukrainą („Musimy uderzyć raz w nos, by się w końcu opamiętali”). Uważał przy tym, że „konflikt dotknie także inne państwa sąsiednie, które zostaną w ten konflikt wciągnięte”, oraz groził ukaraniem Europy, gdyby chciała udzielić Ukrainie pomocy („Kończmy już rozmowy z NATO i USA”, wywiad przeprowadził R. Szoszyn, *Rz*, 22 lutego 2022 r.).

Majdanu i ucieczką ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza. Tym razem Rosja przystąpiła do wojny po niemal rocznych, jawnych przygotowaniach, które obejmowały zarówno presję polityczną, jak i koncentrację wojsk z trzech stron terytorium Ukrainy. A jednak spektakularna porażka.

„Wojna jest aktem przemocy mającym na celu zmuszenie przeciwnika do spełnienia naszej woli. Wojna polega na pokonaniu przeciwnika, czyli po pierwsze zniszczeniu jego sił zbrojnych, po drugie, zajęciu jego terytorium oraz po trzecie, złamaniu woli nieprzyjacielskiego narodu (porzuceniu przezeń myśli o oporze)”. Do definicji wojny Clausewitz dodaje jeszcze dwie podstawowe zasady wojny, które powinny wyznaczać jej plan: określenie środka ciężkości przeciwnika (głównego źródła jego siły), przeciwko któremu należy kierować zmasowane uderzenie, oraz dyrektywę działania szybkiego, bez zatrzymywania się i zbaczania bez dostatecznej przyczyny. I wreszcie myśl najważniejsza, o tym, że żadna wojna nie wybuchła – albo przynajmniej nie powinna się była rozpocząć – jeśli ludzie działali rozumnie, a przede wszystkim nie zastanowili się, co będzie można osiągnąć dzięki wojnie i w czasie wojny. Tyle von Clausewitz.

A jakie były **cele wojny wyznaczone przez Putina**? Od lutego (przemówienie Putina nad ranem 24 lutego uzasadniające atak, który właśnie ruszał) do końca roku (wywiad ministra Ławrowa 27 grudnia) stale te same. Po pierwsze, ochrona ludności (pro-)rosyjskiej zamieszkującej Ukrainę przed rzekomym ludobójstwem (tak, właśnie!), w taki sam sposób, w jaki Rosja uczyniła to w 2014 r., czyli zabór części terytorium Ukrainy (tego, co Rosjanie nazywają Noworosją, pasa od Charkowa po Mikołajów czy Odesę). Po drugie, demilitaryzacja Ukrainy, to znaczy uczynienie jej bezbronną wobec agresywnej polityki Moskwy. Po trzecie, denazyfikacja (tak, właśnie!) Ukrainy, czyli obalenie demokratycznych władz po to, aby Ukraina stała się podobnie jak Rosja państwem autorytarnym i zwasalizowanym (jak Białoruś). Dodatkowo, po osiągnięciu tych celów, zamierzano ukarać sprawców rzekomego ludobójstwa i prześladowań Rosjan w Ukrainie (sens: eliminacja elity politycznej i kulturalnej Ukrainy). Przypomnijmy też, że wśród szerszych uzasadnień agresji było również rozszerzenie NATO oraz racje historyczne, czyli odmowa uznania odrębnej od rosyjskiej tożsamości narodowej Ukrainy („jesteśmy jednym narodem”).

Biorąc pod uwagę wojenne cele Moskwy oraz kryterium Clausewitza, można uznać, że Rosja poniosła porażkę, a w niektórych sprawach efekt wojny był odwrotny od zamierzonego przez Putina. Przede wszystkim nie udało jej się pokonać przeciwnika, to znaczy ani zniszczyć sił zbrojnych Ukrainy, ani zająć jej terytorium, ani tym bardziej odebrać Ukraińcom woli oporu. Przeciwnie, brutalna agresja wywołała po stronie ukraińskiej większą wolę i siłę oporu, niż ktokolwiek mógł się spodziewać. Owszem, w pierwszej fazie

wojny Rosji udało się zająć część terytorium Ukrainy, ale nie zdołała zdobyć ani Kijowa, ani Charkowa. Zajęła jedynie pas łączący Donbas z Krymem, ważny jako połączenie lądowe Krymu, mniej istotny politycznie. Ponosząc ciężkie straty w ludziach i sprzęcie, największe od czasów II wojny światowej, Rosja musiała się zatrzymać, a Ukrainie udało się nawet odbić część utraczonych na początku ziem. Źródłem porażki Rosji w wojnie według wszystkich trzech punktów kryterium Clausewitza było zignorowanie przez nią jego dwóch zasad wojny. Po pierwsze, nie rozpoznano – lub/i je zlekceważono – źródła siły Ukrainy. Rosjan nie witano kwiatami, nie oddawano bez walki terytorium, jak sobie wyobrażano na Kremlu, ponieważ Ukraińcy okazali się odrębnym narodem gotowym zaciekle walczyć, a jeśli trzeba – ginąć za ojczyznę. Drugim źródłem siły Ukrainy okazała się pomoc i solidarność Zachodu, czego także nie doceniono w Moskwie. Błędy strategiczno-operacyjne lub słabość wojskowa były źródłem zignorowania drugiej zasady wojny. Rosyjskie siły zbrojne zostały zatrzymane, trochę ze względu na słabości logistyczne, na przedpolach Kijowa i Charkowa i Rosjanie, zamiast kontynuować natarcie na tym kierunku, zaczęli kluczyć i szukać innych miejsc, w których mogliby dokonać postępu. Niezdolność do zdobycia leżącej przecież blisko granicy z Rosją i Białorusią stolicy Ukrainy uniemożliwiła Moskwie obalenie lub wypędzenie władz centralnych kraju i osadzenie na tym miejscu swoich marionetek. Rosyjska ofensywa utknęła w miejscu i Ukraińcy, wspomagani sprzętem i amunicją, mogli przystąpić do kontrofensywy, a przynajmniej skutecznie się bronić przed atakami wojsk nieprzyjaciela. Ospały „Blitzkrieg” Putina zakończył się fiaskiem.

Jeśli ta wojna okazała się katastrofą również dla Rosji (bo że dla Ukrainy – to oczywiste, wszak toczyła się na jej terytorium), to wynikało to z **rosyjskiej specyfiki, która szybko dała o sobie znać w tym konkretnym kontekście**. Trzeba było w tym miejscu zacząć od specyfiki sprawowania władzy w Rosji, która pod rządami Putina stała się nowoczesną satrapią, zbudowaną jednak przez rządzonego obsesjami i kompleksami dyktatora. Agresja na Ukrainę uwidoczniła jedynie irracjonalność czy wręcz szaleństwo obecne w jego polityce. Wskazywało na to wielu polityków, ekspertów i komentatorów. Ambasador USA w Polsce Mark Brzezinski ubolewał, że krajem bogatym w ludzkie talenty rządzi ktoś, „kto wyzwała wobec sąsiada lawinę okrucieństwa i mordów z powodów, które są całkowicie abstrakcyjnymi tworem jego wyobraźni”³. Ze sposobem sprawowania władzy (niemal totalitarnym,

³ „Putin zachowuje się szaleńczo” (wywiad przeprowadziła D. Wysocka-Schnepf), *Gazeta Wyborcza* (dalej GW), 5–6 marca 2022 r.; L. Mandeville, „La Russie poutinienne, malade d’une psychose impériale explosive”, *Le Figaro*, 9 kwietnia 2022 r.; A. Kolesnikov, „Putin’s Stalin phase. Isolated, paranoid, and ever more like the Soviet dictator”, *Foreign Affairs*, 8 listopada 2022 r.; R. Kuźniar, „Jeśli Putin jest racjonalny, nie zdecyduje się na interwencję”, *wyborcza.pl*, 11 lutego 2022 r.

a przy tym jednoosobowym; w ZSRR po Stalinie przywództwo było kolektywne) wiązał się ściśle sposób prowadzenia wojny. Składało się na to bardzo słabe rozpoznanie sytuacji oraz dysfunkcja kanałów informacyjnych: prawdopodobnie ze strachu przed dyktatorem ukrywano informacje dotyczące samej Ukrainy oraz stanu własnej armii. Nadmierna centralizacja procesów decyzyjnych połączona była z niekompetencją osób odpowiedzialnych za obronność i wojsko (liczyła się bezwzględna lojalność, zaufanie Putina, a nie faktyczna wiedza i doświadczenie). Cały ten sektor był przeżarty korupcją, która rzutowała na jakość armii i jej zaplecza. W myśleniu rosyjskiej grupy rządzącej oraz zależnego od niej środowiska mediów i ekspertów (silnie dworskich) obecna była nadzwyczajna pewność siebie, pogarda nie tylko dla Ukraińców i Europy, przeświadczenie, że ze względu na swą wyższość Rosja łatwo wygra wojnę, a emanując grozą, sparaliżuje Europejczyków. Zarówno sztywny, schematyczny sposób dowodzenia, ubogi ekwipunek, jak i nieliczenie się z dużymi stratami ludzkimi we własnej armii szybko uświadomiły żołnierzom, że są traktowani jak „mięso armatnie”, co osłabiało ich wolę walki⁴. Do rosyjskiej specyfiki należy także zaliczyć wysokie poparcie dla Putina jako prezydenta i dla agresji Rosji na Ukrainę, utrzymujące się na poziomie 65–75% przez cały 2022 rok⁵. Mamy tu do czynienia z syndromem opisywanym już przez Adama Mickiewicza w jego wierszach. Chodzi o niewolnicze oddanie Rosjan carowi, nawet jeśli szkodzi on własnemu narodowi.

Rosyjską specyfiką w tej wojnie były **zbrodnie popełniane żołnierzy agresora**. Taktyka spalonej ziemi (Mariupol) oraz zbrodnie na ludności cywilnej (mordowanie ludzi, gwałty, rabunek prywatnej własności, m.in. wyposażenia mieszkań), których symbolem stały takie miejsca jak Bucza czy Irpień, przypominały sytuacje z II wojny światowej, ale także słowa Józefa Piłsudskiego z lipca 1920 r. o „bolszewickiej dzicz”. Traktowanie Ukraińców jak nieludzi przynosiło cel odwrotny do zamierzonego, czyli wzmagало ich opór oraz rodziło uczucie nienawiści do Rosji i Rosjan w ukraińskim społeczeństwie. Obrazy i informacje o tych zbrodniach wpływały na załamywanie się wizerunku Rosji na Zachodzie oraz pomagały w podejmowaniu decyzji o udzielaniu Ukrainie pomocy wojskowej⁶. Stawiało to zarazem pod znakiem zapytania racjonalność dążeń do szybkiego, bezwarunkowego

⁴ J. Beale, „Ukraine: What have been Russia's military mistakes?”, BBC News World, 19 marca 2022 r.; A. Łomanowski, „Masakra w błocie albo ucieczka”, Rz, 9 listopada 2022 r.; V. Jerofiejew, „Was kostet das Kilo Kanonenfutter?”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (dalej: FAZ), 12 listopada 2022 r.

⁵ A. Applebaum, „Rosja w apatii”, GW, 15–16 października 2022 r.

⁶ B.T. Wieliński, S. Skarżyński, „Zbrodnie w Buczy”, GW, 4 kwietnia 2022 r.; A. Łomanowski, R. Szoszyn, „Rosjanie zabijali wszędzie”, Rz, 5 kwietnia 2022 r.; J. Andruchowycz, „Bucza to prawdziwa »wielka rosyjska kultura«”, GW, 7 kwietnia 2022 r.; K. Petrowskaja, „Wie eine Totale des Krieges”, FAZ, 24 kwietnia 2022 r.

przerwania ognia i zawarcia jakiegoś porozumienia „pokojowego”, *de facto* kapitulacji Ukrainy.

Potężnym atutem tej wojny Rosji była broń nuklearna, choć przynajmniej do stycznia 2023 r. nie w takim stopniu, jak chciałaby tego Moskwa, a zwłaszcza sam Putin. Niedwuznaczne zapowiedzi Putina o możliwości użycia broni jądrowej (zwłaszcza gdy Rosjanom nie szło na froncie) były zarówno strategicznie ważnym czynnikiem tego konfliktu, jak i testem dla dotychczasowych założeń przyjmowanych w studiach strategicznych, a odnoszących się do użyteczności tej broni w konflikcie lokalnym. W retoryce Kremla ta opcja „leżała na stole” od samego początku⁷. Od początku też zapowiedzi Putina radykalnie wychodziły poza rosyjską doktrynę polityki odstraszenia nuklearnego. Dekret prezydenta FR w tej sprawie z czerwca 2020 r. przewidywał trzy sytuacje, w których Rosja może użyć tego rodzaju broni: 1) obcy, balistyczny atak nuklearny na kraj, 2) obce uderzenie w infrastrukturę, które mogłoby zagrozić zdolności Rosji do odwetu, 3) zewnętrzny atak konwencjonalny zagrażający istnieniu państwa. W praktyce tej wojny Moskwie chodziło o trzy rzeczy: 1) zagwarantowanie sobie bezkarności (w domyśle: „cokolwiek zrobimy, i tak nas nikt nie ukarze”); 2) wywoływanie grozy na Zachodzie, aby go odstraszyć od udzielania znaczącej pomocy wojskowej Ukrainie; 3) gdy Ukraińcy przeszli do kontrofensywy, odstraszyć ich od wyzwolenia pewnych terytoriów okupowanych przez Rosję. Efekt w punkcie 2 i 3 był mocno umiarkowany, choć na Zachodzie tę opcję traktowano z powagą.

O ile w początkowych miesiącach wojny rosyjskie groźby wyglądały trochę jak strachy na Lachy, o tyle pod wpływem ukraińskiej kontrofensywy Putin sięgnął po atomowy straszak w bardziej wiarygodny sposób. Uczynił to przez zmianę statusu wojny ze specjalnej operacji o charakterze ekspedycji karnej na niemal nową wojnę ojczyźnianą, w orędziu z 21 września bowiem ogłosił, że toczy się ona w obronie suwerenności i integralności terytorialnej Rosji, co zbliżało ją do kryteriów zapisanych w rosyjskiej doktrynie. Z jednej strony było to pośrednie, lecz wyraźne uznanie porażki w wymiarze polityczno-strategicznym tej wojny, ale z drugiej wyrażało determinację utrzymania zdobyczy terytorialnych. Putin dawał do zrozumienia, że jest gotowy ich bronić za pomocą broni jądrowej, czyli zmusić Ukrainę do zaniechania dalszych działań ofensywnych, nawet na jej własnym terytorium. W reakcji, w celu odstraszenia tym razem Rosji, USA i NATO ogłosiły, że konsekwencje użycia przez nią broni A w tej wojnie byłyby dla niej „katastrofalne” (chodziło zapewne o zapowiedź zmasowanego odwetu wobec sił zbrojnych i potencjału gospodarczego Rosji z użyciem broni konwencjonalnej).

⁷ R. Kuźniar, „Rzeźnik z Leningradu szantażuje bronią nuklearną” (rozmawiała J. Koć), wiadomo.co, 26 lutego 2022 r.; B.T. Wieliński, „Putin straszy atomem”, GW, 28 lutego 2022 r.

Możliwych implikacji posłużenia się bronią nuklearną było więcej. Dało to asumpt do poważnych rozważań na temat zasadności, celowości, ryzyka, konsekwencji takiego rozwoju sytuacji, począwszy od racjonalności aktora nuklearnego, co stanowiło problem w studiach strategicznych przynajmniej od początku lat 60. XX w.⁸ Najciekawsze było to, że zdawało się, iż nuklearne pogróżki Putina najmniejsze wrażenie robią na samych Ukraińcach.

Nuklearny rebus postawiony przez Putina jest niemożliwy do definitywnego rozwiązania przed zakończeniem wojny (jakąś formą rozejmu). Do stycznia 2023 r. Rosja nie była tak przyparta do muru, aby sięgać po jądrowy argument. Kara związana z jego użyciem mogłaby być zbyt wysoka, lecz przede wszystkim w Moskwie sądzono, że za pomocą środków konwencjonalnych uda się osiągnąć jakieś zadowalające ją minimum, nawet jeśli nie realizację pierwotnych celów wojny, one bowiem szybko okazały się niemożliwe do uzyskania. W analizie dla paryskiej Fundacji Badań Strategicznych dwójka analityków, Polina Sinovets i Adérito Vicente, trafnie wskazuje na czerwone linie, których przekroczenie przez Ukrainę mogłoby „zmusić” Rosję (Putina) w jej własnym przekonaniu do defensywnego użycia broni (eksplozji) nuklearnej, a do których to linii było daleko: odbicie Donbasu i Krymu. Niezależnie od ukraińskiej retoryki oraz pryncypialnej pozycji Zachodu w sprawie zwrotu (wyzwolenia) wszystkich ziem okupowanych, te dwa „nabytki” z 2014 r. były także w moim przekonaniu poza zasięgiem Ukrainy. Problematyczna pozostaje nuklearna determinacja Rosji w sprawie jej najcenniejszej zdobyczy w 2022 r., to jest lądowego pasa łączącego Donbas z Krymem. Generalnie autorzy analizy potwierdzają wcześniejsze przypuszczenia o nikłej przymuszającej przydatności broni nuklearnej w ręku wielkiego mocarstwa w starciu z państwem nienuklearnym, a to, co grało ich zdaniem na korzyść Ukrainy, to „silnie odstrasżające wsparcie ze strony innego mocarstwa, adwersarza Rosji (USA)”⁹. Zatem niemożność skorzystania z tak potężnego argumentu była jednym z czynników niezdolności Rosji do osiągnięcia postawionych przez nią celów wojny.

Ustabilizowanie się frontu w listopadzie 2022 r. na wzór tego, co znamy z historii I wojny światowej, nie miało związku z nuklearnymi pogróżkami Moskwy, lecz z „utwardzeniem” przez wojsko rosyjskie własnych linii

⁸ R.K. Betts, „Thinking about the unthinkable in Ukraine. What happens if Putin goes nuclear?”, *Foreign Affairs*, 4 lipca 2022 r.; R. Kuźniar, „Czy atomówki zblądzą pod strzechy? Oto konsekwencje szantażu Putina”, *GW*, 25 września 2022 r.; N. Busse, „Das nukleare Risiko steigt”, *FAZ*, 28 września 2022 r.; T. Stanovaya, „Putin’s apocalyptic game in Ukraine”, *Foreign Affairs*, 6 października 2022 r.

⁹ M. Obremski, „Ameryka wzmacnia czujność i stawia na odstraszenie”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 29 września 2022 r.; P. Sinovets, A. Vicente, „Are nuclear weapons ineffective in deterring non-nuclear weapon states? The paradox of Russia’s war on Ukraine”, *FRS*, Note 42/22, 19 grudnia 2022 r.

(więcej żołnierzy – mobilizacja 300-tysięcznej rezerwy, lepsze dowodzenie). Wcześniej jednak nastąpiła udana, choć ograniczona kontrofensywa Ukraińców, którzy odzyskali część utraconych terytoriów. W styczniu 2023 r. mogło się wydawać, że rosyjski *trismus* w sensie terytorialnym ograniczy się do pasa lądowego łączącego Donbas z Krymem i usatysfakcjonowana tym Moskwa mogłaby się zgodzić na jakąś formę względnie trwałego przerwania ognia. Bez odpowiedzi pozostawał problem towarzyszącej politycznej formuły takiego rozwiązania¹⁰.

Ukraiński Churchill na czele ukraińskich bohaterów

Polityczno-strategiczne niepowodzenie Rosji w 2022 r. było w niemałym stopniu jej zasługą. Jednak jego główne przyczyny znajdowały się po drugiej, ukraińskiej stronie wojny. Brzmiące trochę jak anachronizm ukraińskie zawołanie **„Sława Ukrainie, bohaterom chwała”** dzięki postawie Ukraińców, zwłaszcza wojska, odzyskało nieprawdopodobny blask i wiarygodność. Ukraina w tej wojnie była niewątpliwie beneficjentem błędów i schorzeń zarówno rosyjskiej armii, jak i jej politycznego przywództwa. Jednak zaskakujący sukces Ukraińców w starciu z rosyjską nawałnicą (pomimo pewnych terytorialnych strat) jest przede wszystkim zasługą ich samych. Zaskoczyli wszystkich: Rosjan, świat, a być może w największym stopniu samych siebie.

Sprawą podstawową była podjęta w momencie rosyjskiej agresji (do 24 lutego Kijów zdawał się nie wierzyć, że może do niej dojść) decyzja politycznego przywództwa Ukrainy: bronimy się, żadnej kapitulacji, z Rosją możemy rozmawiać, ale nie z pozycji pokonanego, i tylko wtedy, gdy wycofa się z terytorium Ukrainy. W miarę trwania wojny i ujawniania się jej bandyckiego po stronie Rosji oblicza stanowisko Kijowa zostało zaostrzone: z terrorystami nie rozmawiamy, rozmowy będą możliwe z tymi, którzy po nich przyjdą, a warunkiem procesu negocjacji musi być ukaranie odpowiedzialnych za agresję i zbrodnie popełnione w jej toku. Jednocześnie stała się rzecz równie nieoczekiwana. Wołodymyr Zełenski, który zanim w zaskakujący sposób wygrał wybory prezydenckie, był aktorem w filmach lżejszego gatunku, a jako prezydent z trudem radził sobie z wewnętrznymi problemami swego kraju, **przeistacza się we współczesnego, wschodnioeuropejskiego Churchilla**. Sprawnie i mężnie staje na czele obrony swego państwa, nadzwyczaj przekonująco mobilizuje naród i wojsko do stawienia czoła najeźdźcy, ryzykując życie, pojawia się wśród żołnierzy, wygłasza znakomite przemówienia do Ukraińców, zdalnie zaś na forum różnych międzynarodowych spotkań, a w grudniu 2022 r. składa błyskawiczną wizytę w Waszyngtonie, zyskując

¹⁰ R. Kuźniar, „Trismus, czyli szczękościsk Putina”, Rz, 20 stycznia 2023 r.

uznanie i aplauz amerykańskich władz i opinii publicznej, tak potrzebne dla egzystencjalnego wsparcia USA dla jego kraju. Jego żydowskie pochodzenie pomaga mu zbijać rosyjskie argumenty, jakoby w Kijowie rządzili naziści¹¹. Sposób, w jaki Zełenski stał na czele obrony swego kraju, silnie kontrastował z Putinem – izolowanym, oderwanym od rzeczywistości, groteskowo trzymającym się swych kłamstw i obsesji oraz drżącym ze strachu o władzę.

Sprawne i wiarygodne przywództwo Ukrainy nie ograniczało się do jej prezydenta. Miał wokół siebie utalentowanych i zdeterminowanych polityków średniego pokolenia, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych, doradców, którzy z wielkim zaangażowaniem starali się organizować przetrwanie Ukrainy jako państwa w stanie wojny z wielkim mocarstwem, a jednocześnie przekonująco prezentować ukraińskie racje w stosunkach zewnętrznych. Chodziło im o to, aby wsparcie świata zewnętrznego (które ograniczyło się do państw zachodnich) nie polegało na wyrazach współczucia i uznania, ale na pomocy, która pozwoli Ukrainie przetrwać w wojnie i zapewnić minimalne warunki egzystencji mieszkańcom bombardowanego przez Rosjan kraju¹². Ukraińcy okazali się także sprawniejsi w tworzeniu *soft power* wspierającej ich wizerunek i pozycję w odbiorze świata zewnętrznego, a dotyczyło to przede wszystkim aktywności w sieci. Nie bez znaczenia była w tym kontekście implozja rosyjskiej *soft power*, budowanej przez lata z ogromnym nakładem finansowym (m.in. przez korumpowanie przedstawicieli zachodnich elit opiniotwórczych)¹³.

Jeśli Ukraińcy potrafili powstrzymać rosyjską ofensywę, której rozmiar miał ich przerazić, a następnie zmiażdżyć, to ze względu na **wyższość swoich sił zbrojnych**, przez co należy rozumieć żołnierzy i sposób ich działania. O ile, jak mówił gen. Leon Komornicki, „Rosjanie chcieli wygrać wojnę masą. Masą starych czołgów, amunicji i rakiet”, o tyle jedyną szansą Ukrainy było przeciwstawienie się tej ilości swoją jakością. To dotyczyło już – jak mówił minister spraw zagranicznych Dmytro Kułeba – „charakteru, duszy i woli walki”. Zdaniem Komornickiego, Ukraińcy mając silną motywację (bronili

¹¹ „Wojna z Ukrainą? To się Rosji nie opłaca”, wywiad Wiktorii Bielaszyn z Nikołajem Kapitonienką (dyrektorem Centrum Studiów Stosunków Międzynarodowych w Kijowie), *GW*, 30 listopada 2021 r.; A. Michnik, „To jest wojna”, *GW*, 25 lutego 2022 r.; B. Chrabota, „Bohater”, *Rz*, 28 lutego 2022 r.; The Editorial Board, „I want peace’. Zelensky’s heroic resistance is an example for the world”, *The New York Times* (dalej *NYT*), 4 marca 2022 r.; „Ukraine war: Zelensky denounces Russian ‘terror’ in UN address”, *BBC News World*, 24 listopada 2022 r.

¹² A. Sadowy, „Potrzebujemy realnej pomocy” (z merem Lwowa rozmawiał M. Olszewski), *GW*, 9 marca 2022 r.; dwie rozmowy R. Szoszyna z Michajłem Podoliakiem, doradcą prezydenta Ukrainy: „Ukraina jest symbolem wolności” oraz „Kradną sedesy, a przydałoby im się lustro”, *Rz*, 11 maja i 14–15 maja 2022 r. (Plus Minus); I. Wereszczuk, „To walka na śmierć i życie” (z wicepremier Ukrainy rozmawiał R. Szoszyn), *Rz*, 28 września 2022 r.

¹³ A. Bartkiewicz, „Wirtualny blitzkrieg Ukraińców. Jak do niego doszło”, *Rz* (Plus Minus), 9–10 kwietnia 2022 r.

niepodległości swej ojczyzny), okazali się także lepszymi żołnierzami, a przy tym dobrze dowodzonymi. Ich system dowodzenia był bardziej zdecentralizowany i rozproszony, dowódcy niższych szczebli mogli podejmować samodzielne, śmielsze decyzje, bo zostawiono im pole dla własnej odpowiedzialności i kreatywności, a dzięki zmianom w szkoleniu po 2014 r. stali się także bardziej profesjonalni od Rosjan. Opierało się to na głębszym podglebiu, na które wskazał inny komentator: „dominanty ukraińskiej kultury politycznej to wolność i samoorganizacja; rosyjskiej – posłuszeństwo”¹⁴. Lepsze wyszkolenie, zdecentralizowane dowództwo oraz większa kreatywność bardzo dobrze wiązały się z wyższą technologią, która dostała się w ręce ukraińskich sił zbrojnych; potrafiły za jej pomocą – jak to się obecnie mówi w żargonie piłkarskim – „zrobić różnicę”. Więcej o tym w innych rozdziałach RS, ale tu trzeba wskazać na jedną rzecz. Chodzi o silną obecność w prowadzeniu działań przez Ukraińców pierwiastka sieciocentrycznego, który w danym przypadku zasada się na informacji (rozpoznaniu) w czasie realnym oraz precyzji uderzeń. W ten sposób, jak się niekiedy uważa, w Ukrainie toczy się wojna między dwoma jej rodzajami pochodzącymi z dwóch różnych epok. Z jednej strony mamy masę żołnierską oraz masę sprzętu w rodzaju czołgów, artylerii i rakiet, które próbują silnym ostrzałem zdobywać teren, a z drugiej precyzyjne uderzenia w rozpoznane cele (wybitna rola zestawu rakietowego HIMARS z USA). Pod względem sieciocentryczności Rosja została w tyle za Zachodem przynajmniej 20 lat¹⁵. Notabene, jeśli chodzi o sprzęt, to czołg stał się pierwszą ofiarą tej wojny. Złowrogą karierę zrobiły natomiast drony (irańskie), za pomocą których Rosjanie dewastowali ukraińską infrastrukturę daleko za linią frontu. To, co widzimy obecnie w tej wojnie, to jedynie przedsmak tego, co zobaczymy dzięki udziałowi tego sprzętu w przyszłych konfliktach.

W ten sposób skazana na pożarcie Ukraina po niemal roku tej wojny (styczeń 2023) staje się Dawidem, który skutecznie powstrzymuje Goliata, zadając mu przy tym bolesne ciosy, osłabiające zdolność olbrzyma do skutecznej kontynuacji walki. Już latem 2022 r. coraz silniejszy był pogląd, że Ukraina może tę wojnę wygrać¹⁶. Musimy mieć zarazem świadomość ciężkich strat ponoszonych przez nią w toku wojny. Na koniec 2022 r. można szacunkowo mówić o 100 tys. żołnierzy zabitych i rannych (raczej zabitych), 30 tys. zabitych i rannych cywilów, ponad 8 mln uchodźców do innych państw, spadku PKB o 1/3, wielkim długu wewnętrznym, wysokiej inflacji, stracie wartości

¹⁴ L. Komornicki, „Rosyjska masa kontra ukraińska psychika” (rozmawiał M. Piasecki), *Rz* (Plus Minus), 20–21 sierpnia 2022 r.; J. Myjak, „Kozacy i Moskale”, *Rz*, 4 maja 2022 r.

¹⁵ A. Bartkiewicz, „Sieciowy koszmar armii Putina”, *Rz* (Plus Minus), 12–13 listopada 2022 r.

¹⁶ B.T. Wieliński, „Ukraina się broni”, *GW*, 2 marca 2022 r.; R. Kuźniar, „Rosja Ukrainą się udławi”, *GW*, 8 marca 2022 r.; T. Snyder, „Ukraina może wygrać tę wojnę”, *GW*, 6–7 sierpnia 2022 r.; M. Czarnecki, „Ukraina kontratakuje”, *GW*, 9 września 2022 r.

hrywny, kosztach wojny obliczanych na ponad 400 mln USD dziennie, ucieczce inwestycji, utracie 15–20% terytorium, dewastacji infrastruktury i substancji urbanistycznej, stratach w rolnictwie (zmniejszenie areалу upraw, trudności z jego uprawianiem) itd., itp. (bardziej dokładne dane w odrębnym rozdziale RS). Powyższe mają jedynie pokazać, że **Ukraina wprawdzie dzielnie się broni i wojny zapewne nie przegra, lecz potężnie cierpi i krwawi**. Od listopada 2022 r. znalazła się w fazie wojny, którą określa się „na wyczerpanie” (*war on attrition*), a w takiej wojnie większe szanse zwycięstwa ma kraj dysponujący bogatszymi zasobami, w danym przypadku Rosja. Jeśli mówimy o możliwym zwycięstwie Ukrainy, to jedynie ze względu na zachodnią pomoc. Przynajmniej od listopada 2022 r. stawiało to coraz mocniej kwestię sposobu zakończenia wojny, dojścia do tego, nawet bez traktatu pokojowego, który by ów koniec wieńczył. O tym miała zdecydować sama Ukraina, ale coraz więcej ekspertów, komentatorów i polityków miało świadomość, że konieczne jest odważne zmierzenie się z tym zagadnieniem. Kijów nie może tego odwlekać w nieskończoność¹⁷. Z kolei w interesie bezpieczeństwa i pokoju w tej części świata (od Lizbony po Władywostok) leżała zdecydowana, bolesna porażka Rosji. Na początku 2023 r. Ukraina była gotowa toczyć walkę, która mogłaby przynieść taki efekt, ale zależało to w decydującym stopniu od wsparcia Zachodu. Podjęta pod koniec stycznia br. decyzja wielu państw zachodnich o przekazaniu Ukrainie kilkuset (300–400) czołgów oraz sprzętu do obrony powietrznej zwiększy jej zdolności bojowe i możliwość odzyskania zagrabionego przez Rosję terytorium¹⁸. Nie przesądzi jednak o ostatecznym wyniku wojny, której w końcu stycznia br. Rosja nie wygrywała, a Ukraina nie przegrywała.

Opór wobec agresji Rosji konsoliduje Zachód

Brutalna, w stylu II wojny światowej agresja Rosji obudziła Zachód, co dotyczyło zarówno polityków, jak i środowisk eksperckich i opiniotwórczych oraz szerokiej opinii publicznej. Przywódcy polityczni w państwach zachodnich szybko doszli do wniosku, że Putin dał im okazję radykalnego osłabienia Rosji jako zagrożenia dla sąsiadów oraz jej wpływu na porządek międzynarodowy. Wszak władca Kremla chciał zadać ostateczny cios chwiejącemu się liberalnemu porządkowi międzynarodowemu. Wojna Putina przyniosła

¹⁷ A. Polyakova, D. Fried, „No peace at any price in Ukraine”, *Foreign Affairs*, 8 czerwca 2022 r.; K.J.H. Brathwaite, M. Konaev, „The real key to victory in Ukraine. Why sustaining the fight is everything in a war of attrition”, *Foreign Affairs*, 29 czerwca 2022 r.; B. Chrabota, „Ukraina: armaty i gospodarka”, *Rz* (Plus Minus), 17–18 grudnia 2022 r.; R. Szoszyn, „Bez prądu i wody. Ale wciąż wolni”, *Rz*, 2 listopada 2022 r.

¹⁸ „Te czołgi to game changer”, mówił były ambasador USA przy NATO Kurt Volker (GW, 26 stycznia 2023 r.), dopiero jednak ich pojawienie się na froncie wiosną br. zweryfikuje tę ocenę.

efekt odwrotny do zamierzonego. Zachód postawił tym razem dać mocny, także militarny odpór agresorowi, co ujawniło się w kilku wymiarach: 1) bezprecedensowej pomocy dla Ukrainy (politycznej, w sprzęcie wojskowym, gospodarczej i humanitarnej); 2) ostrej postawie wobec samej Rosji, w tym ciężkich sankcjach; 3) konsolidacji polityczno-wojskowej po swojej stronie (głównie w NATO i G-7); 4) osłabianiu dywersyjnych wpływów Moskwy na swoim terenie; 5) osłabianiu pozycji Rosji w innych rejonach świata, w tym zniechęcaniu do udzielania jej pomocy wojskowej. Zmienił się także język Zachodu wobec Rosji. Otwarcie nazywano przywódców rosyjskich zbrodniarzami wojennymi, zapowiadano ukaranie sprawców zbrodni, przewartościowywano stosunek do rosyjskiej kultury i pożytku z Rosji jako partnera w kontaktach międzynarodowych. Rosja w podejściu Zachodu została sprowadzona do pozycji przestępczego pariasa¹⁹.

Wprawdzie cały Zachód reagował szybko i stanowczo, ale – co zrozumiałe – decydująca o całości była mocna postawa Stanów Zjednoczonych. **Administracja Joeego Bidena** wykazała się zimną krwią wobec szantaży Putina, który obiecywał Zachodowi „ciężkie konsekwencje” w razie poważniejszej pomocy dla Ukrainy i, używając bokserkiej przenośni, „**skontrowała Moskwę potężnym lewym prostym**”; Rosja pozostała na nogach, ale pozbawiona możliwości zwycięstwa. Amerykanie już po niespełna dwóch tygodniach wojny uznali (Antony Blinken w wywiadzie dla BBC, 5 marca), będąc pod wrażeniem „extraordinary resilience” Ukraińców, że jeśli społeczność międzynarodowa pomoże Ukrainie, a jednocześnie wywrze „excruciating pressure on Russia to end this war of choice that Vladimir Putin started”, „Ukraine could absolutely win, over time”. Nie były to tylko słowa. USA zaczęły potężnie uzbrajać Ukrainę. Wartość amerykańskiej pomocy na koniec 2022 r. wyniosła ok. 55 mld USD (w tym pomoc gospodarcza i humanitarna), co równało się mniej więcej rocznemu budżetowi obronnemu Francji czy Niemiec²⁰. W Waszyngtonie powtarzano przy tym, że Ameryka będzie pomagać Ukrainie tak długo, jak trzeba będzie. Równolegle USA zabrały się do konsolidacji całego Zachodu w obliczu tej wojny i zapewniania swoich sojuszników, że udzielą im natychmiastowej pomocy, gdyby Rosja spróbowała jakichś agresywnych ruchów. „Stoimy tu z wami, kropka!” – oświadczył Joe Biden w przemówieniu na dziedzińcu Zamku

¹⁹ N. Bryant, „Ukraine crisis: The West fights back against Putin the disruptor”, BBC News World, 6 marca 2022 r.; R. Kuźniar, „Warunki Zachodu dla Moskwy”, Rz, 7 marca 2022 r.; idem, „A vaccine against Russia”, *American Purpose*, 8 czerwca 2022 r.; B.-H. Lévy, „Wojna Ukrainy to nasza wojna”, *GW* (za *Le Figaro*), 2–3 lipca 2022 r.; I.H. Daalder, J.M. Lindsay, „Last best hope. The West’s final chance to build a better world order”, *Foreign Affairs*, lipiec-sierpień 2022.

²⁰ R. Szoszyn, „Ameryka uzbroi Kijów”, Rz, 26 kwietnia 2022 r. Warto dodać, że już 24 kwietnia Kijów odwiedzili amerykańscy sekretarze: stanu (Antony Blinken) i obrony (Lloyd Austin).

Królewskiego w Warszawie 26 marca 2022 r. Dodał, że ta wojna „już teraz jest strategiczną porażką Rosji”, ale też wyraził oczekiwanie, że ponieważ tę walkę trzeba będzie prowadzić przez dłuższy czas, warunkiem powodzenia jest jedność, nie tylko teraz, lecz także w nadchodzących latach, a nawet dłużej²¹. Nadzwyczajna aktywność administracji Bidena oraz pewność i konsekwencja w kursie Waszyngtonu budziła uznanie komentatorów²². Nie miano wątpliwości, że to amerykańskiej stanowczości i wytrwałości Ukraina w ogromnym stopniu zawdzięczała zdolność do oporu²³. Warto przy tym pamiętać, że Joe Biden, jego rząd i demokratyczni kongresmeni zmagali się równolegle z wielkimi wyzwaniami wewnętrznymi, bo choć gospodarka ruszyła, to końca kryzysu społecznego nie było widać. Ideologiczne pęknięcia były tak głębokie, a napięcia polityczne tak gorące, że widmo wojny domowej, pod którą lont podpałił Donald Trump, nie było wcale wydumane. Stąd niektórzy, np. Thomas L. Friedman, uważali listopadowe wybory do Kongresu za najważniejszy od wojny secesyjnej test systemu konstytucyjnego Ameryki w odniesieniu do pokojowego przekazywania władzy, a ich wynik ten sam publicysta ocenił wymownie: „Ameryce udało się uciec spod topora”²⁴. I jeszcze raz ten sam najbardziej renomowany amerykański publicysta przypominał, że Stany Zjednoczone są obecnie w konflikcie z Rosją i Chinami, bo przecież w ich najnowszej strategii bezpieczeństwa oba te mocarstwa zostały określone jako systemowi rywale Ameryki, a jeden z nich rzucił właśnie Zachodowi zbrojną rękawicę²⁵.

