



## KONFLIKT ZBROJNY NA UKRAINIE A BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE

dr hab. Robert KUPIECKI  
Akademia Obrony Narodowej

### Streszczenie

Rosyjska agresja na Ukrainie przewartościowuje wiele wpływowych prognoz rozwoju pozimnowojennego porządku bezpieczeństwa w Europie. Założenia co do jego pokojowej logiki rozwoju, prymatu prawa ponad indywidualnymi roszczeniami narodów, czy nienaruszalności granic zostały brutalnie zweryfikowane działaniami Moskwy, podważającymi zasady współpracy międzynarodowej wypracowane po 1989 r. oraz strategicznego partnerstwa z Zachodem. Długoterminowych globalnych skutków tego konfliktu, nie jesteśmy obecnie w stanie jeszcze w pełni oszacować. Należy ich upatrywać w trzech sferach: po pierwsze, wyzwania, jakie Moskwa rzuciła solidarności Zachodu, a co za tym idzie wiarygodności NATO i Unii Europejskiej, po drugie, wiarygodności zasad i reguł prawa międzynarodowego jako fundamentów porządku międzynarodowego, po trzecie, trwałości mechanizmów współpracy i obniżania zagrożeń, wypracowanych przez Zachód w relacjach z Rosją w ostatnich trzech dekadach. W tej ostatniej kwestii, szczególnie zagrożona pozostaje złożona maszyna kontroli zbrojeń i środków przejrzystości działalności wojskowej. Niewątpliwie jednak obecna sytuacja stwarza Zachodowi szansę na zracjonalizowanie swojej współpracy obronnej, tak by jej mechanizmy i strategia lepiej odpowiadały współczesnym wyzwaniom – wolnym od nadziei „ery dywidendy pokoju”.

**Słowa kluczowe:** Rosja, Ukraina, bezpieczeństwo

Wbrew złudzeniom wielu ekspertów w dziedzinie stosunków międzynarodowych, bilans pozimnowojennego ćwierćwiecza zamyka raczej powrót do myśli Carla von Clausewitza<sup>1</sup> aniżeli prognozy Johna Muellera<sup>2</sup>. Pruski generał nie myślał się co do nieprzemijającej przydatności wojen, ich trwałej natury (i zmiennego charakteru) oraz ścisłego podporządkowania polityce. Lepiej też rozumiał chyba (ponad kwestią racjonalności oraz kontekstem kulturowym konfliktów) ludzką determinację w osiągnięciu celów przy użyciu siły, aniże-

li zwolennicy cząstkowych interpretacji przyczyn wojen<sup>3</sup>. Na naszych oczach – wskutek rosyjskiej agresji na Ukrainie – pada wiele teorii napędzających idealistyczne (a niekiedy oportunistyczne) złudzenia polityki, co do stabilności pozimnowojennego porządku bezpieczeństwa. Przez ponad dwie dekady dawały one podwaliny całkiem żywotnym koncepcjom i strategiom wyrosłym w przekonaniu, że budowane są na zrozumieniu trwałych trendów, lub zgoła zdolności do ich programowania. Ze sfery realnej polityki (opartej na fałszywych przesłankach), szybko przesuwają się one jednak w obszar negatywnie zweryfikowanych poglądów. Należy do nich między innymi:

– bezalternatywność pokojowego rozwoju stosunków w Europie oraz prawnych metod rozwiązywania konfliktów,

<sup>1</sup> C. von Clausewitz, *O wojnie*, Wyd. Test, Lublin 1995 (tłum. A. Cichowicz, L.W. Koc, F. Schoerner). Współczesne odczytanie dzieła pruskiego generała, zob. B. Heuser, *Czytając Clausewitza*, PISM, Warszawa 2008 (tłum. P. Budny).

<sup>2</sup> J. Mueller, *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, Basic Books, N. York, 1989. Autor głosił postępujący zanik tradycyjnych konfliktów zbrojnych między państwami rozwiniętymi – nie zanik wojen i zorganizowanej przemocy w ogóle. Fundamentalną pośrednią polemikę wobec takiego podejścia do wojen prezentuje C. Grey, *Another Bloody Century. Future Warfare*, Weidenfeld and Nicolson, London 2005.

<sup>3</sup> Reprezentatywny przegląd zob.: J. Regina-Zacharski, *Wojna w świecie współczesnym. Uczestnicy, cele, modele, teorie*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

– niewyobrażalność zmiany granic państwowych w Europie przy użyciu siły i z pogardą dla zasad prawa międzynarodowego,

– pogląd o powolnej, ale podążającej w kierunku demokracji, ewolucji systemu politycznego w Rosji i jej woli budowania trudnego, trwałego partnerstwa z Zachodem opartego o wspólnotę wartości i zasady prawa<sup>4</sup>,

– przekonanie o zasadności jednostronnych gestów polityczno-wojskowych Zachodu, czynionych z dobrej woli (bez warunków wstępnych) i w oczekiwaniu na wzajemność Moskwy, a wskutek tego istotną zmianę jej kalkulacji militarnych<sup>5</sup>,

– teza o niewyobrażalności konfliktu wojennego na wielką skalę z udziałem mocarstw,

– nadzieja na nieprawdopodobieństwo konfliktu nuklearnego.

Nic w tej próbie wskazania wpływowych uproszczeń dawnych prognoz rozwoju stosunków europejskich nie jest oczywiście, ani tak proste, ani jednoznaczne jak konstrukcja kilku powyższych zdań. Nie ma też powodów do przesady w głoszeniu „końca ery zasad i prawa w stosunkach międzynarodowych”. Niewątpliwie jednak, po aneksji Krymu przez Rosję i okresowo *odmrażanym* przez nią konflikcie na południowym-wschodzie Ukrainy (w którym Moskwa czynnie uczestniczy, posiada inicjatywę i kontroluje sytuację) mamy do czynienia z trwałym pogorszeniem warunków bezpieczeństwa w Europie oraz otwartym wyzwaniem rzuconym podstawom tego porządku. Dla części badaczy, jest to wprost najpoważniejszy pozimnowojenny kry-

zys<sup>6</sup>. Długoterminowych globalnych skutków tego konfliktu, nie jesteśmy obecnie w stanie jeszcze w pełni oszacować. Zważywszy, że rozgrywa się on na wielu poziomach: terytorialnym – o kontrolę nad Ukrainą i jej polityczną przyszłością; regionalnym – o wewnętrzną spójność i przyszłość instytucjonalną Europy; transatlantyckim – o jakość obecności USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego i jego wiarygodność; globalnym – o system norm i wartości kształtujących światowy porządek, będą one zapewne takie, na jakie Zachód sobie pozwoli za sprawą:

– ewentualnych zaniechań w działaniu – tak reaktywnym, jak i prewencyjnym,

– zlekceważenia siły (w tym militarnej) jako składnika wiarygodności własnej strategii wobec Rosji. Dotyczy to zarówno troski o jej rozwój jako zasobu strategicznego wspólnoty zachodniej, jak też woli jej użycia dla przekonującej demonstracji gotowości i zdolności odstraszania oraz obrony,

– utraty solidarności jako postawy działań oraz rezygnacji z zachowania strategicznego, świadomego długotrwałych zagrożeń i ryzyk, na rzecz dyskontowania krótkotrwałych, drobnych i partykularnych interesów wynikającego ze schlebienia lokalnym grupom nacisku oraz źle pojmovanego pragmatyzmu.

Rezygnacja Zachodu i jego sojuszników z konsekwentnych działań politycznych nie uznających skutków bezprawnych rozwiązań siłowych, presji ekonomicznej i demonstracji siły, *de facto* legitymizowałyby rosyjskie zdobycze terytorialne, osłabiałyby prawne fundamenty porządku międzynarodowego, sankcjonowała „wyjątkowość praw Rosji” w Europie Wschodniej i wreszcie pozostawiała w jej rękach zdolność kreowania warunków nowego ułożenia stosunków ze światem zewnętrznym (selektywny dobór zasad współpracy i partnerów). Skutki takiego stanu rzeczy oznaczałyby fundamentalną przebudowę obecnego porządku bezpieczeństwa.

### **Rosja jako partner Zachodu: złudzenia i twarde fakty**

Po zakończeniu zimnej wojny, Rosja nigdy nie zaakceptowała konsekwencji utraty swego „imperium wewnętrznego”, a także zewnętrznej wo-

<sup>4</sup> Profesor A.D. Rotfeld, często przywołuje publicznie osobistą refleksję po jednym z wystąpień Prezydenta Władmira Putina, w którym rosyjski system polityczny został określony jako „dyktatura prawa” (*diktatura zakona*). Opiera się ona na pewności w kwestii pierwszej części tego określenia i sceptycyzmu co do drugiej.