Wbrew temu, do czego Ameryka przyzwyczaiła nas w czasie rządów Trumpa, przywództwo „wróciło” do Ameryki. **Stany Zjednoczone** w ciągu kilku miesięcy od wybuchu wojny stały się ponownie zdecydowanym liderem Zachodu. Można powiedzieć więcej: **stały się wyraźnym Numerem Jeden na świecie**. Po latach czajenia się Rosji do skoku do gardła Zachodowi i Chin i przejęcia miejsca na fotelu głównego światowego mocarstwa sytuacja się nagle odwróciła. Rosja szybko zaczęła przegrywać wojnę i tracić pozycję, Pekin zaś przez swe kunktatorstwo wobec oczywistej agresji stracił legitymizację do globalnego przywództwa. „Pułapka Tukidydesa” znalazła się na śmietniku. Nie był to powrót do *unipolar moment* z początków lat 90. XX w., ale stało się wiadome, że siedziba globalnego przywództwa znajduje się w Waszyngtonie. Pierwszym krokiem w tym kierunku był powrót do silnych więzi transatlantyckich, głównie w sferze strategiczno-politycznej,

²¹ GW, 28 marca 2022 r.

²² Np. S.B. Glasser, „How Putin’s war remade Washington”, *The New Yorker*, 19 maja 2022 r.

²³ N. Busse, „Die ukrainische Realität”, *FAZ*, 22 listopada 2022 r.

²⁴ I. Seisdedos, „Wojna domowa już jest do pomyślenia?”, *GW* (za *El País*), 30–31 lipca 2022 r.; T. Friedman, „America dodged an arrow”, *NYT*, 9 listopada 2022 r.

²⁵ T. Friedman, „Czy da się jeszcze wygrać wyścig z Chinami?”, *GW* (za *NYT*), 22–23 października 2022 r.

ponieważ w sferze gospodarczej różnice interesów bynajmniej nie osłabły. Przede wszystkim doszło do rewitalizacji Sojuszu Atlantyckiego, który jeszcze niedawno dla Trumpa był anachronizmem, a dla Macrona znajdował się w stanie śmierci klinicznej. Powrót Ameryki w roli „wzbawiciela” Europy w obliczu agresji Rosji był w dużej mierze naturalny i wymuszony spektakularnym bankructwem francusko-niemieckiego ugłaskiwania Putina w ostatnich latach. W instynktowny sposób wszystkie państwa europejskie, nie tylko te z wschodniej flanki NATO, zwróciły się ku Stanom Zjednoczonym, na których czele stał zarówno przekonany „atlantyda”, jak i polityk niemający żadnych złudzeń do charakteru („rzeźnik”) i ambicji Putina. Inni członkowie NATO, od Hiszpanii przez Francję, Włochy, Niemcy po Węgry i Bułgarię, mieli przez lata istotnie inne podejście do Putina i rozumienie Rosji. To się zmieniło 24 lutego jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki.

W toku kolejnych szczytów i spotkań ministerialnych NATO w 2022 r. **Sojusz odzyskał vitalność i czujność znaną z najtrudniejszych okresów zimnej wojny.** Równocześnie musiał się mierzyć z wielkim wyzwaniem, jakim była prawdziwa wojna za jego wschodnią granicą, i zadaniami, których realizacja miała go uczynić odpornym i wiarygodnym na czas, jak mówiono w Brukseli, „nowego paradygmatu bezpieczeństwa”. Po pierwsze, nie wolno było pozwolić Rosji wygrać tej wojny, czyli Ukrainie przegrać, a zarazem uniknąć jej niekontrolowanej eskalacji w kierunku nowej „wielkiej wojny”. Wiązało się to z zadaniem utrzymania spójności i jedności Sojuszu, niezależnie od różnicowania postaw różnych państw wobec Rosji, tej wojny i ich wzajemnych relacji. Po drugie, konieczny stał się znaczący wzrost wydatków na obronność, a i pod tym względem różnicowanie w NATO było niemałe, od państw wydających ponad 3% na swoją obronność (USA), przez sporą grupę poprzestających na mniej więcej 2%, aż po gapowiczów w rodzaju Niemiec z wydatkami rządu 1,3%. Zaczęło się w Sojuszu trudne „łamanie kołem” tych państw, które odbiegają znacznie od ustanowionego w Norfolk progu 2%. Po trzecie, wcale niełatwym zadaniem okazało się przyjęcie do NATO Finlandii i Szwecji. Z jednej strony w reakcji na wojnę natychmiast zgłosiły one akces do Sojuszu, co trzeba uznać za jego sukces i porażkę Rosji, ale z drugiej trzeba było wielkim wysiłkiem pokonać opór Turcji, która postanowiła zgłosić sprzeciw, aby zaspokoić w zamian swoje partykularne roszczenia. Przyjmowanie obu tych krajów ułatwiało Sojuszowi pełnienie funkcji ochronnej wobec państw bałtyckich narażonych na napastniczy nastrój Rosji (stawiano często hipotezy, że po Ukrainie Moskwa skieruje swe agresywne czy prowokacyjne kroki właśnie przeciwko nim). Po czwarte, doszło do wyraźnego wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu, zarówno jeśli chodzi o liczbę żołnierzy, instalację stałych baz, jak i rozbudowę infrastruktury obronnej. Tym razem, odmiennie od sporów w tej sprawie w 2014 r., decyzje

zapadały gładko, a główny wkład w realizację tego zadania i tak wnieśli Amerykanie. Już nikt nie powoływał się na Akt stanowiący NATO-Rosja z 1997 r., który w 2022 r. stał się *nul and void*. Czynnikiem ułatwiającym podejmowanie i realizację tych wszystkich zadań była brutalność rosyjskich działań wojennych oraz otwarta pogarda Moskwy wobec jej zobowiązań prawnomiędzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa i porządku międzynarodowego. To właśnie z tego powodu wiele państw NATO, po trudnej wewnętrznej batalii dyplomatycznej, podjęło przełomową politycznie decyzję o przekazaniu Ukrainie znacznej ilości sprzętu pancernego, w tym czołgów Leopard 2 i Abrams (styczeń 2023). Krytyka wątpliwości Niemiec w tej sprawie, zważywszy na historię tego kraju, była co najmniej bezzasadna, w dalszym ciągu aktualne pozostawało pytanie o determinację Zachodu, aby doprowadzić do klęski Rosji w jej agresywnej wojnie²⁶.

Zaskakująco sprawnie i stanowczo odniosła się do agresji Rosji UE jako całość. Zaskakująco, ponieważ jak wiemy, w niemal każdej sprawie negocjowanie decyzji we Wspólnocie trwa z reguły frustrująco długo, a i sama decyzja bywa często po drodze „ogółacana” z tego, co mogłoby dobrze służyć całości, ale nie podoba się niektórym państwom członkowskim. W tym przypadku stało się inaczej. W Unii, podobnie jak w NATO, zgodnie podkreślano, że mamy do czynienia z „historycznym momentem” i wejściem w „nową rzeczywistość”. Niezbyt wcześniej wyrazisty Wysoki Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Josep Borrell ogłosił, że wojna Putina jest początkiem „geopolitycznej Europy”, a więc czegoś, o co od lat upominali się eksperci i komentatorzy (z niżej podpisanym włącznie). Oczywiście, od hasła do realiów daleko, ale już kategoriyczny zwrot mentalny w tej sprawie jest rzeczą cenną, zwłaszcza że szybko znalazł pokrycie w istotnych decyzjach. Chodzi o stosunek do Rosji i do pomocy dla Ukrainy. W Brukseli uznano, że konieczne jest szybkie zerwanie z uzależnieniem od wszelkich dostaw z Rosji, zwłaszcza dostaw surowców energetycznych i innych. Uświadomiono sobie głośno, że wszystkie kraje UE płacą dziennie Moskwie ponad 800 mln euro za surowce energetyczne, co oznacza ok. 40% jej przychodów, a spora część z nich idzie na finansowanie wojny, która jest przecież wojną przeciwko Europie. Decyzje, które podjęto, były odważne i bolesne. Do końca 2022 r. całkowicie zrezygnowano z dostaw gazu i ropy z Rosji (z małymi wyjątkami), co przecież musiało wywołać kłopoty z zaopatrzeniem w energię (podstawę gospodarki i życia społecznego) i ogromnie podbić inflację. Postanowiono się także odizolować od Rosji politycznie i w innych dziedzinach. Jak zauważała wytrawna komentatorka z BBC Katya Adler, Unia wróciła do swych korzeni, do tego, czym miała być, to znaczy

²⁶ I. Bond, „Germany, Russia and Ukraine: From ‘turning point’ to missing the point”, *CER Insight*, 27 stycznia 2023 r.

projektem pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Częścią tej nowej rzeczywistości miał być zwrot ku ścisłej współpracy z NATO. Europa w tym momencie musi polegać na USA, a to, czy wojna stanie się *game changer* dla polityki bezpieczeństwa i obrony Unii, okaże się po jej zakończeniu, kiedy Ameryka (w większym stopniu) i NATO (w mniejszym) będą musiały więcej uwagi poświęcać Indo-Pacyfikowi²⁷. Dojrzałość Wspólnoty w sprawach bezpieczeństwa najbardziej chyba uwiarygodniały mocne sankcje wobec Rosji (UE nałożyła je najszybciej), znacząca pomoc militarna (jej finansowanie) dla Ukrainy oraz przyznanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii. Trzeba domagać się więcej, ale dobry początek został zrobiony, w czym ogromna zasługa energicznej i skutecznej przewodniczącej Komisji, b. niemieckiej minister obrony Ursuli von der Leyen²⁸.

O ile UE jako całość przyjęła natychmiast po wybuchu wojny ostry kurs wobec Rosji, o tyle jej dwa główne mocarstwa długi czas wahały się, co zrobić z prezentem od Putina, jakim była szansa rozstania się z Rosją jako mocarstwem europejskim, a jednocześnie wrogiem Europie. Putin dał wszystkie dobre powody, aby Rosję wypchnąć za drzwi Europy i mocno je za nią zatrzasać. Przekraczało to wyobraźnię Berlina i Paryża²⁹. W Niemczech duża część klasy politycznej – a tym bardziej biznesu – uważała, że Rosja, owszem, napadła na Ukrainę, ale z pewnością nie jest wrogiem Europy, co tylko dowodziło rozdwojenia politycznej jaźni³⁰. Zaczęło się to stosunkowo szybko zmieniać, ale niekonsekwentnie. Wydostać się z oków naiwności, kompleksów historycznych, ale też interesów i swoistego zadufania (ignorowania obaw i interesów bezpieczeństwa krajów Europy Środkowej), nie było łatwo. Nadzwyczaj trafnie ten syndrom scharakteryzował Eugeniusz Smolar w liście otwartym do nowej niemieckiej minister spraw zagranicznych Annaleny Baerbock³¹. Należy docenić jednak porzucenie przez Niemcy projektu Nord Stream 2 jeszcze przed wybuchem wojny, a następnie ogłoszenie przez kanclerza Scholza tuż po jej wybuchu słynnej *Zeitenwende* (epokowej zmiany) i gotowości Niemiec do poważnego udziału w odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy. Zaowocowało to

²⁷ K. Adler, „Ukraine war: Europe’s new security era, faced with Russian threat”, BBC News World, 3 kwietnia 2022 r.

²⁸ I. Bond, „Stronger sanctions on Russia: Essential, but not a strategy”, *CER Insight*, 25 lutego 2022 r.; J. Borrell, „Będziemy zbierać Ukrainę szybciej. Koniec, kropka” (rozmowę przeprowadził T. Bielecki), *GW*, 23 kwietnia 2022 r.; B.T. Wieliński, „UE otwiera się na Wschód”, *GW*, 24 czerwca 2022 r.; C. Montero-Martinez, „State of the Union: Seven months into Putin’s war”, *CER Insight*, 28 września 2022 r.

²⁹ R. Kuźniar, „Prezent od Putina”, *Rz*, 9 czerwca 2022 r.

³⁰ M. Söder (przewodniczący CSU i premier Bawarii), „Russland ist kein Feind Europas” (wywiad), *FAZ*, 22 stycznia 2022 r.; K.-O. Lang, „Berlin zrywa z Putinem, ale nie z Rosją” (rozmowę przeprowadził P. Jendroszczyk), *Rz*, 28 czerwca 2022 r.

³¹ E. Smolar, „Oto dlaczego osłabło zaufanie do Niemiec”, *GW*, 19 sierpnia 2022 r.

decyzją o przeznaczeniu dodatkowych 100 mld euro na wydatki obronne³². W praktyce linia Niemiec była jeszcze przez dłuższy czas zygzakowata i powściągliwa, jeśli chodzi o pomoc militarną dla Ukrainy, co zmieniło się na korzyść tej drugiej od przełomu 2022 i 2023 r. Spore obawy i krytykę wzbudziła podróż kanclerza do Chin, wprowadzie w celach gospodarczych, ale – jak przypominano w Niemczech – przecież Niemcy dały się uzależnić Rosji za pomocą instrumentów gospodarczych³³.

Francuskie „fatalne zauroczenie” Rosją miało inne podstawy niż w przypadku Niemiec. Oprócz sentymentu kulturowego, typowego respektu byłego imperium dla innego nie do końca byłego imperium, była w tym kwestia równowagi. Paryż postrzegał Moskwę jako ważny punkt równowagi europejskiej i euroatlantyckiej, to znaczy także wobec USA. Podejście takie stało się anachroniczne, ale trudne do wykorzenienia z francuskich instynktów geopolitycznych. Francja jako mocarstwo widziała siebie jako partnera Rosji, również mocarstwa. U prezydenta Macrona ten francuski atawizm był silnie obecny, dlatego z taką trudnością przychodziło mu się z nim rozstać po 24 lutego. Co gorsza, wbrew jaskrawej rzeczywistości trudno mu było uwierzyć, że jego dobry kolega z Kremla okazuje się brutalnym rzeźmieszkim. Stąd m.in. swoiste uzależnienie Macrona od częstych rozmów telefonicznych z Putinem, jałowych, a przy tym narażających go na słuszną krytykę lub śmieszność. Stąd niezrozumiałe apele w środku rosyjskiej ofensywy i zbrodni popełnianych w jej toku, aby... nie upokarzać Putina (!). Na szczęście Paryż nie blokował wspólnotowych sankcji ani strategii NATO wobec tej sytuacji. A z czasem, lepiej rozumiejąc sytuację, Francja coraz śmielej udzielała pomocy militarnej Ukrainie. Co się tyczy samej Francji, to warto odnotować rozluźnienie ścisłych wcześniej związków z Niemcami. Chłód w tych relacjach pojawił się za sprawą Berlina, który bez ogródek redukował wspólne projekty w sferze obronności i demonstrował brak przywiązania do osi z Paryżem. Być może dlatego Macron z większym entuzjazmem zaczął pielęgnować relacje z USA³⁴. Na szczęście konsekwentnie twardą linię wobec Rosji prezentowała Wielka Brytania, która od początku nie miała problemu z udzielaniem Ukrainie pomocy w sprzęcie militarnym. Dotyczyło to wszystkich trzech premierów, którzy sprawowali władzę na Wyspach:

³² O. Scholz, „The global Zeitenwende. How to avoid a new cold war in a multipolar era”, *Foreign Affairs*, styczeń-luty 2022.

³³ N. Busse, „Deutschland darf den Russland-Fehler nicht wiederholen”, *FAZ*, 4 listopada 2022 r.; J. Hill, „Germany China: Why Scholz’s trip looks out of step for EU”, *BBC News World*, 4 listopada 2022 r.

³⁴ R. Kuźniar, „Wpatrzeni w oprawcę”, *Rz*, 19 maja 2022 r.; L. Mandeville, „Guerre en Ukraine: la France est-elle en train de rater un tournant historique sur la scène européenne?”, *Le Figaro*, 9 czerwca 2022 r.; I. Lasserre, „Ukraine: ces gaffes de Macron qui isole la France”, *Le Figaro*, 6 grudnia 2022 r.; P. Avril, V. Guillemard, „L’Allemagne multiplie les affronts envers la France sur les projets d’armement”, *Le Figaro*, 23 października 2022 r.

ekstrawaganckiego Borisa Johnsona, krótko urzędującej Elizabeth Truss oraz Rishi Sunaka³⁵. Jednoznacznie proeuropejską i proatlantycką linię wobec tej wojny od początku prezentuje nowa premier Włoch Giorgia Meloni, w odniesieniu do której z uwagi na barwy partyjne (radikalnie prawicowi „Bracia Włosi”) podejrzewano, że w jej polityce będą obecne akcenty proputinowskie i antyunijne³⁶. W kontekście tej wojny w UE coraz bardziej liczył się głos państw bałtyckich, także Finlandii, które miały trzeźwe, realistyczne spojrzenie na politykę Moskwy³⁷. Jedynym krajem otwarcie proputinowskim i na miarę swoich możliwości uprawiającym dywersję wobec unijnej pomocy dla Ukrainy i sankcji wobec Rosji były Węgry. Nie można wykluczyć, że premier Orbán stawiał po cichu na klęskę i rozpad Ukrainy oraz możliwość rewizji terytorialnej na korzyść Węgier (Zakarpacie)³⁸.

Reszta świata – aksjologiczny regres

Chiny odwracając się od świata, abdykują z aspiracji do globalnego przywództwa. W październiku 2022 r. fanfary ogłaszały wybór Xi Jinpinga na trzecią kadencję w systemie władzy w ChRL. Jednak sam ten fakt oraz inne informacje, które pojawiają się niemal jednocześnie, są zapowiedzią wyhamowania chińskiego marszu w górę, który z zapartym tchem świat obserwował od kilku dekad. Wybór Xi to nie tylko zerwanie z tradycją dwukadencyjności, to przede wszystkim przejaw ześlizgiwania się Państwa Środka w jednoosobowy komunistyczny centralizm; chodzi przy tym o komunizm silnie nacjonalistyczny. Oznacza to więcej kontroli, mniej wolności, ograniczanie związków ze światem, aby uczynić kraj mniej zależnym od świata, co jednak odcina go od istotnych źródeł rozwoju, oznacza również gospodarkę mniej elastyczną, bardziej nadzorowaną politycznie, ręcznie sterowaną. Z historii wiemy, że prowadzi to do rozwojowej stagnacji. A przecież, niezależnie od powyższego, mnożyły się sygnały o kryzysie gospodarczym powodowanym antycovidowymi lockdownami, kryzysie w sferze nieruchomości, porzucaniu Chin przez zachodnich inwestorów oraz przemykaniu się zachodnich rynków przed chińskim eksportem; Zachód staje się nareszcie czujny i nieufny wobec Pekinu. W efekcie

³⁵ E. Truss, „Przemówmy do Putina językiem siły”, Rz, 5 kwietnia 2022 r. Rishi Sunak jest pierwszym brytyjskim premierem, którego rodzice pochodzą z byłych kolonii Imperium (Hindusi ze wschodniej Afryki). Imponować może jego całkowicie zachodni etos, którego w ostatnich latach zabrakło takim białym przywódcom państw zachodnich jak Donald Trump, Silvio Berlusconi, Nicolas Sarkozy czy Gerhard Schröder.

³⁶ J. Bielecki, „Meloni nie idzie w ślady Kaczyńskiego i Orbána”, Rz, 10 października 2022 r.; idem, „Giorgia Meloni pokochała Unię”, Rz, 26 października 2022 r.

³⁷ T.H. Ilves (b. prezydent Estonii), „Rosję trzeba pokonać, zanim nas zniszczy” (rozmawiał J. Żakowski), *Polityka*, 16 marca 2022 r.; H. Pillai, „A new era of Finnish foreign policy begins”, *CER Insight*, 19 grudnia 2022 r.

³⁸ J. Maziarski, „W co gra Viktor Orbán”, *GW*, 8 marca 2022 r.

w 2022 r. Chiny zanotowały najniższą stopę wzrostu od czasu reform Deng Xiaopinga w latach 80. XX w. (poniżej 3%)³⁹. Na początku 2023 r. pojawiły się jednak sygnały, że Pekin – być może widząc porażkę Rosji oraz świadom problemów wewnętrznych we własnym kraju – zaczyna zmiękczać swoją postawę wobec Zachodu i śmielej otwierać się na kontakty ze światem.

Rosyjska agresja, wbrew początkowym komentarzom, okazała się dla Pekinu nader niekorzystnym wydarzeniem. Po pierwsze, zmusiła chińską dyplomację do wyjątkowej i fałszywie brzmiącej ekwilibrystyki. Z jednej strony Pekin nie mógł sobie pozwolić na potępienie Moskwy, a z drugiej podkreślał znaczenie podstawowych zasad prawa międzynarodowego, zwłaszcza suwerenności i integralności terytorialnej. Szybko też okazało się, że obiecana sobie wzajemnie przez obu przywódców na początku lutego „bezgraniczna przyjaźń” znalazła granice: Chiny powstrzymały się od udzielenia Rosji pomocy w sprzęcie wojskowym. Po drugie, rzecz wyglądała fatalnie od strony wizerunkowej. Chinom nie było do twarzy z takim sprzymierzeńcem w antyzachodniej ofensywie. Ideowo innej nie miały, ale w praktyce Rosja stawała się nieużyteczna, a nawet więcej – obciążeniem dla Chin. Jedyny pożytek, owszem, niebłahy, to możliwość kupowania od Rosji tanio jej surowców energetycznych oraz aktywniejszego wchodzenia w jej strefę wpływów w Azji Środkowej. Po trzecie, ugrzęźnięcie Rosji w Ukrainie było fatalnym sygnałem dla Pekinu w sprawie Tajwanu. Stało się wiadome, że Pekin musi odłożyć siłowe przyłączenie zbuntowanej wyspy *ad Kalendas Graecas*. Nie mógł już nawet nim straszyć Tajpej i Amerykanów. Waszyngton zresztą oświadczył, że w razie czego udzieli Tajwanowi pomocy. Wywołało to wściekłość w Pekinie, ale na tym się skończyło. Ważniejsze było jednak to, że spotykając się po raz pierwszy bezpośrednio w listopadzie, obaj przywódcy uzgodnili, iż wprawdzie USA i Chiny będą wobec siebie rywalami, ale rywalizacja ma się toczyć pokojowo i obie strony będą unikać między sobą zimnej wojny. Patrząc na rozwój sytuacji w Chinach, można powiedzieć, że tak jak Trump spadł Chinom z nieba, Xi spadł z nieba Ameryce⁴⁰.

Stosunek do rosyjskiej agresji ujawnił podziały i uruchomił pewne pręgrupowania w społeczności międzynarodowej. Wprawdzie w ONZ głosowania potępiające Rosję zyskiwały wyraźną większość, jednak jeśli chodzi

³⁹ J. Bielecki, „Koniec chińskiego cudu”, *Rz*, 28 września 2022 r.; K. Rudd, „The world according to Xi Jinping. What China’s ideologue in chief really believes”, *Foreign Affairs*, listopad-grudzień 2022 r. Obecna, jak się pisze, „kapitulacja” Pekinu przed covidem (umierają tysiące ludzi dziennie) też robi swoje. Zob. H. Ankenbrand, „Ausser Kontrolle”, *FAZ*, 7 stycznia 2022 r.

⁴⁰ B. Góralczyk, „Rosyjski ból głowy Pekinu”, *Rz* (Plus Minus), 9–10 kwietnia 2022 r.; M. Lubina, „Jak trwoga, to do Pentagonu” (rozmawiał S. Stodolak), *Dziennik Gazeta Prawna*, 26–28 sierpnia 2022 r.; A. Łomanowski, „Przyjaźń pełna uników”, *Rz*, 7 lipca 2022 r.; B. Lin, J. Blanchette, „China on the offensive”, *Foreign Affairs*, 1 sierpnia 2022 r.

o sankcje, to były one nakładane jedynie przez państwa zachodnie. Rosja Putina mogła liczyć na sympatię i zrozumienie wielu państw Afryki, Azji czy zwłaszcza Ameryki Łacińskiej (stąd m.in. zadziwiająca powściągliwość w podejściu do tej wojny ze strony papieża Franciszka). W wielu miejscach świata Putin był postrzegany jako polityk rzucający wyzwanie potędze USA, nierzadko wypominano przy tej okazji zachodnie interwencje w Iraku czy Libii. Zupełnie nie liczyły się w tym momencie wartości czy normy porządku międzynarodowego, które Moskwa tak otwarcie gwałciła, a których przestrzeganie leżało przecież w interesie wszystkich. Przywódcy krajów Afryki korzystali z usług Grupy Wagnera, która podobnie jak miejscowi odrzucała prawa człowieka. Można było odnieść wrażenie, że ze swoimi interesami takim ważnym państwom jak Turcja, Arabia Saudyjska, Indie czy Argentyna i Brazylia było bliżej do Rosji niż do Zachodu. Tylko pozornie mogły zadziwiać bliskie kontakty Moskwy i Teheranu; pozornie, oba kraje bowiem stały się w ostatnich latach krwawymi autokracjami. Iran został masowym dostawcą dla Rosji dronów, które siały śmierć i zniszczenie w Ukrainie. Dawał o sobie znać podział na kraje demokratyczne, których liczba się zmniejszała, i kraje autorytarne, których liczba rosła. Autokratyczny zwrot był szczególnie widoczny na Bliskim Wschodzie. Jaskrawym przykładem odchodzenia od liberalnego porządku międzynarodowego był powrót do władzy w Izraelu Benjamina Netanjahu, który stanął na czele najbardziej skrajnie prawicowego i religijnego rządu w tym kraju. Pisano, że Izrael pod względem politycznym upodabnia się do krajów swego sąsiedztwa, a co gorsza, stanie się politycznie prorosyjski (Netanjahu zawsze dobrze porozumiewał się z Putinem)⁴¹. Podjęta w lutym br. przez premiera Netanjahu próba ograniczenia niezależności sądownictwa wywołała wielkie demonstracje i doprowadziła kraj na skraj wojny domowej.

Globalnie obraz był bardziej złożony, oto bowiem w **Brazylii** nieoczekiwanie powrócił do władzy legendarny Lula, co jednoznacznie interpretowano jako ratunek dla demokracji w tym ważnym kraju, niezależnie od lewicowej i amerykosceptycznej orientacji tego polityka. Fiasko próby populistycznego puczu (styczeń 2023), wzorowanego na wydarzeniach w Waszyntonie (6 stycznia 2021 r.), nie tylko wzmocniło Lulę, lecz także było symboliczną porażką idei prawicowo-autorytarnej. Wojna Rosji ujawniła jednak szerszą niechęć do Zachodu, który mocno i zbrojnie stanął po stronie Ukrainy. Z kolei nawet słynne spotkanie na szczycie Szanghajskiej Organizacji Współpracy w Samarkandzie (wrzesień 2022), w którym wzięli udział przywódcy reprezentujący połowę ludności świata, nie poprawiło

⁴¹ P. Melly, „How Russia has outflanked Ukraine in Africa”, BBC News World, 22 czerwca 2022 r.; E. Mamedov, „The enemy of my enemy is my friend” (o związkach Iranu z Rosją), *IPS Journal*, 4 listopada 2022 r.; T.L. Friedman, „The Israel we knew is gone”, *NYT*, 4 listopada 2022 r.

pozycji Rosji, tylko Iran bowiem sprzedawał jej broń, a pozostali chętnie kupowali od niej surowce i towary po zaniżonych cenach. Na spotkaniu G-20 w Indonezji Rosję reprezentował jedynie Siergiej Ławrow, który nie mogąc słuchać krytyki pod adresem swego kraju, uciekł stamtąd już po pierwszym dniu szczytu i zostawił puste krzesło. Słabnięcie Rosji postanowiły wykorzystać kraje Azji Środkowej i Kaukazu, by rozluźnić jej kurtelę oraz zacieśnić związki z innymi partnerami (Turcją, Chinami, a nawet Unią Europejską). Istotnym nowym czynnikiem sytuacji geostrategicznej w Azji Wschodniej jest analogiczna do niemieckiej *japońska Zeitenwende* (według określenia Francisa Fukuyamy). Agresywna polityka Rosji oraz wzrost potęgi i ambicji Chin skłoniły władze w Tokio do skokowego zwiększenia wydatków na zbrojenia – z 1 do 2% PKB. W świetle japońskiego potencjału i zaawansowania technologicznego będzie to mieć wpływ na układ sił w tamtej części świata⁴².

Z pewnością wojna przyspieszyła w niektórych miejscach przebudowę geopolitycznej mapy świata, czemu będzie sprzyjać geopolityka surowców energetycznych spowodowana poleganiem na dostawach z Rosji lub odwrotnie, uniezależnianiem od niej, zwłaszcza przez rozwój odnawialnych źródeł energii. Przejściowo niestety wzrosło znaczenie węgla, którego mieszkańcy Ziemi spalili w ubiegłym roku więcej niż kiedykolwiek w przeszłości⁴³. Nawiązując zaś do tytułowej metafory, na początku 2023 r. można było jedynie widzieć, jakie efekty ma wojna Rosji dla poszczególnych regionów świata i problemów świata. Jednak „zobaczyć wszystkie kolory”, jak chciał La Fontaine, da się dopiero po pewnym czasie.

An overview of the international situation: Global and regional aspects

The Russian aggression against Ukraine, which in the Kremlin's mind was supposed to be nothing but a brief "special military operation", quickly turned out to be a protracted regular war between the nuclear power and its not-so-little neighbour. In the course of 2022, a "local war" has become a major international event and could be regarded as a global La Fontaine's carafe, i.e. a prism through which one could see the different colours (interest and emotions) of the world society. The war itself showed that Putin's calculations regarding Ukraine were a huge illusion, that Russia's military competence was lacking, and that its strategic

⁴² F. Fukuyama, „Japan's Zeitenwende”, *American Purpose*, 23 stycznia 2023 r.

⁴³ A. Łomanowski, „Rosja Putina coraz bardziej toksyczna”, *Rz*, 9 grudnia 2022 r.; J. Bielecki, „Zbawca Brazylii i urok chińskich pieniędzy”, *Rz* (Plus Minus), 5–6 listopada 2022 r.; A. Domosławski, „Lula z popiołów”, *Polityka*, 9 listopada 2022 r.; D. Yergin, „Nowa mapa świata” (rozmawiał J. Żakowski), *Polityka*, 23 marca 2022 r.; N. Zábóji, „Die Welt verbrennt so viel Kohle wie nie zuvor”, *FAZ*, 16 grudnia 2022 r.

culture was brutal (and based on the notion that sheer force should prevail). War crimes and crimes against humanity Russia has committed shocked many. Moscow was not able to reach the objectives Putin outlined in his speech on 24 February. Nuclear blackmail he put on the table at the very beginning has not worked so far, although this option cannot be totally excluded if the events get seriously bad for Russia. Ukraine, to the contrary, despite huge imbalance to its disadvantage (1:10), resisted the aggression surprisingly well. At the beginning of the Russian invasion it lost however part of its territory (some 15%) which can be difficult to regain. Both sides have suffered enormous losses. Ukraine has been able to resist aggression due to both modern and smart defence and unexpectedly large western support. Under American leadership, the West has shown resolve and readiness to face the Russian threat and to deliver great amounts of weaponry and intelligence needed to ensure Ukrainian survival. Alas, the rest of the world has either been hesitating, trying to do some business out of the war, or showing understanding and even sympathy to the Russian cause. In February 2023, the war has still been stagnating in a stalemate similar to the I World War frontlines.

Keywords: Russian aggression, strategic mistakes of Russia, Russian war crimes, heroic Ukrainian resistance, Western support for Ukraine, sanctions against Russia, indifference of the rest of the world

Słowa kluczowe: agresja Rosji, błędy strategiczne Rosji, zbrodnie wojsk rosyjskich, bohaterski opór Ukrainy, pomoc Zachodu dla Ukrainy, sankcje wobec Rosji, obojętność reszty świata

NATO: chrzest ognia po siedemdziesiątce

Kontekst strategiczny – *bellum ante portas*

W 2022 r. czynnikiem najmocniej warunkującym funkcjonowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego i określającym strategiczny kontekst jego działań była oczywiście tocząca się od 24 lutego w wyniku rosyjskiej agresji wojna w Ukrainie. Już przed wybuchem walk napięcie wokół Ukrainy, szybko rosnące wskutek rosyjskich posunięć eskalacyjnych (takich jak koncentracja wojsk przy ukraińskich granicach, ale też wysunięcie nieakceptowalnych dla NATO propozycji reform europejskiego ładu bezpieczeństwa)¹, skupiało znacznie mocniej niż w poprzednich latach uwagę sojuszników na problemach bezpieczeństwa europejskiego, zwłaszcza wschodniej części kontynentu. Niemniej rosyjski atak na Ukrainę stan ten pogłębił, przez co będący jego następstwem konflikt całkowicie zdefiniował działania NATO w ostatnim roku, zarówno z uwagi na jego bezprecedensową w okresie pozimnowojennym skalę i intensywność, jak i fakt, iż Rosja w zasadzie od początku widziała w nim – odrębna sprawa, czy zasadnie – formę rywalizacji faktycznej nie tylko z Ukrainą, lecz także z NATO, swego rodzaju „wojnę zastępczą” (*proxy war*) z Zachodem”.

Nie znaczy to, że w innych regionach całkowicie zanikły czynniki wpływające na funkcjonowanie Sojuszu i stanowiące z jego perspektywy wymagające uwagi wyzwania. Wysoce niestabilna pozostawała sytuacja na Bliskim Wschodzie (Syria, napięcia w Zatoce Perskiej, Afganistan po zwycięstwie talibów) i w Afryce Północnej (przede wszystkim Libia), a stale pogarszał się stan bezpieczeństwa – w jakiejś mierze zresztą z rosyjskiej inspiracji – w regionie Sahelu, zwłaszcza w mającym kluczowe znaczenie Mali. Narastała też – wzbudzająca poważny niepokój złożonością swych następstw nie tylko w Stanach Zjednoczonych, lecz także u pozostałych sojuszników – asertywność Chin. Niemniej nagłość, bezpośredniość

¹ Por. M. Madej, „NATO: pierwszy rok po Trumpie – wielkie nadzieje i rosyjska ‘próba ognia’”, *Rocznik Strategiczny 2021/22*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 106–113.

i intensywność zagrożeń oraz wyzwań dla NATO powstałych w konsekwencji wojny w Ukrainie zwyczajnie „przyćmiły” wszystkie pozostałe dotychczasowe problemy, nawet „chińskiemu wyzwaniu systemowemu” nadając – choć możliwe, że przejściowo – nieco inny niż dotąd charakter, skłaniały bowiem do rozpatrywania go w kontekście możliwego zacieśnienia chińsko-rosyjskiej współpracy oraz ewentualnych prób wykorzystania przez Pekin koncentracji NATO i USA na sytuacji w Europie do prób rewizji porządku międzynarodowego w regionie Pacyfiku, np. przez wrogie kroki wobec Tajwanu. Niewątpliwie też po zakończeniu obecności NATO i USA w Afganistanie i tym samym zmniejszeniu skali zaangażowania operacyjnego Sojuszu poza Europą (ograniczonego głównie do misji doradczej i antyterrorystycznej w Iraku) taka koncentracja na sprawach europejskich mogła dokonać się łatwiej. Szczęśliwie wszystkie te procesy zachodziły już po objęciu urzędu prezydenta USA w 2021 r. przez Joea Bidena, zdecydowanie bardziej niż jego poprzednik Donald Trump otwartego na (względnie) partnerską współpracę z sojusznikami, gdy wyraźnie i stosunkowo trwale – wbrew rosyjskim oczekiwaniom – poprawiły się relacje międzysojusznicze, służąc postawom kooperatywnym wewnątrz NATO i zwiększając jego spójność, choć oczywiście nie eliminując wszelkich tarć i napięć, np. w związku z utrzymującą się „turecką wyjątkowością”. Wyrazem tego było podjęcie w 2021 r. realnej dyskusji nad nową koncepcją strategiczną, którą planowano przyjąć na szczycie NATO w Madrycie w czerwcu 2022 r., Oznaczało to również jednak, że z najgłębszą destabilizacją obszaru euroatlantyckiego nie tylko od września 2001 r., lecz także od końca zimnej wojny, Sojusz mógł się zmierzyć bardziej gotowy do wspólnej odpowiedzi niż jeszcze rok czy dwa lata wcześniej.

Od wybuchu wojny do spotkania madryckiego – wsparcie Ukrainy i flanki wschodniej

Bezpośrednio po agresji rosyjskiej dość naturalnie wyłoniły się dwa główne obszary reakcji Sojuszu: wsparcie dla walczącej Ukrainy oraz wzmocnienie zdolności do odstraszenia i obrony przede wszystkim na wschodniej flance².

W kontekście pomocy Ukrainie sojusznikom szybko udało się uzgodnić stanowisko na płaszczyźnie politycznej – NATO natychmiast, po serii spotkań na wysokim szczeblu, w tym specjalnym „wirtualnym” szczycie organizacji (z udziałem Finlandii, Szwecji i UE) 25 lutego, jednoznacznie potępiło Rosję jako agresora i jedyną stronę odpowiedzialną za wybuch walk (Białoruś zaś za pomoc w ataku), uznając niezależność i integralność

² O działaniach NATO poprzedzających agresję i bezpośrednio po niej zob. ibidem, zwłaszcza s. 43–46 i 108–113.

terytorialną Ukrainy (w granicach z 2014 r.), a także wzywając Rosję do natychmiastowego zakończenia działań i deklarując gotowość do utrzymania z nią dialogu, opartego jednak na prawie i poszanowaniu podstawowych wartości³. NATO potwierdziło też aktualność deklaracji z Bukaresztu z 2008 r. o przyszłym członkostwie Ukrainy, niemniej w warunkach trwającego konfliktu nie odnosząc się do terminu akcesji. Równocześnie jednak jednoznacznie wykluczono możliwość bezpośredniego zaangażowania NATO w konflikt oraz ustanowienia – sugerowanego przez Ukrainę – nadzorowanej przez Sojusz strefy zakazu lotów, widząc w tym ryzyko wciągnięcia organizacji w walki i eskalacji konfliktu⁴. Wszystko to potwierdzono ponownie w oświadczeniu nadzwyczajnego szczytu Sojuszu w Brukseli 24 marca⁵.