<sup>5</sup> Zderzenie kultur politycznych Zachodu i Rosji w tle podobnych założeń polityki zagranicznej doskonale obnażyła korespondencja ze stycznia 1943 r. między Prezydentem USA Franklinem D. Rooseveltem, a byłym ambasadorem USA w Moskwie Williamem C. Bullitem. Istotę problemu ukazuje odpowiedź dyplomaty na prezydenckie pytanie, czy zaspokojenie oczekiwań J. Stalina bez oczekiwania wzajemności powstrzyma go przed aneksjami terytorialnymi w Europie Wschodniej i spowoduje „*noblesse oblige* współpracę na rzecz pokoju i demokracji”. Brzmiała ona, iż partnerem USA nie jest angielski szlachcic, ale „kaukaski bandyta, którego jedyną myślą kiedy dostaje coś za nic jest uznanie partnera za dupka”. Analizę korespondencji i cytaty podaje za: A. Cienciala, *The United States and Poland in World War II*, „The Polish Review”, nr 2, 2009, s. 187–188.

<sup>6</sup> J. Mankoff, *Russia's Latest Land Grab. How Putin Won Crimea and Lost Ukraine*, „Foreign Affairs”, May/June 2014, s. 60–68.

bec niego strefy dominacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Dla podtrzymania wąsko zdefiniowanej mocarstwowości (broń jądrowa oraz stopniowy wzrost wydatków wojskowych) i ze strachu przed nieprzewidywalnością demokracji, odrzuciła korzyści wynikające z liberalnej transformacji jako wzorca własnego rozwoju. Stała się państwem obawiającym się „demokratycznej zarazy” przychodzącej z Zachodu. Dwie dekady trudnej współpracy z NATO i Unią Europejską, przetykane kryzysami (i okresowym zawieszaniem stosunków<sup>7</sup> – aż do czasu aneksji Krymu jednak bez poważniejszych skutków), były raczej konsekwencją rozsądnego rozgrywania przez Moskwę okresu własnej słabości, zapoczątkowanego rozpadem Związku Radzieckiego, aniżeli formowaniem się nowej jakości we wzajemnych relacjach<sup>8</sup>.

Okres ten od początku cechowały jednak nierozwiązywalne sprzeczności celów obu stron. Istotą działań Zachodu była ambicja wpływania na demokratyczną transformację systemu rosyjskiego. W drugą stronę, najważniejszym zamiarem było rozbicie solidarności politycznej Zachodu, bądź uzyskanie nieformalnego, acz realnego wpływu na mechanizmy decyzyjne NATO i UE oraz umocnienie jednostronnie uprzywilejowanej pozycji w tych relacjach. Miało to gwarantować m.in. powstrzymanie aktywniejszej polityki obu organizacji na obszarze poradzieckim<sup>9</sup>. Rosja czyniła to sprzeciwiając się planom rozszerzenia NATO na Wschód, konsekwentnie formułując propozycje organizacji stosunków politycznych w Europie (od *krzyżowych gwarancji* u schyłku minionego wieku – po *koncert mocarstw* dwie dekady później), czy też oskarżając Sojusz o naruszanie obietnic jakoby złożonych jej u schyłku zimnej wojny<sup>10</sup>.

W rosyjskiej krytyce NATO przewijało się kilka trwałych założeń: po pierwsze, im mniej obecności USA w Europie tym lepiej, po drugie,

odrzuć relacji z blokami państw europejskich na rzecz podejścia dwustronnego (w stylu: *Rosja i państwa NATO, czy UE*); po trzecie, przesuwanie się na Wschód zachodnich instytucji i ich infrastruktury wojskowej jako działanie wrogie wobec Moskwy; po czwarte, niedopuszczalność ingerencji Zachodu w sprawy obszaru b. ZSRR (z wyjątkiem państw bałtyckich); po piąte, ostra krytyka działań wojskowych NATO poza swymi granicami traktatowymi (Bałkany, Irak, Libia); po szóste, stały sprzeciw wobec rozszerzenia NATO; po siódme, stałe podkreślanie legalizmu jako podstawy własnych działań na obszarze b. ZSRR.

Wystąpienie prezydenta Władimira Putina w 2007 r. podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa<sup>11</sup> znamionowało już otwarte wyzwanie rzucone pozimnowojennemu łaadowi w Europie. Sygnalizowała to przedstawiona tam krytyka jego „jednobiegowości” jako nie odpowiadająca potrzebom współczesnego bezpieczeństwa, logiki transatlantyckiej integracji, oskarżenia USA o łamanie prawa międzynarodowego i militaryzację polityki światowej oraz prowokowanie wyścigu zbrojeń (za sprawą rozbudowy „tarczy antyrakietowej”). Jednocześnie wykład prezydenta Rosji zawierał autoprezentację działań tego państwa jako zgodnych z kanonami prawa i logiką wielobiegowego świata. Debata, jaka wywiązała się po tym wystąpieniu sygnalizowała, zarówno właściwe zrozumienie rosyjskich intencji, jak też niejednoznaczność reakcji<sup>12</sup>. Pozimnowojenna mentalność Zachodu zdawała się nie dopuszczać rozumienia wystąpienia Putina jako wiarygodnej zapowiedzi–groźby nowego stylu działań Rosji. Słowa z 2007 r. i późniejsza o rok wojna z Gruzją<sup>13</sup> zostały w efekcie zlekceważone w kategoriach strategicznych. W najlepszym wypadku potraktowano je jako paroksyzmy neoimperialnej

<sup>7</sup> Z NATO, na tle konfliktu w Kosowie, czy wojny z Gruzją.

<sup>8</sup> Rozwinięcie tej tezy, zob.: I. Krastev, *Dancing with the Bear. How the West Should Handle its Relations with Russia*, w: R. Alvaro (red.), „West – Russia relations in Light of the Ukraine Crisis”, „IAI Research Papers”, Rome 2015, s. 16–31.

<sup>9</sup> Zob.: R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Askon, Warszawa 2000, s. 68–87.

<sup>10</sup> Znamienne jest, że dopiero w kwietniu 2014 r. NATO ogłosiło wspólną odpowiedź państw członkowskich na oskarżenia Rosji formułowane w ostatnich latach pod adresem Sojuszu, zob.: *Oskarżenia ze strony Rosji – dementi*, www.nato.int/nato\_static/assets/pdf/pdf\_publications/20140604\_POL\_Factsheet\_Russia.pdf (dostęp 23/5/2015)

<sup>11</sup> Tekst zob.: *Putin's Prepared Remarks AT 43 rd Munich Security Conference*, 10 luty 2007 r., www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html (dostęp 10/5/2015).

<sup>12</sup> Mieściły się one w przestrzeni uwag późniejszego republikańskiego kandydata w wyborach prezydenckich w USA, senatora J. McCaina („Rosja musi zgodzić się na prawdziwe partnerstwo z Zachodem wymaga zgodności działań wewnętrznych i międzynarodowych Rosji z wartościami demokratycznych państw obszaru euroatlantyckiego”) i bardzo powściągliwych komentarzy niemieckich polityków, zob. m.in.: *Putin Says US is Undermining Global Stability*, „New York Times” z 11 lutego 2007 r.

<sup>13</sup> J. Kranz, *Zbrojny konflikt rosyjsko-gruziński (2008) w świetle prawa międzynarodowego*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne”, 2011, t. II, s. 61–86.

frustracji Kremla, lub kolejny zły epizod w partnerstwie z Rosją, pozbawiony wszelako potencjału zaburzenia oczekiwanego przez Zachód dialogu i współpracy<sup>14</sup>.

Nic dziwnego zatem, że gwałtowna reakcja Moskwy na ukraińską rewoltę antysystemową przełomu 2013 i 2014 r., następnie aneksja Krymu i wreszcie agresja w Donbasie mogły stanowić zaskoczenie będące skutkiem przewlekłego odsuwania od siebie przez Zachód trzeźwiącej refleksji na temat charakteru relacji z Rosją. Pomimo twardej faktów, część państw NATO i UE chciała w nich widzieć początkowo chwilową „przerwę techniczną”, po której znów będzie można mówić o „partnerstwie”, działać w duchu „resetu” i kontynuować współpracę handlową. Znakomitą ilustracją takich postaw była dyskusja poprzedzająca spotkanie szefów państw i rządów w Newport (wrzesień 2014).

Jej istotą była kwestia obowiązywania zapisów *Aktu Stanowiącego NATO – Rosja z 2007 r.* w części dotyczącej jednostronnie narzuconego sobie przez Sojusz ograniczenia aktywności wojskowej na wschodniej flance<sup>15</sup>. Pojawiały się wówczas zadziwiające polityczne interpretacje ważności tego dokumentu (*pacta sunt servanda*), pomijające względną oczywistość sytuacji wynikającą z zasadniczo zmienionych okoliczności (*rebus sint stantibus*) funkcjonowania tego dokumentu i pogwałcenia przez Rosję zawartych tam zobowiązań. Ewentualne przyjęcie (oportunistycznej) interpretacji zwolenników ciągłości zobowiązań politycznych Sojuszu, tworzyłoby jednak poważne implikacje paraliżujące aktywność wojskową NATO na swych wschodnich rubieżach<sup>16</sup>. Oto bowiem dokument o politycznie wiążącym charakterze, naruszony przez jedną z jego stron, w zmienionych okolicznościach w stosunku do chwili jego podpisania oraz w warunkach zagrożenia dla części państw członkowskich, miałby ograniczać wykonywanie przez NATO swoich statutowych zadań dotyczących kolektywnej obrony i wypeł-

niania związanych z nią sojuszniczych gwarancji bezpieczeństwa.