Więcej rozbieżności pojawiało się w kwestiach skali i zakresu wsparcia Ukrainy w wymiarze operacyjnym, w tym przede wszystkim sprzętowym. Szybko, co prawda, uzgodniono – chcąc uniknąć zarzutu (nie tylko ze strony rosyjskiej propagandy, lecz także części państw pozaeuropejskich czy niektórych stronnictw w krajach członkowskich) bezpośredniego angażowania się w konflikt i jego eskalowania – model tej pomocy, w którym NATO jako całość oferuje, prócz politycznego (a w „dyskretnej formie” też m.in. wywiadowczego), wsparcie o charakterze nieuderzeniowym (*non-lethal*; np. opieka medyczna, paliwo, sprzęt łączności, leki, szkolenia, realizowane już w zresztą w niemalym stopniu od 2016 r. w ramach *Comprehensive Assistance Package*), ale transferów sprzętu wojskowego, w tym broni, poszczególni sojusznicy dokonują samodzielnie. Taka logika działania zapewne ułatwiła dostawy wyposażenia bojowego zarówno członkom od początku walk – a nawet przed ich wybuchem – skłonny przekazać Ukrainie broń czy szczególnie potrzebną amunicję (USA, Wielka Brytania, Polska i kraje bałtyckie, Czechy), jak i stopniowo decydować się na to państwom mniej przygotowanym (np. Portugalia i Belgia, mniejsi sojusznicy jak Albania czy Słowenia) lub początkowo sceptycznym (Włochy i Niemcy, Bułgaria)⁶. W pierwszych tygodniach dostawy obejmowały głównie wyposażenie osobiste żołnierzy, broń lekką i amunicję, ale też – wyjątkowo

³ *Statement by the North Atlantic Council on Russia's attack on Ukraine*, 25 lutego 2022 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192404.htm (dostęp: 21.03.2023).

⁴ Nie zmieniła tego – niekonsultowana z sojusznikami – zgłoszona przez Jarosława Kaczyńskiego (wówczas wicepremiera ds. bezpieczeństwa) podczas wizyty w Kijowie mglista propozycja utworzenia w Ukrainie misji pokojowej NATO („Kaczyński: Potrzebna jest misja pokojowa NATO na terenie Ukrainy”, 15 marca 2022 r., www.rp.pl/kraj/art35870991-kaczynski-potrzebna-jest-misja-pokojowa-nato-na-terenie-ukrainy) (dostęp: 23.03.2021).

⁵ *Statement by NATO Heads of State and Government*, 24 marca 2022 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm (dostęp: 23.03.2023).

⁶ Wyjątkiem były Węgry, konsekwentnie odmawiające przekazywania broni, a nawet jej transferu przez swoje terytorium. (L. Bayer, „Hungary refuses to allow weapons transit to

użyteczną w pierwszej fazie konfliktu – przenośną broń przeciwpancerną (np. pociski Javelin), z reguły pochodzącą bezpośrednio z zasobów państw NATO. W wypadku większych platform i systemów (pojazdy opancerzone i czołgi, sprzęt lotniczy, artyleria tradycyjna i raketowa, obrona powietrzna) zakres wsparcia ograniczały z jednej strony dostępność sprzętu nadającego się do natychmiastowego użycia w walce bez dodatkowych szkoleń (takie było przeważnie lepiej znane siłom ukraińskim wyposażenie poradzieckie), z drugiej zaś niechęć sojuszników – ponownie z obaw przed eskalacją – do dostarczania Ukrainie broni ofensywnej, zwłaszcza o większym zasięgu rażenia (część członków – Niemcy, ale początkowo również np. Hiszpania, Włochy czy Francja – ograniczała wsparcie wyłącznie do broni defensywnej)⁷. Niemniej stopniowo rozszerzano zakres wsparcia o większe platformy, acz ograniczając się do transferów przeważnie – choć nie tylko, jak dowodzi przekazanie polskich armatohaubic Krab czy francuskich Cesar – sprzętu poradzieckiego z arsenałów sojusznicznych⁸. Dostawy realizowano głównie przez Polskę, także dlatego, że dostępność innych szlaków ograniczał brak zgody Węgier na przewóz broni przez ich terytorium. Od kwietnia koordynacją pomocy sprzętowej dla Ukrainy zajmują się nie tylko struktury Sojuszu, lecz także powstała z inicjatywy USA i skupiająca też państwa spoza NATO *Ukraine Defense Contact Group* (UDCG, początkowo ok. 40, obecnie ponad 50 uczestników)⁹.

Ukraine”, Politico, 28 lutego 2022 r., www.politico.eu/article/hungary-foreign-minister-pekter-szijarto-weapon-transit-ukraine/) (dostęp: 23.03.2023).

⁷ Złożoność problemu i skalę obaw sojuszników przed uznaniem ich działań za prowokacyjne przez Rosję ukazuje marcowa debata wokół ewentualnego transferu na Ukrainę polskich (i słowackich) myśliwców Mig-29. Polska, chcąc spełnić ukraińską prośbę, proponowała jednak nie transfer bezpośredni, lecz uprzednie przekazanie samolotów do dyspozycji NATO, oczekując też (zwłaszcza że sygnalizowała to amerykańska administracja) adekwatnego uzupełnienia własnych sił nowym sprzętem. Ostatecznie jednak do transferu nie doszło (J. Sabak, „Dlaczego MiGi-29 nie mogą być szybko przekazane Ukrainie”, defence24.pl/technologie/dlaczego-migi-29-nie-moga-byc-szybko-przekazane-ukrainie-analiza, dostęp: 21.03.2023); problemy rodził też czasem wymóg zgody państwa producenta na reeksport broni, co np. opóźniło dostawy haubic niemieckiej produkcji z Estonii (C. Mills, „Military assistance to Ukraine since the Russian invasion”, House of Commons Research Briefing, 23 stycznia 2023 r., s. 31).

⁸ M.in. w kwietniu USA przekazały odkupione od Afganistanu (przed 2021 r.) helikoptery Mi-17, a Słowacja poradzieckie systemy przeciwraketowe S-300, od maja zaś dostawy czołgów T-72 i pochodnych potwierdziły Czechy (15) i Polska (łącznie od maja ok. 250). Część sojuszników (m.in. Norwegia, Dania, Niemcy) podjęła się też finansowania produkcji na potrzeby Ukrainy armatohaubic Zuzana (zmodernizowana konstrukcja czechosłowacka) na Słowacji (C. Mills, op. cit., s. 30, 43).

⁹ Spotkania, na których ustalano m.in. liczbę i rodzaj przekazywanego sprzętu, z uwzględnieniem ukraińskich oczekiwań i sojusznicznych możliwości, odbywały się od 16 kwietnia średnio co miesiąc w bazie Rammstein (A. Brzozowski, „Ramstein meeting gives birth to global ‘contact group’ to support Ukraine”, Euractiv, 27 kwietnia 2022 r., www.euractiv.com/section/

Mniej kontrowersji wzbudzało i sprawniej przebiegało wzmacnianie gotowości sił Sojuszu NATO na wschodniej flance. Zwiększanie ich liczebności (podobnie jak wojsk amerykańskich – o ok. 9 tys. – w wyniku niezależnych posunięć władz USA) rozpoczęto zresztą przed wybuchem walk, w pierwszych tygodniach wojny potwierdzając liczne deklaracje przywódców NATO, w tym prezydenta Bidena i sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga, o „niewzruszonym” (*ironclad*) charakterze zobowiązań sojuszniczych i gotowości do obrony „każdej piędzi” (*every inch*) terytorium NATO kontynuacją tych wzmocnień oraz decyzjami o uruchomieniu planów obronnych sojuszu, podniesieniu gotowości Sił Odpowiedzi NATO (NRF – 40 tys. żołnierzy) i przebazowaniu ich części bliżej Ukrainy, a także intensyfikacji patroli morskich i lotniczych na wschodniej flance¹⁰. Przeorganizowano uruchomione w 2016 r. inicjatywy Wzmocnionej (*Enhanced Forward Presence* – EFP) i Dostosowanej Wysuniętej Obecności (*tailored Forward Presence*), zatwierdzając na nadzwyczajnym szczycie NATO 24 marca utworzenie – oprócz czterech już istniejących w Polsce i krajach bałtyckich – kolejnych czterech międzynarodowych batalionowych grup bojowych na Słowacji i Węgrzech oraz w Bułgarii i Rumunii, co wraz z powiększeniem grup już wcześniej powołanych pozwoliło do połowy roku podnieść ich łączną liczebność z blisko 5 tys. do ok. 10 tys. żołnierzy. A że działaniom tym towarzyszyły dodatkowe rozmieszczenia wojsk i sprzętu przez poszczególnych sojuszników, zwłaszcza USA, obejmujące m.in. systemy przeciwrakietowe (np. niemiecko-holenderskie baterie Patriot na Słowacji i amerykańskie w Polsce), to do odbywającego się w końcu czerwca „regularnego” szczytu w Madrycie w ośmiu państwach wschodniej flanki znalazło się – nie licząc sił miejscowych – 30 tys. żołnierzy NATO, wspieranych w różnoraki sposób przez ok. 140 samolotów i 130 okrętów¹¹.

Zmiany sytuacji geostrategicznej w Europie w wyniku rosyjskiej agresji miały jeszcze jedną ważną konsekwencję, prowadząc do wzrostu zainteresowania akcesją do NATO Finlandii i Szwecji. Oba te państwa ściśle współpracowały z Sojuszem już wcześniej, zwłaszcza od 2014 r. zacieśniając kooperację polityczną i wojskową, dzięki czemu w wymiarze *stricte* militarnym były od pewnego czasu w zasadzie gotowe do członkostwa. Zważywszy na ich znaczący w skali regionu i nowoczesny potencjał obronny (w tym możliwości mobilizacyjne – do 280 tys. żołnierzy na czas wojny – zaledwie 5-milionowej Finlandii oraz zdolności działania Szwecji w cyberprzestrzeni)

defence-and-security/news/ramstein-meeting-gives-birth-to-global-contact-group-to-support-ukraine/) (dostęp: 23.03.2023).

¹⁰ Zob. „Agresja Rosji na Ukrainę – pierwsze dwa tygodnie wojny”, *Rocznik Strategiczny* 2021/22, op. cit., s. 43–44.

¹¹ „NATO Eastern Flank: Stronger defence and deterrence”, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/2203-map-det-def-east.pdf.

oraz położenie geostrategiczne (1340 km wspólnej granicy Finlandii z Rosją, możliwość uczynienia Bałtyku w wypadku ich akcesji niemalże „wewnętrznym morzem NATO”, także dzięki szwedzkiej zwierzchności nad Gotlandią), podnosiłyby one możliwości działania i bezpieczeństwo Sojuszu. Przeszkodą w szybkiej akcesji pozostawało dotąd stosunkowo niskie poparcie społeczne dla tego ruchu, ale po rosyjskiej agresji szybko urosło ono do poziomu 56% w Szwecji i aż 76% w Finlandii¹². W rezultacie szefowe rządów Finlandii (Sanna Marin) i Szwecji (Magdalena Andersson) złożyły oficjalne wnioski o członkostwo 18 maja. Zdecydowana większość Sojuszu odniosła się do tego przychylnie lub wręcz entuzjastycznie (m.in. USA, Wielka Brytania, Polska i Niemcy zapowiedziały gotowość wsparcia militarnego kandydatów w razie agresji Rosji nawet przed sfinalizowaniem procesu akcesyjnego). Jednak prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan jeszcze 13 maja zapowiedział sprzeciw wobec akcesji Finlandii, a zwłaszcza Szwecji, oskarżając je o wspieranie terroryzmu przez zgodę na funkcjonowanie na ich terytorium organizacji kurdyjskich oraz członków zwalczanego przez władze Turcji ruchu Hizmet Fethullaha Gülena. Władze tureckie potraktowały sprawę ewidentnie instrumentalnie, grożąc wetem głównie z uwagi na trudności wewnętrzne (odwrócenie uwagi społeczeństwa od kryzysu gospodarczego i gwałtownie rosnącej inflacji przed zaplanowanymi na 2023 r. wyborami prezydenckimi), chęć wymuszenia na sojusznikach, w tym USA, rezygnacji z wprowadzonych w reakcji na turecką interwencję w Syrii i zakup od Rosji systemów przeciwrakietowych S-400 w 2019 r. ograniczeń współpracy zbrojeniowej, a także zamiar budowy pozycji międzynarodowej potencjalnego „mediatora” w relacjach Zachodu i Ukrainy z Rosją¹³. Niemniej taka postawa Ankary wymagała zarówno od obu kandydatów, jak i Sojuszu (a zwłaszcza USA) podjęcia z nią rozmów z nadzieją na zmianę stanowiska jeszcze przed czerwcowym spotkaniem w Madrycie.

Szczyt w Madrycie – nowa strategia, przyszli sojusznicy

„Planowy” szczyt NATO w 2022 r. odbył się w Madrycie od 29 do 30 czerwca. Jego głównym osiągnięciem było przyjęcie nowej koncepcji strategicznej, zastępującej dotąd obowiązującą, już dwunastoletnią strategię lizbońską¹⁴.

¹² W. Lorenz, „Wpływ członkostwa Finlandii i Szwecji w NATO na bezpieczeństwo Sojuszu”, *Biuletyn PISM*, nr 94, 9 czerwca 2022 r.

¹³ A. Spancerska, „Turcja wobec członkostwa Szwecji i Finlandii w NATO”, *Biuletyn PISM*, nr 93, 8 czerwca 2022 r.

¹⁴ NATO 2022 *Strategic Concept*, 29 czerwca 2022 r., www.nato.int/strategic-concept/. W szybszym przyjęciu nowej koncepcji przeszkodziły czynniki wewnętrzne, zwłaszcza wzrost rozbieżności transatlantyckich za prezydentury Donalda Trumpa w USA, i gwałtowność zmian sytuacji międzynarodowej w ostatniej dekadzie, poczynawszy od kryzysu ekonomicznego 2008 r., przez kryzysy polityczne (m.in. w następstwie wojny w Ukrainie w 2014 r.) po

Najważniejsze zmiany względem poprzedniczki zaszły w zakresie analizy środowiska i hierarchii zadań NATO. Inaczej niż w strategii z Lizbony, w której sytuację w obszarze euroatlantyckim uznawano za dobrą, główne zagrożenia dla Sojuszu widząc w niestabilności regionów pozaeuropejskich oraz terroryzmie, nowy dokument wskazywał, iż to właśnie „obszar euroatlantycki nie pozostaje już w stanie pokoju” (pkt 6 Strategii) i to w nim pojawiło się „najpoważniejsze bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Sojuszu, jakim jest Rosja, dążąca do utworzenia stref wpływów i kontroli przez przymus, agresję i aneksję” (pkt 8). Taka ocena Rosji (w której jeszcze w 2010 r. widziano strategicznego partnera NATO) była oczywiście głównie wynikiem inwazji na Ukrainę, niemniej decydowały o tym także inne działania świadczące o rosyjskiej agresywności (zwłaszcza wobec Zachodu), w tym modernizacja potencjału nuklearnego, różnorakie działania hybrydowe z wykorzystaniem dezinformacji czy akcji w cyberprzestrzeni, destabilizowanie sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej oraz na dalekiej Północy.

Oprócz Rosji za zagrożenie dla Sojuszu uznano terroryzm, acz definiując go ogólnie, wręcz zdawkowo, podkreślając za to jego związki z aktywnością pozapaństwowych grup zbrojnych, transnarodowych lub wspieranych przez rządy, w rejonach o słabej władzy państwowej. Zapewne dlatego za szczególnie ważne wyzwanie uznano niestabilność południowego sąsiedztwa NATO, zwłaszcza Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i – w poprzednich strategiach pomijanego – Sahelu, wynikającą ze splotu czynników takich jak rozpad struktur państwowych, konflikty etniczne, konsekwencje zmian klimatu, wyzwania demograficzne i żywnościowe, które wszystkie ułatwiają zewnętrzną ingerencję (pkt 10–11).

Istotna okazała się ocena Chin w kontekście mapy wyzwań i zagrożeń dla NATO. Sojusz, zgodnie z przewidywaniami, po raz pierwszy w historii odniósł się do tego państwa w strategii bezpośrednio, uznając je za „systemowe wyzwanie” z uwagi na manifestowane globalne ambicje i prowadzoną politykę, z jednej strony wysoce nietransparentną, z drugiej zaś wiążącą się z modernizacją wojskową (w tym rozbudową zdolności nuklearnych) i konfrontacyjną retoryką, ale nade wszystko ze stosowaniem rozmaitych działań hybrydowych, w tym dezinformacyjnych i cybernetycznych, czy pogłębianiem i eksploatowaniem zależności ekonomicznych. Niepokój budziło też pogłębianie więzi Chin z Rosją. Równocześnie NATO wyrażało wolę „konstruktywnego zaangażowania” w relacje z Chinami, w tym – pod

wybuch pandemii COVID-19 i jej społeczno-ekonomiczne następstwa. Por. M. Madej, *Zamykające się okno możliwości: Polska i nowa koncepcja strategiczna NATO*, 22 grudnia 2020 r., www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/M.Madej_Komentarz_Polska-i-nowa-koncepcja-strategiczna-NATO.pdf (dostęp: 23.03.2023).

warunkiem wzajemności – pogłębianie ich transparenacji, niemniej przy zachowaniu jedności sojuszniczej i z poszanowaniem międzynarodowych norm, także dotyczących swobody żeglugi (pkt 13–14).

Poza tym wśród wyzwań bezpieczeństwa wskazano problemy wynikające z rozwoju technologii, w tym przede wszystkim tzw. nowych i przełomowych technologii (*emerging disruptive technologies* – EDT, takich jak sztuczna inteligencja, systemy autonomiczne czy 5G), cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej, erozji reżimów kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz zmian klimatu (pkt 15–19).

Drugą kluczową zmianą względem poprzedniej koncepcji była modyfikacja hierarchii zadań NATO. Choć formalnie wskazano w zasadzie te same co w strategii z Lizbony trzy główne misje Sojuszu – kolektywną obronę (teraz odstraszanie i obronę), zarządzanie kryzysowe (teraz zapobieganie kryzysom i zarządzanie nimi) oraz bezpieczeństwo kooperacyjne – to jednak faktycznie wyraźny prymat przyznano pierwszej z nich, omawiając ją znacznie obszerniej niż pozostałe. Już w samej nazwie zadania uwypuklono przy tym wagę efektywnego odstraszania i gotowości do obrony „każdej piędy” terytorium NATO. Mimo zachowania w tym względzie podejścia 360°, uznającego możliwość pojawienia się zagrożeń dla NATO z wielu kierunków, podkreślając m.in. dostosowanie do sytuacji bezpieczeństwa stosunku wojsk stacjonujących w rejonach aktualnie bardziej zagrożonych (*in-place forces*) i sił wzmocnienia, w połączeniu z zapowiedzią istotnego podniesienia poziomu gotowości potencjału NATO, pogłębienia jego reaktywności, szybkości przerzutu oraz interoperacyjności, adaptacji systemu dowodzenia, intensyfikacji szkoleń, zwłaszcza zaś z deklaracją zwiększenia liczby rozmieszczonego sprzętu i amunicji (tzw. *pre-positioning*), wyraźnie wskazano, iż obecnie to będzie koncentracja na wschodniej flance Sojuszu. Co ważne, jednoznacznie stwierdzono, iż za zagrożenie uruchamiające zobowiązania do zbiorowej obrony (art. 5 traktatu waszyngtońskiego) sojusznicy mogą uznać – każdorazowo oceniając je indywidualnie (*case by case*) – wrogie działania w cyberprzestrzeni, kosmosie czy o charakterze hybrydowym (pkt 25 i 27). Bardziej też stanowczo niż dotąd wskazano na znaczenie komponentu nuklearnego, w tym broni nuklearnej stacjonującej w Europie i programu *nuclear sharing* (pkt 29) dla zdolności odstraszających NATO. Dodatkowo za niezbędne dla efektywnego odstraszania i obrony uznano zwiększanie szeroko pojętej odporności państw NATO (*resilience*) na wszelkiego rodzaju wrogie oddziaływanie (pkt 26).

Symptomatyczne, że pozostałe główne misje NATO potraktowano mniej dokładnie, wręcz zdawkowo. W kontekście zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi podkreślono znaczenie zdolności do przewidywania ich występowania i możliwie wczesnego reagowania, wsparcia cywilnych

aspektów reagowania kryzysowego i działań pomocowych, rolę partnerów w operacjach reagowania kryzysowego NATO oraz wagę umacniania bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*), także we współpracy z UE i ONZ. W odniesieniu natomiast do bezpieczeństwa kooperatywnego potwierdzono aktualność polityki otwartych drzwi, wagę bezpieczeństwa państw aspirujących do NATO oraz współpracy z partnerami zwłaszcza z Bałkanów Zachodnich i rejonu Indo-Pacyfiku, szczególnie akcentując rangę i zakres współdziałania z UE, a także zwiększania odporności i reakcji na wyzwania z Chin, oraz zapowiadając uwzględnianie w funkcjonowaniu Sojuszu potrzeby przeciwdziałania zmianom klimatu.

Strategia nie zawiera zbyt wielu odniesień do narzędzi realizacji zadań Sojuszu (acz zaakcentowano konieczność pogłębiania konsultacji międzysojuszniczych oraz zapewnienia należytego finansowania organizacji, potwierdzając aktualność *Defense Investment Pledge* z 2014 r. – pkt 47–48). Skoncentrowano się w niej na redefinicji środowiska bezpieczeństwa i samych zadań NATO, bliżej o środkach realizacji mówiąc jedynie w kontekście odstraszania i obrony, gdzie wskazano na wagę utrzymania „odpowiedniego zestawu zdolności konwencjonalnych, nuklearnych i przeciwraketowych, uzupełnionych o potencjał do efektywnej reakcji w cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej” (pkt 20).

W Madrycie przyjęto więc dokument zwięzły i treściwy, czytelnie prezentujący intencje NATO oraz jego ocenę stanu globalnego środowiska bezpieczeństwa, mniej za to konkretny w wymiarze *stricto* operacyjnym, dotyczącym organizacji struktur Sojuszu czy metod i środków jego działania. Zważywszy jednak, iż kwestie te najszybciej podlegają zmianom i są przeważnie przedmiotem decyzji kolejnych szczytów organizacji oraz dokumentów sektorowych, treścią uzupełniających strategię, koncepcję z Madrytu właśnie w takim kształcie uznać można za dobre rozwiązanie na „wojenne czasy”.

Kontynuując działania podjęte w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie, a zarazem niejako inicjując implementację postanowień nowej strategii o wzmocnieniu sojuszniczych zdolności odstraszania i obrony, w Madrycie potwierdzono radykalne zwiększenie poziomu gotowości NATO do działania. Zgodnie z uzgodnionym tzw. Nowym Modelem Sił, liczebność sił wysokiej gotowości (tzn. zdolnych do akcji w ciągu miesiąca) zostanie w ciągu 2023 r. zwiększona z obecnych 40 tys. (Siły Odpowiedzi NATO) do 300 tys. (z czego 100 tys. ma być w pełni operacyjne już po 10 dniach), a w ciągu pół roku do decyzji o aktywacji sił w pełnej gotowości bojowej powinno być co najmniej 500 tys.¹⁵

¹⁵ *New NATO Force Model*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf (dostęp: 25.03.2023).

Potwierdzono kontynuację rozpoczętego już w marcu rozwoju Wysuniętej Obecności NATO (FP – cztery nowe grupy bojowe i stworzenie możliwości ich rozwinięcia w krajach bałtyckich do poziomu brygady) oraz dalsze rozmieszczanie sprzętu i amunicji (*pre-positioning*) umożliwiające szybkie rozwinięcie sił NATO w regionie¹⁶. Uzgodniono rozbudowę struktur dowodzenia i infrastruktury do przerzutu wojsk także dzięki zwiększeniu wspólnego budżetu NATO (choć szczegóły w tym względzie ustalone zostaną dopiero w 2023 r.). Wojska przekazywane pod dowództwo NATO mają być przy tym przypisane do obrony konkretnych państw (np. wojska Francji w Rumunii), co ułatwi – zwłaszcza dzięki intensyfikacji ćwiczeń – przygotowanie ich do działania z uwzględnieniem lokalnych warunków. W ramach bezpośredniego wsparcia Ukrainy przyjęto natomiast wzmocniony Wszechstronny Pakiet Pomocy (CAP), przewidujący kolejne dostawy wyposażenia nieuderzeniowego (np. środki rozpoznania i łączności) oraz paliwa, a także zintensyfikowanie szkoleń wojsk ukraińskich¹⁷.

Decyzją ważną w kontekście wyzwań powodowanych przez rozwój technologii (w tym EDT) było zainicjowanie Funduszu Innowacyjności NATO (1 mld euro na *start-ups* – obiecujące projekty we wczesnej fazie rozwoju) uzupełniającego uzgodniony rok wcześniej program rozwoju technologicznego DIANA (w Madrycie zatwierdzono określającą detale jego funkcjonowania Kartę)¹⁸. Zatwierdzono też plan wzmacniania zdolności NATO do działania w cyberprzestrzeni, po raz pierwszy przeprowadzając również dialog o następstwach zmian klimatu dla NATO i jego działań. Ponownie nie przyjęto natomiast – choć wcześniej zakładano, że nastąpi to jeszcze w 2021 r. – kolejnej, trzeciej już deklaracji NATO i UE o zakresie i sposobach współpracy mimo podkreślanej zarówno w koncepcji strategicznej, jak i komunikacie końcowym szczytu wagi wspólnych działań, szczególnie w zakresie rozwoju tzw. mobilności wojskowej czy bezpieczeństwa cyberprzestrzeni¹⁹. Za to dzięki podpisaniu

¹⁶ Uzupełniały to składane przy okazji szczytu deklaracje USA o dalszym wzmacnianiu obecności wojskowej w Europie, m.in. stałym rozmieszczeniu w Polsce części dowództwa V Korpusu, utrzymaniu rotacyjnej brygadowej grupy bojowej w Rumunii, zwiększonej obecności sił pancernych, specjalnych, lotniczych i obrony powietrznej w rejonie Bałtyku, zwiększeniu z 4 do 6 liczby niszczycieli stacjonujących w Hiszpanii, rozmieszczeniu 2 szwadronów F-35 w Wielkiej Brytanii i dodatkowych jednostek obrony powietrznej w Niemczech i Włoszech (FACT SHEET: *The 2022 NATO Summit in Madrid*, 29 czerwca 2022 r., pl.usembassy.gov/factsheet_nato_summit/) (dostęp: 23.03.2023).

¹⁷ Podobne wsparcie uzgodniono też wobec innych państw „podatnych na rosyjskie zagrożenie” w regionie – Gruzji, Mołdawii, a nawet Bośni i Hercegowiny (J. Dobber, T.C. Winter, *Historic NATO Summit in Madrid*, 1 lipca 2022 r., www.freiheit.org/germany/historic-nato-summit-madrid) (dostęp: 23.03.2023).

¹⁸ *NATO Launches innovation fund*, 30 czerwca 2022 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_197494.htm (dostęp: 23.03.2023).

¹⁹ *Madrid Summit Declaration*, 29 czerwca 2022 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm (dostęp: 23.03.2023).

w przeddzień szczytu przez Szwecję, Turcję i Finlandię trójstronnego memorandum, dotyczącego głównie zasad i zakresu ich współpracy w walce z terroryzmem (w tym odnośnie do ugrupowań kurdyjskich), możliwe było oficjalne zaproszenie Szwecji i Finlandii do członkostwa, a następnie, już po samym spotkaniu (5 lipca), formalne podpisanie przez nie oraz sojuszników protokołów akcesyjnych, z założeniem zakończenia procesów ratyfikacyjnych w ciągu roku²⁰.

Po szczycie – HIMARS-y i czołgi jadą na Ukrainę, Turcja wetuje

W świetle narastającego konfliktu w Ukrainie zrozumiałe jest, że wsparcie dla tego państwa pozostawało centralnym przedmiotem uwagi sojuszników. W wymiarze politycznym kluczowa była reakcja NATO na rosyjskie pseudoreferenda o zjednoczeniu z Rosją w czterech częściowo okupowanych przez nią obwodach Ukrainy (donieckim, ługańskim, chersońskim i zaporoskim; 23–27 września) oraz będącą ich następstwem deklarację prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego – niekonsultowaną z państwami zachodnimi – o woli przyspieszenia procesu akcesyjnego do NATO (30 września). Sojusz jeszcze przed rozpoczęciem pseudoreferendów w oświadczeniu Rady Północnoatlantyckiej (NAC; 22 września) jednoznacznie potępił je jako nielegalne, potwierdzając też brak uznania dla nabytków terytorialnych uzyskanych w Ukrainie siłą od 2014 r. Równocześnie jednak deklarację Zełenskiego pozostawiono – co zrozumiałe, zważywszy na toczące się wciąż walki w Ukrainie – bez formalnej odpowiedzi, widząc w niej raczej gest polityczny skierowany do Rosji, zrywający z wcześniejszymi sugestiami Kijowa o dopuszczalności „opcji neutralnej” jako kroku w stronę porozumienia pokojowego²¹.

Formą wsparcia przede wszystkim politycznego była też odpowiedź Sojuszu na pojawiające się w zasadzie od początku konfliktu, ale nasilone po

²⁰ *Trilateral Memorandum*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220628-trilat-memo.pdf (dostęp: 23.03.2023). Niezależnie od memorandum do przełomu w negocjacjach przyczyniła się amerykańska zapowiedź zgody na wznowienie współpracy zbrojeniowej z Turcją, w tym dostaw samolotów bojowych (zawieszonych w reakcji na jej trwające od 2019 r. zakupy systemów przeciwrakietowych S-400 od Rosji) („At a glance: Outcome of the Madrid NATO Summit”, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733604/EPRS_ATA\(2022\)733604_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733604/EPRS_ATA(2022)733604_EN.pdf), dostęp: 23.03.2023).

²¹ *Statement by the North Atlantic Council on the so-called “referenda” in parts of Ukraine*, 22 września 2022 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_207558.htm (dostęp: 21.03.2023). Warto zaznaczyć, że 2 października dziewięć państw Europy Środkowo-Wschodniej (m.in. bez Węgier i Bułgarii) oraz – w odrębnym oświadczeniu – Kanada oficjalnie poparło ukraińską prośbę (S. Pifer, „Ukraine’s top NATO priority should be weapons, not fast-track membership”, 6 października 2022 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-top-nato-priority-should-be-weapons-not-fast-track-membership/, dostęp: 23.03.2023).

pseudoreferendach i w chwilach sukcesów Ukraińców na froncie (wrzesień–październik) rosyjskie groźby użycia broni jądrowej. NATO w reakcji nie stawiało sił jądrowych w podwyższonej gotowości (choć nie rezygnowało też np. z corocznych ćwiczeń potencjału odstraszania nuklearnego „Steadfast Noon” w październiku), ale przedstawiciele Sojuszu, a zwłaszcza USA (w tym prezydent Biden), jasno deklarowali, że ewentualne użycie takiej broni przez Rosję spotka się z „katastrofalnymi konsekwencjami” (co nie musiało jednak oznaczać odpowiedzi nuklearnej)²².

Natomiast w wymiarze *stricto* operacyjnym zachowano model pomocy, w którym NATO koordynowało działania sojuszników (także przez UDCG) i świadczyło pomoc niebojową (dane wywiadowcze, szkolenia, wyposażenie cywilne i ochronne), ale broń i wyposażenie bojowe sojusznicy przekazywali samodzielnie. Zmiany sytuacji na froncie skłaniały sojuszników do stałego rozszerzania zakresu realizowanych dostaw i możliwości bojowych przekazywanego sprzętu. Od czerwca w walkach uczestniczyły m.in. dostarczone przez USA zestawy artylerii rakietowej HIMARS, istotnie zwiększając możliwości zaczepne sił ukraińskich. W kolejnych miesiącach, w związku ze zmianą strategii Rosji, koncentrującej się na ostrzale rakietowym i lotniczym miast oraz infrastruktury krytycznej Ukrainy, zwiększano dostawy sprzętu obrony powietrznej (acz na transfer systemu Patriot USA zdecydowały się dopiero w styczniu 2023 r.), ale też – np. w ramach programu CAP – paliwa i generatorów prądotwórczych. Od września jednak, z jednej strony w następstwie sukcesów wojsk Ukrainy pod Charkowem (wrzesień) oraz Chersoniem (październik), z drugiej uwidocznionych równocześnie ograniczeń ich możliwości ofensywnych, między sojusznikami narastała debata o dostawach broni o większym zasięgu (pozwalającej też – co budziło opór części sojuszników, w tym Niemiec i Francji, z obawy przed eskalacją konfliktu – razić cele w Rosji, np. samoloty czy rakiety o zasięgu powyżej 100 km), a także zachodniego sprzętu pancernego, nowocześniejszego od dotąd przekazywanego. Najintensywniej dyskutowano o czołgach Leopard (projektowanych z myślą o walce z czołgami T-72 i pochodnymi), produkowanych przez Niemcy, ale posiadanych też przez wiele państw europejskich i Kanadę. Niemieckie władze długo się temu sprzeciwiały mimo presji ze strony części sojuszników deklarujących gotowość transferu – niemożliwego jednak bez zgody producenta – własnych leopardów (np. Polska, ale też Hiszpania, Kanada czy Finlandia). Ostatecznie jednak 25 stycznia 2023 r., po zapewnieniu przez USA, że dostarczą one Ukrainie – w perspektywie roku – 31 czołgów Abrams M1, kanclerz Olaf Scholz ogłosił przekazanie 14 leopardów na

²² A. Kacprzyk, „Rosja grozi Ukrainie bronią jądrową”, *Biuletyn PISM*, nr 158, 10 października 2022 r.

Ukrainę, umożliwiając tym podobne działania innych sojuszników, a zarazem symbolicznie niejako otwierając drogę do transferów jeszcze bardziej zaawansowanych systemów²³.

W kontekście wzmacniania wschodniej flanki w drugiej połowie roku kontynuowano działania zainicjowane bezpośrednio po wybuchu walk i zatwierdzone w Madrycie. Postępowało formowanie nowych grup batalionowych w ramach Wysuniętej Obecności (FP), choć tylko w wypadku „bułgarskiej” oficjalnie ogłoszono do końca roku pełną gotowość operacyjną. Natomiast wzmacnianie grup utworzonych jeszcze w 2016 r. w krajach bałtyckich ukazało skalę trudności w realizacji zapowiedzianego w Madrycie celu ich zwiększenia do poziomu brygad – z jednej strony brak, zwłaszcza w krajach bałtyckich, najprawdopodobniej aż do 2026 r. odpowiedniej infrastruktury do przyjęcia dodatkowych sił, z drugiej zaś niską gotowość państw ramowych poszczególnych grup bojowych do rozmieszczenia w pełni ukompletowanych formacji tej wielkości. Dlatego na razie rozmieszczane będą tam jedynie dodatkowe pododdziały sił NATO²⁴. Intensywne wykorzystywanie przez Rosję w Ukrainie ostrzałów raketowych i z użyciem dronów potwierdziło wagę silnej obrony powietrznej na wschodniej flance. Skłoniło to w październiku 14 sojuszników oraz Finlandię – z chcącymi uwolnić się od opinii „hamulcowego” pomocy dla Ukrainy i rozwoju zdolności odstraszenia na wschodzie NATO Niemcami jako liderem – do uruchomienia programu *European Sky Shield Initiative*, służącego budowie europejskiego systemu obrony przeciwrakietowej dzięki wspólnym zakupom sprzętu i tym samym wzmocnieniu zintegrowanego systemu obrony powietrznej NATO. Prócz tego kontynuowano rozmieszczanie systemów przeciwrakietowych już posiadanych przez Sojusz w państwach wschodniej flanki, acz na tym tle doszło do raczej niespodziewanego zgrzytu po tym, jak w reakcji na niemiecką propozycję skierowania baterii Patriot do Polski władze w Warszawie, po początkowo pozytywnym przyjęciu, zasugerowały wysłanie jej na Ukrainę. Nie tylko Niemcy, ale też USA i struktury Sojuszu odniosły się do tego chłodno, wskazując na związaną z takim działaniem groźbę bezpośredniego zaangażowania wojsk NATO w konflikt (niezależnie od późniejszej

²³ W lutym Niemcy ogłosiły zwiększenie liczby przekazywanych leopardów do ok. 90 (ale do końca 2023 r.), po kilkanaście zdecydowały się przekazać m.in. Polska, Hiszpania, Finlandia, Norwegia, a Kanada już w lutym zaczęła ich faktyczną wysyłkę. Por. C. Mills, op. cit.

²⁴ M.in. Wielka Brytania (państwo ramowe grupy „estońskiej”) obecnie nie ma ani jednej w pełni ukompletowanej brygady sił lądowych zdolnej stacjonować poza granicami, a Niemcy (państwo ramowe na Litwie) będą taką dysponowały w 2023 r. (ale będzie ona stanowić trzon sił VJTF NATO). Zob. J. Tarociński, J. Gotkowska, „Oczekiwanie a rzeczywistość: brygady NATO w państwach bałtyckich”, *Analizy OSW*, 6 grudnia 2022 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-12-06/oczekiwania-a-rzeczywistosc-brygady-nato-w-panstwach-baltyckich (dostęp: 21.03.2023).

decyzji o przekazaniu takich baterii Ukrainie, ale do obsługi przez żołnierzy ukraińskich, nie NATO)²⁵.

Niemiecka propozycja dla Polski w sprawie Patriotów była pochodną incydentu, do którego doszło w położonym przy granicy polsko-ukraińskiej Przewodowie, gdzie 15 listopada w wyniku uderzenia pocisku raketowego zginęły dwie osoby. Był to swoisty test reakcji NATO na możliwość przeniesienia się walk na terytorium sojusznicze – ostatecznie po szybko przeprowadzonych konsultacjach i wymianie danych wywiadowczych jeszcze tego samego dnia uznano, iż incydent był wynikiem przypadkowego trafienia w polskie terytorium ukraińskiego pocisku przeciwraketowego, wystrzelonego w reakcji na rosyjski atak raketowy na cele przygraniczne w Ukrainie.

Wreszcie za element rozwoju budowy odporności Sojuszu na zagrożenia, a nawet zdolności w zakresie odstraszenia i obrony, zwłaszcza na wschodniej flance, należy uznać osiągnięcie we współpracy NATO z UE, jakim było przyjęcie ostatecznie 10 stycznia 2023 r. trzeciej już wspólnej deklaracji o współpracy. Oprócz bowiem podkreślenia wspólnej dla obu struktur oceny zagrożeń i wyzwań ze strony odpowiednio Rosji i Chin oraz prymatu NATO w sferze zbiorowej obrony wskazywała ona szczególnie ważne dziedziny współpracy (m.in. mobilność wojskowa, walka z dezinformacją, ochrona infrastruktury krytycznej i przestrzeni kosmicznej) i zachęcała członków UE spoza NATO i NATO spoza UE (co dotąd często było problemem) do włączania się do inicjatyw Sojuszu i Unii²⁶.

Niestety, z trudnością postępowała finalizacja procesu rozszerzenia o Szwecję i Finlandię. Co prawda już do października ratyfikacji lipcowych protokołów akcesyjnych dokonało 28 sojuszników, niemniej zwlekały z tym Turcja i Węgry. W obu przypadkach decydowała o tym przede wszystkim polityka wewnętrzna. Prowadzone w ramach czerwcowego trójstronnego memorandum negocjacje turecko-szwedzko-fińskie w sprawie oczekiwanej przez Turcję współpracy w walce z terroryzmem (co dla Ankary oznaczało zwłaszcza zgodę państw nordyckich na ograniczenia działalności organizacji emigrantów kurdyjskich – znacznie liczniejszych w Szwecji – a nawet wydanie osób objętych prawem azylu i żądania ograniczenia wolności słowa oraz krytyki prasowej) do końca roku nie przyniosły istotnych rezultatów, do czego mocno przyczyniała się chęć wygrania nacjonalistycznych

²⁵ M. Świerczyński, „Niemieckie systemy Patriot jednak w Polsce?”, *Polityka*, 6 grudnia 2022 r., www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2192802,1,niemieckie-systemy-patriot-jednak-w-polsce-pis-zaczyna-wyprowadzac-koze.read (dostęp: 21.03.2023). Ostatecznie Polska przyjęła ofertę, a baterię z Niemiec rozmieszczono w grudniu.

²⁶ Wspólna deklaracja o współpracy UE-NATO, 10 stycznia 2023 r., www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/ (dostęp: 21.03.2023).

nastrojów przez prezydenta Erdoğan przed majowymi wyborami prezydenckimi. Dlatego też gdy 23 stycznia podczas antytureckiej demonstracji w Szwecji doszło m.in. do spalenia Koranu (przez członka duńskiej antymuzułmańskiej partii Twardy Kurs), Turcja jeszcze usztywniła stanowisko, a negocjacje ze Sztokholmem zostały (obustronnie) zawieszone. Z Ankary – ale nie tylko – popłynęły wówczas sugestie gotowości do przyjęcia Finlandii wcześniej, przed rozwiązaniem sporu ze Szwecją. To ostatnie zaś, zważywszy na nastroje społeczne (opór 90% społeczeństwa przeciw szwedzkiej kandydaturze) i nadchodzące wybory, raczej nie nastąpi przed majowym głosowaniem. Niejako w cieniu tureckiego weta sprzeciw wobec rozszerzenia podtrzymywały – zależne gospodarczo od Rosji i zbliżające się do autorytaryzmu – Węgry, twierdząc, iż działanie to (jak i ogólnie polityka otwartych drzwi) stanowi prowokację wobec Rosji, oraz regularnie przekładając datę ratyfikacji. Powszechnie uważa się jednak, że w razie zgody Turcji opór Węgier zostanie szybko przełamany²⁷.

NATO prowadziło też działania mniej powiązane z walkami w Ukrainie. Kontynuowano zaangażowanie operacyjne na Bałkanach, Bliskim Wschodzie i Morzu Śródziemnym. Aktywności Sojuszu wymagała zwłaszcza sytuacja w Kosowie, gdzie w sierpniu, a następnie w grudniu doszło do rozruchów i blokad dróg przez ludność serbską w proteście przeciw wdrażaniu – już w 2021 r. odwołanemu w wyniku jej presji – zakazu użycia serbskich tablic rejestracyjnych w zdominowanych przez Serbów gminach na północy kraju oraz wyborom uzupełniającym do – opuszczanych przez serbskich przedstawicieli – władz lokalnych. Siły KFOR (3747 żołnierzy) zostały zaangażowane (co ciekawe, wniosowała o to też Serbia na mocy rezolucji RB ONZ nr 1244) w utrzymywanie bezpieczeństwa i znoszenie blokad, ale mediacje prowadzące do rozwiązania – nadal jedynie niepełnego – kwestii spornych były jednak dziełem dyplomacji UE i USA²⁸. Rutynowo przebiegały natomiast pozostałe misje Sojuszu – w Iraku (doradczo-szkoleniowa NMI oraz antyterrorystyczna w ramach udziału NATO w Globalnej Koalicji przeciw ISIS) i na Morzu Śródziemnym („Sea Guardian”). Mając na względzie zwłaszcza wyzwania stanowione przez Chiny, zgodnie ze strategią przyjętą w Madrycie, intensyfikowano współpracę z partnerami z regionu Pacyfiku (Japonia, Korea Południowa, Nowa Zelandia i Australia), zarówno na płaszczyźnie politycznej (otwarcie misji Korei Południowej przy NATO w listopadzie, wizyta sekretarza generalnego w Korei i Japonii w styczniu

²⁷ „When will Sweden and Finland join NATO? Tracking the ratification process across the Alliance”, 27 stycznia 2023 r., www.atlanticcouncil.org/commentary/trackers-and-data-visualizations/when-will-sweden-and-finland-join-nato-tracking-the-ratification-process-across-the-alliance/ (dostęp: 21.03.2023)

²⁸ F. Bryjka, T. Żornaczuk, „Kolejna eskalacja sporu na północy Kosowa”, *Biuletyn PISM*, nr 197, 19 grudnia 2022 r.

2023 r., już zwyczajowy udział partnerów pacyficznych w części spotkań wyższych ciał decyzyjnych NATO, w tym NAC), jak i techniczno-operacyjnej (udział sił Australii w misji „Sea Guardian”, ćwiczenia flot NATO i Japonii na Morzu Śródziemnym)²⁹. Także w zgodzie ze wskazaniem nowej koncepcji strategicznej czyniono postępy w kwestiach związanych z rozwojem nowych przełomowych technologii (EDT), m.in. tworząc w październiku decyzją ministrów obrony specjalną Radę Zarządzającą (Review Board) odpowiedzialnym rozwojem i wykorzystaniem sztucznej inteligencji (AI) oraz przyjmując Plan wdrażania technologii autonomicznych i Zasady polityki w zakresie nadużycia danych (*data exploitation*)³⁰.

*

W następstwie wojny w Ukrainie NATO przechodzi prawdziwy test determinacji i konsekwencji w działaniu. Co ważne, jego wynik jest do tej pory co najmniej zadowalający. Zwłaszcza w sferze politycznej NATO, mimo w pewnej mierze obstrukcyjnych postaw Turcji i Węgier, manifestuje dużą, a co istotne – wraz z trwaniem konfliktu rosnącą – jedność wokół nie tylko umacniania zdolności do odstraszenia i obrony obszaru sojuszniczego, lecz także potrzeby stałego i znaczącego wsparcia Ukrainy z zamiarem nie tyle zapobieżenia jej klęsce, ile umożliwienia czegoś bliższego zwycięstwa. Nie gubi przy tym – co liczy się zwłaszcza dla Waszyngtonu – szerszej perspektywy, prezentując coraz bardziej spójne i dopracowane stanowisko także wobec wyzwania chińskiego i problemów stanowionych przez nowe przełomowe technologie czy zmiany klimatu. Niewątpliwie też organizacji służy odbudowa przywódczej roli USA, które z czynnika jeszcze niedawno faktycznie osłabiającego jedność Sojuszu stały się na powrót – i oby nie chwilowo – jego zwornikiem i akceptowanym liderem, skłonny ponosić wiążący się z tym ciężar.

Zarazem ostatni rok uwidocznił też istotne słabości potencjału obronnego NATO, będące wynikiem zarówno długoletniej nadmiernej koncentracji na działalności ekspedycyjnej, jak i zwykłych zaniedbań w utrzymywaniu części zdolności bojowych, czego najlepszym dowodem szybko topniejące wraz z dostawami dla walczącej Ukrainy rezerwy amunicji i sprzętu bojowego, nade wszystko zaś istotne ograniczenia możliwości szybkiego ich odtwarzania przez zwiększenie produkcji nie tylko w Europie, ale nawet w USA. Tymczasem ostatnie wydarzenia wyraźnie wskazują, iż NATO

²⁹ „Relations with Asia-Pacific partners”, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm (dostęp: 21.03.2023). Co istotne, pacyficzni partnerzy (z wyjątkiem Korei) włączyli się we wsparcie sprzętowe Ukrainy, a Australia i Nowa Zelandia także w organizowane przez NATO szkolenia.

³⁰ „Emerging and disruptive technologies”, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_184303.htm (dostęp: 21.03.2023).

czeka okres wymagający zarówno politycznej siły i wytrwałości, jak i zwyczajnie trwale zwiększonych nakładów finansowych. Choć postępy w realizacji obietnic złożonych w Walii w 2014 r. w sprawie podnoszenia nakładów na obronność (tzw. DIP) są znaczące, to jednak części członków, w tym tak istotnym jak Niemcy czy Włochy, nie uda się osiągnąć oczekiwanego pułapu 2% PKB w 2024 r., a dodatkowo zwiększane nakłady nierzadko służyć będą bardziej odtworzeniu dotąd posiadanego potencjału, a nie jego rozwojowi. Faktyczna konfrontacja z Rosją na ukraińskich polach musi zaś kosztować, podobnie jak trwale (bo konieczne zapewne nawet po zakończeniu walk w Ukrainie) utrzymywanie wyższej gotowości do odstraszenia i obrony na wschodzie Europy. Co więcej, nawet względnie szybki i jednoznaczny sukces w rywalizacji z Rosją nie musi wcale oznaczać „odprężenia” i nie da możliwości ograniczania wydatków. Wyzwanie chińskie bowiem również wiąże się z istotnymi nakładami, przeznaczanymi przy tym na rozwój innego rodzaju zasobów (np. morskich czy kosmicznych) niż te, których wymagają strategiczne realia w Europie. NATO wchodzi więc w wymagający czas, choć na razie wciąż zachowując energiczny krok.

NATO: Trial by fire in its seventies

The article discusses NATO's functioning in 2022. It opens with a presentation of the strategic context of NATO, set primarily by the war in Ukraine, started by the Russian invasion. In the second section, NATO's main actions are discussed in the period between the war's outbreak and the Madrid Summit, including the Alliance's assistance to Ukraine, actions intended to strengthen NATO Eastern Flank as well as the initiation of talks on accession of Sweden and Finland. What is more, the results of the Madrid Summit are analyzed, particularly the content of the New Strategic Concept adopted at the meeting. The last section presents NATO's functioning after the Madrid Summit, focusing on the continued assistance to Ukraine, the Allies' response to Russian nuclear threats, further strengthening of NATO deterrence and defense capabilities, as well as on the difficulties in the Sweden and Finland accession process, caused primarily by Turkish opposition. In conclusion the results of NATO's activities in 2022 are assessed and a snapshot of a possible course of future evolution of the cooperation between allies is offered.

Keywords: Russia, Ukraine, Madrid, Turkey/Turkiye, Sweden, Finland, new strategic concept, war in Ukraine, deterrence and defense, NATO Eastern Flank, NATO enlargement

Słowa kluczowe: Rosja, Ukraina, Madryt, Turcja, Szwecja, Finlandia, nowa koncepcja strategiczna, wojna w Ukrainie, odstraszenie i obrona, wschodnia flanka NATO, rozszerzenie NATO

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2022 r.: systemowe słabości i wojenny zwrot na wschód

Kontekst strategiczny

Na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) w 2022 r. najmocniej wpływała, co oczywiste, rosyjska inwazja na Ukrainę i jej konsekwencje. Z perspektywy UE był to szczególnie głęboki szok strategiczny. Nastąpił w czasie, w którym Unia miała na nowo określić swój poziom ambicji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności przez przyjęcie przygotowywanego od 2020 r. Kompas Strategicznego. Co więcej, wojna dotyczyła wschodniego sąsiedztwa, które przez całe lata kształtowania WPBiO było dla UE swoistym tabu – poza nielicznymi operacjami cywilnymi (EUBAM na granicy Ukrainy i Mołdawii, EUMM w Gruzji, EUAM w Ukrainie) całe instrumentarium WPBiO rozwijane było niejako z założenia z myślą (nawet jeśli formalnie wprost tego nie artykułowano) o południowym sąsiedztwie Unii. Co chyba jednak najważniejsze, wojna obnażyła słabości koncepcji europejskiej autonomii strategicznej. Od pierwszych dni inwazji to zaangażowanie Stanów Zjednoczonych wyznaczało ramy polityki Zachodu wobec konfliktu (zarówno w sensie samej decyzji o wsparciu dla Ukrainy, jak i tegoż wsparcia ograniczeń), a w kontekście dyskusji o możliwej eskalacji Rosji przeciwko NATO amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa dla Europy, wzmocnione szybkim rozmieszczeniem dodatkowych sił (do poziomu ponad 100 tys. żołnierzy, najwyższego od 2005 r.), zyskiwały bardzo namacalny wymiar.

Duże znaczenie dla WPBiO miała też jednak postępująca już kolejny rok destabilizacja na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej i w Sahelu. W regionach tych nasilały się – częściowo z inspiracji rosyjskiej i chińskiej – wyraźnie niechętnie UE, zwłaszcza zaś Francji, tendencje w polityce władz państwowych i nastrojach lokalnych elit politycznych i biznesowych. Powodowało

to, że środowisko, w którym działała zdecydowana większość cywilnych i wojskowych misji UE, stawało się coraz mniej przyjazne. Najjaskrawszym tego przejawem było wygaszanie, a wreszcie „ciche” zakończenie w listopadzie 2022 r. francuskiej operacji wojskowej „Barkhane” w Sahelu. Prowadzona od 2013 r. i przez lata przedstawiana przez francuskie władze jako sztandarowy przykład obrony europejskich interesów w południowym sąsiedztwie UE dobiegła końca zarazem w chwili, gdy Francja zaprezentowała nową strategię obronną, zakładającą raczej wspieranie chcących tego partnerów afrykańskich szkoleniami, sprzętem i danymi wywiadowczymi niż samodzielnie zaangażowanie wojskowe¹.

Na problemy w sąsiedztwie nakładały się rosnące napięcia z Chinami, za co odpowiadała w dużym stopniu ich postawa po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Odebrana została w Europie jako oportunistyczna i obliczona na czerpanie korzyści (ekonomicznych i politycznych) z zaostrzającego się konfliktu Rosji z Zachodem. Niemniej część krajów Unii (np. Niemcy) utrzymywała, że współzależności – gospodarczych, technologicznych itp. – z Chinami nie da się istotnie zredukować, a więc celem powinna być raczej budowa odporności na próby ich wykorzystywania przez Chiny (jak i na intencjonalne chińskie działania przeciwko UE, np. dezinformację i propagandę). To z kolei bezpośrednio przekładało się na myślenie o zakresie zadań dla WPBiO – wzmacniało koncentrację na niewojskowych wymiarach tej polityki (i koncepcji autonomii strategicznej UE, coraz częściej definiowanej w kategoriach budowy niezależności od zagranicznych surowców i technologii).

Spośród czynników wewnętrznych, wywołanych jednak rosyjską inwazją, najistotniejszy dla WPBiO był zwrot w polityce Niemiec. Zadeklarowany przez kanclerza Olafa Scholza w przemówieniu 27 lutego, a więc w bezpośredniej reakcji na inwazję, oznaczał zmianę fundamentalnych założeń niemieckiej polityki bezpieczeństwa (określono go jako *Zeitenwende*, z.j. niem. „przełom epok, punkt zwrotny”). W odniesieniu do Rosji Scholz przyznał, że jej celem jest odbudowa imperium, i zapowiedział, że z reżimem Władimira Putina nie będzie możliwe budowanie wspólnego bezpieczeństwa w Europie (choć z Rosją, w domyśle: po ewentualnej zmianie politycznej, już tak). Najważniejsza była jednak konsekwencja takich ocen – deklaracja o radykalnym w przypadku Niemiec zwiększeniu wydatków obronnych do poziomu 2% PKB (w postaci 100 mld euro jednorazowego „zastrzyku”) i zapowiedzi daleko idącej rozbudowy zdolności wojskowych Bundeswehry. Niemcy potwierdzały też gotowość do obrony swych wschodnich sąsiadów przed Rosją i zachęcały ich do zacieśniania współpracy wojskowej. Z perspektywy WPBiO nowe niemieckie priorytety (szczególnie że

¹ *National Strategic Review 2022*, 9 listopada 2022 r., www.sgdsn.gouv.fr/ (dostęp: 26.03.2023).

osadzone mocno w europejskim, a nie transatlantyckim kontekście, co kanclerz Scholz podkreślał) oznaczały dalsze osłabienie prezentowanego głównie przez Francję nurtu myślenia o WPBiO w kategoriach budowy autonomii strategicznej i samodzielnych operacji zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie.

Wszystkie te czynniki stworzyły w 2022 r. diametralnie inne niż w latach poprzednich warunki dla debaty o dalszym rozwoju WPBiO, opracowywania i wdrażania reform tej polityki oraz dla wykorzystywania przez UE narzędzi z tej dziedziny.

Kompas Strategiczny – z dużej chmury mały deszcz

Z chwilą gdy wojska rosyjskie przekroczyły granicę z Ukrainą, stało się jasne, że ustalone priorytety WPBiO na 2022 r. nie będą przystawały do nowej rzeczywistości strategicznej w Europie. Dotyczyło to w szczególności Kompas Strategicznego, który miał przecież wyznaczyć ramy aktywności Unii w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności na następne lata. Gdy pod koniec lutego w zasadzie trwało już redagowanie ostatecznej wersji tego dokumentu, rosyjska inwazja na Ukrainę z dnia na dzień zdezaktualizowała dużą część uzgodnionego tekstu, który opierał się na analizie środowiska bezpieczeństwa jeszcze z 2020 r.² Pojawiły się głosy, że wobec niepewności dalszego przebiegu wojny przyjęcie Kompas należy przesunąć. Niemniej Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josep Borrell oraz część państw członkowskich UE (przede wszystkim prezydencja francuska) nalegali na przyjęcie dokumentu w zaplanowanym, marcowym terminie. Doprowadziło to do szybkiej, choć powierzchownej aktualizacji, która pozostawiła zasadniczą część Kompas w niemal tej samej formie co w pierwszej wersji dokumentu, zaprezentowanej w listopadzie roku poprzedniego³. Ostatecznie Rada UE przyjęła Kompas zgodnie z pierwotnym planem, 21 marca 2022 r.⁴

Dokument otwiera diagnoza środowiska bezpieczeństwa sojuszu (zatytułowana „Świat, z którym się mierzymy”). Zmiany w stosunku do wersji z listopada 2021 r. dotyczyły Rosji, natomiast odniesienia do Chin (jednocześnie:

² Por. M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 2020: ofiara koronawirusa czy »hamiltonowski moment«?”, *Rocznik Strategiczny 2020/21*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 95.

³ Por. eidem, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2021 r.: czy kompas pokaże właściwy kierunek?”, *Rocznik Strategiczny 2021/22*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 119–120.

⁴ *A Strategic Compass for a stronger EU Security and Defence in the Next Decade*, Komunikat prasowy Rady UE, 21 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu (dostęp: 26.03.2023). Dokument również dostępny pod tym adresem.

„partner”, „konkurent” i „rywal”) czy terroryzmu (wciąż ewoluuje i stanowi „poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa”) pozostały takie same. Podczas gdy w pierwszej wersji Rosja nie była uznawana za zagrożenie dla Unii, a nawet sugerowano perspektywę selektywnej współpracy z tym krajem, to w ostatecznym dokumencie stwierdzono, że „agresywne i rewizjonistyczne” działania „rosyjskiego rządu” stanowią „bezpośrednie i poważne” zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy i jej obywateli. Podkreślono, że dokonując niesprowokowanej i nieusprawiedliwionej inwazji na Ukrainę, Rosja złamała podstawowe zasady prawa międzynarodowego i Karty Narodów Zjednoczonych, których UE jest zdeterminowana bronić. Po raz pierwszy w dokumencie UE tej rangi stwierdzono wprost, że rosyjskim celem jest budowa strefy wpływów w Europie, i wskazano na bezpośrednie zagrożenie ze strony Rosji dla integralności terytorialnej i suwerenności także Mołdawii i Gruzji. Co więcej, we wstępie do Kompas Josep Borrell zadeklarował, że UE zerwie z zależnością od Rosji w wymiarze energetycznym. Przyznał jednocześnie, że UE była świadoma wykorzystywania przez Rosję handlu nośnikami energii jako „politycznej broni”, lecz nie podejmowała wystarczających działań, by tę zależność ograniczać⁵.

Takie ujęcie zagrożenia rosyjskiego w Kompasie, trudne do wyobrażenia jeszcze choćby miesiąc wcześniej, wskazywało na wyłonienie się wśród państw członkowskich UE strategicznego konsensu wokół postrzegania Rosji. Przełom ten – wspólnie z wcześniejszą decyzją dotyczącą Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF, zob. dalej) – tworzył oczekiwania, że Unia odnajdzie się w sytuacji wojny jako aktor prawdziwie strategiczny, zdolny do wpływania na przebieg i zakończenie konfliktu. Sam Kompas takich oczekiwań jednak nie spełniał, co wynikało właśnie z faktu jedynie powierzchownej jego aktualizacji. Wśród ponad 80 skonkretyzowanych działań, do których zobowiązywały się państwa członkowskie i instytucje UE, nie pojawiły się żadne istotne propozycje nowych reform WPBiO, które odpowiadałyby na zmienioną sytuację strategiczną Unii. Co więcej, ponad połowę działań zaplanowano do wdrożenia do końca 2022 r., co sugerowało – zwłaszcza w warunkach wojny – duże ryzyko opóźnień albo mało ambitne, bo wypracowane pod presją czasu, rezultaty podjętych reform. Zapowiedziano wprowadzenie przeprowadzenie do końca roku, a więc trzy lata wcześniej, niż pierwotnie planowano, nowej oceny środowiska bezpieczeństwa, która z założenia miała stanowić impuls do aktualizacji Kompas; niemniej nie było jasne, czy tak się rzeczywiście stanie, a jeśli już, to najwcześniej w 2023 r.

W części dotyczącej operacji zarządzania kryzysowego (pt. „Działać”) najważniejszym postulatem pozostało utworzenie (do 2025 r.) sił EU RDC

⁵ Ibidem.

(*EU Rapid Deployment Capacity*) oraz wzmocnienie do poziomu dowództwa operacyjnego istniejącej od 2017 r. komórki MPCC. Jak w pierwotnej propozycji, liczące 5 tys. żołnierzy siły miałyby się składać z jednostek lądowych, morskich i lotniczych i nie stanowić nowego, wielonarodowego oddziału (a więc inaczej niż grupy bojowe UE), ale pulę (zasób) łatwo dostępnych (bo wspólnie trenujących) sił państw członkowskich UE. Z założenia miałyby one opierać się na grupach bojowych UE, ale Kompas nie przesądził – wbrew oczekiwaniom – jaka będzie przyszłość grup (czy EU RDC będą rozwijane równolegle, czy je zastąpią). Nie dawał też odpowiedzi na pytanie, czy – analogicznie jak grupy bojowe – siły EU RDC miałyby być tworzone rotacyjnie przez kolejne grupy chętnych do tego państw – a więc faktycznie nie wskazywał na poziom ambicji UE, jeśli chodzi o wielkość sił, które państwa członkowskie miałyby udostępniać na potrzeby tej inicjatywy. Utrzymano też pomysł rozbudowy (także do 2025 r.) komórki MPCC do takiego poziomu, aby mogła ona dowodzić wszystkimi szkoleniowymi misjami wojskowymi UE i przynajmniej jedną (ale ograniczoną w skali) misją bojową.

Więcej uwagi niż w pierwotnej wersji poświęcono mobilności wojskowej. Zapowiedziano (do końca 2022 r.) opracowanie drugiej wersji Planu Działań w tej dziedzinie (pierwszą przedstawiono w 2018 r.), a także zwiększenie finansowania na projekty infrastrukturalne. Zaktualizowany Plan (jak poprzednio, w formie wspólnego komunikatu Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela) zaprezentowano w listopadzie. Odzwierciedlał on – od dawna postulowane – holistyczne podejście do problemu mobilności wojskowej: m.in. zapowiadał działania ukierunkowane na tworzenie multimodalnych korytarzy transportowych (drogowych, kolejowych, rzecznych, morskich, lotniczych) dla żołnierzy i sprzętu wojskowego, zwiększenie dostępności i odporności infrastruktury transportowej w sytuacjach kryzysowych oraz rozbudowę centrów logistycznych i hubów transportowych.

W części „Zabezpieczać”, poświęconej wzmocnieniu odporności państw członkowskich na różnego rodzaju zagrożenia, w tym przede wszystkim hybrydowe, również utrzymano pierwotne propozycje Kompas. Nowością była zapowiedź wzmocnienia zdolności wywiadowczych UE, zwłaszcza przez rozbudowę Centrum Satelitarnego UE oraz wzmocnienie wymiany informacji wywiadowczych z komórkami UE. Poza tym główną reformą pozostało utworzenie *EU Hybrid Toolbox* – jednolitych ram w celu spójnego wykorzystywania różnych instrumentów UE z dziedziny przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym nowych zespołów szybkiego reagowania (*EU Hybrid Rapid Response Teams*). Zapowiedziano też przyjęcie dokumentów rangi strategicznej, dotyczących aktywności UE w kosmosie (Strategia Kosmiczna UE dla Bezpieczeństwa i Obronności, nieprzyjęta do końca roku mimo zapowiedzi), w cyberprzestrzeni (Akt dotyczący cyberodporności – projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

zaprezentowano we wrześniu) oraz w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania obcym kampaniom dezinformacyjnym i propagandowym (*Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox* – Rada przyjęła konkluzje na ten temat w lipcu).

W części dotyczącej rozwoju zdolności wojskowych i technologii obronnych (pt. „Inwestować”) nowe zapisy odzwierciedlały postanowienia deklaracji wersalskiej (zob. dalej) – powtórzono zobowiązania do zwiększania wydatków obronnych, a także zadanie opracowania przez Komisję analizy luki inwestycyjnej w dziedzinie obronności oraz nowych instrumentów, mających zachęcać państwa do współpracy w rozwijaniu zdolności wojskowych. Wskazano też na priorytetowe zdolności: systemy osobiste żołnierza, czołgi podstawowej następnej generacji, morskie systemy rozpoznania oraz okręty patrolowe, samoloty bojowe następnej generacji, kosmiczne systemy obserwacyjne oraz narzędzia do ochrony cyberprzestrzeni. Co znamienne, lista ta była uogólnieniem projektów prowadzonych w ramach PESCO/EDF (i poza tymi ramami: przykład projektu samolotu przyszłości FCAS, rozwijanego przez Francję i Niemcy) przez państwa członkowskie dysponujące najsilniejszym przemysłem obronnym.

W części poświęconej partnerstwom UE („Być partnerem”) mocniej niż w pierwszej wersji Kompas podkreślono wagę współpracy z NATO. Unia zobowiązała się do pogłębiania partnerstwa z Sojuszem i wzmacniania więzi transatlantyckich. Wagę tych słów ograniczał jednak przedłużający się (od 2021 r.) impas w kwestii przyjęcia trzeciej wspólnej deklaracji UE-NATO. Powodem opóźnień były najpierw trudne negocjacje nad tekstem, który miał się koncentrować na współpracy obu organizacji we wrażliwych kwestiach rozwoju nowych przełomowych technologii obronnych (EDTs, z j. ang. *emerging and disruptive technologies*), a potem wybuch wojny, który spowodował, że oczekiwania wobec deklaracji diametralnie się zmieniły. W konsekwencji spodziewany termin przyjęcia deklaracji przesunął się na 2023 r.⁶ Jednocześnie Unia zapowiadała dalsze zacieśnianie współpracy z ONZ, Unią Afrykańską, Stowarzyszeniem Państw Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) oraz wieloma partnerami dwustronnymi, w tym przede wszystkim z USA.

Rozwój zdolności wojskowych i przemysłowych – nowe dźwignie finansowe i dalszy wzrost roli KE

Za najważniejszą – choć wciąż pozostającą we wstępnej fazie – zmianę w WPBiO w 2022 r. należy uznać decyzję o dalszym rozwijaniu instru-

⁶ Ostatecznie deklarację przyjęto już w styczniu 2023 r. (zob. M. Madej, „NATO: chrzest ognia po siedemdziesiątce”, w niniejszym tomie).

mentów finansowych służących wsparciu państw członkowskich UE w budowie zdolności wojskowych. Istotą tej zmiany jest to, że nowe narzędzia – inaczej niż Europejski Fundusz Obronny (EDF), służący wsparciu prac badawczych i rozwojowych nad nowymi technologiami obronnymi – miałyby pomóc państwom pozyskiwać zdolności wojskowe, a więc – w uproszczeniu – nabywać uzbrojenie dzięki pomocy (ale nie z bezpośrednim wykorzystaniem) środków unijnych. Na tempo przyspieszenia prac koncepcyjnych w tej kwestii wskazuje komunikat Komisji Europejskiej z początku lutego, dotyczący perspektyw jej dalszego zaangażowania w europejską obronność⁷. Komisja zapowiadała w nim kolejne działania w zakresie przemysłu obronnego, m.in. opracowanie regulacji pozwalającej na zwolnienie z podatku VAT wielonarodowych programów zbrojeniowych (a szczególnie tych realizowanych w ramach PESCO i EDF) oraz wzmocnienie systemu premii w ramach grantów przyznawanych z EDF. W komunikacie znalazła się jedynie enigmatyczna zapowiedź zaproponowania (do połowy 2023 r.) nowych narzędzi finansowych, zachęcających państwa członkowskie do wspólnego pozyskiwania zdolności wojskowych; nic nie wskazywało, że kwestia ta zyska nagle priorytet.

Za przyspieszenie w tym zakresie odpowiadał przede wszystkim nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, zorganizowany przez prezydencję francuską 11 marca w Wersalu. W większości poświęcony był omówieniu sytuacji bezpieczeństwa w Europie po inwazji Rosji na Ukrainę (Unia ponownie potępiła „niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję Rosji” i wezwała do jej niezwłocznego i bezwarunkowego zakończenia). Jednak przyjęta na nim deklaracja wersalska zobowiązała też Komisję do przeprowadzenia analizy tzw. luki inwestycyjnej w dziedzinie obronności (wyprzedzając w ten sposób postanowienia Kompas, który zawierał takie samo zadanie dla Komisji) oraz zaproponowania wszelkich nowych inicjatyw, koniecznych dla wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego. Oprócz tego w deklaracji państwa członkowskie zobowiązały się m.in. do zwiększenia wydatków na obronność i przeznaczenia ich na pozyskanie kluczowych zdolności wojskowych⁸.

Komisja zadanie to zrealizowała szybko, prezentując komunikat na ten temat już w maju. Wskazała w nim, że luka inwestycyjna ma trzy wymiary: niedofinansowania obronności (niewystarczających wydatków obronnych) państw członkowskich UE; strukturalnych słabości bazy przemysłowo-obronnej

⁷ Komunikat Komisji „Wkład Komisji w europejską obronność”, COM(2022) 60, z dnia 15 lutego 2022 r., www.ec.europa.eu (dostęp: 26.03.2023).

⁸ Deklaracja odnosiła się też do uzależnienia energetycznego UE od Rosji, zapowiadając jego ograniczenie, oraz do kwestii statusu Mołdawii i Gruzji jako potencjalnych państw kandydackich. Zob. „Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska”, 10–11 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu/ (dostęp: 26.03.2023).

Unii; braków w kluczowych zdolnościach wojskowych. Zaproponowała jednocześnie rozumienie skali tej luki jako różnicy między istniejącymi zdolnościami wojskowymi i instrumentami UE w dziedzinie obronności a takimi zasobami militarnymi, które byłyby potrzebne do skutecznego działania przez UE w konflikcie analogicznym pod względem skali i charakteru do inwazji Rosji na Ukrainę. Zastrzeżono jednak, iż chodzi o konflikt na peryferiach UE lub poza nimi, wskazując tym samym, że domena wspólnej obrony pozostaje poza kompetencjami UE i przynależy do NATO. Na tej podstawie Komisja zidentyfikowała trzy kierunki działania: 1) zwiększenie gotowości istniejących sił, zwłaszcza przez odbudowę zapasów amunicji i sprzętu; 2) wzmocnienie istniejących sił i zdolności wojskowych przez ich modernizację, a szczególnie wymianę sprzętu poradzieckiego na nowsze konstrukcje; 3) rozbudowę i modernizację zdolności wojskowych przede wszystkim przez opracowanie systemów następnej generacji⁹. Jednocześnie Komisja zapowiedziała, że do końca roku zaprezentuje propozycje nowych instrumentów finansowych, których celem byłoby wsparcie państw członkowskich w niwelowaniu luki inwestycyjnej: krótkoterminowego narzędzia, mającego wesprzeć odbudowę zapasów magazynowych amunicji i innego sprzętu wojskowego, oraz długoterminowego instrumentu *European Defence Investment Programme* (EDIP), który miałby pozwolić państwom członkowskim na tworzenie europejskich konsorcjów obronnych (EDCC, *European Defence Capability Consortium*), prowadzących „klasyczne” programy pozyskiwania zdolności obronnych, a jednocześnie mogących uzyskiwać na ten cel unijne dofinansowanie (towarzyszyć miałyby mu regulacje pozwalające na zwolnienie takich programów z VAT).

W lipcu Komisja zaprezentowała projekt rozporządzenia, ustanawiającego instrument EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act*), odpowiadający na zadanie postawione przez Radę w deklaracji wersalskiej, a jednocześnie będący reakcją na problem niedoboru zapasów amunicji i sprzętu wojskowego (w wyniku donacji dla Ukrainy lub zaniedbań z przeszłości), wskazany w Komunikacie z maja¹⁰. Instrument EDIRPA miał dwa cele: ułatwienie państwom członkowskim odbudowy zapasów magazynowych oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego. Aby mogły być one osiągnięte, Komisja zaproponowała mechanizm współfinansowania analogiczny do EDF, dotyczący jednak

⁹ Jako najpotrzebniejsze wskazano: czołgi podstawowe; systemy antydostępowe – głównie obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej; okręty patrolowe; systemy obrony satelitów rozpoznawczych i komunikacyjnych; mobilność wojskową, rozumianą także jako np. nowa generacja zdolności transportu lotniczego.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia, Komisja Europejska, 19 lipca 2022 r., COM(2022) 349 final, 2022/0219 (COD).

zakupów „najbardziej pilnych i krytycznych” produktów obronnych, a więc także – w sposób dorozumiany – amunicji i uzbrojenia. W późniejszych pracach specjalnej grupy eksperckiej, powołanej po opublikowaniu komunikatu o luce inwestycyjnej, wskazano następujące kategorie uzbrojenia, kwalifikujące się do EDIRPA: sprzęt medyczny, środki ochrony osobistej przed skażeniami CBRN, pociski przeciwpancerne; indywidualne wyposażenie żołnierza i środki łączności; amunicja; moździerz i systemy artylerii rakietowej, pociski przeciwlotnicze, w tym systemy ręczne; broń lekka¹¹. Co istotne, sposób rozliczania dofinansowania został uelastyczniony w porównaniu z EDF (do dofinansowania kwalifikują się ściśle określone koszty – szczególnie administracyjne, techniczne) po to, aby przyspieszyć jego uzyskiwanie. W praktyce miałyby to jednak pozwalać państwom zdobycie swoistej premii za wykorzystywanie instrumentu EDIRPA i tym samym zachęcać do współpracy.

Podobnie jak w przypadku EDF, dofinansowanie uwarunkowano współpracą: ubiegać o nie mogłyby się wyłącznie konsorcja złożone z trzech państw członkowskich UE (względnie Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Drugim najistotniejszym warunkiem pozostał zakup uzbrojenia od podmiotu mającego siedzibę i struktury zarządcze na terytorium UE. Możliwość zakupów od europejskich filii zagranicznych przedsiębiorstw mocno ograniczono – analogicznie jak w EDF – m.in. warunkami posiadania specjalnych gwarancji ze strony państwa członkowskiego UE bądź narodowych poświadczeń bezpieczeństwa przez pracowników takiej firmy.

Potencjalne znaczenie instrumentu EDIRPA, który do końca 2022 r. przeszedł dopiero przez pierwsze fazy procesu legislacyjnego w UE, ze względu na różne kontrowersje, które budził wśród państw członkowskich, ograniczał jednak zaproponowany przez Komisję budżet – 500 mln euro do końca 2024 r. Był on wielokrotnie mniejszy niż szacowane w debacie eksperckiej koszty odbudowy zapasów amunicji i sprzętu wojskowego do poziomu wymaganego przy założeniu zaangażowania państw członkowskich w działania wojenne o skali podobnej jak w Ukrainie. Niemniej, wykorzystując kontekst wojenny, UE po raz kolejny przesunęła granicę zaangażowania instytucji wspólnotowych w kwestie obronności, choć do końca 2022 r. nie pojawił się projekt zapowiedzianego w majowym komunikacie i potencjalnie nawet bardziej ważkiego instrumentu EDIP.

Jednocześnie UE wdrażała w 2022 r. wcześniej ustanowione instrumenty, wspierające rozwój zdolności wojskowych państw członkowskich. Najbardziej wyraźne postępy notował EDF. W lipcu KE przedstawiła rezultaty

¹¹ „Joint procurement: EU Task Force presents conclusions of first phase”, komunikat Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, 10 października 2022 r., www.eeas.europa.eu/ (dostęp: 26.03.2023).

naboru wniosków o granty z 2021 r. – przyznała dofinansowanie 60 projektom badawczo-rozwojowym dotyczącym nowych technologii obronnych, które odpowiadały na pierwsze ogłoszenie z właściwego EDF, z września 2021 r. Rozdysponowano całą kwotę 1,2 mld euro. Największe dofinansowanie otrzymały projekty dotyczące: opracowania przeciwrakiety, zdolnej do przechwytywania pocisków hipersonicznych (100 mln euro); rozwinięcia pakietu modernizacyjnego dla istniejących pojazdów opancerzonych, w tym czołgów (95 mln); opracowania nowej generacji interfejsu dla kokpitów przyszłych myśliwców (75 mln); rozwinięcia standardów i systemów pozwalających na interoperacyjność różnych samolotów bojowych (75 mln), budowy nowej generacji korwety patrolowej (60 mln)¹². Inaczej niż w przypadku grantów z EDIDP w 2021 r., tylko 16 dofinansowanych projektów miało bezpośredni związek z programami prowadzonymi w PESCO, co sugerowało, że EDF może stać się samodzielnym narzędziem, stymulującym współpracę badawczo-rozwojową w przemyśle obronnym UE. Jednocześnie *gros* spośród niemal 700 przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych i instytucji akademickich, które znalazły się w zwycięskich konsorcjach, pochodziło z Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch¹³. Wskazywało to, że EDF raczej utrwali, niż zmieni geograficzną dystrybucję kompetencji przemysłowo-obronnych w UE.