Na szczycie w Newport nie ośmielono się już poważnie głosić tezy o braku zagrożeń natury wojskowej ze strony Rosji, lub związaniu działań NATO z zakresem kolektywnej obrony własnymi jednostronnymi ograniczeniami sprzed 20 lat. Sojusznicy zdali zatem wczesny egzamin z politycznej solidarności, podejmując decyzje o wzmocnieniu obrony na wschodniej flance i długookresowej adaptacji wojskowej organizacji. Niewątpliwie działanie takie wymuszone zostało otwarcie demonstrowaną przez Rosję pogardą dla norm prawa międzynarodowego<sup>17</sup>, przyjętą w nowej doktrynie wojennej zasadą niemal dowolnego użycia siły militarnej (także broni jądrowej) dla arbitralnie formułowanego interesu narodowego, czy wreszcie zachowaniem międzynarodowym korzystającym z instrumentów wojny informacyjnej<sup>18</sup>, setek prowokacji w powietrzu i na morzach<sup>19</sup> oraz bezprecedensowej koncentracji wojsk wzdłuż granic UE i NATO<sup>20</sup>.

## Rosyjskie intencje

Aneksja Krymu, wsparcie militarne i gospodarcze dla separatystów, a także bezpośredni udział wojsk rosyjskich w wojnie na wschodzie Ukrainy, to niewątpliwie instrumenty służące Moskwie do siłowego zablokowania perspektyw integracyjnych Kijowa z UE i NATO. Obozowi władzy w Rosji ma to zapewnić także trwałe wsparcie współobywateli zbudowane na poczuciu zagrożenia, wzmocnionym państwową propagandą

<sup>14</sup> J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo”, nr 8, 2014, s. 23–40.

<sup>15</sup> J. Darczewska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2014., P. Pomerantsev, M. Weiss, *The Menace of Unreality. How the Kremlin Weaponizes Culture and Money*, The Institute of Modern Russia, New York 2014, J. Darczewska, *The Devil is in the Details. Information Warfare in the Light of Russia's Military Doctrine*, OSW, Warsaw 2015., S.E. McIntosh, *Kyiv, International Institutions, and the Russian People. Three Aspects of Russia's Current Information Campaign in Ukraine*, „Journal of Slavic Military Studies”, April–June 2015, nr 2, s. 299–306.

<sup>16</sup> T. Frear, L. Kulesa, I. Kearns, *Dangerous Brinkmanship. Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014*, European Leadership Network, „Policy Brief”, November 2014.

<sup>17</sup> H. Reisinger, A. Golts, *Russia's Hybrid Warfare. Waging War below the Radar of Traditional Collective Defence*, „NDC Research Paper” 105, November 2014.

<sup>14</sup> Godne uwagi były tu trzeźwe poglądy Rona Asmusa, zob.: *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*, Palgrave/Macmillan, New York 2010.

<sup>15</sup> Były to w istocie jednostronne deklaracje NATO z lat 1996 – 1997, przeniesione do tekstu *Aktu Stanowiącego NATO – Rosja o Wzajemnych Stosunkach, Współpracy i Bezpieczeństwie*, podpisanego w Paryżu 27 marca 1997 r. Tekst zob.: [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm?selectedLocale=en) (dostęp 20/5/2015).

<sup>16</sup> Sprawę tę szeroko omawiała polska i zagraniczna prasa tego okresu.

dą i w efekcie, bezterminowe rządy pozbawione ryzyka rewolty społecznej (na wzór kijowskiego Majdanu) i zewnętrznej presji prodemokratycznej i promodernizacyjnej<sup>21</sup>. Kluczowe w tym projekcie jest jednak utrzymanie Ukrainy w stanie niestabilności, z nieuregulowaną sytuacją na granicach i wybuchowym ładunkiem społecznego niezadowolenia oraz ryzykiem implozji systemu politycznego. Dla tych celów Moskwa może na użytek wewnętrzny swobodnie budować propagandowe obrazy zagrożeń ze strony Ukrainy (ukraińscy *ekstremiści*, *faszyści* i Zachód), jak i dla Ukrainy (*wolającej o opiekę Rosji*). Sytuacja ta zatem nabiera nowych znaczeń – jako walka Rosji z *zachodnią zarazką*, albo zgoła dobra ze złem – gdzie role rozpisano już dawno w historii. Mogłaby jednak również wykreować swoją pozycję jako koniecznego czynnika stabilizacji i partnera (zmęczonego przewlekłym kryzysem) Zachodu w tym procesie. Współpraca z Rosją musiałaby oznaczać dla jej interlokutorów ograniczenie krytyki agresywnych działań (praprzyczyny obecnego konfliktu), docenienie kooperatywnej postawy Kremla<sup>22</sup>, czy *de facto* uznanie zaboru terytorium Ukrainy.

W szerszym planie politycznym trudno także zakwestionować tezę, że celem Kremla jest konsolidacja obszaru b. ZSRR według własnego modelu polityczno-gospodarczego, wyłączenia go z procesów europejskiej integracji oraz zagwarantowanie sobie wyłączności do decydowania o jego losach. Należałoby jednak zadać pytanie, czy rzeczywiście ambicje Putina ograniczają się wyłącznie do tego, całkiem potężnego, ale przecież tylko fragmentu Europy i Azji? Może większym zagrożeniem, niż formalne umowy o stowarzyszeniu Kijowa, Tbilisi czy Kiszyniowa z Unią Europejską, lub ich udział w natowskich i unijnych mechanizmach partnerstwa jest dla Kremla próba wyboru przez nie demokratycznego systemu wartości oraz zachodniego modelu modernizacji? Zatem obawa o skutki tego wyboru dla samej Rosji może mieć znaczenie pierwszoplanowe w jej działaniach i wymuszać poszerzanie pól oraz instrumentów konfliktu. Ich celem, realizowanym poza Ukrainą i własną

polityką wewnętrzną, jest wymęczenie Zachodu przewlekłym kryzysem, uświadomienie mu rosnącej (bez jasnego wskazywania granic) polityczno-gospodarczo-wojskowej ceny zaangażowania na Wschodzie oraz rozbitcie spójności jego działań, ułatwiające Moskwie rozgrywanie sytuacji według własnych zasad.

Zatrzymanie euroatlantyckich projektów stowarzyszeniowych i rozszerzeniowych, skierowane jest bowiem także przeciw Zachodowi, jego wartościom, instytucjom oraz aspiracjom strategicznym. To wobec nich współczesna Rosja (realizująca własny projekt cywilizacyjny) ma być już nie równorzędnym partnerem, lecz alternatywą. Dotyczy to także globalnej rywalizacji w Azji, na Bliskim Wschodzie i w Afryce – gdzie jednak rosyjski model rozwojowy ściera się z własnymi projektami Chin, czy Iranu. W istocie więc rosyjskim liderom nie zależy na partnerskiej współpracy z Zachodem. Z uwagi na własną słabość systemową i gospodarczą (monokultura ropy naftowej i gazu ziemnego) nie jest ona w stanie podjąć tego partnerstwa na zasadach dzielenia korzyści i odpowiedzialności. Zachód niewątpliwie jednak ma Rosji wiele do zaoferowania w sensie instrumentów finansowych, czy nowoczesnych technologii. Skorzystanie z tego potencjału (bez zmiany własnego postępowania) wymaga jednak rozbicia transatlantyckiej solidarności, podzielenia i selektywnego doboru partnerów, którym podyktowane zostałyby zasady współpracy<sup>23</sup>.

Osiągnięciu tego celu służy szeroki arsenał instrumentów – informacyjnych, politycznych, dyplomatycznych, ekonomicznych i militarnych, które składają się na tzw. wojnę hybrydową<sup>24</sup> prowadzoną przez Moskwę z różnym natężeniem wobec świata zewnętrznego. Klasycznym jej przykładem był sposób aneksji Krymu – milczą-

<sup>23</sup> Być może więc rosyjskim ruchom politycznym i wojskowym w Donbasie towarzyszy rosnące zdziwienie w dwóch kwestiach. Po pierwsze, konsekwencji Zachodu w działaniach wzmacniających wschodnią flankę NATO oraz podtrzymaniu sankcji gospodarczych. Dzieje się tak, niezależnie od prób naruszenia europejskiej solidarności przez państwa silniej niż inne uzależnione, lub zainteresowane koncesjami gospodarczymi Moskwy. Po drugie, coraz większej świadomości, że nie będzie możliwe równoległe prowadzenie wojny na Ukrainie i zachowania korzyści wynikających z dostępu do zachodnich rynków, kapitałów i *know-how*.

<sup>24</sup> Interesujący głos ws *rosyjskich wojen nowej generacji* w opozycji do teorii *wojen hybrydowych*, zob.: J. Berzins, *Russian New Generation Warfare is Not Hybrid Warfare*, w: A. Pabriks, A. Kudors (red.), „The War in Ukraine. Lessons for Europe”, University of Latvia Press, Riga 2015, s. 40–51.

<sup>21</sup> Szerokie tło konfliktu rosyjsko-ukraińskiego przedstawia niezależny raport, zob.: I. Yashin, O. Shorina (red.), *Putin. War. Based on Materials from Boris Nemtsov. An Independent Expert Review*, Moscow, May 2015, [www.4freerussia.org/putin.war/2/6/2015](http://www.4freerussia.org/putin.war/2/6/2015).

<sup>22</sup> Całość przypominałaby sytuację strażaka podkładającego ogień pod obiekt, w gaszeniu którego bierze następnie udział, zbierając pochwały własnego heroizmu.

ce „zielone ludziki”, nieoznakowany sprzęt wojсковy, narastająca presja psychologiczna, zajmowanie kolejnych obiektów strategicznych, coraz bardziej skuteczna propaganda (prymitywna, ale celnie trafiająca w sam środek ludzkich słabości, fobii i mitów) i konsekwentne wypieranie się rosyjskiego udziału w tych wydarzeniach. Bezradny wobec takiego rozwoju wydarzeń okazał się nie tylko Kijów, ale także liderzy świata zachodniego, którzy aż do momentu oficjalnej inkorporacji półwyspu i cynicznego potwierdzenia rosyjskiego sprawstwa, nie potrafili znaleźć właściwego sposobu reakcji. Próba powielenia tego modelu na wschodniej Ukrainie (tym razem pod nazwą „Noworosja” i z wykorzystaniem – w większym stopniu niż na Krymie – miejscowej ludności) zakończyła się niepowodzeniem.

Zbiegły się z tym w czasie sankcje gospodarcze wprowadzone przez UE, USA i inne państwa, które podniosły ogólne koszty rosyjskiej polityki na Ukrainie. Solidarna postawa Zachodu w tej kwestii<sup>25</sup>, zmusza Moskwę do łączenia w swoich działaniach instrumentów „twardej siły” z dyplomacją, rokowaniami oraz próbami *zamrożenia/odmrażania* konfliktu na Ukrainie, na korzystnych dla siebie warunkach. W takiej perspektywie, *porozumienia mińskie* można odczytywać jako działanie Zachodu obliczone na zatrzymanie przelewu krwi. Jako instrument rosyjskiej polityki zawierają one jednak potencjalnie niebezpieczne składniki dla europejskiego porządku bezpieczeństwa:

– po pierwsze, tzw. format normandzki zdaje się realizować pozimnowojenne marzenie Rosji o wąskiej grupie mocarstw dyktujących warunki porządku w Europie. Składa się na nie kilka elementów: selektywny dobór partnerów (Niemcy i Francja), zlekceważenie aktora instytucjonalnego (Unii Europejskiej) oraz nieobecność USA przy stole rokowań. Utrwalenie tej formuły politycznej wymagałoby jednak zaakceptowania przez Berlin i Paryż korzyści płynących z tego stanu spraw ponad wspólnym interesem europejskim, czy relacjami transatlantyckimi (rozumianymi jako partnerstwo, a nie amerykańskie koncesje w przywództwie). Co istotniejsze jednak, musiałyby oznaczać jakieś formy (trwałych, choć taktycznych) ustępstw ze strony Rosji legitymizujących (skutecznością) ten mechanizm międzynarodowy,

<sup>25</sup> M. Popowski, *Transatlantyckie struktury bezpieczeństwa w obliczu kryzysu ukraińskiego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 4, s. 97–105.

– po drugie, wciągnięcie państw europejskich we współodpowiedzialność za rozwiązanie konfliktu ukraińskiego czyni je gwarantami trwałości przyszłych ustaleń, udziałowcami w podziale kosztów ewentualnej stabilizacji oraz ustawia Moskwę w pozycji bezstronnego mediatora (a nie odpowiedzialnego za złamanie prawa międzynarodowego).

Jednocześnie Moskwa konsekwentnie *kusi* państwa europejskie, przede wszystkim te, zależne od handlu, korzystające na tranzycie rosyjskich surowców, lub mające perspektywy lukratywnych kontraktów<sup>26</sup>. Wyraźnie przypomina także – przede wszystkim Stanom Zjednoczonym – że bez jej udziału nie można rozwiązać istotnych dla Zachodu kwestii: negocjacji nuklearnych z Iranem, konfliktu w Syrii, walki z terroryzmem, północnokoreańskiego programu nuklearnego czy nieprolifracji broni strategicznych. Rosja – nawet wbrew własnym długofalowym interesom – ma w tej perspektywie olbrzymie pole dla destrukcji i szkodenia międzynarodowym wysiłkom stabilizacyjnym. Równocześnie, poprzez (niezwykle ryzykowne) polityczne zbliżenie z Chinami pokazuje ona istnienie w jej polityce alternatyw dla współpracy z Zachodem oraz zdolność tworzenia globalnej przeciwwagi dla wpływów amerykańskich.

### Konsekwencje w dziedzinie bezpieczeństwa

Agresja Rosji na Ukrainie podważyła dotychczasowy zamysł budowy relacji NATO – Rosja, określany jako partnerstwo o strategicznym charakterze, lub mniej oficjalnie – jako polityka *Russia first*<sup>27</sup>. W odpowiedzi na działania rosyjskie na Ukrainie, Sojusz zawiesił praktyczną współpracę wojskową z Federacją Rosyjską, pozostawiając kanał komunikacji dyplomatycznej; podjął działania wzmacniające bezpieczeństwo wschodnich sojuszników, w wymiarze doraźnym (*assurance measures*), realizowane od wiosny 2014 r., oraz średnio- i długofalowo (*adaptation measures*), zgodnie z ustaleniami z Newport (wrzesień 2014);

<sup>26</sup> Ostra krytyka reakcji Zachodu na działania Rosji, zob.: I. Krastev, M. Leonard, *Europe Shattered Dream of Order. How Putin is Disrupting the Atlantic Alliance*, „Foreign Affairs”, May/June 2015, s. 48–58.

<sup>27</sup> Żadne inne państwo, ani organizacja międzynarodowa nie miały dotąd tak uprzywilejowanej pozycji w relacjach z Sojuszem jak Rosja.

zaoferował większe wsparcie partnerom wschodnim, zwłaszcza Ukrainie. Niezależnie od ocen wartościujących te działania w kategoriach *wystarczające*, lub *niewystarczające*, oznacza to stopniowe wzmocnianie kolektywnej obrony NATO, w tym *de facto*, form realnej obecności wojskowej na wschodniej flance. Opisuje ją obecnie formuła „ciągłej, rotacyjnej obecności, na tak długo, jak to będzie wymagane”. W tych ramach trwale przebywają tam pododdziały sił lądowych z różnych państw sojuszniczych, dysponujące sprzętem ciężkim; Stany Zjednoczone ustanowiły tam stałe miejsca składowania na potrzeby własnych wojsk; rośnie liczba ćwiczeń wojskowych i zaangażowanych w nich żołnierzy; wzmocnieniu uległy misje NATO (jak ochrona przestrzeni powietrznej państw bałtyckich). Sojusz przekształcił także swoje Siły Odpowiedzi, wydzielając z nich jednostki bardzo wysokiej gotowości – tzw. VJTF)<sup>28</sup>, gotowe do szybkiego przemieszczenia w miejsce zagrożenia. Wzmocnił także własne elementy dowodzenia, poprzez utworzenie w regionie sojuszniczych (taktycznych) elementów planistyczno-koordynacyjnych (tzw. NATO Force Integration Units – NFIU’s). Kluczowym projektem w tej mierze jest jednak rozwój zdolności i podniesienie gotowości dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie. Struktura ta ma odpowiadać m.in. za kierowanie Siłami Odpowiedzi operującymi w Europie Wschodniej. Działaniom tym odpowiadają odpowiednie procesy planistyczne, ćwiczenia wojskowe realizujące scenariusze ze sfery obrony kolektywnej; zwiększenie odporności na działania hybrydowe, czy wzmocnienie świadomości sytuacyjnej i współpracy wywiadowczej.

Wbrew intencjom Rosji – jej agresja na Ukrainie doprowadziła zatem do wojskowego „przebudzenia NATO” i jego postępującej konsolidacji wokół misji zbiorowej obrony. Samo w sobie jest to korzystne zjawisko, podnoszące poczucie bezpieczeństwa państw członkowskich oraz ich własny wysiłek obronny (w tym budżety wojskowe – nadmiernie obniżone w ostatnich latach)<sup>29</sup>. Rozwiązanie tych kwestii może także sprzyjać

<sup>28</sup> Szerzej zob.: J. Abts, *NATO’s Very High Readiness Joint Task Force*. “NATO Defence College Research Report” nr 109, February 2015.