Wcześniej, w maju, KE ogłosiła też nabór wniosków grantowych o dofinansowanie projektów z kolejnej transzy EDF, wartej 924 mln euro. Spośród 33 obszarów technologicznych największe środki przeznaczono na rozwój: satelitarnego systemu ostrzegania przed atakiem rakietowym (90 mln euro), nowej generacji okrętów – w tym półautonomicznych – oraz morskich systemów rozpoznawczych (65 mln), systemów lądowych, w tym czołgów i pojazdów opancerzonych (50 mln), systemów walki radioelektronicznej (45 mln) oraz kosmicznych systemów rozpoznawczych (45 mln)¹⁴.

Na tym tle rozwój PESCO był umiarkowany. Postępy wielu z 60 projektów były symboliczne – w 2022 r. jedynie dwa osiągnęły zakładane cele i pełną gotowość operacyjną, a 18 weszło w fazę wykonawczą (czyli rozpoczęło praktyczne działania na rzecz ich wdrożenia)¹⁵. Przyjmując w listopadzie

¹² Zob. „EDF 2021 calls results. Summary of the 60 selected projects, European Defence Fund 2021 calls for proposals – results”, Informacja Komisji Europejskiej (Departament Przemysłu i Kosmosu), www.defence-industry-space.ec.europa.eu (dostęp: 26.03.2023).

¹³ W 17 zwycięskich konsorcjach znalazły się podmioty z Polski. Źródło: opracowanie własne na podstawie *ibid*.

¹⁴ „Factsheet – European Defence Fund calls 2022, Factsheet on EDF calls 2022”, Informacja Komisji Europejskiej (Departament Przemysłu i Kosmosu), www.defence-industry-space.ec.europa.eu (dostęp: 26.03.2023).

¹⁵ Na koniec 2022 r. Polska uczestniczyła w 12 projektach PESCO, w tym jako lider prowadziła jeden (dotyczący szkolenia medycznego dla operatorów wojsk specjalnych).

doroczny raport Wysokiego Przedstawiciela nt. Wdrażania PESCO, Rada zaznaczyła, że spośród prawie 30 projektów, które miały osiągnąć gotowość do 2025 r., większość jest wdrażana z opóźnieniem, co grozi niedotrzymaniem zakładanej daty finalizacji¹⁶. Co więcej, Rada podkreśliła, że państwa osiągnęły „mały” lub „skromny” postęp w podejmowaniu wspólnych działań na rzecz uzupełnienia kluczowych luk w zdolnościach obronnych. W tym kontekście za najważniejsze wydarzenie związane z PESCO należy uznać przystąpienie Wielkiej Brytanii, decyzją Rady UE również z listopada¹⁷, do projektu mobilności wojskowej. Z jednej strony stanowiło to logiczne dopełnienie tego projektu (do którego w 2021 r. dołączyły USA, Kanada i Norwegia), z drugiej było też swoistym przełomem w relacjach brytyjsko-unijnych, od brexitu znajdujących się w permanentnym kryzysie.

Za przełom, choć o ograniczonych krótkoterminowych konsekwencjach, uznać też należy przystąpienie do WPBiO Danii, co świadczyło o zmianie oceny wartości samej tej formuły kooperacji i oferowanych przez nią możliwości przez rząd w Kopenhadze. Odkryło się to w drodze referendum, przeprowadzonego 1 czerwca – w następstwie porozumienia o jego organizacji wszystkich głównych duńskich ugrupowań zawartego 6 marca, a więc bezpośrednio w reakcji na rosyjską agresję – w sprawie rezygnacji z dotychczasowej formuły *opt-out* i przystąpienia Kopenhagi do WPBiO. W głosowaniu akcesję poparło 66,9% głosujących przy 65% frekwencji, co oznacza, że jego wynik jest dla rządu wiążący. Zważywszy zaś na tradycyjnie transatlantycką politykę bezpieczeństwa Danii i jej zainteresowanie rozwojem realnych wielonarodowych zdolności wojskowych, powinno to stanowić ważny impuls rozwojowy dla WPBiO¹⁸.

Aktywność operacyjna – Ukraina priorytetem, ale zmiany konieczne też poza Europą

Najważniejszym przedmiotem działalności operacyjnej UE w 2022 r. z oczywistych powodów stała się reakcja na sytuację w Ukrainie. Wsparcie dla

Zob. „Zaangażowanie Polski w realizację wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE – wymiar wojskowy”, www.gov.pl (dostęp: 26.03.2023).

¹⁶ Zob. Zalecenie Rady z dnia 14 listopada 2022 r. oceniające postępy uczestniczących państw członkowskich w wypełnianiu zobowiązań podjętych w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO), Dz.Urz.U.E.C.2022.433.6.

¹⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/2244 z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie udziału Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w projekcie PESCO pt. „Mobilność wojskowa”.

¹⁸ J. Gotkowska, J. Tarociński, „Duńskie »tak« dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”, *Analizy OSW*, 14 czerwca 2023 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-14/dunskie-tak-dla-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony (dostęp: 24.03.2023).

tego państwa UE realizowała, co prawda, głównie poza WPBiO¹⁹. Niemniej jej instrumenty również wykorzystano do świadczenia pomocy Kijowowi, zwłaszcza organizacji i finansowania wojskowego wsparcia materiałowego oraz działalności szkoleniowo-doradczej.

Do pierwszego z tych zadań zastosowano Europejski Instrument na rzecz Pokoju (*European Peace Facility* – EPF), środek pozabudżetowy (z budżetu regularnego UE nie można finansować inicjatyw w sferze wojskowości) uruchomiony zaledwie w połowie 2021 r. z zamiarem usprawnienia finansowania misji ekspedycyjnych WPBiO i umacniania pozycji UE jako „globalnego gwaranta bezpieczeństwa” (*global security provider*) w drodze finansowania dostaw tzw. nieuderzeniowego (*non-lethal*) sprzętu wojskowego lub szkoleń dla partnerów spoza UE, zwłaszcza w Afryce²⁰. Tymczasem już 28 lutego Rada UE zdecydowała o przeznaczeniu z EPF 500 mln euro na sfinansowanie w okresie do 2024 r. potrzeb wojskowych Ukrainy, przeznaczając z tego aż 450 mln na sprzęt bojowy, a 50 mln na nieuderzeniowy. Do października 2022 r. przyznano Ukrainie jeszcze pięć takich transz środków z EPF (rozdysponowanych w tych samych proporcjach), wydłużając okres ich dostępności do 2027 r. Wraz ze wsparciem w zakresie sprzętu nieuderzeniowego ze strony Irlandii i Austrii (100 mln euro) dało to łącznie 3,1 mld euro do 2027 r. na zaspokojenie potrzeb sił zbrojnych Ukrainy (tymczasem początkowy budżet na wszelkie działania EPF na lata 2021–2027 to niecałe 6 mld euro). Istotne jednak, że EPF nie służy bezpośrednim zakupom broni przez UE, lecz działa na zasadzie częściowego refinansowania dostaw realizowanych przez państwa członkowskie, przeważnie przekazujące sprzęt i amunicję z własnych zasobów. Wywołało to między uczestnikami EPF dyskusje wokół wysokości i kolejności refinansowania dokonywanych na rzecz Ukrainy transferów, tylko w części rozwiązywane przez uruchomiony w ramach Sztabu Wojskowego UE (EUMS) punkt koordynacyjny (*clearing house*), w którym na podstawie dostarczanych przez Kijów wykazów zapotrzebowania uzgadniano priorytety sprzętowe, uzależniając od tego kolejność i zakres zwrotu kosztów realizowanych dostaw²¹. Szybko też

¹⁹ Niezależnie od nakładanych na Rosję sankcji (zob. rozdział o UE) Unia do grudnia 2022 r. przeznaczyła ok. 19,7 mld euro na wsparcie ukraińskiej gospodarki, pomoc budżetową oraz humanitarną (łącznie blisko 1 mld euro za pośrednictwem *EU Civil Protection Mechanism* i w formie wsparcia dla organizacji humanitarnych). Dodatkowo UE współorganizowała tzw. korytarze solidarnościowe, umożliwiające eksport ukraińskiego zboża, oraz zmodyfikowała zasady dostępu dla uchodźców do swojego terytorium i rynku pracy (*EU Solidarity with Ukraine, Fact Sheet*, grudzień 2022).

²⁰ Por. M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2021 r...”, op. cit., s. 124–125.

²¹ Między innymi gdy po udostępnieniu w połowie roku w ramach EPF łącznie 1,5 mld euro państwa wystąpiły o zwrot ponad 3 mld euro za już przekazany Ukrainie sprzęt (ponad 50% tej sumy domagała się Polska), po długich debatach uzgodniono zmniejszenie stopy

zauważono potrzebę zwiększenia budżetu EPF, zatem najprawdopodobniej zostanie on podwojony w 2023 r.²²

Wybuch wojny istotnie wpłynął na charakter i zakres misji WPBiO w Ukrainie. Początkowo rozmieszczoną tam od 2014 r. cywilną misję doradczą EUAM ewakuowano, ale już w maju jej personel powrócił do Kijowa. Zdecydowano jednak o kontynuacji części jej działań także w sąsiedzkich państwach UE (Polska, Słowacja, Rumunia) i krajach trzecich (Mołdawia), również dlatego, iż jej zadania rozszerzono o wsparcie ochrony uchodźców i – wraz z Eurojust – pomoc w ściganiu zbrodni wojennych²³. Dodatkowo w sierpniu Josep Borrell zainicjował oficjalną dyskusję o – rozważanym już przed inwazją – uzupełnieniu cywilnej EUAM szkoleniami wojskowymi. Ostatecznie 17 października Rada UE zdecydowała o uruchomieniu w tym celu odrębnej misji *EU Military Assistance Mission* (EUMAM), z mandatem na dwa lata. Będzie ona wszechstronnie szkolić ukraińskie siły poza Ukrainą (w państwach UE) na poziomie operacyjnym oraz taktycznym; tylko w okresie początkowym (zima 2022–2023) obejmie to ok. 15 tys. żołnierzy. Po formalnym uruchomieniu w listopadzie już w grudniu EUMAM osiągnęła zdolność operacyjną, rozpoczynając kursy dla pierwszych 1100 żołnierzy²⁴.

W dużej mierze następstwem rosyjskiej inwazji w Ukrainie były też wymagające reakcji UE zmiany sytuacji na Bałkanach. Choć stale narastające napięcie w Kosowie w pierwszym rządzie wymusiło wzmożenie działań NATO (siły KFOR), to wpływało też na funkcjonowanie unijnej misji EULEX. Zwłaszcza jednak rosnące tarcia wewnętrzne w Bośni i Hercegowinie, stymulujące szczególnie wśród ludności serbskiej nacjonalistyczne

refinansowania z początkowych (I transza) 85% do 46% żądanej wartości. Zob. A. Brzozowski, „EU arms fund faces reimbursement issues amid increased Ukrainian needs”, Euractiv, 14 października 2022 r., www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-arms-fund-faces-reimbursement-issues-amid-increased-ukrainian-needs/ (dostęp: 24.03.2023). W marcu 2023 r. rząd RP poinformował, że Polska została największym beneficjentem EPF i otrzyma ok. 800–900 mln euro. Zob. „Morawiecki: 800–900 mln EUR dla Polski za broń dla Ukrainy”, *MilMag*, 24 marca 2023 r., www.milmag.pl (dostęp: 26.03.2023).

²² Wsparcie z EPF na zakup sprzętu nieuderzeniowego przyznano też Mołdawii (7 mln euro) i Gruzji (12,75 mln euro). Zob. „European Peace Facility: Ukraine and beyond”, 17 listopada 2022 r., [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)738221](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)738221) (dostęp: 24.03.2023).

²³ „Russia’s war on Ukraine: The EU’s financing of military assistance to Ukraine”, 20 maja 2022 r., [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)729436](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)729436) (dostęp: 24.03.2023).

²⁴ „Europejska misja szkoleniowa Sił Zbrojnych Ukrainy osiągnęła pełną gotowość operacyjną”, 3 grudnia 2022 r., mil.in.ua/pl/news/europejska-misja-szkoleniowa-sil-zbrojnych-ukrainy-osiagnela-pelna-gotowosc-operacyjna/ (dostęp: 24.03.2023). W grudniu do misji włączyła się Norwegia, także finansowo, wnosząc jako pierwsze w historii państwo trzecie wkład w EPF. EUMAM jest skoordynowana ze szkoleniami świadczonymi przez państwa UE na bazie dwustronnej.

nastroje i owocujące m.in. przyjęciem jeszcze w grudniu 2021 r. ustaw poszerzających kompetencje części składowych państwa, w tym Republiki Serbskiej, w zakresie obronności, w połączeniu z inwazją Rosji w Ukrainie i jej deklaracjami „zachowania prawa do analogicznej reakcji na destabilizację Bośni i Hercegowiny”, już w końcu lutego skłoniły państwa UE do podniesienia liczebności sił w misji EUFOR Althea z 600 do 1100 żołnierzy przez trwałe rozmieszczenie dotychczasowego odwodu strategicznego. Ważne jednak, że w listopadzie, mimo zagrożenia przez Rosję wetem, Rada Bezpieczeństwa ONZ przedłużyła mandat misji na kolejny rok²⁵.

Ciekawym natomiast krokiem, świadczącym o wręcz zaskakującej innowacyjności i szybkości działania UE, a zwłaszcza jej rosnącej woli angażowania się w obszarze poradzieckim, była decyzja z 19 października, w następstwie czterostronnych rozmów przywódców Armenii, Azerbejdżanu, Francji i Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej Charles’a Michela 6 października, o rozmieszczeniu zespołu monitorującego stan bezpieczeństwa na granicy Armenii i Azerbejdżanu w ramach tzw. European Union Monitoring Capacity – EUMCAP. Z uwagi na krótki czas funkcjonowania EUMCAP (do grudnia 2022 r.) zdecydowano się wysłać do Armenii (bo po tej stronie granicy mieli działać obserwatorzy) liczącą 40 osób grupę wydzieloną z personelu misji monitorującej EUMM w Gruzji, dzięki czemu pierwsi obserwatorzy rozpoczęli działania już 20 października. Pozytywne doświadczenia EUMCAP skłoniły zaś UE do otworzenia już „pełnoprawnej”, stuosobowej i z dwuletnim mandatem misji monitorującej w Armenii (EUMA) w styczniu 2023 r.²⁶

Konsekwencje zmian geopolitycznych w Europie wykroczyły także poza kontynent, oddziałując zwłaszcza na działania UE w traktowanym przez Rosję jako „dodatkowy front rywalizacji z Zachodem” Sahelu. Szczególne trudności Unia napotykała w – uznawanym dotąd za kluczowy dla stabilności regionu – Mali, gdzie po kolejnym już puczu wojskowym w maju 2021 r. narastały antyzachodnie, nade wszystko zaś antyfrancuskie nastroje (m.in. w lutym 2022 r. władze w Bamako zmusiły do wyjazdu francuskiego ambasadora), a równocześnie szybko zwiększała się obecność rosyjska (m.in. od stycznia działali instruktorzy wojskowi Grupy Wagnera). Ostatecznie doprowadziło to do decyzji Francji (tradycyjnie lidera polityki UE wobec regionu) o końcu jej obecności wojskowej w tym kraju (operacja

²⁵ Wiarygodność gróźb Rosji obniżało to, że ewentualne zakończenie misji Althea wymusiłoby zapewne – niekorzystną dla niej – zmianę charakteru obecności NATO (na podstawie układu z Dayton) w Bośni i Hercegowinie. Zob. F. Bryjka, „Sytuacja bezpieczeństwa Bośni i Hercegowiny – stan i perspektywy”, *PISM Strategic File*, nr 11/22, s. 2–3.

²⁶ Q&A EU Monitoring Capacity to Armenia, 25.10.2023, www.eeas.europa.eu/eeas/qa-eu-monitoring-capacity-armenia_en; EU mission to Armenia, www.eeas.europa.eu/euma_en?s=410283 (oba dostęp: 24.03.2023).

„Barkhane”) – ostatnie jednostki francuskie opuściły Mali w sierpniu 2022 r.²⁷ UE, chcąc zachować możliwość oddziaływania na sytuację w Mali i całym regionie, nie podjęła równie radykalnych kroków, ale w kwietniu wstrzymała szkolenia operacyjne sił malijskich, ograniczając ich zakres do kwestii humanitarnych i praw człowieka. Dodatkowo, w następstwie krytycznych ocen osiągnięć wojskowej misji szkoleniowej EUTM i cywilnej doradczej EUCAP Sahel Mali w ich zakończonym w czerwcu przeglądzie strategicznym, stopniowo redukowano liczebność EUTM (wcześniej największej operacji WPBiO) do poziomu zaledwie 300 żołnierzy na jesieni 2022 r., choć jednocześnie przedłużono jej mandat do 2024 r.²⁸ Z podobnymi trudnościami mierzyły się operacje UE w Republice Środkowoafrykańskiej (szkoleniowa EUTM i doradcza EUAM), gdzie utrzymano wprowadzone w 2021 r. (także w reakcji na rosnącą obecność Grupy Wagnera i – częściowo inspirowane rosyjskimi akcjami propagandowymi – napięcia w relacjach z władzami) ograniczenia zakresu szkoleń miejscowych sił. Niepowodzenia w tych dwóch państwach Sahelu skłoniły Unię do nadania kluczowej rangi współpracy z Nigrem, bardziej otwartym na taką kooperację. Zaowocowało to decyzją z 12 grudnia o utworzeniu tam (oprócz trwającej od 2012 r. misji doradczej EUCAP Sahel Niger) nowej Partnerskiej Misji Wojskowej (*EU Military Partnership Mission* – EUMPM Niger). Jej zadaniem będzie wsparcie budowy zdolności operacyjnych sił zbrojnych i formacji bezpieczeństwa tego państwa, także w zakresie zwalczania terroryzmu, m.in. dzięki specjalistycznym szkoleniom, w tym budowie centrum kształcenia dla techników wojskowych. Wszystko to zaś zapowiada trwałe przesunięcie do Nigru punktu ciężkości unijnego zaangażowania, także w kontekście rozwoju zdolności operacyjnych tzw. Grupy Sahel G-5²⁹.

W 2022 r. rosło zaangażowanie UE w stabilizowanie Mozambiku, gdzie w odpowiedzi na rebelię islamistów na północy kraju od 2021 r. prowadzono

²⁷ „France completes military pullout from Mali”, *Le Monde*, 15 sierpnia 2022 r., www.lemonde.fr/en/politics/article/2022/08/15/france-completes-military-pullout-from-mali_5993649_5.html (dostęp: 24.03.2023).

²⁸ „EU scales back EUTM-MALI mission even further as rift with junta grows”, 20 września 2022 r., www.africaintelligence.com/west-africa/2022/09/20/eu-scales-back-eutm-mali-mission-even-further-as-rift-with-junta-grows,109824280-art (dostęp: 24.03.2023). Od stycznia 2022 r. utrzymywano też sankcje wobec części przywódców wojskowej junty.

²⁹ „Niger: UE ustanawia partnerską misję wojskową mającą wesprzeć kraj w walce z terroryzmem”, komunikat prasowy Rady UE, 12 grudnia 2022 r., www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/12/niger-eu-establishes-a-military-partnership-mission-to-support-the-country-in-its-fight-against-terrorism/. Rozważano też – acz bez podejmowania na razie wiążących decyzji – uruchomienie jakiejś formy obecności wojskowej UE w Burkina Faso, dotkniętym zamachem wojskowym w styczniu 2022 r. oraz narastającym konfliktem władz z islamistami. Zob. D. Mull, *Security Force Assistance under Geopolitical Stress: The EU's "Strategic Review" of its CSDP Mission in Mali*, 20 czerwca 2022 r., www.swp-berlin.org/publikation/mta-spotlight-09-the-eus-strategic-review-of-csdp-missions-in-mali (dostęp: 24.03.2023).

misję szkoleniową EUTM MOZ. Reagując z jednej strony na sukcesy powstańców, z drugiej zaś w dobie kryzysu energetycznego zмирząc do zapewnienia bezpieczeństwa mozambijskim złóżom gazu (trzecie zasoby w Afryce, ale położone właśnie w północnych prowincjach) i do ograniczania wpływów Rosji (i Chin) w regionie (m.in. przed rozmieszczeniem wojsk UE islamistyczną partyzantkę zwalczały – nieskutecznie – siły Grupy Wagnera), Unia rozbudowywała infrastrukturę szkoleniową EUTM MOZ, głównie jednak wspierała finansowo trwającą od 2021 r. interwencję SADC (ok. 17 mln euro z EPF dla misji SAMIM, 89 mln euro pomocy dwustronnej dla Mozambiku i mniejsze wsparcie dla wojsk interwencyjnych Rwandy)³⁰.

*

Decyzja UE o użyciu EPF w celu zachęcenia (skutecznego, jak się okazało) państw członkowskich UE do przekazywania uzbrojenia Ukrainie, a następnie ustanowienie misji EUMAM, mającej prowadzić zaawansowane szkolenia dla ukraińskich żołnierzy, to istotna zmiana w kierunku rozwoju WPBiO. Unii, której przez lata zarzucano niedostrzeganie wschodniego sąsiedztwa i brak zdolności do angażowania się w najważniejsze w kontekście bezpieczeństwa Europy kryzysy, udało się – niemal z dnia na dzień, jak na standardy biurokracji unijnej – rozwinąć narzędzia, które dały jej realny (choć nadal ograniczony i mniejszy niż niektórych państw) wpływ na dynamikę konfliktu.

Sukces ten stał się źródłem wielu bardzo optymistycznych ocen UE, wskazujących, że oto Unia „obudziła się” wreszcie jako podmiot strategiczny. Oceny te nie brały jednak pod uwagę strukturalnych ograniczeń WPBiO. Widoczne zaś były one choćby w Kompasie Strategicznym, który tak naprawdę nie został wystarczająco zaktualizowany i wprowadzał reformy WPBiO postulowane od wielu lat, nie w pełni odpowiadające zmienionemu po rosyjskiej inwazji europejskiemu środowisku bezpieczeństwa. Symbolem tej nieadekwatności Kompas do nowej rzeczywistości było wdrażanie jego postanowień w drugiej połowie roku – głównie w drodze przyjmowania kolejnych planów działań i strategii, które dopiero w dalszej perspektywie czasowej mogą przynieść wymierne rezultaty. Z kolei narzędzia przemysłowe (EDIRPA, zapowiedź EDIP), które można uznać za właściwszą odpowiedź na uwidocznione przez inwazję Rosji na Ukrainę (choć znane przecież od lat) słabości bazy przemysłowo-obronnej w UE, miały już w założeniu niewystarczającą skalę finansową i zbyt ograniczony zakres zastosowania, aby – nawet przy założeniu ich szybkiego wdrożenia – wpłynęły zdecydowanie na narodowe plany rozwoju zdolności wojskowych.

³⁰ A. Brzozowski, „EU plans new military aid for gas-rich Mozambique amid energy crisis”, Euractiv, 9 września 2022 r., www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-plans-new-military-aid-for-gas-rich-mozambique-amid-energy-crisis/ (dostęp: 16.01.2023).

Tabela 1

Misje WPBiO (styczeń 2023 r.)

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)**	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
Althea (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	Bośnia i Hercegowina	2004	do 1100 (15 państw UE + 5 spoza UE)**	– szkolenie sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH	10 (listopad 2021 – listopad 2023)***
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	132 (11 z UE + 2 spoza UE – Ukraina i Mołdawia)	wsparcie i doradztwo w zarządzaniu grani- cami, walce z przestępczością i korupcją oraz (od 2022 r.) w przyjmowaniu uchodź- ców wojennych z Ukrainy w Mołdawii	15 (2022)
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/ obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	18 (6 z UE)	wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu; szkolenia personelu palestyńskiego	2,57 (lipiec 2022 – lipiec 2023)
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (27 z UE + 3 spoza UE)	wsparcie szkoleniowo-doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP	11,66 (lipiec 2022 – lipiec 2023)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	242 (25 z UE), z czego 40 w Armenii w ramach EUMCAP (październik-gru- dzień 2022)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie – monitoring granicy armencko-azerbejdżańskiej (jako EUMCAP, październik–grudzień 2022)	47,14 (październik 2022 – paździer- nik 2024)
EUNAVFOR Somalia (d. Atalanta)	W	Zatoka Adenińska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 400 (1 okręt, 1 samolot, 1 helikopter; 17 z UE, 3 spoza UE)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring rybołówstwa – wsparcie budowy bezpieczeństwa morskiego w regionie – monitoring embargo na broń do Somalii, zwalczanie przemytu broni, narkotyków, węgla drzewnego (od stycznia 2021 r.)	10,4 (styczeń 2023 – styczeń 2025)***

EULEX Kosowo	C	Kosowo	2008	ok. 420 (27 z UE, 5 spoza UE)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek i ochrona świadków	173,69 (czerwiec 2021 – czerwiec 2023)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	ok. 225 (7 z UE, 1 spoza UE)	strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii	14,5 (2022)***
EUCAP Somalia (d. EUCAP Nestor)	C	Somalia	2012	143 (22 z UE)	szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla służb policyjnych (w tym straży wybrzeża i policji portowych) oraz wymiaru sprawiedliwości w zakresie bezpieczeństwa morskogo	83,07 (styczeń 2023 – styczeń 2025)
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	190 (16 z UE)	doradztwo, szkolenie, pomoc techniczna dla sił bezpieczeństwa i zbrojnych Nigru	72 (październik 2022 – październik 2024)
EUTM Mali	W	Mali (oraz państwa G-5 Sahel)	2013	ok. 300 (22 z UE, 3 spoza UE)	– doradztwo i edukacja sił zbrojnych Mali (zawieszone wszelkie działania operacyjne, w tym szkolenia) – wsparcie dla sił zbrojnych Nigru, Burkina Faso oraz G5 Sahel Joint Force	133,7 (maj 2020 – maj 2024)***
EUBAM Libya	C	Libia (Trypolis), Tunezja (Tunis)	2013– (2014– 2017 tylko w Tunezji, od 2019 r. biura w Trypolisie i Tunisie)	17 (13 z UE)	wsparcie (doradztwo i szkolenie) zarządzania granicami przez władze Libii	84,85 (lipiec 2021 – czerwiec 2023)
EUCAP Sahel Mali (w tym Regionalna Komórka Koordynacyjno-Doradcza – RACC)	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	201 (16 z UE, 3 spoza UE)	– doradztwo i rozwój zdolności (szkolenia) struktur bezpieczeństwa Mali i ich zdolności operacyjnych oraz standardów etycznych – wsparcie władz sądowych i administracji – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5/via RACC)	72 (październik 2022 – październik 2024)

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)**	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 350 (24 z UE, 2 spoza UE – Kanada, Ukraina)	– doradztwo strategiczne, – wsparcie (m.in. szkolenia) wdrażania reform cywilnej części sektora bezpieczeń- stwa Ukrainy – od 2022 r. wsparcie ścigania zbrodni międzynarodowych (w związku z rosyjską agresją) oraz przesiedlania uchodźców wojennych	88,5 (czerwiec 2021 – czerwiec 2024)
EUTM RCA	W	Republika Środko- woafrykańska (RCA)	2016 (opera- cyjna od sier- pnia 2020 r.)	220 (12 z UE, 4 spoza UE + Brazy- lia na podstawie umowy dwustron- nej z Portugalią)	strategiczne doradztwo, szkolenie opera- cyjne oraz w obszarach pozaoperacyjnych (m.in. prawa człowieka, ochrona cywilów) sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa RCA, walidacja szkoleń prowadzonych przez podmioty trzecie	7,8 (wrzesień 2022 – wrzesień 2023)***
EUAM Iraq	C	Irak	2017	118 (17 z UE, 1 spoza UE)	koordynacja reform sektora bezpieczeństwa (SSR) i doradztwo strategiczne	70,05 (maj 2022 – kwiecień 2024)
EUAM RCA	C	Republika Środko- woafrykańska (RCA)	2019 (opera- cyjna od sier- pnia 2020 r.)	do 90	wsparcie i doradztwo dla sił bezpieczeństwa wewnętrznych RCA, rozwój ich interope- racyjności i koordynacja współpracy międzynarodowej	28,4 (sierpień 2022 – sierpień 2024)
EUNAVFOR MED Iriní	W	Środkowe Morze Śródziemne	2020	2 okręty, 7 samo- łów, pojazdy bezałogowe (23 z UE)	– wdrażanie embarga na broń do Libii – zapobieganie nielegalnemu eksportowi ropy naftowej i produktów pochodnych – szkolenie i rozwój straży przybrzeżnej i marynarki Libii – wsparcie walki z organizatorami nielegal- nych migracji i handlu ludźmi	16,9 (kwiecień 2021 – kwiecień 2023)***

EUTM MOZ	W	Mozambik	lipiec 2021 r. (utworzenie) październik 2021 r. (uruchomienie)	ok. 140 (12 z UE)	szkolenie miejscowych sił zbrojnych (11 kompanii), w tym w walce z terroryzmem i w wymiarze humanitarnym	15,16 (2022)***
EUMAM Ukraine	W	Ukraina	październik 2022 r. (utworzenie) grudzień 2022 r. (wstępna zdolność operacyjna)	n.a. (24 z UE)	szkolenia sił zbrojnych i obrony terytorialnej Ukrainy	116,7 (październik 2022 – październik 2024)***
EUMPM Niger	W	Niger	grudzień 2022 r. (utworzenie)	n.a.	wsparcie rozwoju zdolności do ochrony ludności, zapewniania bezpieczeństwa i walki z terroryzmem sił zbrojnych Nigru	27,3 (grudzień 2022 – grudzień 2024)***

* Misja realizowana przez FRONTEX.

** Kursywa – dane na początek 2022 r.

*** Misje finansowane z wykorzystaniem EPF.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

Jednocześnie – i co chyba najważniejsze – w WPBiO nadal tliło się zarzewie potencjalnego powrotu napięć na tle konkurencji UE z NATO o zasoby. Dotyczyło ono głównie „flagowego” projektu wprowadzanego przez Kompas – sił EU RDC. Wkrótce po jego przyjęciu, a na dobre po zaprezentowaniu nowej strategii NATO, która przewidywała znaczne zwiększenie puli sił dostępnych dla Sojuszu (nawet do 500 tys.)³¹, w debacie eksperckiej pojawiły się wątpliwości, czy EU RDC nie będzie negatywnie wpływać na realizację nowych celów NATO. Podkreślano zwłaszcza kwestię nakładania się w czasie i zakresie procesów wydzielania jednostek narodowych do nowo zadeklarowanych potrzeb UE i NATO. Wobec bardzo ambitnego kalendara wdrażania EU RDC (ich pierwsze ćwiczenia miałyby się odbyć w 2023 r., a gotowość operacyjną przewiduje się na 2025 r., z Niemcami – deklarującymi przekierowanie swych priorytetów na odstraszanie i obronę – jako państwem ramowym) pod koniec roku wydawało się, że UE stanęła przed alternatywą: albo dokona się rzeczywisty przełom w jej zdolności do samodzielnego zaangażowania w operacje zarządzania kryzysowego, ale kosztem Sojuszu, albo stworzony zostanie kolejny nieużywalny i „papierowy” instrument wojskowy. Nie pozwalało to na jednoznacznie optymistyczną ocenę perspektyw rozwoju WPBiO w 2023 r.

Common Security and Defence Policy in 2022: Systemic weaknesses and the war-related turn to the East

The article analyzes the functioning of CSDP in 2022. The introductory part discusses main determinants of its development in 2022, particularly the impact on CSDP of the outbreak of the war in Ukraine due to the Russian invasion and of the changes caused by the war in Germany's approach to European security. The second section discusses the content of the Strategic Compass – an official EU document intended to shape future directions, mechanisms and principles of CSDP's functioning and evolution. Then the main efforts undertaken by the EU in 2022 to improve its defense and military capabilities are discussed and assessed, with special attention given to new financial instruments introduced by the European Commission and to the advances in projects within the PESCO and EDF frameworks. The next section is devoted to operation activities of the EU, especially its assistance to Ukraine, including the use for that purpose of the European Peace Facility. This part also deals with the changes in CSDP missions and operations in 2022, particularly those deployed in Africa. The article concludes with an assessment of the results of EU CSDP evolution in 2022 and an initial prognosis of its further development.

³¹ Zob. M. Madej, op. cit.

Keywords: Russia, Ukraine, Zeitenwende, Germany, Strategic Compass, Versailles Declaration, European Peace Facility, European Union Rapid Deployment Force (EU RDC), European Commission, EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act), EDIP (European Defence Investment Programme)

Słowa kluczowe: Rosja, Ukraina, *Zeitenwende*, Niemcy, Kompas Strategiczny, deklaracja wersalska, *European Peace Facility*, *European Union Rapid Deployment Force* (EU RDC), Komisja Europejska, EDIRPA, EDIP

Gdzie Rada nie może, tam Zgromadzenie pośle: działalność RB i ZO ONZ w dziedzinie bezpieczeństwa w 2022 r.

Lutowa inwazja Rosji na Ukrainę całkowicie zmieniła dynamikę prac w Radzie Bezpieczeństwa w porównaniu z poprzednimi latami. Poza przekazaniem sprawy konfliktu do Zgromadzenia Ogólnego w ramach procedury Zjednoczeni dla Pokoju trzeba odnotować gwałtowny spadek liczby oświadczeń prezydialnych (przyjęto ich tylko 7 w porównaniu z 24, które wydała RB w 2021 r.) oraz delikatny spadek liczby rezolucji (54 w porównaniu z 57 w roku 2021).

Spośród wymienionych 54 rezolucji aż 18 nie zostało przyjętych jednomyślnie, czyli ponad 30% wszystkich rezolucji¹, a liczba państw wstrzymujących się w głosowaniach wielokrotnie sięgała aż 4–5. Trzy projekty rezolucji nie zostały przyjęte ze względu na brak wystarczającej liczby głosów², a trzy kolejne – odrzucone z powodu weta stałego członka³. Powyższe dane wskazują, że w RB trudno obecnie o konsensus, a podziały wbrew pozorom nie ograniczają się tylko do linii stałych członków, a ściślej: Rosja vs. Zachód (tj. USA, Wielka Brytania i Francja), lecz sięgają głębiej, jeśli spojrzeć na tematykę rezolucji budzących wątpliwości i także podział głosów w ZO.

Wśród członków Rady Bezpieczeństwa w 2022 r. oprócz stałych członków (Chin, Francji, Rosji, Wielkiej Brytanii i USA) i kontynuujących kadencję (Indii, Irlandii, Kenii, Meksyku, Norwegii) znalazły się również Albania, Brazylia, Gabon, Ghana, Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA) – wszystkie państwa z mocnym mandatem, biorąc pod uwagę fakt, że nie miały kontrkandydata przy wyborze

¹ Zob. rezolucje nr 2669 – Mjanma; 2664 – sankcje; 2662, 2657 – Somalia; 2659 – Republika Środkowoafrykańska; 2654, 2648 – Sahara Zachodnia; 2647, 2635 – Libia; 2642 – Syria; 2641 – Demokratyczna Republika Konga; 2640 – Mali; 2637 – Mechanizm Rezydualny; 2633, 2625 – Sudan i Sudan Południowy; 2626 – Afganistan; 2624 – Jemen; 2623 – Ukraina.

² S/2022/821 – broń biologiczna; S/2022/541 – Syria; S/2022/231 – Ukraina.

³ S/2022/538 – Syria (weto Rosji); 2/2022/431 – Korea Północna (weto Chin i Rosji); S/2022/155 – Ukraina (weto Rosji).

do Rady⁴. Niestali członkowie coraz częściej pełnią funkcję państwa odpowiedzialnego za przygotowanie projektu rezolucji (*penholdera*) i w tym kontekście warto wyróżnić Norwęgę, która odpowiadała za rezolucje dotyczące Afganistanu, Syrii, jeśli chodzi o kwestie humanitarne – wspólnie z Irlandią, a także ochrony dzieci w konfliktach zbrojnych; oraz Irlandię, która była odpowiedzialna za tematykę Syrii (kwestie humanitarne), Etiopii (Tigrz) oraz Afryki Zachodniej, w tym Sahelu (wspólnie z Ghaną). Gabon odpowiadał za rezolucję w sprawie mechanizmu rezydualnego, a Meksyk – nieprolifracji broni masowego rażenia, gdy natomiast Albania koordynowała wysiłki dotyczące usprawnienia metod pracy Rady. Warto też odnotować, że Kenia oraz Norwegia były współprzewodniczącymi nieformalnej grupy ekspertów w sprawach klimatycznych.

Niniejszy rozdział co do zasady podsumowuje prace Rady Bezpieczeństwa w 2022 r., choć pierwsza część skupia się na udziale przede wszystkim innych głównych organów ONZ – tj. Zgromadzenia Ogólnego i Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – w rozpatrywaniu problemu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, z uwagi na niezdolność Rady do działania w tym zakresie. Druga część identyfikuje zarówno tematy, które budziły kontrowersje, jak i te, które były przyjmowane jednomyślnie, niemal w sposób automatyczny. Trzecia część odnosi się do operacji pokojowych, przedstawiając podstawowe dane statystyczne.