<sup>29</sup> Postulatem ostatnich lat i zobowiązaniem przyjętym na szczycie w Newport stało się utrzymywanie wydatków obronnych państw NATO na poziomie 2% ich Produktu Krajowego Brutto.

ich gotowości do świadczeń na rzecz globalnych potrzeb bezpieczeństwa. Zwiększenie obecności Sojuszu w państwach wschodniej flanki oraz proces adaptacji mają być czytelnym sygnałem dla Rosji: NATO pozostaje skutecznym instrumentem działania, spójnym politycznie i efektywnym wojskowo<sup>30</sup>. Istotne przesunięcie akcentu w ostatniej dekadzie na kwestie reagowania kryzysowego, jakkolwiek częściowo uzasadnione sytuacją w zapalnych regionach, odbywało się kosztem bezpieczeństwa flanki wschodniej. Niezbędne jest zatem przywrócenie równowagi między tymi zadaniami oraz usunięcie nieudolności powstałych wskutek iluzji polityki lat 90. ubiegłego stulecia.

Konflikt na Ukrainie okazał się trudnym testem dla Unii Europejskiej. Z jednej strony, skutecznie wypracowano decyzje o wprowadzeniu kolejnych etapów sankcji wobec Federacji Rosyjskiej. Z drugiej jednak, kryzys ukazał wiele słabości polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE: podziały polityczne między państwami członkowskimi; nieobecność w procesie negocjacji porozumień mińskich; brak spójności działań instytucji unijnych w obszarze stosunków zewnętrznych; niewydolność CSDP jako narzędzia reagowania na kryzysy o charakterze strategicznym. Lista słabości w tej mierze powinna być jednak odbierana jako wezwanie do refleksji nad strategicznymi ramami działań Unii w obszarze stosunków zewnętrznych<sup>31</sup> oraz wzmocnieniem ich instrumentów instytucjonalnych (w aspekcie wykonawczym, decyzyjnym i finansowym). Olbrzymie rezerwy synergii niezmiennie tkwią w poprawie mechanizmów współpracy z NATO.

Kryzys ukraiński wydatnie pogarsza perspektywy reżimów kontroli zbrojeń, porozumień rozbrojeniowych oraz dotyczących środków budowy zaufania i służących wzmocnieniu bezpieczeństwa<sup>32</sup>. Już wcześniej jednak, działania Rosji

<sup>30</sup> Szerzej zob.: R. Kupiecki, A.A. Michta (red.), *Transatlantic Relations in a Changing European Security Environment*, Center for Strategic and International Studies, Warsaw/Washington DC 2015.

<sup>31</sup> Szansę na nią stworzą prace nad nową *Strategią Bezpieczeństwa UE*. Jej pierwszy i jak dotąd jedyny zapis pochodzi aż z 2003 r., zob.: R. Kupiecki, *Unia Europejska i problemy strategii bezpieczeństwa podmiotów zbiorowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 4, s. 67–90.

<sup>32</sup> Dobry przegląd faktograficzny stanu spraw w tej dziedzinie przynosi dokument Departamentu Stanu USA: *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements*, US Department of State, July 2014, [www.state.gov/documents/organization/230108.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/230108.pdf) /5/6/2015.

prowadziły do osłabienia systemu mozolnie rozwijanego po zakończeniu zimnej wojny. Uchylała się ona od konkluzywnej dyskusji nad nowelizacją reżimu kontroli uzbrojenia konwencjonalnego, opartego na *Traktacie o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE)*. Od grudnia 2007 r. Moskwa utrzymuje moratorium na stosowanie jego postanowień, a w marcu 2015 r. wycofała się z udziału w pracach stałego organu traktatowego – Wspólnej Grupy Konsultacyjnej<sup>33</sup>. W efekcie, m.in. rosyjskie siły rozmieszczane na traktatowo zdefiniowanych flankach pozostają poza międzynarodową kontrolą. Pojawiają się też zapowiedzi rozmieszczenia rosyjskiej broni jądrowej na Krymie oraz presja na USA dotycząca porzucenia planów rozwoju obrony przeciwrakietowej w Europie (*European Phased Adaptive Approach*)<sup>34</sup>. Najnowszą jej odsłonę przyniosły wypowiedzi polityków rosyjskich towarzyszące wiedeńskiemu porozumieniu w sprawie irańskiego programu nuklearnego (lipiec 2015 r.)<sup>35</sup>.

Mgłiście wyglądają średnioterminowe perspektywy amerykańsko-rosyjskich rokowań w sprawie dalszych redukcji broni jądrowej<sup>36</sup>. Problem ten obrasta ponadto nowymi kontekstami podważającymi trwałość istniejącego porozumienia z 2010 r. (tzw. nowego *START*). Warto tu wskazać na dwa z nich:

– pierwszy, wiąże się z rosyjskimi zapowiedziami nuklearyzacji Krymu. Hipotetycznie więc, w ramach działań weryfikacyjnych przewidzianych tym porozumieniem, Stany Zjednoczone mogłyby stanąć przed dylematem zachowania zgod-

nego z jego postanowieniami (kontrola rosyjskiej broni jądrowej), jednocześnie jednak pośrednio legitymizującego zabór Krymu (działanie na terytorium Ukrainy, której integralność terytorialna została pogwałcona, wobec Rosji odpowiedzialnej za ten stan rzeczy),

– drugi, to zarzuty dotyczące naruszania przez Rosję ograniczeń *Traktatu INF*, który u schyłku zimnej wojny wyeliminował z arsenałów supermocarstw i państw sukcesorów ZSRR całe kategorie rakiet o zasięgu od 500 do 5500 km<sup>37</sup>. Ściśle wiążą się one z rosyjską przewagą w zakresie taktycznej broni jądrowej oraz publiczną doktryną tego państwa zakładającą jej przeznaczenie m.in. jako instrumentu deeskalacji toczącego się, lub możliwego konfliktu zbrojnego. Dodać do tego należy, że ta kategoria uzbrojenia nigdy nie była przedmiotem rokowań, a *Traktat INF* stanowił w tej mierze istotne ograniczenie, odnosząc się do kontroli (niektórych rakietowych) środków jej przenoszenia.

Konflikt na Ukrainie poważnie zmniejsza szanse na nowe rokowania rozbrojeniowe, mocno i tak obciążone kalendarzem politycznym (wybory prezydenckie w USA i cykl wyborczy w Rosji w latach 2015–2018), oporem części ekspertów i amerykańskiego Kongresu w kwestii zasadności zmniejszania liczby głowic, czy też rosyjskimi zapowiedziami rozbudowy liczebnej własnych sił jądrowych.

W szerszej perspektywie konflikt na Ukrainie wydatnie obniżył wiarygodność wielostronnych mechanizmów gwarancji bezpieczeństwa opartych na deklaracjach mocarstw. Oznaczał on bowiem pogwałcenie przez Rosję (czemu ta zaprzecza) postanowień *Memorandum Budapeszteńskiego ws. bezpieczeństwa Ukrainy z 1994 r.*<sup>38</sup> Niezależnie od ewidentnych słabości tego dokumentu (deklaratywna i nietraktatowa forma, nieprecyzyjne zapisy dotyczące przedmiotu gwarancji bezpieczeństwa) jego istotą było zagwarantowanie przez Rosję, USA i Wielką Brytanię m.in. integralności terytorialnej Ukrainy. W zamian państwo to wyrzekło

<sup>33</sup> Rosja selektywnie stosuje mechanizmy *Dokumentu Wiedeńskiego o środkach zaufania i bezpieczeństwa*: np. wyrażane przez Ukrainę obawy związane z rosyjską działalnością wojskową, prowadzoną w pobliżu jej granic i na terenach zajmowanych przez separatystów, są nie tylko ignorowane, lecz także wykorzystywane do ataków propagandowych. Narusza także postanowienia określające zasady prowadzenia inspekcji z powietrza, uniemożliwiając przeloty nad obszarami sąsiadującymi z Ukrainą.

<sup>34</sup> Szerzej zob.: K. Giles, *Russian Ballistic Missile Defense. Rhetoric and Reality*, US Army War College 2015. Also see: R. Kupiecki (red.), *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie*, PISM, Warszawa 2015.

<sup>35</sup> Zob. np.: Lavrov Reminds US: *European Missile Defense Needless as Iran Deal Reached*, www.sputniknews.com/politics/20150714/1024601621.html#ixzz3fy3D53Ko/15/7/2015.

<sup>36</sup> Solidny przegląd tej problematyki przynosi opracowanie E. Gryzio, *Obrona przeciwrakietowa a stosunki amerykańsko-rosyjskie w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia*, w: R. Kupiecki (red.), „Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie”, PISM, Warszawa 2015, s. 305–372.

<sup>37</sup> T. Nichols, *The INF Treaty and Russia's Road to War*, „The National Interest” z 2 sierpnia 2014 r., www.nationalinterest.org/feature/the-inf-treaty-russia%E2%80%99s-road-war-11001/20/8/2014., P.N. Schwartz, *Russian INF Treaty Violations. Assessment and Response*, www.csis.org/publication/russian-inf-treaty-violations-assessment-and-response.

<sup>38</sup> Tekst zob.: www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484/20/2015.



się zdolności i aspiracji w dziedzinie broni jądrowej (istotnego składnika własnego bezpieczeństwa). W sytuacji braku skutecznej reakcji gwarantów na złamanie zasad przez Moskwę oraz negatywnych konsekwencji dla Ukrainy, trudno będzie w przyszłości o stosowanie podobnych instrumentów dla wzmocnienia systemu nieprolifracji broni masowego rażenia, czy umacniania reżimu NPT.

### Próba konkluzji

Wojna na Ukrainie jest najpoważniejszym konfliktem zbrojnym w Europie po zakończeniu zimnej wojny – być może także symbolicznym końcem ery pozimnowojennej. Nie o periodyzację historii współczesnej jednak chodzi, ale realne skutki zmian normatywnych, politycznych i wojskowych określających stosunki międzynarodowe w ostatnim ćwierćwieczu. Jak się wydaje, najważniejszym wyzwaniem dla zachodnich elit jest jasne zrozumienie, że pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa wskutek tego konfliktu ma charakter trwały. Niesie to swoje konsekwencje i koszty, na które muszą być one przygotowane. Rosja – w dającej się przewidzieć przyszłości – nie zrezygnuje z prowadzonej przez siebie polityki, ani jej *zero-jedynkowych* założeń wobec Zachodu<sup>39</sup>. Wymagało to będzie rozumnej, długofalowej i konsekwentnie realizowanej strategii:

- wolnej od kompromisów w sprawach zasad i wartości,
- świadomej braku możliwości powrotu co normalnej współpracy bez przewartościowań po stronie rosyjskiej,
- pragmatycznej w sposób nie stosowany dotąd przez Zachód wobec Moskwy.

Istotą tego *nowego pragmatyzmu* musi stać się porzucenie idealistycznych oczekiwań na naturalną zmianę systemu rosyjskiego (bez rezygnacji z oddziaływań na ewolucyjne zmiany) oraz jasne *nagradzanie* (wzajemnością) zachowań kooperatywnych i piętnowanie odmiennych. Musi temu również towarzyszyć świadomość, że obecna sytuacja jest testem wielu „dóbr” wytworzonych przez Zachód w ostatnich dekadach:

- relacji transatlantyckich i solidarności, na której zostały zbudowane założenia obrony i od-

straszania oraz mechanizmów kooperatywnego bezpieczeństwa. W tych ramach priorytet musi odzyskać kolektywna obrona i odpowiadające jej zasoby oraz zdolności. Muszą one objąć wzmocnienie wojskowe wschodniej flanki NATO oraz nowe obszary zagrożeń, jak kompleks zagadnień dotyczących wojny hybrydowej, czy też cyberobrony,

- zasad organizujących porządek bezpieczeństwa w Europie, ufundowany na prawie międzynarodowym i współpracy. Brak zdecydowanych działań w obliczu naruszeń tych zasad tworzy niebezpieczne precedensy, podważając wiarygodność tak zasad, jak też ich najważniejszych gwarantów,
- realnej zdolności działania jako wspólnota strategiczna – świadoma czego i jak chce bronić oraz gotowa ponosić stosowne koszty,
- relacji partnerskich ze światem zewnętrznym, których nie będą ograniczały strony trzecie. Muszą one dotyczyć także wsparcia i współpracy wojskowej, zwłaszcza tam gdzie pojawiają się zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego,
- kontynuacji bezprecedensowego projektu integracji wokół dobra wspólnego tych, którzy tego chcą – bez przekreślania ich szans na członkostwo w NATO i UE – ale z pełną świadomością, jaki rodzaj zobowiązania oznacza to dla obu stron.

Dostrzegając skalę wyzwań stojących przed Zachodem, nie wolno zapominać, że stawką jest również przyszłość Ukrainy jako suwerennego państwa, filaru bezpieczeństwa w Europie oraz wiarygodnego partnera Zachodu i Rosji. Od tego, jak wspólnota zachodnia sprawdzi się wobec tej sytuacji zależy w istocie kształt porządku bezpieczeństwa europejskiego i siła jego normatywnych fundamentów. W istocie zależy od tego usunięcie groźby otwartej wojny w Europie, której cień powrócił nad Stary Kontynent. Rozkład wiarygodności międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa, w wymiarze globalnym może doprowadzić nie tylko do nowego wyścigu zbrojeń, ale wprost do jego nuklearyzacji. Przypadek Ukrainy, która zrezygnowała z broni jądrowej będzie zniechęcał zainteresowane państwa do podobnych działań w zamian za wątpliwe gwarancje. Inne może skłaniać do poszukiwania nuklearnych składników odstraszania i obrony.

Strategiczne doświadczenia Zachodu dają przesłanki do optymizmu. Jednak tak dawniej, jak i dziś nie niosą one gwarancji sukcesu.

<sup>39</sup> M. Czuperski, J. Herbst, E. Higgins, A. Polyakova, D. Wilson, *Hiding In Plain Sight. Putin's War in Ukraine*, Atlantic Council, Washington DC 2015.

## ARMED CONFLICT IN UKRAINE AND ITS SECURITY IMPLICATIONS FOR EUROPE

### Abstract

*Russian aggression in Ukraine undermines many influential forecasts concerning development of post-Cold War security order in Europe. Assumptions as to its peaceful linear development, the primacy of international law over individual claims of nations, and inviolability of state borders were brutally verified by the actions of Moscow, undermining the principles of international cooperation developed after 1989 and strategic partnership with the West. The long-term global consequences of this conflict, cannot be fully assessed. Yet they will undoubtedly be seen in three areas: first, the solidarity of the West, and thus the credibility of NATO and the European Union challenged by Moscow's behavior; second, the credibility of the principles and rules of international law as the foundations of the international order; and third, the viability of mechanisms for cooperation, transparency, and military risk reductions, developed by the West in relations with Russia throughout the last three decades. On this last point, at particular risk has been exposed the complex machinery of arms control and confidence building measures. Clearly, however, the current situation gives the West a chance to rationalize their defense cooperation, so that its mechanisms and strategies better suit today's challenges - free of illusions characteristic for the „era of peace dividend“.*

**Key words:** Russia, Ukraine, Security

Contrary to the illusions of many experts on international relations, the closing balance of the post-Cold War quarter of a century revalidates the concepts of Carl von Clausewitz<sup>1</sup> rather than idealistic predictions, such as the one put forward by John Mueller<sup>2</sup>. The “old Prussian” was right about the perennial practical utility of war, its constant nature, yet changeable character, and about its tight interrelation with politics. It also seems that he better understood (above rationality and the cultural context of conflicts) people's determination to reach goals with the use of force, than modern proponents of piecemeal, partial interpretations of the causes of wars<sup>3</sup>.

Right in front of our eyes – due to Russian aggression in Ukraine – many theories fuelling idealistic (and sometimes even opportunistic) political illusions regarding the stability of the post-Cold War security order are tumbling down.

<sup>1</sup> C. von Clausewitz, *On War*, (transl. A. Cichowicz, L.W. Koc, F. Schoerner) Test, Lublin 1995. Contemporary insight into the General's work, See. B. Heuser, *Czytając Clausewita*, (trans. P. Budny), PISM, Warszawa 2008.

<sup>2</sup> J. Mueller, *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, Basic Books, N. York, 1989. The author claims the approaching end of traditional military conflicts between developed countries – not the end of all war and organised aggression as such. A fundamental mediatory discourse in response to such war theory is provided by C. Grey, *Another Bloody Century. Future Warfare*, Weidenfeld and Nicolson, London 2005.

<sup>3</sup> In-depth review, see: J. Regina – Zacharski, *Wojna w świecie współczesnym. Uczestnicy, cele, modele, teorie*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

For over two decades, these theories served as foundations for quite influential concepts and strategies coined with trust in their ability to correctly recognise political trends, or even to program them. From the sphere of real politics (based on false premises), they are rapidly shifting into the realm of negatively verified views. Among these, we can find the following:

- the proposition of no alternative to the peaceful development of international relations in post-Cold War Europe, and legal methods for conflict resolution;
- a general disbelief in the possibility of border revision in Europe by means of force;
- theories of slow, yet constant evolution of the political system in Russia towards democracy, and Moscow's desire to establish a stable and predictable partnership with the West based on common values and the rule of law<sup>4</sup>;
- conviction of the importance of unilateral Western political-military gestures, treated as acts of good will, performed without any preconditions, that would be reciprocated by Moscow and result in substantial changes of its military calculations<sup>5</sup>;

<sup>4</sup> Prof. A.D. Rotfeld often refers in public to his own personal reflection on one of President Putin's speeches, where the Russian political system was described there as the “dictatorship of law” (*diktatura zakona*). As for the first part of that phrase, one can be certain it is true, for the second one – there are good reasons for more skepticism.

<sup>5</sup> The clash of political cultures of the West and Russia across the background of similar foreign policy principles

- the theory that a large scale military conflict with the participation of superpowers is unlikely;
- certainty about the improbability of a nuclear conflict.