Front ukraiński

Agresja rosyjska przeciwko Ukrainie trwa od 2014 r., kiedy to dokonano aneksji Krymu, a następnie wspierano separatystów walczących na wschodzie Ukrainy. Jednak w lutym 2022 r. Rosja po miesiącach bezprawnych groźb użycia siły (m.in. kumulacji niemal 200 tys. żołnierzy na granicy rosyjsko-ukraińskiej) zdecydowała się na inwazję nie tylko ze swojego terytorium, lecz także z terytorium Białorusi. Tym samym oba państwa w świetle prawa międzynarodowego powinny być traktowane jako agresorzy⁵, a ponieważ zakaz agresji jest normą *ius cogens*, a więc o szczególnym statusie w prawie międzynarodowym, wszystkie państwa powinny być podjąć środki, by powstrzymać agresora, i były również zobowiązane do nieuznawania zmian wynikłych z rosyjskiej agresji⁶.

⁴ Jedyne Gabon przez krótki moment miał konkurenta w postaci DRK, lecz ostatecznie i on zyskał tzw. *clean slate*.

⁵ Zob. J. Green, Ch. Henderson, T. Ruys, „Russia’s attack on Ukraine and the *ius ad bellum*”, *Journal on the Use of Force and International Law* 2022, t. 9(1), s. 4 i n.; P. Grzebyk, „Escalation of the conflict between Russia and Ukraine in 2022 in light of the law on use of force and international humanitarian law”, *Polish Yearbook of International Law* 2021, 2022, t. XLI, s. 145 i n.

⁶ Zob. Artykuły KPM dot. odpowiedzialności państw za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym przyjęte w 2001 r. (art. 41), https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (dostęp: 31.01.2023).

Oczywiste było, że wszelkie próby przyjęcia rezolucji potępiającej działania Rosji zostaną przez nią zawetowane. I tak też się stało w przypadku projektu S/2022/155 przygotowanego przez Albanie i USA (współspONSorem była Polska), który 25 lutego został zawetowany przez Rosję, przy głosach wstrzymujących Chin, Indii oraz ZEA.

Fakt, że pojawiły się głosy wstrzymujące, gdy rezolucja jedynie stwierdzała oczywiste fakty (jak naruszenie prawa międzynarodowego w wyniku operacji specjalnej, konieczność poszanowania granic Ukrainy i wycofania wojsk oraz przywrócenia poprzedniego statusu regionów Doniecka i Ługańska i przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego), był znakiem ostrzegawczym, iż Rosja nie jest osamotniona w swojej agresji. Jej przedstawiciel Wasilij A. Nebenzja, uzasadniając swoje weto, wskazywał, że projekt stoi w sprzeczności z interesami ludności Ukrainy, która doświadcza tragedii przez ostatnie osiem lat. Jednocześnie zaznaczył, że rosyjskie siły nie bombardują miast i nie traktują cywilów jako celów. Nebenzja podkreślał, że to neonaziści i bojówki kontynuują zabijanie cywilów, co jest niczym innym jak dalszym ciągiem ataków snajperskich na protestujących na Majdanie. Zachód – jego zdaniem – dał *carte blanche* Ukrainie, by atakowała język rosyjski, a władze ukraińskie mordują politycznych oponentów i utrudniają pracę mediom. Ukraina jest więc tylko pionkiem w grze państw zachodnich.

Ostro zareagował ukraiński przedstawiciel Serhij Kysylyca, który podkreślił, że „słowa rosyjskiego pełnomocnika mają mniejszą wartość niż dziura w nowojorskim bajglu, a jego oświadczenie jest wnioskiem o ekskluzywne miejsce w piekle”. Jednocześnie wskazał, że Rosja narusza reguły proceduralne (art. 20), gdyż przewodniczy obradom poświęconym kwestii bezpośrednio dotyczącej tego państwa. Zapowiedział też podjęcie kroków w Międzynarodowym Trybunale Karnym.

Chiny uważały, że projekt jedynie dolewa oliwy do ognia (podobny wydzwitek miały słowa przedstawiciela ZEA wskazującego na konieczność deeskalacji), a Ukraina nie powinna być traktowana jako placówka (*outpost*) wielkich mocarstw. Indie – co było szczególnie szokujące – wyraziły obawy jedynie o los hinduskiej społeczności w Ukrainie. Informacje o zbombardowanych przedszkolach i szpitalach nie poruszyły indyjskiego delegata do tego stopnia, by się nad owymi zbrodniami pochylić.

Kolejnym krokiem było przyjęcie 27 lutego rezolucji nr 2623 (przy sprzeciwie Rosji i głosach wstrzymujących się Chin, Indii i ZEA) o zwołaniu sesji nadzwyczajnej Zgromadzenia Ogólnego w ciągu następnych 24 godzin, do czego faktycznie doszło. Rosja protestowała, wskazując, że właśnie w odniesieniu do takich sytuacji jak omawiana, w celu osiągnięcia globalnej stabilności, w Karcie Narodów Zjednoczonych wprowadzono instytucję weta.

Obejście tego weta podważy KNZ, weto nie jest bowiem przywilejem, lecz mechanizmem pozwalającym zachować równowagę na świecie. W dyskusji ukraiński przedstawiciel odniósł się do problemu szantażu nuklearnego, który Rosja stosuje w toczącej się wojnie.

W wyniku wspomnianej rezolucji 2623 kwestia wojny w Ukrainie w kontekście przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa znalazła się w domenie ZO. Rosja próbowała przywrócić temat ponownie na forum RB wraz z projektem rezolucji S/2022/231 przygotowanym przez Białoruś, Koreę Północną, Rosję i Syrię, w którym odnoszono się do informacji o stratach cywilnych, w tym wśród dzieci, wzywano do zawieszenia broni, by zapewnić ewakuację cywilów, podkreślono znaczenie poszczególnych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego, zwłaszcza tych dotyczących ochrony cywilów oraz personelu medycznego. Rezolucja miała potępić niedyskryminacyjne ostrzeliwanie i umieszczanie obiektów wojskowych w gęsto zaludnionych obszarach, blisko dóbr cywilnych, lub wykorzystanie takich dóbr do celów wojskowych. Projekt głosowany 24 marca 2022 r. nie uzyskał wymaganej liczby głosów, gdyż za jego przyjęciem opowiedziały się jedynie Chiny i Rosja. Pozostałe państwa wstrzymały się od głosu, twierdząc, że Rosji wcale nie zależy na wzmocnieniu ochrony cywilów za pomocą tej rezolucji. Było oczywiste, że z uwagi na niekorzystne dla Rosji głosowanie w ZO, które przyjmowało bardzo kategoryczne rezolucje, wołała ona powrócić do dyskusji na forum RB.

Podobnie nie przyjęto 2 listopada projektu rezolucji S/2022/821 dotyczącego powołania złożonej z wszystkich członków RB komisji w celu zbadania oskarżeń Rosji wobec USA i Ukrainy o prowadzenie prac nad bronią biologiczną na terytorium Ukrainy. Za jego przyjęciem ponownie głosowały jedynie Rosja i Chiny, natomiast Francja, Wielka Brytania i USA były przeciwko, a pozostałe państwa wstrzymały się od głosu. Tym samym Rada w 2022 r. w kontekście wojny w Ukrainie ograniczyła się do wydania oświadczenia prezydialnego (S/PRST/2022/3 z 6 maja), w którym wyraziła troskę o sytuację w tym kraju i zachęciła do stosowania pokojowych środków oraz wsparła działania podejmowane przez sekretarza generalnego.

Zgromadzenie Ogólne w ramach procedury Zjednoczeni dla Pokoju⁷ nie ma kompetencji – jak RB – do przyjmowania wiążących rezolucji, które miałyby pierwszeństwo przed innymi zobowiązaniami państw. Niemniej jednak rezolucje ZO mogą być podstawą do utworzenia nowych instytucji międzynarodowych czy decyzji organów krajowych, np. o rozliczaniu

⁷ Zob. A/RES/377 (V) z 3.11.1950; zob. też M. Scharf, „Power shift: The return of the Uniting for Peace resolution”, *Case Western Reserve Journal of International Law* 2023, t. 55, https://scholarlycommons.law.case.edu/faculty_publications/2153 (dostęp: 31.01.2023).

z odpowiedzialności za poszczególne zbrodnie, w tym agresję, bądź przejmowaniu majątku rosyjskiego na poczet reparacji.

Przyjęcie rezolucji w ZO wymaga jednak przygotowań, aby uzyskać odpowiednią większość. Pierwszą rezolucję (A/ES-11/1) w ramach sesji nadzwyczajnej udało się uchwalić 2 marca, i to przytłaczającą większością głosów, gdyż za przyjęciem głosowało 141 państw, jedynie 5 było przeciwko (Białoruś, Erytrea, Korea Północna, Rosja, Syria), ale 35 wstrzymało się od głosu⁸, a 12 w ogóle nie wzięło udziału w głosowaniu⁹.

W rezolucji A/ES-11/1 ZO potępiło „specjalną operację wojskową” w Ukrainie i podkreśliło, że nie można uznawać zmian terytorialnych dokonanych za pomocą groźby lub użycia siły. Odniosło się też do raportów dotyczących strat cywilnych i jednocześnie wskazało, że społeczność międzynarodowa nie widziała w Europie od dekad operacji wojskowej na taką skalę i dlatego trzeba podjąć działania, by uchronić pokolenie od wojny. Potępiło decyzję Rosji o zwiększeniu gotowości jej sił nuklearnych i wskazało na konsekwencje dla globalnego bezpieczeństwa żywnościowego. Potwierdziło swoje zobowiązanie co do poszanowania suwerenności, niepodległości, jednności i terytorialnej integralności Ukrainy w uznanych międzynarodowo granicach, w tym na wodach terytorialnych. Wyraźnie wskazało, że mamy do czynienia z „agresją” Rosji przeciwko Ukrainie w sprzeczności z KNZ (takie stwierdzenie ma znaczenie w kontekście odpowiedzialności za zbrodnie agresji¹⁰). Zgromadzenie Ogólne zażądało, żeby Rosja natychmiast wstrzymała użycie siły przeciwko Ukrainie i powstrzymała się od dalszych bezprawnych gróźb lub użycia siły przeciwko jakemukolwiek państwu członkowskiemu. Rosja miała też natychmiast, całkowicie i bezwarunkowo wycofać swoje siły zbrojne z terytorium Ukrainy. Jednocześnie ZO wyraziło ubolewanie w związku z decyzją Rosji dotyczącą statusu regionów Doniecka i Ługańska i zażądało jej uchYLENIA. Obie strony miały powrócić do porozumienia mińskiego (a trzeba zaznaczyć, że i Ukraina się z niego nie wywiązywała). Zgromadzenie Ogólne zażądało również, by wszystkie strony umożliwiły dostarczanie pomocy humanitarnej i nieskrępowane przedostanie się do miejsc poza Ukrainą. Ubolewało nad zaangażowaniem

⁸ Były to: Algieria, Angola, Armenia, Bangladesz, Boliwia, Burundi, Republika Środkowoafrykańska, Chiny, Kongo, Kuba, Salwador, Gwinea Równikowa, Indie, Iran, Irak, Kazachstan, Kirgistan, Laos, Madagaskar, Mali, Mongolia, Mozambik, Namibia, Nikaragua, Pakistan, Senegal, Republika Południowej Afryki, Sudan Południowy, Sri Lanka, Sudan, Tadżykistan, Uganda, Tanzania, Wietnam, Zimbabwe.

⁹ Były to: Azerbejdżan, Burkina Faso, Kamerun, Eswatini, Etiopia, Gwinea, Gwinea-Bissau, Maroko, Togo, Turkmenistan, Uzbekistan, Wenezuela (ale to państwo nie mogło głosować ze względu na brak opłacenia składek na rzecz ONZ).

¹⁰ Przyjmuje się, że krajowe organy nie mogą wypowiadać się co do oceny działań innego państwa, tym samym mogą wystąpić problemy ze ściganiem zbrodni agresji; jednak w przypadku stwierdzenia faktu przez organ ONZ sądy krajowe mogą traktować go jako notoryjny.

Białorusi, ale co ciekawe – nie nazwało jej agresorem, tylko przypomniało o obowiązku wywiązywania się z międzynarodowych zobowiązań. Wszystkie strony miały wywiązywać się z zobowiązań wynikających z międzynarodowego prawa humanitarnego.

Kolejną rezolucję – A/ES-11/2 – ZO przyjęło 24 marca podobną większością głosów, 140 państw było za, 5 przeciwko, 38 się wstrzymało, a 10 nie zagłosowało w ogóle. Była to rezolucja przypominająca o obowiązkach humanitarnych, m.in. potępiająca ataki na osoby i dobra cywilne, wskazująca na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa infrastruktury nuklearnej i jednocześnie wyrażająca uznanie dla państw sąsiednich, które przyjęły uchodźców. Zgromadzenie Ogólne zażądało natychmiastowego zaprzestania działań zbrojnych przez Rosję.

O wiele słabszą większością ZO 7 kwietnia zawiesiło prawa członkowskie Rosji w Radzie Praw Człowieka. Za przyjęciem rezolucji A/ES-11/3 głosowały tylko 93 państwa, 24 były przeciwko, a 58 wstrzymało się od głosu. Mogło to świadczyć o tym, że sprzeciw wobec agresji rosyjskiej słabnie, jednak kolejne głosowanie, w sprawie rezolucji A/ES-11/4 z 12 października, która potępiała organizację referendów i idącą za nimi aneksję regionów Doniecka, Chersonia, Ługańska i Zaporozża, pokazało, że nadal jest znacząca większość (143 głosy za, 5 przeciw – Białoruś, Korea Północna, Nikaragua, Rosja, Syria, 35 wstrzymujących się) gotowa przeciwstawić się polityce rosyjskiej. Różnica więc przebiega tam, gdzie oprócz słów potępienia wobec Rosji i wsparcia dla Ukrainy trzeba podjąć konkretne kroki. Tego dowiodło głosowanie nad rezolucją A/ES-11/5 z 14 listopada, na mocy której ZO uznało, że Rosja musi odpowiedzieć za naruszenia prawa dokonane przeciwko Ukrainie, w tym agresję, i jest zobowiązana do reparacji, w związku z czym należy utworzyć międzynarodowy mechanizm w sprawie reparacji oraz międzynarodowy rejestr szkód i koordynować zbieranie dowodów. Za przyjęciem rezolucji opowiedziały się 94 państwa, 14 głosowało przeciw, aż 73 zaś wstrzymały się od głosu.

Warto odnotować, że Ukraina postanowiła zwrócić się do innego głównego organu ONZ, tj. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, i 27 lutego 2022 r. złożyła (już drugą)¹¹ skargę przeciwko Rosji na podstawie Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. Poprosiła również o zarządzenie środków tymczasowych, do czego MTS się przychylił 16 marca i zarządził, aby Rosja natychmiast zaprzestała wszelkich działań zbrojnych, jakie rozpoczęła 24 lutego. Ponadto obie strony miały się powstrzymać od działań, które mogą pogorszyć sytuację lub wydłużyć spór

¹¹ Pierwsza skarga została złożona 16 stycznia 2017 r. w związku z naruszeniami Konwencji z 1999 r. w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu oraz Międzynarodowej konwencji z 1966 r. w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej.

bądź sprawić, że będzie on trudniejszy do rozwiązania. Warto zaznaczyć, że w ramach wspomnianego postępowania na niespotykaną do tej pory skalę wiele państw (w tym Polska) złożyło wnioski o interwencję.

Ukraina forsowała też pomysł, zgodnie z którym Rosję należy pozbawić miejsca w Radzie Bezpieczeństwa na rzecz Ukrainy¹², lecz w tym zakresie nie może liczyć na poparcie innych stałych członków RB. Kazus ukraiński skłonił jednak Zgromadzenie Ogólne do przyjęcia (bez głosowania) 26 kwietnia rezolucji nr 76/262, zaproponowanej przez Liechtenstein, a współsponsorowanej przez kolejne 83 państwa, w tym trzech stałych członków RB – Francję, Wielką Brytanię i USA – na mocy której w przypadku użycia przez któregoś ze stałych członków weta przewodniczący ZO ma w ciągu 10 dni zwołać posiedzenie w celu omówienia danej sytuacji.

Efekt domina – sypiący się konsensus co do sytuacji w innych regionach

Klinch w Radzie Bezpieczeństwa w sprawie Ukrainy przełożył się na pogorszenie dialogu w odniesieniu do innych sytuacji, które rozpatrywała Rada. Tradycyjnie już były trudności z przyjęciem rezolucji w sprawie Syrii dotyczącej pomocy humanitarnej i utrzymania jednego (!) przejścia granicznego (Bab al-Hawa), przez które ta pomoc jest dostarczana. W dniu 8 lipca Rosja zawetowała (Chiny wstrzymały się od głosu) projekt irlandzko-norweski (S/2022/538), na mocy którego przedłużono by autoryzację dla funkcjonowania wspomnianego przejścia na sześć miesięcy, a następnie – gdyby Rada nie podjęła innej decyzji – automatycznie autoryzacja miała być przedłużona o kolejne pół roku. Było to 17. rosyjskie weto co do sytuacji w Syrii.

W tym samym dniu projekt rosyjski (S/2022/541), który przewidywał przedłużenie ww. autoryzacji na co najmniej sześć miesięcy, ale pod warunkiem przyjęcia kolejnej stosownej rezolucji, nie został uchwalony, gdyż za jego przyjęciem głosowały tylko Chiny i Rosja, natomiast Francja, Wielka Brytania i USA były przeciwko, a pozostałe państwa wstrzymały się od głosu. Państwa zachodnie podkreślały, że sześć miesięcy to za krótki okres, by zorganizować odpowiednią pomoc, natomiast Rosja narzekała, że do tej pory nie udało się uruchomić dostaw wewnątrz kraju do północno-zachodniej jego części i uwzględnić interesów Damaszku. Wspomniane wcześniej weto w sprawie syryjskiej uruchomiło po raz pierwszy procedurę debaty

¹² Zob. też T. Grant, „Removing Russia from the Security Council: Part One”, 18.10.2022, <http://opiniojuris.org/2022/10/18/removing-russia-from-the-security-council-part-one/> oraz idem, „Removing Russia from the Security Council: Part Two”, 19.10.2022, <http://opiniojuris.org/2022/10/19/removing-russia-from-the-security-council-part-two/> (dostęp: 31.01.2022).

ZO nad sytuacją, której weto dotyczyło, do czego doszło 21 lipca¹³. Dopiero 12 lipca Radzie udało się przyjąć rezolucję 2642 – przy trzech głosach wstrzymujących się Francji, Wielkiej Brytanii i USA – o treści niemal tożsamej z tą zaproponowaną wcześniej przez Rosję.

Inną sytuacją, w której zarówno Rosja, jak i Chiny zdecydowały się 26 maja odwołać do weta, była amerykańska propozycja (S/2022/431) rozszerzenia systemu sankcji w związku z marcowym wystrzeleniem przez Koreę Północną pocisku międzykontynentalnego. Na mocy tego projektu sankcjami mogłyby być objęte firmy ubezpieczające statki, które naruszyły reżim. Chiny podkreśliły, że sankcje stosowane wobec Korei Północnej i tak są jednymi z najostrzejszych. Wcześniejsze przedłużenie panelu ekspertów (S/RES/2627 z 25 marca) nastąpiło jednomyślnie.

Brak konsensusu wśród stałych członków RB był widoczny w przypadku omawiania sankcji stosowanych wobec państw afrykańskich. Rezolucja 2648 z 29 lipca dotycząca odnowienia sankcji wobec Republiki Środkowoafrykańskiej, w tym utrzymania embarga na broń (z małymi wyjątkami), była przyjęta mimo aż 5 głosów wstrzymujących się – Chin, Gabonu, Ghany, Kenii i Rosji. Państwa Unii Afrykańskiej argumentowały, że embargo powinno być zniesione wobec dostaw dla rządu. Także w przypadku rezolucji 2659 z 14 listopada, dotyczącej przedłużenia mandatu MINUSCA, od głosu wstrzymały się trzy państwa, tj. Chiny, Gabon i Rosja. Podnosiły one ignorowanie kwestii wsparcia i współpracy z rządem Republiki Środkowoafrykańskiej.

Duże kontrowersje wzbudziła kwestia przedłużenia sankcji wobec Demokratycznej Republiki Konga. Ostatecznie rezolucja 2641 z 30 czerwca została przyjęta przy głosach wstrzymujących się Chin, Rosji, Ghany, Gabonu i Kenii. Przedstawiciele afrykańscy podkreślali, że istniejące embargo utrudnia rządowi DRK zwalczanie grup zbrojnych i zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego. Z kolei Rosja zwróciła uwagę, że reżimy sankcyjne, w tym ten dotyczący DRK, nie odzwierciedlają sytuacji w terenie. Co ciekawe, w kolejnej rezolucji RB dotyczącej przedłużenia misji MONUSCO i dalszych zapowiedzi jej zmniejszenia (S/RES/2666 z 20 grudnia) Rada musiała odnotować niepokojące doniesienia o powiązaniu ADF (Zjednoczonych Demokratycznych Sił) z sieciami terrorystycznymi we wschodniej DRK, co wskazywałoby, że jednak ostrożność Rady co do znoszenia embarga jest uzasadniona¹⁴. Kolejne przedłużenie sankcji (S/RES/2667 z 20 grudnia) nastąpiło więc jednomyślnie.

Także w przypadku Somalii kontrowersje wzbudziła kwestia sankcji, gdyż choć pierwsza z serii rezolucji (S/RES/2661 z 15 listopada) była przyjęta jednomyślnie, to druga (S/RES/2662 z 17 listopada), głosowana zaledwie

¹³ Zob. GA/12436, 21.07.2022.

¹⁴ Por. S/PRST/2022/4, 3.06.2022.

dwa dni później, została uchwalona przy czterech głosach wstrzymujących – Chin, Gabonu, Ghany i Rosji. Rezolucja utrzymywała embargo na broń, lecz wprowadzała od niego pewne wyjątki. Jednocześnie przedłużała sankcje wycelowane w Asz-Szabab, zarówno obejmujące poszczególne osoby, jak i wymierzone w finanse grupy, w tym w eksport węgla drzewnego. Gabon oraz Ghana wskazywały, że mowa o jednym z najstarszych reżimów sankcyjnych, który przecież nie powinien trwać wiecznie, sankcje bowiem są tylko narzędziem budowania pokoju i bezpieczeństwa. Nie można więc lekceważyć powstania demokratycznego rządu, który musi mieć środki do walki z Asz-Szabab. Rosja dzieląc ten pogląd, wykorzystała sytuację, by zarzucić oponentom kolonialne myślenie, które skutkowało zawarciem w rezolucji odniesień do stosunków między Dżibuti i Erytreą. Niemniej jednak Rada udzieliła jednomyślnie w rezolucji 2638 z 31 marca oraz 2670 z 21 grudnia upoważnienia dla Unii Afrykańskiej do prowadzenia operacji ATMIS (African Union Transition Mission in Somalia – misja powstała z przekształcenia AMISOM) w Somalii (przy jednoczesnej akceptacji decyzji o zmniejszeniu personelu) wymierzonej w Asz-Szabab i grupy związane z ISIL. Rada podkreśliła jednocześnie, że konieczne jest finansowe wsparcie dla Somalii. Przedłużenie mandatu misji UNSOM początkowo przyjęto jednomyślnie (S/RES/2632 z 26 maja), ale kolejna prolongacja odbyła się przy głosie wstrzymującym Chin (S/RES/2657 z 31 października), które wskazywały na konieczność wzmocnienia ochrony cywilów, zapewnienia dostępu dla pomocy humanitarnej i podjęcia działań związanych ze zmianą klimatu.

W przypadku Sudanu, choć przedłużenie sankcji nastąpiło jednomyślnie (S/RES/2620 z 15 lutego), to już przy okazji autoryzacji dla misji UNMISS w Sudanie Południowym Rada nie była w stanie wypracować satysfakcjonującego wszystkich konsensusu i w głosowaniu rezolucji 2625 z 15 marca Chin i Rosja wstrzymały się ze względu na wprowadzenie do tekstu odwołań do kwestii z zakresu praw człowieka i zmian klimatycznych. Oba państwa podkreślały też, że RB zdaje się nie dostrzegać pozytywnych zmian w Sudanie Południowym.

Przedłużenie misji UNISFA w Abyei (S/RES/2630 z 12 maja, 2660 z 14 listopada), tak jak i misji UNITAMS w Darfurze (S/RES/2636 z 3 czerwca) oraz przedłużenie sankcji (S/RES/2633 z 26 maja), udało się jednak przyjąć jednomyślnie.

Odwołania do praw człowieka były też przyczyną wstrzymania się przez Chin i Rosję podczas głosowania rezolucji 2640 z 29 czerwca dotyczącej przedłużenia misji MINUSMA w Mali. Zdaniem Rosji wspomniane odwołania pojawiły się, aby pokazać Mali niezadowolenie Zachodu z polityki rządu tymczasowego (podczas głosowania w ZO rezolucji wymierzonych w Rosję Mali wstrzymywało się od głosu). Natomiast Chin podkreślały,

że tego typu odniesienia w rezolucji ignorują sytuację w terenie i naruszają suwerenność Mali. W przypadku Mali nie było jednak problemu z jednomyślnym przedłużeniem sankcji (S/RES/2649 z 30 sierpnia).

Przedłużenia sankcji wobec Afganistanu Rada dokonała jednomyślnie (S/RES/2665 z 16 grudnia). Jednak omawianie sytuacji w Afganistanie jest doskonałą okazją dla Rosji, by obwiniać USA za stan tegoż kraju. Nic więc dziwnego, że podczas przyjmowania rezolucji 2626 z 17 marca dotyczącej przedłużenia misji UNAMA Rosja się wstrzymała, podkreślając, że jej prośby, aby zapewnić pełną zgodę dla obecności NZ w Afganistanie, zostały zignorowane. Warto odnotować, że Chiny wskazały, iż wraz z przejściem władzy przez talibów Afganistan wszedł w nową fazę pokojowej odbudowy. Tak pozytywne sygnały à propos rządów talibów są dowodem na wywieraną przez Chiny presję, by talibowie mogli reprezentować Afganistan w organach ONZ.

Tradycyjnie już Rosja wstrzymała się podczas głosowania rezolucji 2637 z 22 czerwca dotyczącej mechanizmu rezydualnego, a ściślej powołania Serge'a Brammertza na prokuratora mechanizmu. Rada przy tej okazji zaznaczyła w tekście rezolucji, że mechanizm ma być strukturą tymczasową, stopniowo redukowaną, i należy starać się o redukcję kosztów jego funkcjonowania¹⁵.

Musiały upłynąć niemal dwa lata, zanim RB była gotowa odnieść się w rezolucji 2669 z 21 grudnia do sytuacji w Mjanmie, jaka zaistniała w wyniku wprowadzenia stanu wyjątkowego 1 lutego 2021 r. Rada potępiła przemoc, do której dochodziło na terytorium całego kraju, w tym ataki na cywilów i infrastrukturę cywilną, oraz wezwała do jej natychmiastowego przerwania i deeskalacji. Zażądała natychmiastowego uwolnienia arbitralnie zatrzymanych więźniów, w tym Aung San Suu Kyi i prezydenta Win Myinta. Wskazała, że wszystkim osobom w potrzebie należy zapewnić dostęp do pomocy humanitarnej. Zaznaczyła również, że konieczne jest odniesienie się do korzeni kryzysu w regionie Rakhine i stworzenie warunków dla dobrowolnego, bezpiecznego powrotu Rohindżów. Wspomniana rezolucja nie została przyjęta jednak jednomyślnie, gdyż Chiny, Indie oraz Rosja wstrzymały się od głosu. Rosja uważała, że RB podważa wysiłki ASEAN (choć rezolucja wskazywała na jego centralną rolę), a ponieważ dotyczy głównie kwestii z zakresu praw człowieka, to nie powinna być przedmiotem prac RB, ale III Komitetu (ds. społecznych, humanitarnych i kulturalnych). Chiny również były zdania, że te względy przemawiały za przyjęciem oświadczenia prezydiального, a nie rezolucji, sytuacja w Mjanmie zaś wymaga cichej, cierpliwej dyplomacji.

Podział w Radzie, lecz już nie na linii stałych członków, można było dostrzec przy okazji głosowania nad rezolucją nr 2624 z 28 lutego w sprawie

¹⁵ Por. S/PRST/2022/2, 31.03.2022.

odnowienia sankcji wobec Jemenu i potępienia ataków na cywilów w Arabii Saudyjskiej i ZEA. Podczas przyjmowania rezolucji wstrzymały się Brazylia, Irlandia, Meksyk i Norwegia. Meksyk wskazywał, że określanie Huti jako grupy terrorystycznej, gdy nie ma uznanej międzynarodowo definicji terroryzmu, budzi sprzeciw. Norwegia z kolei miała obawy o konsekwencje humanitarne takiego określenia. Jednomyślnie natomiast przedłużono mandat UNMHA – S/RES/2643 z 13 lipca. Fakt, że reżimy sankcyjne budzą wątpliwości nie tylko stałych członków, potwierdziło również głosowanie w sprawie sankcji wobec osób związanych z ISIL i Al-Kaidą. Rezolucja 2664 z 9 grudnia została przyjęta przy głosie wstrzymującym tym razem Indii, które krytykowały wprowadzone wyjątki związane z pomocą humanitarną, wskazując, że działalność humanitarna jest wykorzystywana przez terrorystów do zbierania funduszy i rekrutowania bojowników.

W przypadku Libii początkowo kontrowersji nie budziło przedłużenie mandatu UNSMIL (S/RES/2619 z 31 stycznia, 2629 z 29 kwietnia), ale przy okazji głosowania rezolucji 2647 z 28 lipca wstrzymały się Gabon, Ghana i Kenia, które protestowały przeciwko technicznej rezolucji przedłużającej mandat UNSMIL zaledwie na kilka miesięcy (co według nich odstrasza od pracy w ramach tej misji) i brakowi większego zaangażowania na rzecz ludności libijskiej. Kolejne przedłużenie nastąpiło jednomyślnie (S/RES/2656 z 28 października). Przy przedłużeniu sankcji (S/RES/2635 z 3 czerwca) wstrzymała się Rosja, która skrytykowała operację Unii Europejskiej IRINI, stwierdzając, że jest nieskuteczna i nietransparentna. Przedłużenie panelu ekspertów odbyło się jednak jednomyślnie (S/RES/2644 z 13 lipca), podobnie jak prolongacja autoryzacji inspekcji w celu zapobieżenia szmuglowaniu migrantów i handlowi ludźmi (S/RES/2652 z 29 września).

Rosja razem z Kenią wstrzymały się w sprawie przedłużenia mandatu misji MINURSO w Saharze Zachodniej (S/RES/2654 z 27 października). Dla Kenii zaangażowanie RB na rzecz wsparcia prawa do samostanowienia ludności Sahary Zachodniej było niewystarczające. Oba państwa narzekały, że zignorowano ich sugestie.

Były jednak sytuacje, które nie budziły większych kontrowersji i Radzie udawało się przyjąć rezolucje jednomyślnie, jak w przypadku przedłużenia misji weryfikacyjnej w Kolumbii (S/RES/2655 z 27 października), misji UNIFIL (Liban – S/RES/2650 z 31 sierpnia), UNDOF (Wzgórza Golan – S/RES/2639 z 27 czerwca; S/RES/2671 z 22 grudnia), UNFICYP (Cypr – S/RES/2618 z 27 stycznia; 2646 z 28 lipca), UNAMI (Irak – S/RES/2631 z 26 maja) oraz UNITAD, czyli zespołu śledczego ds. promocji odpowiedzialności za zbrodnie popełnione przez Daesh/ISIL (S/RES/2651 z 15 września). W przypadku Iraku Rada też jednomyślnie zakończyła prace komisji kompensacyjnej (S/RES/2621 z 22 lutego). Z oczywistych

względów jako techniczną należy potraktować rezolucję 2638 z 22 czerwca przyjętą bez głosowania w sprawie wyznaczenia daty wyborów sędziego MTS w związku ze śmiercią sędziego Antônio Augusto Cançado Trindade (zastąpił go Leonardo Nemer Caldeira Brant).

Jednomyślnie przedłużono funkcjonowanie BINUH (Haiti, S/RES/2645 z 15 lipca). Co ważne, Rada w lipcu zapowiadała gotowość wprowadzenia sankcji wobec eskalacji przemocy ze strony gangów. Niestety sytuacja nie poprawiła się, policja haitańska nie miała nawet dostępu do najważniejszych portów, które znalazły się pod kontrolą gangów. W rezultacie 21 października Rada przyjęła rezolucję 2653, zgodnie z którą nałożyła sankcje przewidujące zakaz podróży dla wskazanych osób i zamrożenie ich środków oraz wprowadziła embargo na broń m.in. wobec osób, które angażowały się w jakikolwiek sposób w działalność kryminalną i przemoc z udziałem grup zbrojnych i sieci kryminalnych promujących przemoc, w tym rekrutację dzieci, porwania, handel, przemyt migrantów.

Także jednomyślnie przyjęto rezolucję 2634 dotyczącą sytuacji w Zatoce Gwinejskiej w sprawie zwalczania piractwa, zbrojnych napadów i transnarodowej przestępczości zorganizowanej, w której zobligowano państwa do ścigania winnych tego typu naruszeń (31 maja). Niekontrowersyjne było również przyjęcie autoryzacji dla sił stabilizacyjnych EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie (S/RES/2656 z 2 listopada) oraz przedłużenie działalności komitetu 1540 (S/RES/2622 z 25 lutego oraz S/RES/2663 z 30 października) zajmującego się sprawami zakazu proliferacji broni nuklearnej, biologicznej i chemicznej mimo wspomnianych wyżej dyskusji co do rzekomych amerykańsko-ukraińskich prac nad bronią biologiczną.

Choć liczba oświadczeń prezydialnych była niezwykle mała, to pokazują one tematy, które w jakiś sposób spajają RB, takie jak kwestia potępienia terroryzmu i zidentyfikowania problemów związanych z jego finansowaniem oraz wykorzystaniem Internetu do rekrutacji nowych członków (S/PRST/2022/7 z 15 grudnia), jak również docenienia roli organizacji regionalnych w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa (à propos Ligi Państw Arabskich – S/PRST/2022/1 z 23 marca oraz Unii Afrykańskiej – S/PRST/2022/6 z 31 sierpnia).

Operacje pokojowe

W 2022 r. nie utworzono nowej misji, a żadna z dotychczasowych nie zakończyła swej działalności (zob. tabela 1). Zauważalne jest zmniejszenie personelu takich misji jak UNISFA (Abyei), UNMISS (Sudan Południowy), MINUSMA (Mali) oraz UNIFIL (Liban). Znacząco zwiększył się natomiast personel misji MINUSCA (Republika Środkowoafrykańska) oraz MONUSCO (DRK), i to mimo faktu, że formalnie MONUSCO ma kończyć swoje działania.

Tabela 1
Misje pokojowe ONZ

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Żołnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi	Policja	Personel cywilny międz.	Personel cywilny lokalny	Wolon-tariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
UNTSO	Bliski Wschód	1948	389 (+1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	157 (+1)	0 (b.z.)	82 (b.z.)	150 (b.z.)	0 (b.z.)	52 (b.z.)	36,50 mln (finansowana bezpośrednio z budżetu ONZ)
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	107 (-4)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	39 (-4)	0 (b.z.)	21 (b.z.)	47 (b.z.)	0 (b.z.)	12 (b.z.)	10,52 mln (finansowana bezpośrednio z budżetu ONZ)
UNDOF	Syria	1974	1251 (+1)	1070 (b.z.)	56 (+1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	46 (b.z.)	79 (b.z.)	0 (b.z.)	57 (+1)	65,5 mln (b.z.)
UNFICYP	Cypr	1964	1003 (-3)	740 (-5)	52 (b.z.)	0 (b.z.)	59 (+2)	36 (b.z.)	115 (b.z.)	0 (b.z.)	183 (b.z.)	57,56 mln (b.z.)
UNIFIL	Liban	1978	10502 (-136)	9490 (-132)	203 (-4)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	244 (b.z.)	565 (b.z.)	0 (b.z.)	325 (+1)	510,25 mln (b.z.)
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	462 (-26)	20 (b.z.)	7 (-7)	195 (-13)	1 (-1)	72 (b.z.)	158 (b.z.)	9 (-5)	20 (+2)	60,9 mln (b.z.)
UNMIK	Kosowo	1999	349 (-6)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	8 (-1)	8 (-2)	97 (b.z.)	215 (b.z.)	21 (-3)	56 (+1)	44,19 mln (b.z.)
MONUSCO	DRK	2010	17918 (+135)	12526 (+142)	330 (+2)	166 (-4)	1619 (-7)	769 (b.z.)	2201 (b.z.)	307 (+2)	255 (+25)	1,12 mld (b.z.)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	2871 (-930)	2354 (-880)	108 (-12)	116 (-31)	43 (-6)	141	76	33 (-1)	50 (+3)	280,58 mln (b.z.)
UNMISS	Sudan Południowy	2011	17869 (-113)	13108 (-146)	401 (-24)	202 (-20)	1481 (+70)	854 (b.z.)	1414 (b.z.)	409 (+7)	116 (+13)	1,2 mld mld (b.z.)
MINUSMA	Mali	2013	17613 (-495)	11827 (-459)	489 (-11)	0 (b.z.)	1731 (-14)	805 (b.z.)	2579 (b.z.)	182 (-11)	292 (+32)	1,26 mld (b.z.)
MINUSCA	Republika Środkowo-afrykańska	2014	16884 (+1221)	12175 (+901)	415 (+43)	148 (+2)	2630 (+264)	653 (b.z.)	577 (b.z.)	286 (+11)	171 (+11)	1,11 mld (b.z.)
W sumie			87217 (-355)	63310 (-579)	2061 (-12)	1031 (-70)	7572 (+306)	3820 (b.z.)	8176 (b.z.)	1247 (b.z.)	1589 (+89)	ok. 5,56 mld (b.z.)

Źródło: na podstawie *Peacekeeping Operations Fact Sheet* – stan na 31.10.2022, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/default/files/peacekeeping_missions_fact_sheet_october_2022_english.pdf.

Tabela 2

Liczba i przyczyna zgonów członków misji pokojowych i politycznych w 2022 r.

Misja	Wypadek	Choroba	Celowy atak	Inne	Ogólna liczba zmarłych
BINUH	0	1	0	0	1
MINURSO	1	1	0	0	2
MINUSCA	5	3	3	1	12
MINUSMA	2	7	13	3	25
MONUSCO	3	6	13	2	24
UNAMA	0	1	0	0	1
UNAMI	0	3	0	2	5
UNDOF	0	1	0	0	1
UNIFIL	0	1	0	0	1
UNISFA	0	3	0	0	3
UNITAMS	2	0	0	0	2
UNMIK	0	1	0	0	1
UNMISS	2	8	0	3	13
UNSMIL	0	1	0	0	1
UNVMC	1	0	0	0	1
W sumie	16	37	29	11	83

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fatalities by Year, Mission and Incident Type up to 11/30/2022* 11:59:59, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_mission_incident_type_5a_81_november_2022.pdf (dostęp: 31.01.2022).

Można dostrzec niepokojącą tendencję przedłużania kompetencji typu *peace enforcement* poszczególnych misji, jak w przypadku MONUSCO (Force Intervention Brigade – rezolucja 2666) czy wyraźnego wskazania, aby używać siły w celu ochrony cywilów, jak w przypadku UNMISS w Sudanie Południowym – rezolucja 2625. W odniesieniu do UNIFIL RB zdecydowała, że misja ta ma udzielać również wsparcia dla sił zbrojnych przez dostawy materiałów, które nie mogą być wykorzystane do zabijania (*non-lethal*) – rezolucja 2650. Tak wyraźne upoważnienie do użycia siły i idące za nim wojskowe zaangażowanie musi wpłynąć na liczbę ataków przeciwko danej misji, i rzeczywiście w 2022 r. można było zauważyć duży przyrost celowych ataków na członków MONUSCO (ogólnie też zwiększyła się liczba tego typu ataków, bo z 25 w 2021 r. do 29 w 2022 r.), natomiast znacząco zmniejszyła się liczba zgonów z powodu chorób, na co miała wpływ lepsza skuteczność zapobiegania i leczenia COVID-19.

Tabela 3

Lista największych (powyżej 2000 osób) dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ, stan na 30.10.2022 r. W każdym przypadku zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z rokiem 2021 ze wskazaniem miejsca w rankingu z grudnia 2021 r. Tabela jest uzupełniona danymi dotyczącymi stałych członków RB oraz Polski. Spośród stałych członków nadal największe siły mają Chiny.

Pozycja na liście	Państwo	Liczba
1. (b.z.)	Bangladesz	7017
2. (b.z.)	Indie	5887
3. ↑ (z)	Rwanda	5752
4. ↓ (z)	Nepal	5692
5. ↑ (z)	Pakistan	4327
6. ↑ (z)	Egipt	2798
7. ↑ (z)	Ghana	2762
8. ↓ (z)	Indonezja	2581
9. ↑ (z)	Senegal	2441
10. ↓ (z)	Chiny	2216
26. (↑ z 34)	Francja	864
39. (b.z.)	Wielka Brytania	522
54. (↑ z 55)	Polska	206
66. (↓ z 63)	Rosja	65
79. (↑ z 81)	USA	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking, October 2022, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (dostęp: 31.01.2022).

Jeśli chodzi o głównych dostawców sił mundurowych do misji pokojowych, to nadal na pierwszym miejscu jest Bangladesz, który w dalszym stopniu rozszerza swoje siły pokojowe, podobnie jak Indie. Z pierwszej dziesiątki wypadła natomiast Etiopia, która zredukowała o ponad połowę swoje siły w misjach pokojowych w związku z konfliktem na własnym terytorium. Zaangażowanie Polski utrzymuje się na stabilnym poziomie.

RB w rezolucji nr 2668 z 21 grudnia oprócz potępienia wszelkich zabójstw oraz innych aktów przemocy wskazała na negatywne skutki dezinformacji (*disinformation*) i błędnych informacji (*misinterpretation*). Już wcześniej w oświadczeniu prezydiąlnym S/PRST/2022/5 z 12 lipca RB podkreśliła, jak duże znaczenie ma strategiczna komunikacja, która powinna odbywać

się w wielu językach oraz z wykorzystaniem nowych technologii. We wspomnianej wyżej rezolucji po raz pierwszy Rada zwróciła uwagę na problem zdrowia psychicznego peacekeepersów i konieczność zapewnienia wsparcia psychologicznego zarówno przed rozmieszczeniem misji, jak i po jej zakończeniu.

*

W przyjętych w 2022 r. rezolucjach oraz oświadczeniach prezydialnych Rady nierzadko pojawiały się odniesienia do negatywnych konsekwencji COVID-19¹⁶, podobnie jak to było w 2021 r. Mimo oporu (niekonsekwentnego) niektórych stałych członków problematyka zmian klimatu i ich wpływu na poszczególne kryzysy także była systematycznie odnotowywana przez Radę¹⁷, tak jak w przypadku działalności misji pokojowych¹⁸. Zauważano, że choć państwa afrykańskie w najmniejszym stopniu przyczyniły się do zmian klimatu, to jednak one odczuwają w większym stopniu ich skutki¹⁹.

Rok 2022 pokazał, że Rada ma ewidentne problemy z jednomyślnym wypracowaniem rozwiązań w odniesieniu do konkretnych kryzysów i nawet sytuacje/reżimy, które są przedmiotem jej badań od lat, obecnie prowokują gorące dyskusje i brak konsensusu czy nawet zablokowanie działań RB. Tym samym trzeba szukać innych rozwiązań, narzędzi i jak udowodnia dyplomacja ukraińska, być może rozwiązaniem jest sięganie do szerszych forów (jak ZO) czy bardziej wyspecjalizowanych (jak MTS). Mimo bowiem braku skuteczności w zapobieganiu konfliktom ONZ nadal jest marką, której decyzje mogą być pomocne w wypracowywaniu rozwiązań na szczeblu regionalnym lub krajowym.

Wspomniana renoma ONZ może być jednak zaprzepaszczone, jeśli na plan pierwszy wybijają się kwestie tuszowania skandali seksualnych w organizacji²⁰ czy zwalniania osób, które ujawniały nadużycia²¹, albo oszustw i malwersacji środków²². Organizacja jest bowiem tak silna, jak silną uczynią

¹⁶ Rez. nr 2624, 2642, 2654 czy oświadczenie prezydialne nr 6 z 31.08.2022.

¹⁷ Rez. nr 2625; 2631; 2657; 2659.

¹⁸ Zob. rez. 2659 (MINUSCA) i 2640 (MINUSMA).

¹⁹ S/PRST/2022/6.

²⁰ S. Mednick, J. Craze, „Sex abuse allegations against aid workers in South Sudan UN camp”, 22 września 2022 r., <https://www.aljazeera.com/features/longform/2022/9/22/sex-abuse-allegations-against-aid-workers-in-south-sudan-un-camp> (dostęp: 31.01.2023).

²¹ Zob. BBC, „UN sexual abuse claims ‘must be investigated’”, 21 czerwca 2022 r., <https://www.bbc.com/news/world-61826551> (dostęp: 31.01.2023); zob. również dokument BBC, *The Whistleblowers: Inside the UN*.

²² Sprawa dotyczy przede wszystkim Biura NZ ds. projektów (UNOPS), zob. szerzej C. Lynch, „Donors demand accountability in UNOPS scandal”, 1 grudnia 2022 r., <https://www.devex.com/news/donors-demand-accountability-in-unops-scandal-104563>; F. Fassihi, D.A. Farenthold, „Reforms are imposed on U.N. agency that made questionable investments”, 10 czerwca

ją państwa, na których ciąży obowiązek domagania się podwyższania standardów i rozliczania winnych nadużyć²³.

**The Council fails but the Assembly goes strong:
The activities of the UN Security Council and the General Assembly
in the area of security in 2022**

The article presents the results of the works of the United Nations Security Council in 2022 and shows that the Council's problems with achieving consensus have increased, not only due to new crises but also in regard to old regimes which have been on the SC's agenda for years. As a consequence, new solutions are tested, e.g. calling emergency sessions of the UN General Assembly or instituting proceedings in the International Court of Justice. In addition, the article analyzes statistical data concerning UN peacekeeping operations.

Keywords: Security Council, General Assembly, International Court of Justice, Ukraine, peacekeeping, veto, Uniting for Peace, sanctions

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Ukraina, operacje pokojowe, veto, Zjednoczeni dla Pokoju, sankcje

2022 r., <https://www.nytimes.com/2022/06/10/world/americas/un-investment-scandal.html> (dostęp: 31.01.2023).

²³ Na przykład Finlandia jako pierwsze państwo zdecydowała się zamrozić fundusze dla ONZ do czasu wyjaśnienia zasad ochrony *whistleblowers*, <https://whistleblowingnetwork.org/News-Events/News/News-Archive/UN-whistleblowing-scandal-Finland-first-country-t> (dostęp: 31.01.2023).

Zbrojenia i kontrola zbrojeń w 2022 r. w cieniu nuklearnego szantażu Rosji

3 stycznia 2022 r. przywódcy pięciu państw nuklearnych wydali wspólne stanowisko o zapobieganiu wojnie atomowej i uniknięciu wyścigów zbrojeń. Podkreślili w nim m.in., że: niedopuszczenie do konfliktu między mocarstwami nuklearnymi stanowi ich „czołową odpowiedzialność”, wojny nuklearnej nie da się wygrać i nigdy nikomu nie wolno jej rozpętać, broń jądrowa to instrument odstraszenia i zapobiegania konfliktom zbrojnym, a zobowiązania wynikające z traktatu NPT i innych porozumień z zakresu kontroli zbrojeń i rozbrojenia winny być dotrzymywane; potwierdzając równocześnie konieczność zapobiegania nieautoryzowanemu lub niezamierzonemu jej użyciu oraz fakt, że żadna z posiadanych przez nie broni tego rodzaju nie jest wymierzona w jakiekolwiek inne państwo¹. 52 dni później jedno z państw sygnatariuszy doprowadziło do krwawej wojny, a jego niepowodzenia na froncie w kolejnych miesiącach sprawiły, że ewentualność bojowego użycia broni jądrowej w jakiejś formie rozpatrywano bodaj jako najbardziej realną od końca zimnej wojny.

Od początku zimnowojennej epoki odprężenia do resetu relacji USA–Rosja na początku prezydentury Baracka Obamy Moskwa była jednym z dwóch (wraz z Waszyngtonem) kluczowych podmiotów procesu rozbrojeniowego. Niezależnie od mniej lub bardziej instrumentalnych motywacji wynikało to, rzecz jasna, z militarnej potęgi ZSRR oraz jej pozostałości i zaowocowało licznymi dwu- bądź wielostronnymi porozumieniami ograniczającymi arsenały broni danego rodzaju czy wręcz całkowicie określoną jej kategorię wyłączającymi z użycia (jak traktat INF). Obecnie, z uwagi na sytuację na froncie w Ukrainie i jej międzynarodowe implikacje, uznać należy, że efektem działań Rosji są tendencje zgoła odwrotne – eskalacja napięcia w związku z groźbami ataku nuklearnego, rozbudowa potencjałów obronnych państw

¹ *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*, 3.01.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/> (dostęp: 5.01.2023).

regionu Europy Środkowej i Wschodniej w odpowiedzi na poczucie zagrożenia napaścią ze strony Rosji oraz podminowanie dotychczasowych inicjatyw na rzecz rozbrojenia i kontroli zbrojeń.

Zasadniczą część niniejszego opracowania stanowiła będzie zatem analiza nuklearnych aspektów rosyjskich działań wojennych w Ukrainie, a więc zagadnienie o bodaj największym z perspektywy globalnej znaczeniu w kontekście użycia broni masowego rażenia lub ataku na cywilną infrastrukturę nuklearną, a także, w wymiarze politycznym, starań obliczonych na załamanie architektury przyjętych porozumień, ilościowo i jakościowo regulujących arsenały jądrowe państw. Powyższe okoliczności odcisnęły głębokie piętno na podejściu Stanów Zjednoczonych do tej tematyki, wyrażonym w nowej *Strategii bezpieczeństwa narodowego* oraz w będącym jej rozwinięciem *Nuclear Posture Review*, który to przegląd zostanie omówiony. Rok 2022 naznaczony był ponadto przez niepokojący rozwój wydarzeń wokół programu atomowego KRLD (niezwykle intensywne testy rakietowe) i Iranu (największa w historii skala wzbogacania uranu i załamanie rozmów o wznowieniu JCPOA), co skryte w cieniu rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie przeszło w dużej mierze bez należytego echa.

Rosyjski szantaż nuklearny w trzech odsłonach

Jak wspomniano, pierwszy z wymiarów rosyjskiego szantażu nuklearnego wobec Ukrainy i Zachodu dotyczy gróźb bezpośredniego użycia tego rodzaju broni. Dynamika przebiegu wojny w Ukrainie sprawiła jednak, że zmieniał się kontekst, w którym Rosja takie sugestie formułowała. Bezpośrednio po inwazji Putin zagroził Zachodowi (*implicite*) reakcją „o konsekwencjach, jakich nigdy w swojej historii nie doświadczyliście”². O ile groźby z początku inwazji można jednak traktować *stricte* jako element odstraszenia³, o tyle analogiczne sugestie z września część obserwatorów, przede wszystkich w świetle planów aneksji czterech ukraińskich obwodów (chersońskiego, donieckiego, ługańskiego i zaporoskiego) oraz ówczesnych

² Za: M. Pankowska, „Co dokładnie powiedział Putin, gdy wypowiadał wojnę Ukrainie? Analiza przemówienia”, OKO.press, 24.02.2022, <https://oko.press/co-dokladnie-powiedzial-putin-kiedy-wypowiadal-wojne-ukrainie-analiza-przemowienia> (dostęp: 7.01.2023). Putin nie wspomniał o Zachodzie wprost, ale o jakimkolwiek, bliżej nieokreślonym podmiocie, „który próbuje nam przeszkadzać, a tym bardziej stwarzać zagrożenia dla naszego kraju”. W szerszym kontekście całości wypowiedzi, nawiązującej m.in. do rzekomej agresywnej polityki NATO, taka interpretacja tej sugestii wydaje się uzasadniona.

³ W tym kontekście należałoby być może wspomnieć ponadto o przeprowadzonym 27 lutego 2022 r. „referendum konstytucyjnym” na Białorusi. Jedno z pytań, na które w myśl oficjalnych wyników udzielono twierdzącej odpowiedzi, dotyczyło rezygnacji z bezaatomowego statusu państwa (strony układu NPT w takiej właśnie roli). Nabiera to szczególnego znaczenia w świetle rozpatrywania możliwości rozmieszczenia na Białorusi, a więc jeszcze bliżej wschodniej flanki NATO, rosyjskiej broni jądrowej.

sukcesów kontrofensywy Ukraińców, odebrała jako łączące się z nieco bardziej realną perspektywą materializacji⁴. Chodzi o zapowiedzi Putina dotyczące użycia „wszelkich dostępnych środków” w razie zagrożenia integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, której, jak z kolei stwierdził później (wbrew faktom) rzecznik Kremla Dmitrij Pieskow, „nieodłącznymi częściami” są cztery anektowane obwody⁵. W kontekście ukraińskich prób przywrócenia kontroli nad (i tak tylko częściowo) okupowanymi terytoriami powyższe traktować należy jako groźbę skierowaną wobec napadniętego sąsiada, w dodatku państwa bezatomowego (zresztą w wyniku ustaleń m.in. z Rosją z lat 1992–1994), co samo w sobie stanowiło złamanie pewnego tabu, gdy mowa o groźbach formułowanych przez mocarstwo nuklearne.

Retoryce towarzyszyły liczne akty demonstracji działań związanych z użyciem tego rodzaju broni, zarówno po inwazji, jak i tuż przed nią. Były to choćby: 1) manewry Floty Północnej na Morzu Barentsa z użyciem okrętów podwodnych zdolnych do przenoszenia głowic jądrowych (styczeń–luty 2022), 2) manewry „Grom-2022” z wykorzystaniem strategicznej triady nuklearnej, w tym symulacje uderzeń jądrowych na państwa skandynawskie (luty 2022), 3) wydanie przez Władimira Putina dyspozycji postawienia sił nuklearnych w stan „specjalnej gotowości bojowej” 27 lutego 2022 r.⁶; 4) pierwsze w historii bojowe użycie pocisków hipersonicznych – ostrzał rakietami typu Kindżał podziemnych składów amunicji w miejscowości Delatyn w obwodzie iwanofrankińskim (18 marca 2022 r.), 5) testy ciężkich międzykontynentalnych rakiet balistycznych Sarmat (kwiecień 2022), 6) manewry w obwodzie kaliningradzkim z użyciem rakiet typu Iskander-M, obejmujące m.in. symulację uderzeń jądrowych (maj i październik 2022), 7) kolejne manewry nuklearne „Grom-2022” (październik 2022). Mimo to amerykańskie służby wywiadowcze nie zarejestrowały w ciągu roku działań świadczących o rzeczywistej woli użycia broni jądrowej. Doszło wprawdzie do zwiększenia obsady stanowisk w dowództwie sił nuklearnych oraz konsultacji dotyczących tego rodzaju scenariusza na szczeblu administracji wykonawczej, ale nie poskutkowało to np. uzbrojeniem większej liczby nośników w głowice jądrowe ani ich dyslokacjami bądź operacyjnym rozmieszczeniem (co się tyczy w szczególności taktycznej broni jądrowej)⁷.

⁴ Zob. szerzej: A. Kacprzyk, „Rosja grozi Ukrainie bronią jądrową”, *Biuletyn PISM* 2022, nr 158, <https://www.pism.pl/publikacje/rosja-grozi-ukrainie-bronia-jadrowa> (dostęp: 7.01.2023).

⁵ Za: S. Bugos, „NATO, Russia conduct simultaneous nuclear exercises”, *Arms Control Today* 2022, nr 11.

⁶ Praktyczne implikacje tego kroku oceniono jednak jako stosunkowo niewielkie i dotyczące raczej przygotowania do sprawnego przejścia w stan gotowości, gdyby sytuacja tego wymagała. Zob. idem, „Russian tactics fuel uncertainty in Ukraine”, *Arms Control Today* 2022, nr 4.

⁷ A. Kacprzyk, op. cit.; idem, „Nuklearne groźby Rosji podczas inwazji na Ukrainę”, *Komentarz PISM* 2022, nr 53, <https://www.pism.pl/publikacje/nuklearne-grozby-rosji-podczas-inwazji-na-ukraine> (dostęp: 7.01.2023); S. Bugos, „Russian officials talk nuclear war, U.S. intelligence says”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

Rosyjska doktryna nuklearna, zdefiniowana w dokumencie z czerwca 2020 r., która określa charakter posiadanej broni jądrowej jako defensywny, służący odstraszaniu oraz obronie narodowej suwerenności i integralności terytorialnej państwa, przewiduje możliwość użycia tejże w razie zaistnienia któregoś z czterech scenariuszy: 1) wystrzelenia rakiet balistycznych w stronę terytorium Rosji lub jej sojuszników, 2) użycia broni jądrowej (lub innej broni masowego rażenia) przeciwko niej samej bądź sprzymierzonym z nią państwom, 3) ataku na rosyjskie obiekty rządowe lub wojskowe o krytycznym znaczeniu, którego następstwa osłabiłyby zdolności Rosji do nuklearnej odpowiedzi (*disarming attack*), 4) agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej, zagrażającej istnieniu państwa⁸. Niektóre z wypowiedzi Putina sugerowały jednak obniżanie progu potencjalnego użycia rzeczony broni, m.in. (w orędziu z 21 września, w którym ogłaszał mobilizację) na rzecz obrony integralności terytorialnej, „ludności, niepodległości i wolności”⁹. Powyższe, w świetle „aneksji” czterech ukraińskich obwodów oraz absurdalnych oskarżeń o zamiar wykorzystania przez Ukrainę broni chemicznej, biologicznej¹⁰ lub „brudnej bomby” (broni radiologicznej)¹¹, czyli broni masowego rażenia każdego rodzaju oprócz nuklearnej, przyczynia się do zwiększania poczucia zagrożenia rosyjskim atakiem jądrowym. W kontekście omawianej wojny USA rozpatrywały w tym znaczeniu przede wszystkim ewentualności demonstracyjnego użycia przez Rosję taktycznej broni jądrowej nad strefą niezamieszkaną (np. nad Morzem Czarnym albo Oceanem Arktycznym) bądź uderzenia nią w ukraiński obiekt wojskowy¹².

Jednocześnie działania podjęte przez Siły Zbrojne Ukrainy latem i jesienią 2022 r., które w świetle powyższych warunków brzegowych Rosji mogłyby posłużyć jako pretekst do takiego ataku, nie poskutkowały eskalacją konfliktu do poziomu nuklearnego. Chodzi tu nie tylko o próby odbijania części terytoriów anektowanych obwodów (przede wszystkim wyzwolenie Chersonia w listopadzie), lecz także o ataki na okupowany od 2014 r. Krym, zakończone m.in. zniszczeniem niektórych rozmieszczonych tam

⁸ *Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*, 8.06.2020, https://archive.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094 (dostęp: 7.01.2023).

⁹ *Address by the President of the Russian Federation*, 21.09.2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69390> (dostęp: 7.01.2023).

¹⁰ A. Wilk, J. Rogoża, „Atak Rosji na Ukrainę – stan po 28 dniach”, *Analizy OSW*, 24.03.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-24/atak-rosji-na-ukraine-stan-po-28-dniach> (dostęp: 7.01.2023).

¹¹ A. Wilk, P. Żochowski, „Rosja grozi brudną bombą. 242. dzień wojny”, *Analizy OSW*, 24.10.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-24/rosja-grozi-brudna-bomba-242-dzien-wojny> (dostęp: 7.01.2023).

¹² J. Borger, „Are Putin’s nuclear threats really likely to lead to Armageddon”, *The Guardian*, 7 października 2022 r.

obiektów militarnych (np. samolotów stacjonujących w bazie lotniczej Saki w Nowofedoriwce), a nawet Mostu Krymskiego w Cieśninie Kerczeńskiej, czy wręcz na infrastrukturę wojskową w samej Federacji Rosyjskiej (zwłaszcza grudniowy nalot dronów na bazy lotnicze w Engels, Diagilewie k. Riazania czy Kursku¹³).

W zrozumieniu istoty postępowania Rosji pomocne mogą być dwa założenia jej strategii wojskowej, na które wskazuje w raporcie z 2020 r. Michael Kofman i jego zespół. Pierwsze to szerokie, całościowe rozumienie strategicznego odstraszenia (*strategicheskoe sderzhivanie*), obejmujące zarówno instrumenty *strictae* militarne (z bronią jądrową jako narzędziem ultymatywnym), jak i całą gamę środków pozamilitarnych, w tym politycznych, dyplomatycznych czy informacyjnych¹⁴. Stąd różnice pomiędzy retoryką a realiami pola walki. Grożenie państwu bezatomowemu użyciem przeciw niemu broni jądrowej to także element sygnalizowania statusu, przewagi¹⁵, nawet jeśli w tym konkretnym przypadku jest on bardziej funkcją relatywnej słabości niż siły (tj. odpowiedzią na niepowodzenia militarne w konfrontacji z Ukrainą oraz jej względną skuteczność w zapewnianiu sobie wsparcia innych państw).

Drugie z wymienionych założeń dotyczy rosyjskiego rozumienia eskalacji. W krajowym dyskursie oswoiliśmy się nieco z terminem „deeskalacji nuklearnej”, w anglojęzycznym funkcjonującym raczej jako „deeskalacja przez eskalację” (*escalate to de-escalate*). Kristin Ven Bruusgaard krytykuje to rozumienie jako proste przełożenie zachodnich zimnowojennych teorii wymuszania i odstraszenia, nieuwzględniające zróżnicowanego rozumienia przez Rosję typów prowadzonych wojen (w zależności od ich skali), a także niedostatecznie biorące pod uwagę jakościowy rozwój rosyjskiego uzbrojenia konwencjonalnego¹⁶. Istotą problemu jest nie tyle „deeskalacja przez eskalację”, ile zarządzanie eskalacją przez Rosję w trakcie prowadzonych działań zbrojnych (także wywierania presji poniżej progu wojny). Jej gradacja obejmuje sześć stadiów – niebezpieczeństwo militarne, zagrożenie militarne, konflikt zbrojny, wojna lokalna, wojna regionalna, wojna na dużą skalę – o dość precyzyjnie zdefiniowanej charakterystyce¹⁷. Owo zarządza-

¹³ A. Wilk, P. Żochowski, „Dalsze dewastowanie systemu energetycznego Ukrainy. 286. dzień wojny”, *Analizy OSW*, 7.12.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-12-07/dalsze-dewastowanie-systemu-energetycznego-ukrainy-286-wojny> (dostęp: 7.01.2023).

¹⁴ M. Kofman, A. Fink, J. Edmonds, *Russian Strategy for Escalation Management: Evolution of Key Concepts*, CNA, Arlington 2020, s. 5–8.

¹⁵ S. Charap (et al.), *Understanding Russian Coercive Signaling*, RAND Corporation, Santa Monica 2022, s. 11–12.

¹⁶ K. Ven Bruusgaard, „Russian nuclear strategy and conventional inferiority”, *Journal of Strategic Studies* 2022, t. 44, nr 1, s. 7–8.

¹⁷ M. Kofman, A. Fink, J. Edmonds, op. cit., s. 6.

nie polega zatem na utrzymaniu kryzysu bądź konfliktu na konkretnym etapie rozwoju lub (w skrajnych przypadkach) przejściu na wyższy poziom – z zachowaniem pełnej swobody decyzyjnej po stronie Kremla i uniknięciem niekontrolowanej eskalacji. Podejście to opiera się więc na założeniu, że proces ten jest w ogóle możliwy do kontrolowania, którą to pewność wykorzystanie broni jądrowej (choćby taktycznej) odbiera – szczególnie zaś w świetle braku odpowiednich zdolności NATO do uderzeń taktycznych i jego przewagi w zakresie strategicznych sił nuklearnych¹⁸.

W tym kontekście uznać należy, że Rosja stosowała tę strategię dość udanie – inwazja na Ukrainę od początku pozostaje wojną lokalną, nie przeradzając się w regionalną (z udziałem większej liczby państw regionu lub ich koalicji), a zaangażowanie innych państw (mimo jego zwiększającego się z upływem czasu i rosyjskimi niepowodzeniami na froncie zakresu) również w istotnym stopniu ograniczono. Wszak, wbrew apelom Kijowa, nie zdecydowano się na utworzenie nad Ukrainą strefy zakazu lotów, dostawy uzbrojenia od USA i pozostałych państw Zachodu „dozowano” stopniowo (w rozumieniu jakościowym – przekazywanych typów broni), a wiele ich działań, zwłaszcza początkowo, dość wyraźnie obliczonych było na deeskalację napięcia (*vide* niepostawienie przez Waszyngton w stan gotowości własnych sił jądrowych czy też odwołanie majowego testu ICBMs bądź zapowiedź ze strony Francji braku nuklearnej odpowiedzi na rosyjski atak tego rodzaju)¹⁹. Dowodzi tego również bardzo wstrzemięźliwa reakcja NATO na incydent w Przewodowie. Jednak jesienią dostrzec można już było pewną ewolucję tego podejścia, czego przykładem przyspieszenie rozmieszczania termojądrowych bomb lotniczych B61-12 w europejskich bazach sojuszu²⁰.

Drugą odsłonę szantażu nuklearnego Rosji, ze względu na szanse materializacji być może nawet bardziej niepokojącą, stanowią ataki na największą w Europie (wyposażoną w sześć reaktorów) elektrownię jądrową w Enerhodarze (w „anektowanym” obwodzie zaporoskim) i perspektywa wywołania katastrofy nuklearnej o ogromnie niszczycielskich skutkach, przez wykorzystanie jej niejako na zasadzie „brudnej bomby” w makroskali. Te dorożumiane groźby wpisują się w rosyjskie szerokie rozumienie odstraszenia, łączące, jak w tym przypadku, m.in. działania wojskowe, presję polityczną i dyplomatyczną (*vide* negocjacje dotyczące wpuszczenia misji MAEA), ekonomiczną (jako ograniczenie dostaw prądu wynikłe z częściowego

¹⁸ Zob. M. Kofman, A. Fink, „Escalation management and nuclear employment in Russian military strategy”, War on the Rocks, 19.09.2022, <https://warontherocks.com/2020/06/escalation-management-and-nuclear-employment-in-russian-military-strategy/> (dostęp: 7.01.2023).

¹⁹ M. Sethi, „Nuclear overtones in the Russia-Ukraine war”, *Arms Control Today* 2022, nr 6.

²⁰ B. Bender, P. McLeary, E. Banco, „U.S. speeds up plans to store upgraded nukes in Europe”, Politico, 26.10.2022, <https://www.politico.com/news/2022/10/26/u-s-plans-upgraded-nukes-europe-00063675> (dostęp: 7.01.2023).

lub całkowitego zaprzestania prac elektrowni) czy dezinformację. W tym ostatnim kontekście stwierdzić można, że w zestawieniu z użyciem broni jądrowej tak przeprowadzony atak, o porównywalnych lub nawet bardziej niszczycielskich konsekwencjach, stwarzałaby możliwość zanegowania go na dwóch poziomach – przypisania winy drugiej ze stron walczących, czyli Ukrainie (co Rosja zresztą cały czas czyni, odżegnując się od odpowiedzialności za ostrzał elektrowni), szczególnie w kontekście przejmowania przez ukraińskie wojska coraz większej ilości rosyjskiego uzbrojenia jako wojennego łupu; a także – gdyby okoliczności były jednoznaczne i nie pozwalały na powyższe – odcięcia się i uznania ataku za niezamierzony lub nieautoryzowany (co w przypadku broni jądrowej nie jest możliwe), np. dokonany wskutek dywersji, pomyłki lub nieszczęśliwego zbiegu okoliczności bądź przez grupę będącą w ograniczonym stopniu pod rosyjską komendą (np. oddziały ochotnicze, najemne czy PMC).

Odkąd Rosjanie na początku marca zajęli elektrownię jądrową w zaporoskim Enerhodarze, kilkakrotnie dochodziło do jej ostrzału rakietowego lub artyleryjskiego. W ataku z 3 marca uszkodzeniu uległy m.in. budynek komory reaktora i magazyn paliwa jądrowego (pusty)²¹. Zakłady te ostrzelano też w sierpniu i we wrześniu. Dodatkowo elektrownię zmilitaryzowano, rozmieszczając w niej jednostki wojskowe prowadzące ostrzał Nikopola i okolicznych miejscowości na drugim brzegu Dniepru²². We wrześniu, w odpowiedzi na dalsze walki, Ukraina wyłączyła wszystkie pozostałe działające reaktory (trzy z sześciu już w lutym), co jednak nie wyeliminowało całkowicie ryzyka związanego z atakami z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłego chłodzenia reaktora (aby zapobiec stopieniu jego rdzenia) oraz obecność składów wypalonego paliwa nuklearnego²³. Po „aneksji” obwodu zaporoskiego przez Rosję ta odrzuciła apele MAEA o utworzenie strefy bezpieczeństwa i ogłosiła przejście rzeczonych zakładów na jej własność, zapowiadając też podporządkowanie zaporoskiej elektrowni Rosatomowi i przyłączenie jej do sieci energetycznej Krymu²⁴.

Nie wolno jednak zapominać, że celowe doprowadzenie do katastrofy elektrowni w Enerhodarze przez odpowiednio spreparowany atak na nią

²¹ N. Roth, „What happened at Ukraine’s Zaporizhzhia nuclear power plant and what are the implications?”, Nuclear Threat Initiative, 9.03.2022, <https://www.nti.org/atomic-pulse/what-happened-at-ukraines-zaporizhzhia-nuclear-power-plant-and-what-are-the-implications/> (dostęp: 9.01.2022). Na skutek ataków zniszczeniom ulegały też systemy przesyłowe (dość regularnie), laboratorium i ośrodek szkoleniowy.

²² P. Żochowski, A. Wilk, S. Matuszak, „Atak Rosji na Ukrainę – stan po 173 dniach”, *Analizy OSW*, 16.08.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-08-16/atak-rosji-na-ukraine-stan-po-173-dniach> (dostęp: 9.01.2022).

²³ K. Davenport, „Ukraine shuts down Zaporizhzhia”, *Arms Control Today* 2022, nr 10.

²⁴ Eadem, „Russia claims to federalize Ukrainian nuclear power plant”, *Arms Control Today* 2022, nr 11.

wiązałoby się z ogromnym ryzykiem dla Rosji – powstania sytuacji, w której korzyści operacyjne są stosunkowo niewielkie w zestawieniu z kosztami społecznymi, politycznymi i środowiskowymi. Dlatego też rosyjskie wojska, w ocenie Ukraińców, celowo atakują te obiekty znajdujące się na terenie elektrowni, które nie mają znaczenia z perspektywy bezpieczeństwa jądrowego, a ich zniszczenie nie prowadzi bezpośrednio do skażenia radiologicznego²⁵. Ryzyko to wynika z wielu zmiennych niezależnych, głównie warunków pogodowych, które mogłyby choćby doprowadzić do zniszczenia dużych obszarów samej Rosji, okupowanego przez nią Krymu czy też nielegalnie anektowanych we wrześniu obwodów Ukrainy (w szczególności zaporoskiego). Konsekwencje polityczne, zwłaszcza na arenie międzynarodowej, również mogłyby być znaczne. Atak o takich skutkach stanowiłby naruszenie protokołów dodatkowych do konwencji genewskich (o ochronie budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły: I w art. 56 oraz II w art. 15), a także ustaleń podjętych dotąd na forum Konferencji Ogólnej MAEA – rezolucji uznających rzeczone działanie za naruszenie zasad prawa międzynarodowego, w tym Karty Narodów Zjednoczonych oraz Statutu MAEA²⁶. Przebieg wojny w Ukrainie, zwłaszcza zaś skala okrucieństwa wobec grup chronionych przez *ius in bello*, dowodzi jednak, że perspektywa naruszenia norm międzynarodowych nie stanowi dla Rosji żadnego ograniczenia w jej działaniach. W dodatku regularny ostrzał elektrowni w Enerhodarze (niezależnie od rosyjskich tłumaczeń) rodzi ryzyko wywołania katastrofy ekologicznej nieintencjonalnie bądź w ramach działania w zamiarze ewentualnym.

Trzeci wymiar rosyjskiego szantażu nuklearnego stanowi zakwestionowanie dotychczasowej architektury reżimów chroniących przed proliferacją broni jądrowej – wertykalną (traktaty dwustronne z USA) i horyzontalną (NPT). W tym pierwszym przypadku, choć przez pewien czas od dnia inwazji i po przedstawieniu rosyjskiego arsenału jądrowego w tryb gotowości bojowej kontynuowana była przewidziana traktatem wymiana informacji, w sierpniu Rosja odmówiła wpuszczenia obserwatorów w celu dokonania ustalonych w ramach układu inspekcji na miejscu, uznając warunki ich przeprowadzenia za „nieuwzględniające realiów” i „nierównorzędne” (z uwagi na sankcje USA w postaci niewydawania wiz rosyjskim

²⁵ S. Matuszak, „Niebezpieczna gra wokół Zaporoskiej Elektrowni Atomowej”, *Analizy OSW*, 1.09.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-09-01/niebezpieczna-gra-wokol-zaporoskiej-elektrowni-atomowej> (dostęp: 9.01.2022).

²⁶ Chodzi o rezolucje: z 1985 r. o ochronie instalacji nuklearnych służących celom pokojowym przed atakami zbrojnymi, z 1987 r. o ochronie instalacji nuklearnych przed atakami zbrojnymi, z 1990 r. o zakazie wszelkich ataków zbrojnych na instalacje nuklearne przeznaczone do celów pokojowych, w budowie oraz działające, a także z 2009 r. o zakazie ataku zbrojnego lub groźby ataku na budowane lub działające instalacje nuklearne.

obywatelom i zamknięcie przestrzeni powietrznej dla samolotów z tego państwa)²⁷. Kolejny mechanizm weryfikacyjny zawarty w traktacie Nowy START to Dwustronna Komisja Implementacyjna, nadzorująca wdrażanie i przestrzeganie jego założeń. 28 listopada Moskwa jednostronnie odwołała (oficjalnie „odroczyła”) spotkanie tejże komisji²⁸. Choć wydaje się oczywiste, że inwazja na Ukrainę niemal do zera ograniczyła perspektywę dwustronnych rozmów o następcy układu z 2010 r., a dialog strategiczny USA–Rosja i bez nich znalazłby się w impasie, to działania te stanowią „namacalne” potwierdzenie takiego stanu rzeczy. Szczególnie że przez cały czas trwały, przynajmniej według zapewnień Kremla, intensywne prace nad jakościowym rozwojem rosyjskiego potencjału rakietowego, także w odniesieniu do strategicznych systemów zdolnych przenosić głowice nuklearne (takich jak m.in. Buriewiestnik, Sarmat czy Biełgorod)²⁹. 21 lutego 2023 r. Władimir Putin poinformował ostatecznie o zawieszeniu uczestnictwa Rosji w traktacie Nowy START.

Gdy zaś mowa o reżimie NPT, przypomnieć należy, że jedną z jego kluczowych podstaw są gwarancje bezpieczeństwa od państw atomowych udzielone tym takowej broni nieposiadającym. Chodzi w szczególności o gwarancje negatywne – nieużycia takiej broni przeciwko państwu, które nią nie dysponuje – wyrażone w rezolucji nr 255 RB ONZ, przyjętej kilka dni przed podpisaniem NPT. System takich gwarancji i tak jest dość niespójny i fragmentaryczny – np. w kontekście doktryn nuklearnych państw atomowych, broni sojuszniczej czy zapewnień udzielanych państwom tworzącym strefy wolne od broni jądrowej – a rosyjskie groźby mogą przyczynić się do jego dalszej erozji. Jest to konsekwencją złamania wspomnianego powyżej tabu dotyczącego użycia broni jądrowej przeciw państwu bezaatomowemu i w efekcie – podminowania zaufania między obydwoma grupami w tym zakresie³⁰. Miało temu przeciwdziałać m.in. wspólne oświadczenie USA, Francji i Wielkiej Brytanii z 4 sierpnia, uznające znaczenie udzielonych przez nie tego rodzaju gwarancji³¹.

Rosja osłabiła w 2022 r. reżim NPT również przez obstrukcję zorganizowanej po wielu miesiącach opóźnienia w związku z pandemią COVID-19

²⁷ S. Bugos, „Russia further pauses New START inspections”, *Arms Control Today* 2022, nr 9. Warto nadmienić, że rzeczone inspekcje, z uwagi na restrykcje związane z pandemią COVID-19, i tak odbywały się w ostatnich latach w bardzo ograniczonym zakresie.

²⁸ Idem, „Russia delays meeting on New START”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

²⁹ T. Wright, *Burevestnik and the Future of Arms Control*, International Institute for Strategic Studies, 29.09.2022, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/09/burevestnik-and-the-future-of-arms-control> (dostęp: 10.01.2022).