The practice of international relations has obviously been more complex and open-ended than the formulation of the above sentences. Hence, there is no good reason for exaggeration in claiming “the end of an era of law and predictability in Europe”. Yet, there is no doubt that the annexation of Crimea, and the periodic thawing of the conflict in South-East Ukraine (where Moscow is active, has initiative, and controls the situation), has produced a lasting deterioration of the European security conditions. According to some researchers, this current crisis is the most serious one since the end of the Cold War<sup>6</sup>. The long-term global implications of that conflict are not yet to be fully comprehended. This war is being waged on several levels: territorial – concerning control over Ukraine and its political future; regional – concerning internal cohesion, external credibility, and the institutional future of Europe; transatlantic – concerning the quality of the American presence in Europe and NATO’s effectiveness; global – here, the stake is the system of values and standards that underlie the world order. Its long-term consequences, to a large extent, depend on Western determination and its ability to avoid:

- possible failures in both responsive and preventive activity,
- self-neglecting power (including military one) as a key factor in effective credible strategy for Russia viewed as a strategic asset of the West in deterrence and defence,

---

was very vividly seen in correspondence of January 1943 between the US President F.D. Roosevelt and the former American ambassador in Moscow, William C. Bullitt. The essence of the problem is revealed in the diplomat’s answer to the President’s question whether appropriate response and satisfying Stalin’s claims, without expecting anything in return, can stop him from further territorial expansion in Eastern Europe and will bring *noblesse oblige* peaceful co-operation. The answer provided was that the partner is not an English duke, but a *Caucasian thug*, whose only thought when given something for free is how stupid the other side must be. The analysis of the correspondence and quotes taken from: A. Cienciala, *The United States and Poland in World War II*, “The Polish Review”, no 2, 2009, pp. 187-188.

<sup>6</sup> J. Mankoff, *Russia’s Latest Land Grab. How Putin Won Crimea and Lost Ukraine*, “Foreign Affairs”, May/June 2014, pp. 60-68.

- losing solidarity and resigning from strategic behaviour, conscious of the existence of long-term threats, to discount some minor, individual interests, resulting from favouring local pressure groups and their ill-conceived calls for “pragmatism”.

Western resignation from its consistent policies rejecting the possibility of recognising illegal *faits accomplis* would, *de facto*, legitimise Russian territorial gains and weaken the legal construction of the international order. It would, thus, also sanction the “exceptional rights of Russia” in Eastern Europe and, finally, it would leave to Moscow the possibility of creating conditions for a new composition of its relations with the outside world (selective choice of partners and rules for cooperation). The implications of the above would mean a fundamental reconstruction of the current global security structure.

### **Russia as a partner for the West: illusions and hard facts**

Since the end of the Cold War, Russia has never come to terms with the consequences of losing its “internal empire”, and also its external sphere of domination in Central and Eastern Europe. To keep its (narrowly defined) superpower position (based on nuclear weapons and steady increases in military expenditure) and, for fear of the unforeseen effects of democracy, it has rejected the benefits of liberal transformation. Russia has become a country fearing “the plague of democracy” spreading from the West. Two decades of difficult cooperation with NATO and the EU, with intertwining crises (and periodical suspension of relations<sup>7</sup> – until the very moment of Crimea’s annexation with no serious implications) meant the period of its own weakness being handled effectively by Moscow (beginning with the disintegration of the USSR) rather than any serious search for a new quality of relations with the West<sup>8</sup>.

That period, from the very beginning, was full of insoluble contradictory objectives from both sides. The essence of Western logic was the ambition to

---

<sup>7</sup> With NATO, in the wake of the Kosovo conflict, or the war with Georgia.

<sup>8</sup> More on that topic: I. Krastev, *Dancing with the Bear. How the West Should Handle its Relations with Russia*, in: R. Alvaro (ed.), “West-Russia Relations in Light of the Ukraine Crisis”, “IAI Research Papers”, Rome 2015, pp. 16–31.

influence the democratic transition of the Russian system. And for the opposite side, the most important thing was the disintegration of the political solidarity of the West, or, at least, gaining real impact in the decision-making mechanisms of NATO and the EU, and assuring its privileged position in these relations. For Moscow, it was also key to limit the freedom of manoeuvre of these two organisations in the post-Soviet Union space<sup>9</sup>. Russia was pursuing that policy by objecting to NATO enlargement, and consistently proposing its own vision for organising political relations in Europe (from the “cross-tiled security guarantees” at the end of the last century up to the “superpowers concert” two decades later). Also, it never resigned from accusing NATO of breaking the promises allegedly given to Russia at the end of the Cold War<sup>10</sup>.

There were several permanent ideas reflected in Russian criticism towards NATO:

- first, the less the American presence in Europe, the better;
- second, it wanted rejection of the relationships between the (present in Europe) blocks of countries in favour of a bilateral, two-sided relationship (Russia vs. NATO or the EU members);
- third, opposing expansion of Western institutions and their military infrastructure eastwards as hostile acts towards Russia;
- fourth, absolute objection to any intervention of the West in the relations among former Soviet countries (except for the Baltic States);
- five, sharp criticism of NATO military activity beyond its treaty boundaries (in the Balkans, Afghanistan, Iraq, or Libya,);
- sixth, constant resistance to NATO enlargement;
- and last, but not least, permanently highlighting the legality of its actions on the territory of the former Soviet Union.

President Putin’s speech at the 2007 Munich Security Conference<sup>11</sup> already presented an open challenge to the post-Cold War system in Europe.

<sup>9</sup> See: R. Kupiecki, *NATO u prognozie XXI wieku*, Askon, Warszawa 2000, pp. 68-87

<sup>10</sup> It is symptomatic that it was only in April 2014 that NATO formulated its response to the accusations of Russia against the Alliance over the last years, See: *Oskarżenia ze strony Rosji – dementi*, [www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20140604\\_POL\\_Factsheet\\_Russia.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20140604_POL_Factsheet_Russia.pdf) (23/5/2015).

<sup>11</sup> See: *Putin’s Prepared Remarks AT 43rd Munich Security Conference*, February 10, 2007, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html) (10/5/2015).

This was visible in the criticism of its “unipolarity”, inadequacy in relation to modern security needs, rejection of the *inappropriate* logic behind the transatlantic integration and accusing the US of breaking international law and the of militarisation of international politics, and of instigating the arms race (by expanding elements of its missile shield). Apart from that, the lecture of the Russian President included a self-presentation of the course that Russia has taken as one being in line with the provisions of international law and the reality of the multi-polar world.

The following discussion indicated both the correct Western understanding of Russian intentions, as well as the clear ambiguity in reaction to them<sup>12</sup>. The post-Cold War mentality of the West seemed not to accept Putin’s presentation as a credible policy blueprint and a real threat. His 2007 declarations, and one year after – the war in Georgia<sup>13</sup>, were, in fact, ignored in a strategic sense. If at all, they were seen as some paroxysms of the post-imperial frustrations of Kremlin, or as just another dry patch in the partnership with Russia, yet as no hazard to the expected course of dialogue and cooperation<sup>14</sup>.

So, it seems logical that the violent reaction of Russia towards the Ukrainian anti-system revolt at the turn of 2013, the Crimea annexation later-on, and, finally, the aggressive action in Donbas, could actually come as a shock and surprise for the West. It was a result of turning a blind eye for too long on the realistic reflection on its actual relationship with Russia. Despite the *hard facts*, some NATO and the EU states initially wanted to see in the above developments as just a “technical break”, after which the “partnership” and “reset” of the situation would come and the economic and commercial cooperation continue. A perfect illustration of such attitude was the discussion

<sup>12</sup> These were included in the remarks of the future Republican presidential candidate, John McCain („Russia must understand that the true partnership with the West requires the coherence of internal and international activity of Russia with the values of the democratic countries from transatlantic area.”) and very restrained comments of the German politicians, See: *Putin Says US is Undermining Global Stability*, „New York Times”, February 11, 2007.

<sup>13</sup> J. Kranz, *Zbrojny konflikt rosyjsko-gruziński (2008) w świetle prawa międzynarodowego*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne”, 2011, vol. II, pp. 61–86.

<sup>14</sup> Remarkable here were some down to earth comments by Ron Asmus, see.: *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*, Palgrave/Macmillan, New York 2010.

that preceded the NATO summit in Newport (September 2014).

The focus of that discussion was the validity of the *NATO-Russia Founding Act of 2007*, and specifically its provisions concerning self-imposed (20 years earlier by NATO) limitation of its own military activity on the Eastern flank<sup>15</sup>. There came to light some bewildering political interpretations as to the validity of that document (*pacta sunt servanda*), denying the relative clarity of the situation resulting from the visible change in the overall circumstances (*rebus sint stantibus*) and Russian violation of the *Founding Act*. Possible acceptance of the (opportunistic) interpretation by the supporters of the consistency of NATO's political obligation would bring serious implications that could paralyse its statutory military activity in the Eastern regions<sup>16</sup>. Paradoxically enough, a politically binding document, violated by one of its signatories (in a situation that has much changed from the time of signing), and with a clear threat for some of the Allies, would limit NATO in performing its Washington Treaty-based collective defence tasks.