³⁰ F. Giovannini, „Negative security assurances after Russia’s invasion of Ukraine”, *Arms Control Today* 2022, nr 7–8.

³¹ P3 Joint Statement on Security Assurances, 4.08.2022, <https://www.state.gov/p3-joint-statement-on-security-assurances/> (dostęp: 11.01.2022).

konferencji przeglądowej (*NPT RevCon*). Część obserwatorów zwraca uwagę, że zachowanie rosyjskiej delegacji podczas konferencji było stosunkowo bierne – jej przedstawiciele żądali usunięcia wszelkich wzmianek o wojnie w Ukrainie w dokumencie końcowym, a propozycje poprawek zgłosili, gdy było już za późno na negocjacje, prawdopodobnie licząc, że porozumienia i tak nie uda się osiągnąć z uwagi na inne kwestie (np. zablokowanie go przez ChRL z powodu AUKUS i sprawy okrętów podwodnych z napędem atomowym czy też sprzeciwu wobec propozycji niewytwarzania materiałów rozszczepialnych wykorzystywanych do produkcji broni jądrowej w oczekiwaniu na stosowny traktat)³².

Była to druga z rzędu konferencja przeglądowa NPT, w wyniku której nie udało przyjąć dokumentu końcowego. Rosja zdecydowała się na zablokowanie go z uwagi na użyte sformułowania (i tak stosunkowo neutralne) potępiające ostrzał elektrowni jądrowej Zaporozie i utratę nad nią kontroli przez „kompetentne władze” oraz wzywające do zabezpieczenia wszystkich ukraińskich elektrowni jądrowych³³. Choć ustalony projekt dokumentu był bardzo wstrzemięźliwy w treści – m.in. nie zawierał daleko idących zobowiązań rozbrojeniowych (wzywał jedynie USA i Rosję do rozmów o następcy układu Nowy START) ani nie potępiał wprost rosyjskich gróźb użycia broni jądrowej³⁴ (za to stwierdzono, że ryzyko wybuchu wojny nuklearnej jest największe po zimnej wojnie) – to samej konferencji towarzyszyły na tyle niskie oczekiwania, że jej przebieg przyjęto wręcz z pewnym optymizmem³⁵.

2022 Nuclear Posture Review – zbyt „jastrzębi” dla „gołębi”, zbyt „gołębi” dla „jastrzębi”

Rosyjska agresja na Ukrainę stanowiła ponadto niezwykle istotny kontekst redefiniowania różnych strategii Zachodu. Madrycka koncepcja strategiczna NATO nie zmienia wiele w kwestiach nuklearnych względem wersji

³² Zob. G. Rosa Hernández, D.G. Kimball, „Russia blocks NPT conference consensus over Ukraine”, *Arms Control Today* 2022, nr 9. Tradycyjnie wiele krytyki ze strony Chin i Rosji, w kontekście zgodności z NPT, dotyczyło mechanizmu NATO *nuclear sharing*. Zob. Ł. Kulesa, „Rosja blokuje konsensus na konferencji przeglądowej NPT”, *Biuletyn PISM* 2022, nr 140.

³³ J. Schneider, L. Horovitz, „After the review conference: The NPT remains robust”, *SWP Comment* 2022, nr 69.

³⁴ Wzbudziło to spory także podczas czerwcowej konferencji przeglądowej Traktatu o zakazie broni jądrowej (TPNW). Ostatecznie w deklaracji końcowej potępiono „wszelkie nuklearne groźby”. Za: J. Kwong, „How disagreements over Russia’s nuclear threats could derail the NPT Review Conference”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1.07.2022, <https://thebulletin.org/2022/07/how-disagreements-over-russias-nuclear-threats-could-derail-the-npt-review-conference/> (dostęp: 11.01.2022).

³⁵ Zob. G. Mukhatzhanova, „10th NPT review conference: Why it was doomed and how it almost succeeded”, *Arms Control Today* 2022, nr 10.

lizbońskiej (nieco szerzej uwzględniając jedynie scenariusz użycia takiej broni przeciwko państwom sojuszu), a *Strategia bezpieczeństwa narodowego USA* z 2022 r. od swojej poprzedniczki sprzed pięciu lat różni się w największym stopniu uznaniem znaczenia reżimów kontroli zbrojeń i nieprolifracji, a także założeniem, że amerykańskie zdolności w zakresie broni jądrowej muszą być na tyle rozwinięte, by odstraszać już nie jedno, ale dwa mocarstwa atomowe (w perspektywie dalszej rozbudowy chińskiego arsenału). Głównym punktem odniesienia w omawianym kontekście pozostaje jednak opublikowany 27 października 2022 r. *Nuclear Posture Review*, zawierający główne założenia polityki nuklearnej administracji Joego Bidena. Autorzy streszczają ową wizję jako „całościowe, zrównoważone podejście do obrony żywotnych interesów narodowych i redukcji ryzyka nuklearnego”³⁶.

Nowa doktryna nuklearna USA zachowuje większość kluczowych założeń dokumentu przyjętego cztery lata wcześniej przez administrację Donalda Trumpa³⁷. Dotyczy to przede wszystkim utrzymania w mocy zakrojonego na szeroką skalę programu modernizacji tego rodzaju zdolności – samego uzbrojenia (zwłaszcza triady nuklearnej³⁸), jak również stosownego systemu dowodzenia, kontroli i komunikacji, a także właściwej infrastruktury przemysłowej i badawczej. Na poziomie politycznym też można dostrzec wiele elementów ciągłości. Środowisko międzynarodowe uznano za niespokojne, a aspiracje nuklearne Rosji, Chin, Korei Północnej i Iranu – za wymagające odpowiednio dostosowanych strategii odstraszenia. Podtrzymano trzy z czterech sformułowanych wcześniej zadań amerykańskiej broni jądrowej: odstraszanie strategicznych ataków (co może obejmować także konwencjonalne uderzenia o takim znaczeniu), ochrona sojuszników i partnerów oraz osiągnięcie celów USA, gdy odstraszanie zawiedzie (co implikuje szerszy katalog możliwości jej wykorzystania). Jako podstawę polityki deklaratywnej w zakresie użycia broni atomowej pozostawiono „strategiczną niejednoznaczność”, rezygnując, mimo pierwotnych planów czy nawet przedwyborczych zapowiedzi³⁹, z podejść *no first use* i *sole purpose*.

Nie brakuje jednak elementów różnicujących dokumenty z 2018 i 2022 r. Bodaj największa zmiana w stosunku do podejścia republikańskiej administracji to docenienie znaczenia procesu rozbrojenia i kontroli zbrojeń, co dotyczy zarówno uznania potrzeby dialogu strategicznego z Rosją

³⁶ 2022 *Nuclear Posture Review*, U.S. Department of Defence, Arlington 2022, s. 1 (tłum. P.Ś.).

³⁷ Zob. 2018 *Nuclear Posture Review*, Office of the Secretary of Defense, Arlington 2018.

³⁸ Najambitniejsze programy tego typu dotyczą rozwoju międzykontynentalnych pocisków balistycznych Sentinel, floty okrętów klasy Columbia wyposażonych w pociski balistyczne (SLBM) oraz strategicznych bombowców B-21 Raider. Zob. S. Bugos, „Biden’s nuclear posture straddles Obama, Trump policies”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

³⁹ Zob. A. Kacprzyk, „Administracja Bidena wobec zasad użycia broni jądrowej przez USA: implikacje dla NATO”, *PISM Policy Paper* 2021, nr 21.

i Chinami (podobnie jak w *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2022 r., mowa o odstraszaniu od 2030 r. już dwóch mocarstw nuklearnych), gdy będzie on możliwy, jak i doniosłości oraz gotowości zaangażowania (w różnej formie) w inicjatywy dążące do wzmocnienia reżimów NPT i CTBT oraz autorytetu MAEA, a także w prace nad traktatem o zakazie produkcji materiałów rozszczepialnych do celów wojskowych (FMCT). Ponadto efektywny próg użycia broni jądrowej został podwyższony w porównaniu z 2018 *Nuclear Posture Review*⁴⁰. Wynika to w dużej mierze z trzech czynników. Po pierwsze, z zaproponowanego pogłębienia integracji systemu odstraszania nuklearnego w kierunku wykorzystywania w tym celu nie tylko broni jądrowej, lecz także scenariuszy odpowiedzi środkami konwencjonalnymi⁴¹. Po drugie, usunięto czwartą z misji amerykańskiej broni jądrowej, którą w 2018 r. zdefiniowano jako „zabezpieczenie przed niepewną przyszłością”⁴². Współgra to w pewnym sensie z docenieniem roli procesu rozbrojenia i potwierdzeniem negatywnych gwarancji bezpieczeństwa (niezaatakowania bronią jądrową państw bezatomowych) – może wręcz *implicite* stanowić nawiązanie do obamowskiej wizji „świata bez broni atomowej”. Po trzecie, w szerszym zakresie uwzględniony został aspekt sojuszniczy – zarówno w kontekście NATO (zwłaszcza mechanizmu *nuclear sharing*), jak i sojuszników z rejonu Indo-Pacyfiku (w wymiarze odstraszania rozszerzonego). Zapowiedziano, że wszelkie decyzje dotyczące użycia rzeczowej broni będą poprzedzone konsultacjami w gronie partnerów. Nowa doktryna nuklearna USA, choć podtrzymuje zasadnicze kierunki procesu modernizacji, nieco inaczej rozkłada w pewnych obszarach akcenty, czego przykładami są m.in. rezygnacja z rozwijania pocisków manewrujących wyrzucanych z okrętów podwodnych (SLCM) oraz bomb grawitacyjnych B-83⁴³ czy mniejszy nacisk na rozwój systemów taktycznej broni jądrowej.

Bidenowski *Nuclear Posture Review*, jako dokument na swój sposób kompromisowy (między wzmacnianiem amerykańskiego arsenału jądrowego a wsparciem procesu rozbrojenia i kontroli zbrojeń), spotkał się z obustronną krytyką. Zwolennicy rozbrojenia, co pod wieloma względami zaskakujące,

⁴⁰ Zob. H. Kristensen, M. Korda, „The 2022 Nuclear Posture Review: Arms control subdued by military rivalry”, Federation of American Scientists, 27.10.2022, <https://fas.org/blogs/security/2022/10/2022-nuclear-posture-review/> (dostęp: 15.01.2023).

⁴¹ P.K. Kerr, 2022 *Nuclear Posture Review*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2022, s. 1. Przykładem takiego podejścia może być zapowiedź konwencjonalnego uderzenia w rosyjskie jednostki (w tym Flotę Czarnomorską) oraz sprzęt wojskowy w Ukrainie, gdyby Moskwa zdecydowała się na użycie broni jądrowej w trwającej wojnie. Zob. E. Helmore, „Petraeus: US would destroy Russia's troops if Putin uses nuclear weapons in Ukraine”, *The Guardian*, 2 października 2022 r.

⁴² 2018 *Nuclear Posture Review*..., op. cit., s. 24 (tłum. P.Ś.).

⁴³ D.G. Kimball, „Biden policy allows first use of nuclear weapons”, *Arms Control Today* 2022, nr 4. Program rozwoju rakiet SLCM został ostatecznie „uratowany” przez Kongres.

choćby w obliczu wojny w Ukrainie, wyrażali rozczarowanie: niespełnieniem obietnic o ograniczeniu roli broni nuklearnej w strategii USA, utrzymaniem deklaratywnej „strategicznej niejednoznaczności” oraz kontynuacją jakościowej rozbudowy zasobów tego typu uzbrojenia (jako potencjalnie napędzającą wyścig zbrojeń z Rosją i Chinami) i niepodjęciem zobowiązań co do ograniczenia liczby posiadanych głowic i nośników⁴⁴. Doktryna ta została również skrytykowana przez bliskich Republikanom „jastrzębi” – przede wszystkim za brak decyzji o rozbudowie ilościowej sił jądrowych USA i wycofanie się z części programów zainicjowanych przez poprzednią administrację (takich jak wspomniane SLCM czy bomby B-83⁴⁵).

Po raz pierwszy w historii trzy kluczowe dokumenty strategiczne USA – *Strategia bezpieczeństwa narodowego* oraz przeglądy polityki nuklearnej i obrony przeciwrakietowej – zostały przygotowane w koordynacji i opublikowane niemal jednocześnie. 2022 *Missile Defence Review* (aktualizujący dokument z 2019 r.) odnosi się z kolei do zagrożeń związanych z pociskami balistycznymi, manewrującymi, hipersonicznymi i dronami. Celem dokumentu jest podniesienie progu ataku raketowego, m.in. w związku z rozbudową zdolności USA w tym zakresie – w szczególności: systemu przechwytywania międzykontynentalnych pocisków balistycznych w środkowej, najwyższej fazie lotu (*midcourse*), rakiet przechwytyjących (*interceptors*) nowej generacji, systemu czujników rozmieszczonych na ziemi i w przestrzeni kosmicznej oraz aktywnej i pasywnej obrony przed pociskami hipersonicznymi – a także rozwijaniem wraz z sojusznikami Zintegrowanej Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwrakietowej (IAMD)⁴⁶. W strategii jako szczególnie poważne uwzględniono zagrożenie związane z programem raketowym KRLD, m.in. podkreślając gotowość do obrony wyspy Guam i potraktowanie ataku na nią jako uderzenia w terytorium USA. Część komentatorów krytykuje jednak dokument za brak przepisów wykonawczych (w tym harmonogramu działań) czy szczegółów dotyczących obrony przed rosyjskimi i chińskimi raketami⁴⁷.

⁴⁴ Zob. np. H. Kristensen, M. Korda, op. cit.; D.G. Kimball, „Biden’s disappointing Nuclear Posture Review”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

⁴⁵ Zob. A. Kasprzyk, „Przegląd polityki nuklearnej USA 2022”, *Biuletyn PISM* 2022, nr 195 (2614); B. Harris, „Republicans lay battle lines over Biden’s plan to retire B83 megaton bomb”, *Defence News*, 19.05.2022, <https://www.defensenews.com/congress/budget/2022/05/19/republicans-lay-battle-lines-over-bidens-plan-to-retire-b83-megaton-bomb/> (dostęp: 15.01.2023).

⁴⁶ 2022 *Missile Defence Review*. 2022 *NDS Fact Sheet*, 27.10.2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103921/-1/-1/1/MISSILE-DEFENSE-REVIEW-MDR-FACTSHEET.PDF> (dostęp: 15.01.2023).

⁴⁷ J. Judson, „Pentagon’s missile defense review lacks execution plan, analysts say”, *Defence News*, 27.10.2022, <https://www.defensenews.com/pentagon/2022/10/27/pentagons-missile-defense-review-lacks-execution-plan-analysts-say/> (dostęp: 15.01.2023).

Programy atomowe Korei Północnej i Iranu – wyraziste role drugoplanowe

Inwazja mocarstwa nuklearnego na sąsiednie państwo zdominowała prace forów politycznych, debatujących o sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego, na dalszy plan spychając te kwestie, które jeszcze niedawno uchodziły za potencjalnie największe zagrożenia w tym zakresie (lub być może po prostu – umożliwiła racjonalizację oceny ich rzeczywistej rangi strategicznej). Programy atomowe Korei Północnej i Iranu stanowią przykłady to stanowisko potwierdzające.

Choć w 2022 r. KRLD nie przeprowadziła kolejnej próby jądrowej, rok ten nie przyniósł stabilizacji, za to dalszą eskalację napięcia przez Pjongjang. Przede wszystkim przeprowadzono co najmniej 95 testów rakiet różnego rodzaju⁴⁸. Obejmowały one próby międzykontynentalnych pocisków balistycznych (mimo zakazu wyrażonego w rezolucji RB ONZ nr 1695 z 2006 r. – impas w łonie tego organu spowodował, że niemożliwe było nałożenie na KRLD sankcji z tytułu jego naruszenia), rakiet bazujących na okrętach podwodnych (SLBMs), a przede wszystkim – różnego rodzaju pocisków krótkiego zasięgu. Część z nich, według deklaracji władz Korei Północnej, miała być wyposażona w napęd hipersoniczny, choć zdaniem obserwatorów prawdopodobnie były to rakiety manewrujące typu *reentry* (o częściowo egzoatmosferycznym locie), które osiągają prędkość zbliżoną do takich urządzeń, lecz cechują się znacznie mniejszą zwrotnością⁴⁹. Bez wątpienia jednak północnokoreańskie rakiety i tak stają się coraz bardziej niezawodne, zaawansowane technicznie i sprawne operacyjnie, np. pociski średniego zasięgu KN-15 (Pukguksong-2) czy krótkiego zasięgu KN-24 i KN-25⁵⁰. Pjongjang prowadzi również intensywne prace nad możliwością zasilania silników ICBMs paliwem stałym zamiast ciekłego⁵¹.

Ponadto w marcu odkryto nową bazę do przeprowadzania testów ICBMs⁵², w czerwcu zaś MAEA stwierdziła, że KRLD mogła już rozpocząć przygotowania do kolejnej próby nuklearnej, otwierając ponownie jeden z tuneli

⁴⁸ Choe Sang-Hun, „Tracking North Korea's missile launches”, *The New York Times*, 2 stycznia 2023 r.

⁴⁹ V.H. van Diepen, „Implications of the second launch of North Korea's second 'hypersonic' missile”, 38 North, 18.01.2022, <https://www.38north.org/2022/01/implications-of-the-second-launch-of-north-koreas-second-hypersonic-missile/> (dostęp: 15.01.2023).

⁵⁰ M.B.D. Niktin, *North Korea's Nuclear Weapons and Missile Programs*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2022, s. 2.

⁵¹ V.H. van Diepen, „The next big thing? North Korea ground tests ICBM-sized solid rocket motor”, 38 North, 21.12.2022, <https://www.38north.org/2022/12/the-next-big-thing-north-korea-ground-tests-icbm-sized-solid-rocket-motor/> (dostęp: 15.01.2023).

⁵² J.S. Bermudez Jr., V. Cha, J. Jun, „Undeclared North Korea: Hoejung-ni missile operating base”, Center for Strategic & International Studies, 7.02.2022, <https://beyondparallel.csis.org/undeclared-north-korea-hoejung-ni-missile-operating-base/> (dostęp: 16.01.2023).

testowych na poligonie Punggye-ri i uruchamiając służący produkcji wysoko wzbogaconego uranu reaktor o mocy 5 MW w zakładach w Jongbion⁵³. Z kolei we wrześniu Pjongjang ogłosił nową doktrynę nuklearną – jak się wydaje, najbardziej ofensywną spośród wszystkich państw taką bronią dysponujących. KRLD rezerwuje sobie prawo jej użycia (do odstraszenia i obrony, gdy owo zawiedzie) jako strona inicjująca (także uderzenie preempcyjne), również przeciwko państwu bezatomowemu⁵⁴. Jednocześnie władze Korei Północnej zadeklarowały, że nigdy nie zrezygnują z posiadanej broni jądrowej, a szczególną przesłanką jej użycia byłaby próba dokonania tzw. uderzenia dekapitującego (w tym celu zreformowano także odnośną procedurę decyzyjną, wzmacniając rolę „Najwyższego Przywódcy”)⁵⁵. W swoim noworocznym przemówieniu 1 stycznia 2023 r. Kim Dzong-un zapowiedział ponadto znaczące zwiększenie zasobu posiadanych głowic⁵⁶.

Rozbudowa atomowych zdolności wojskowych oraz zaostrzenie polityki nuklearnej przez Pjongjang, podobnie jak liczne prowokacje wymierzone w Koreę Południową (np. naruszenie przestrzeni powietrznej tego państwa przez rój północnokoreańskich dronów 26 grudnia), były w pewnym stopniu odpowiedzią na kurs nowego prezydenta Południa – Yoon Suk-yeola – bardziej konfrontacyjny od poprzednika (Moon Jae-in) i w jeszcze większym stopniu oparty na pogłębianiu współpracy z USA. Efektem było kilka przeprowadzonych w ciągu roku wspólnych manewrów obu państw (czasem w formule trilateralnej – z udziałem Japonii), nieraz zresztą w odpowiedzi na wspomniane testy KRLD, a z kolei największe ćwiczenia sił rakietowych Korei Północnej na początku listopada, podczas których wystrzelono ok. 20 pocisków, odbyły się tuż po amerykańsko-południowokoreańskich manewrach lotniczych „Vigilant Storm” (z udziałem 240 samolotów)⁵⁷. USA miały ponadto odrzucić sugestię Korei Południowej dotyczącą organizacji wspólnych manewrów nuklearnych (wykorzystujących amerykańską broń tego typu)⁵⁸.

⁵³ IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors, 6.06.2022, <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-6-june-2022> (dostęp: 16.01.2023).

⁵⁴ K. Davenport, „North Korea passes nuclear law”, *Arms Control Today* 2022, nr 10.

⁵⁵ Ibidem; P.I. Bernstein, S. Smith, „Through a glass, a little less darkly: North Korean nuclear command and control in light of recent developments”, 38 North, 14.11.2022, <https://www.38north.org/2022/11/through-a-glass-a-little-less-darkly-north-korean-nuclear-command-and-control-in-light-of-recent-developments/> (dostęp: 16.01.2023).

⁵⁶ J. McCurry, „Kim Jong-un vows to 'exponentially' increase nuclear warhead production”, *The Guardian*, 1 stycznia 2023 r.

⁵⁷ K. Davenport, „North Korea conducts unprecedented missile drill”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

⁵⁸ W. Gallo, „US says it's not considering joint nuclear exercises with South Korea”, *Voice of America*, 3.01.2023, <https://www.voanews.com/a/us-says-not-considering-joint-nuclear-exercises-with-south-korea/6901953.html> (dostęp: 16.01.2023).

W przypadku Iranu, choć ten utrzymuje status bezatomowy, a wywiady innych państw i eksperci MAEA nie odkryli w 2022 r. żadnych działań zmierzających do produkcji takiej broni⁵⁹, niepokój budzić ciągle mogą rosnąca skala wzbogacania uranu oraz załamanie się rozmów na rzecz przywrócenia porozumienia JCPOA z 2015 r. Pod koniec października irańskie zasoby wzbogaconego uranu wynosiły prawie 3,7 t, z czego 62,3 kg stanowił uran-235 wzbogacony do 60%⁶⁰. Ponadto jesienią Teheran rozpoczął instalację nowych wirówek, które, gdy zostaną uruchomione, dadzą mu większe niż kiedykolwiek zdolności do wzbogacania uranu⁶¹. Według szacunków irański zasób 60-procentowego uranu jest na tyle duży, że mógłby zostać wzbogacony do 90% w ilości pozwalającej na produkcję bomby atomowej w czasie krótszym niż tydzień⁶². Tak krótki *breakout-time*, krótszy niż „okienko” między inspekcjami MAEA, a także nieodwracalność dokonanych postępów same w sobie stawiają pod znakiem zapytania możliwość wznowienia JCPOA⁶³.

Zaangażowane strony podjęły jednak w minionym roku intensywne starania w tej kwestii. Podczas wiosennej rundy rozmów zanotowano na tyle wymierne postępy, że przywrócenie porozumienia do życia wydawało się realne⁶⁴. Osiągnięto pewną zgodność co do znoszenia sankcji – USA zrezygnowały z nich np. w stosunku do podmiotów współpracujących z Iranem w sektorze cywilnej energetyki jądrowej⁶⁵ – a rosyjskie próby instrumentalizacji rokowań się nie powiodły⁶⁶. Postulatem, który zablokował porozumienie, było jednak usunięcie Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej z amerykańskiej listy organizacji terrorystycznych, na co Waszyngton ostatecznie zgody nie wyraził. Wynikało to z odmowy zaprzestania przez Iran ataków mających na celu pomszczenie zabitego w styczniu 2020 r.

⁵⁹ P.K. Kerr, *Iran and Nuclear Weapons Production*, Congressional Research Service, Washington D.C. 2022, s. 1–2. Według ekspertów MAEA Teheran wciąż nie opracował projektu broni jądrowej oraz systemu detonacji.

⁶⁰ *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*, GOV/2022/62, Board of Governors, International Atomic Energy Agency, Vienna 2022, s. 10.

⁶¹ K. Davenport, „Iran expands nuclear program amid protests”, *Arms Control Today* 2022, nr 11.

⁶² Eadem, „Iran escalates in response to IAEA board censure”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

⁶³ Eadem, „The Iranian nuclear crisis: Time for plan B”, *Arms Control Today* 2022, nr 12.

⁶⁴ Zob. *Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki*, 9.02.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/02/09/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-february-9-2022/> (dostęp: 16.01.2023).

⁶⁵ H. Pamuk, „U.S. restores sanctions waiver to Iran with nuclear talks in final phase”, Reuters, 5.02.2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/biden-administration-restores-sanctions-waiver-iran-talks-final-phase-2022-02-04/> (dostęp: 16.01.2023).

⁶⁶ Rosja próbowała umożliwić sobie ominięcie niektórych sankcji nałożonych po agresji na Ukrainę z 24 lutego, jednak postulaty te nie znalazły poparcia pozostałych stron rozmów. Zob. L. Norman, „Iran nuclear deal threatened by Russian demands over Ukraine sanctions”, *The Wall Street Journal*, 6 marca 2022 r.

gen. Kasema Sulejmaniego⁶⁷. Latem, dzięki pośrednictwu Unii Europejskiej, wznowiono negocjacje. W sierpniu zanotowano pewien postęp (np. w kwestii niektórych zabezpieczeń natury gospodarczej na wypadek przyszłego wycofania się USA z umowy), ale rozbieżności pozostawały, szczególnie w związku z irańskim żądaniem, aby MAEA zakończyła prowadzone przez siebie dochodzenia w sprawie niezadeklarowanych materiałów nuklearnych i działań w tym zakresie oraz nie wznowiała ich w przyszłości⁶⁸. W ocenie Roberta Malleya, specjalnego wysłannika USA do spraw Iranu, Teheran kilkakrotnie stosował celową obstrukcję, zgłaszając nierealne lub niepowiązane ze sprawą żądania, gdy tylko udawało się wypracować satysfakcjonującą zaangażowane strony treść umowy⁶⁹.

Problemów w kontekście porozumienia nastręczała także współpraca Iranu z MAEA. Choć na początku roku zrealizowano ustalenia z 2021 r. o wymianie kamer monitoringu, a w marcu zawarto porozumienie *ad hoc* o środkach zabezpieczających, to rezolucja Rady Gubernatorów agencji z 8 czerwca, wyrażająca zaniepokojenie brakiem współpracy w śledztwie dotyczącym niezadeklarowanych materiałów i aktywności nuklearnych sprzed 2003 r. oraz wzywająca Iran do wypełniania swoich obowiązków wobec MAEA⁷⁰, przerwała tę pozytywną tendencję. W odpowiedzi Irańczycy wyłączyli w sumie 27 kamer w obiektach związanych z programem nuklearnym i wzbogacaniem uranu (umożliwiających m.in. monitoring online)⁷¹. 17 listopada Rada Gubernatorów MAEA przyjęła kolejną, jeszcze bardziej krytyczną wobec Iranu rezolucję⁷². Reakcją Teheranu było zintensyfikowanie procesu wzbogacania uranu do 60% w zakładach nuklearnych w Fordow⁷³.

⁶⁷ „Iran refuses to abandon avenging Soleimani despite U.S. offers”, Reuters, 21.04.2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-has-rejected-us-offers-lift-sanctions-exchange-tehran-abandoning-soleimani-2022-04-21/> (dostęp: 16.01).

⁶⁸ K. Davenport, „Iran nuclear deal negotiations reach final stage”, *Arms Control Today* 2022, nr 9.

⁶⁹ S. Inskeep, „A U.S. special envoy responds to Iran on nuclear talks, protests over a woman's death”, National Public Radio, 7.10.2022, <https://www.npr.org/2022/10/07/1127394599/a-u-s-special-envoy-responds-to-iran-on-nuclear-talks-protests-over-a-womans-dea> (dostęp: 16.01.2023).

⁷⁰ NPT safeguards agreement with the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board of Governors, GOV/2022/34, Board of Governors, International Atomic Energy Agency, Vienna 2022.

⁷¹ D. De Luce, A. Williams, „Iran removing 27 U.N. cameras monitoring nuclear activity in possible 'fatal blow' to reviving deal, U.N. says”, NBC News, 9.06.2022, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/iran-removing-27-un-cameras-monitoring-nuclear-activity-possible-fatal-rcna32780> (dostęp: 16.01.2023).

⁷² NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 17 November during the 1654th session, GOV/2022/70, Board of Governors, International Atomic Energy Agency, Vienna 2022.

⁷³ P. Hafezi, F. Murphy, „Iran starts enriching uranium to 60% purity at Fordow plant”, Reuters, 22.11.2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-enrich-uranium-60-purity-fordow-nuclear-site-tv-2022-11-22/> (dostęp: 16.01.2023).

Ostatecznie do porozumienia nie doszło, o czym przesądziły również wydarzenia z jesieni – krwawe tłumienie protestów po zabójstwie Mahsy Amini czy decyzja o dostawach dronów dla Rosji (amunicji krążącej Shahed-131 i 136 oraz wielozadaniowych Mohajer-6), połączona z wysłaniem na Krym personelu szkoleniowego⁷⁴. Ponadto perspektywa przywrócenia JCPOA napotkała przeszkody wynikające z rozgrywek w polityce wewnętrznej – zarówno amerykańskiej (zwłaszcza w związku z przejęciem Izby Reprezentantów przez Republikanów w listopadowych wyborach), jak i irańskiej. Nie wykorzystano przy tym pewnej szansy związanej z popytem na irańskie węglowodory w obliczu sankcji nałożonych na Rosję i ograniczaniem produkcji ropy przez OPEC. W listopadzie prezydent Emmanuel Macron zasugerował w jednym z wywiadów, że być może JCPOA powinien zostać zastąpiony nową formułą⁷⁵, a niedługo później w trójstronnym oświadczeniu Francja, Niemcy i Wielka Brytania oznajmiły, iż skala wzbogacania przez Iran uranu jest zbyt duża, by mogła być uzasadniona cywilnymi potrzebami⁷⁶.

W tym kontekście wspomnieć warto ponadto o ogłoszonym przez Arabię Saudyjską w 2022 r. przetargu na budowę dwóch reaktorów jądrowych. Wybrano ofertę południowokoreańskiej spółki KEPCO. Jedną z ustalanych kwestii pozostaje możliwość wzbogacania uranu we własnym zakresie i *reprocessingu* (odzyskiwania promieniotwórczych izotopów z wypalonego paliwa nuklearnego), które Rijad – w świetle m.in. zapowiedzi natychmiastowej nuklearyzacji po wejściu przez Iran w posiadanie takiej broni – chciałby sobie zapewnić⁷⁷.

*

Choć kryzys inicjatyw na rzecz kontroli zbrojeń i rozbrojenia jest widoczny od bodaj dekady, to rosyjska agresja na Ukrainę z lutego 2022 r.

⁷⁴ J. Borger, „Iranian advisers killed aiding Russians in Crimea, says Kyiv”, *The Guardian*, 24 listopada 2022 r. Dziesięć państw członków RB ONZ domagało się od sekretarza generalnego ONZ wszczęcia śledztwa w związku z możliwym naruszeniem postanowień rezolucji nr 2231 z 2015 r., ograniczającej m.in. możliwość eksportu przez Iran urządzeń i technologii, które da się wykorzystać do przenoszenia głowic jądrowych. Sekretarz generalny ONZ nie zdecydował się jednak na uruchomienie dochodzenia. Zob. M. Nichols, „U.S. accuses U.N. of yielding to Russian threats over Iran drone inquiry”, Reuters, 20.12.2022, <https://www.reuters.com/world/us-accuses-un-yielding-russian-threats-over-iran-drone-inquiry-2022-12-19/> (dostęp: 16.01.2023).

⁷⁵ „France’s Macron does not see room for progress on Iran nuclear deal right now”, Reuters, 14.11.2022, <https://www.reuters.com/world/frances-macron-need-find-new-framework-over-iran-nuclear-deal-2022-11-14/> (dostęp: 16.01.2023).

⁷⁶ *Joint Statement by France, Germany, and the United Kingdom on Iran*, 22.11.2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2564882> (dostęp: 16.01.2023).

⁷⁷ H. Sokolski, „Will Seoul and Washington make Riyadh nuclear-weapons ready?”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 26.07.2022, <https://thebulletin.org/2022/07/will-seoul-and-washington-make-riyadh-nuclear-weapons-ready/> (dostęp: 16.01.2023).

oraz jej przebieg przeorientowały nieco kontekst, w którym należy go rozpatrywać, multiplikując dodatkowo wiele z już istniejących trudności. Zmiana ta wynika z kilku czynników. Pierwszy to kryzys wiarygodności Rosji na arenie międzynarodowej. Wpływa on na jej uczestnictwo w poszczególnych porozumieniach i reżimach ograniczających zbrojenia państw, ale także we współpracy multilateralnej na rzecz rozwiązywania problemów globalnych, takich jak choćby proliferacja broni masowego rażenia. Kluczową okoliczność stanowi tu stałe członkostwo w RB ONZ i, jak pokazał przykład testów północnokoreańskich ICBMs, możliwość blokowania sankcji bądź innych prób przywrócenia pożądanego stanu rzeczy, jak również udział w wielu inicjatywach *ad hoc*, ustanowionych w odpowiedzi na konkretne problemy, takich jak grupa P5+1 negocjująca z Iranem warunki rozwijania przezeń programu atomowego czy w przeszłości rozmowy sześciostronne o denuklearyzacji KRLD. Obecnie trudno wyobrazić sobie prowadzenie w dobrej wierze (a na jej domniemaniu opierają się wszelkie tego typu inicjatywy) rozmów z państwem, które swoim działaniem pogwałciło podstawowe zasady Karty Narodów Zjednoczonych, własne zobowiązania prawnomiędzynarodowe zaś traktuje głównie jako amunicję w ramach *lawfare*.

Drugi czynnik to praktyczne zakwestionowanie przez Rosję niektórych istniejących reżimów kontroli zbrojeń i rozbrojenia – bezpośrednio bądź w konsekwencji napaści na Ukrainę. O podważeniu podstaw reżimu NPT – w świetle gróźb użycia broni atomowej wobec państwa bezatomowego i ataków na infrastrukturę nuklearną, naruszenia wiarygodności negatywnych gwarancji bezpieczeństwa czy niewykonywania zobowiązań wynikających z postanowień „zawieszonego” Nowego START (który wygasa w 2026 r., a perspektywy nowego porozumienia o redukcji strategicznych zbrojeń jądrowych są więcej niż mgliste) – szeroko traktowała pierwsza sekcja niniejszego tekstu. Trzeba tu dodać także np. instrumentalizację reżimu zakazu broni bakteriologicznej w związku z groteskowym oskarżaniem Ukrainy o plany ataku z użyciem tego rodzaju broni i posiadanie laboratoriów, w których rzekomo wytwarza się patogeny. Wniosek Rosji o powołanie przez RB ONZ komisji badań na mocy Konwencji o zakazie broni biologicznej (BWC) z 1972 r. został odrzucony 2 listopada z uwagi na sprzeciw USA, Francji i Wielkiej Brytanii, gdy przedstawiciele Biura NZ ds. Rozbrojenia (UNODA) stwierdzili, że nie istnieją żadne dowody tego typu działań⁷⁸.

Ponadto wojna ta faktycznie położyła kres Traktatowi o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE), który, mimo zawieszenia przez Rosję udziału w 2007 r.

⁷⁸ „UN still sees no sign of biological weapons in Ukraine”, United Nations News, 27.10.2022, <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129952> (dostęp: 16.01.2023).

i całkowitej rezygnacji z niego w 2015 r., *de iure* obowiązuje i formalnie wiąże 29 państw (w tym Ukrainę, Białoruś i wszystkie państwa wschodniej flanki NATO). Trudno jednak wyobrazić sobie – zarówno w świetle prowadzonych działań wojennych, jak i rozmieszczania wojsk USA i NATO w Europie Środkowo-Wschodniej czy intensywnych zbrojeń państw obawiających się rosyjskiej agresji – jakąkolwiek próbę wyegzekwowania jego postanowień.

Także niektóre ze stosowanych w trakcie wojny metod walki budzą wątpliwości w kontekście istniejących porozumień na rzecz kontroli zbrojeń. Rosja, będąca stroną Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych (CCW) i wszystkich pięciu protokołów do niej, wykorzystwała w 2022 r. w Ukrainie kilka zakazanych tam typów uzbrojenia, takich jak m.in. miny lądowe i miny pułapki⁷⁹ czy broń zapalająca⁸⁰. Ponadto intensywne użycie min przeciwpiechotnych i broni kasetowej, choć Rosja nie jest stroną żadnej z zakazujących posiadania takiego uzbrojenia konwencji, z pewnością osłabiło obydwie reżimy, co ukazuje choćby tocząca się w Finlandii dyskusja o wycofaniu się z pierwszego z wymienionych traktatów⁸¹. Przebieg wojny ukazał również dynamiczny rozwój technologii podwodnych dronów. Stawia to pytania m.in. o możliwości militaryzacji dna morskiego, także w kontekście potencjalnego wyposażenia takich urządzeń w głowice nuklearne, w świetle denuklearyzacji tych obszarów przez stosowny traktat z 1971 r.

Trzeci czynnik to będąca następstwem wojny rozbudowa zdolności obronnych państw strefy euroatlantyckiej – nie tylko tych z Europy Środkowej i Wschodniej, zbrojących się po zęby ze względu na położenie w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru działań zbrojnych, ale przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, co może wywołać kontrakcję ze strony ich globalnych rywali, w szczególności Chin w kontekście rywalizacji w rejonie Indo-Pacyfiku. Znajduje to przełożenie m.in. na ich zbrojenia nuklearne – chodzi o proliferację wertykalną, a więc ilościową i jakościową rozbudowę już posiadanych arsenałów takiej broni. Wzmógł się poziom konfrontacji w stosunkach międzynarodowych znacząco oddalając perspektywę nowych powszechnych inicjatyw z zakresu kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz osłabia te istniejące.

⁷⁹ *Background Briefing: Landmines Use in Ukraine*, Human Rights Watch, 2022, s. 6–18.

⁸⁰ *Unchecked Harm. The Need for Global Action on Incendiary Weapons*, Human Rights Watch, 2022, s. 5.

⁸¹ P. Vanttinen, „Growing calls for Finland to withdraw from Ottawa Mine Ban Treaty”, Euractiv, 4.03.2022, https://www.euractiv.com/section/all/short_news/growing-calls-for-finland-to-withdraw-from-ottawa-mine-ban-treaty/ukraine (dostęp: 16.01.2023).