In Newport, no one, anymore, dared to openly state that there is no military threat from Russia, nor to restrict NATO reassurance measures. The Allies have, therefore, passed the first test of political solidarity, deciding together on strengthening the defence on its eastern flank and taking up a long-term military adaptation of the organisation. No doubt, such behaviour was pushed by Russia and its openly displayed disregard for international law<sup>17</sup>, its confirmation of a rule that allows for almost unlimited use of military power (including nuclear weapons) in the new military doctrine in defence of the national interest, or finally by its

use of the instruments of information warfare<sup>18</sup>, hundreds of provocations in the air and at sea<sup>19</sup>.

## The Russian intentions

The annexation of Crimea, economic and military support for the separatists, as well as the direct involvement of the Russian army in Eastern Ukraine are, beyond doubt, tools used by Russia to preclude any perspectives for Kiev's integration with the EU and NATO. The authorities in Russia also strive to secure themselves public support based on widespread sense of insecurity, powered by the state-controlled propaganda, and in effect, assure themselves indefinite ruling free of the social revolt risk (as happened in Maidan, in Kiev), and pro-democratic and pro-modernisation external pressure<sup>20</sup>. But the key issue is maintaining the instability in Ukraine, with its "burning" borders and explosive amount of public dissatisfaction, raising the risk of the political system imploding. For that purpose, Moscow is free to create, for its individual needs, propaganda of threats and risks coming from Ukraine (Ukrainian *extremists*, *fascists*, and the West), as well as ones that are dangerous for it (*Ukraine calling Moscow for help*).

For Russian spectators, the situation is therefore becoming more complex, and there are new meanings added to it. It's both Russia fighting the Western plague, or even simpler – the good fighting the evil, where the roles of the other having been

<sup>15</sup> These were, in fact, NATO unilateral declarations from 1996 – 1997, included in the *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, see: [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm?selectedLocale=en) (20/5/2015).

<sup>16</sup> Widely commented on in both Polish and international press at the time.

<sup>17</sup> J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo”, no 8, 2014, pp. 23–40.

<sup>18</sup> J. Darczewska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2014., P. Pomeranstsev, M. Weiss, *The Menace of Unreality. How the Kremlin Weaponizes Culture and Money*, The Institute of Modern Russia, New York 2014., J. Darczewska, *The Devil is in the Details. Information Warfare in the Light of Russia's Military Doctrine*, OSW, Warsaw 2015., S.E. McIntosh, Kyiv, *International Institutions, and the Russian People. Three Aspects of Russia's Current Information Campaign in Ukraine*, “Journal of Slavic Military Studies”, April–June 2015, no 2, pp. 299–306., H. Reisinger, A. Golts, *Russia's Hybrid Warfare. Waging War below the Radar of Traditional Collective Defence*, “NDC Research Paper” 105, November 2014.

<sup>19</sup> T. Frear, L. Kulesa, I. Kearns, *Dangerous Brinkmanship. Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014*, European Leadership Network, “Policy Brief,” November 2014.

<sup>20</sup> Detailed background of Russia–Ukraine conflict is provided by an independent report: see: I. Yashin, O. Shorina (edt.), *Putin. War. Based on Materials from Boris Nemtsov. An Independent Expert Review*, Moscow, May 2015, [www.4freerussia.org/putin.war/2/6/2015](http://www.4freerussia.org/putin.war/2/6/2015).

known long before, imprinted in history. Russia could also promote itself as a stabilising factor and a desired partner for the West (already fatigued by the lengthy crisis). However, its cooperation with Russia would have to mean reducing criticism of its aggressive behaviour (as the underlying cause of the current conflict), appreciation of the cooperative attitude of the Kremlin<sup>21</sup>, or *de facto* acknowledgement of the annexation of a portion of Ukrainian territory.

In a broader political perspective, it is hard to undermine the theory that the real goal of Kremlin is the consolidation of the post-Soviet area, according to its own political and economic vision, excluding it from the European integration processes, and securing itself the exclusive right for deciding on its future. The question here is whether Putin's ambitions are in fact only limited to that pretty huge area, but which is still only a piece of Europe and Asia? Maybe a more serious threat than formal agreements between Kiev, Tbilisi, or Kishinev and the EU and NATO, or their partnership and cooperation with these institutions, is, in fact, their choice of path towards a democratic set of values and the Western-like modernisation model? So the anxiety about the outcome of that choice can be paramount in Russia's activity and desire to expand the conflict tools and areas. The objective here, realised outside of Ukrainian and Russian internal policy, is to exhaust the West with the lengthy crisis, to clearly show the growing (without pointing to any specific limitations) political, economic and military cost of its involvement in the East, and to blow to pieces the integrity and consistency of its actions and, thus, make it feasible for Moscow to "play the game" according to its own rules.

Stopping transatlantic integration is also aimed against the West – its values, institutions and democratic strategic aspirations. The goal of today's Russia (realising its own civilisation development programme) is no longer to become an equal partner for the West, but rather an alternative. This also concerns the global competition in Asia, the Middle East and in Africa – however, the Russian ambition collides there with the plans of China and Iran. In fact, Russian leaders do not care much for partnership and cooperation with the West. Due to the weakness of its political and economic system

<sup>21</sup> The whole situation could depict Russia as a fireman putting out the fire caused by himself some time earlier, and still being praised for his heroic behavior.

(crude oil and gas monoculture), Russia is not able to build cooperation based on the principle of sharing benefits and responsibilities. There is no doubt Russia knows that the West has a lot to offer, in the area of financial solutions or modern technologies. However, using that potential (without changing Russian strategy) requires a breach of the transatlantic solidarity, divisions among the members of the transatlantic community, and a selective choice of partners that would have to accept the proposed forms of cooperation<sup>22</sup>.

Reaching that objective requires applying a wide spectrum of instruments – information, political, diplomatic, economic and military – and these, all put together, form a phenomenon called "hybrid warfare"<sup>23</sup>. It has been fought by Moscow on various levels against the outside world. The classic example of that sort of war is the Crimea's annexation – silent, or even dumb "green men", military equipment and weapons without identification insignia, increasing psychological pressure, buying people, taking control over more and more strategic objects, ever more effective propaganda (primitive, yet very accurate in hitting the soft spot, the very heart of people's weaknesses, phobias and myths), accompanied by the consistent denial of any Russian involvement in all of it. It was not only Kiev that proved helpless when facing such developments. Also, the leaders of the Western world were taken aback, and until the time of the official incorporation of the Crimea and cynical confirmation of the Russian accomplishment of their plan, they were not able to provide any appropriate reaction. Yet, an attempt at repeating this model of behaviour in Eastern Ukraine (this time with the term used being "Novorossiya", and with even more involvement of the local people than in Crimea) was unsuccessful.

<sup>22</sup> So, the growing amazement that accompanies Russian political and military activity in Donbas can be associated with two reasons: first, the systematic, continued strengthening of the NATO eastern flank, and sustaining the economic sanctions. This has been going on, regardless of the fact that the European solidarity is being shaken by those countries that are more dependant, or more interested in economic concessions from Moscow. Second, ever more growing awareness that raging war with Ukraine excludes Russia from enjoying the benefits resulting from access to Western capital, markets and *know-how*.

<sup>23</sup> Interesting opinion on *Russian new generation warfare* as opposed to *the hybrid warfare* theory, see: J. Berzins, *Russian New Generation Warfare is Not Hybrid Warfare*, in: A. Pabriks, A. Kudors (ed.), „The War in Ukraine. Lessons for Europe”, University of Latvia Press, Riga 2015, pp. 40–51.

Together with the economic sanctions, introduced at the same time by the EU, the USA and other countries, the overall costs of Russian policy towards Ukraine were increased. The solidarity of the West in relation to that situation<sup>24</sup> forces Moscow to introduce and combine in their actions, both the elements of “hard power” and diplomacy, negotiations, and undertaking the method of *freezing/thawing* of the Ukrainian conflict – all serving the Russian purpose. From that angle, the Minsk Agreements on Ukraine can be viewed as the action taken up by the West in order to prevent more bloodshed. But, as an instrument of Russian politics, they include some potentially hazardous implications for the European security structure:

– first of all, the so called *Normandy Format* seems to be the embodiment of the post-Cold War Russian dream of a narrow group of powers, effectively dictating the conditions of the European order. It comprises several elements: selective choice of partners (Germany and France), neglecting the institutional actor (the European Union) and the absence of the USA at the negotiation table. The consolidation of that political format would require the acceptance, by Berlin and Paris, of the benefits resulting from such solution, above the common European interest or the transatlantic relationship (understood as partnership, and not as American concessions in leadership). What is more important, there would have to be some sort of (solid, though tactical) concessions on the side of Russia, that would legitimise (with their effectiveness) that international mechanism;

– second, dragging the European states into taking up common responsibility for the solution of the Ukrainian conflict makes them guarantees for the future arrangements, shareholders in dividing the prospective stabilisation costs, and puts Moscow technically in the position of an *impartial mediator* (and not the one responsible for breaking international law).

At the same time, Moscow is consistently *tempting* the European states, mainly those dependant on trade, the ones benefitting from the transit of Russian goods, or those lured by the perspective of the lucrative contracts<sup>25</sup>. It also

strongly reminds them, especially regarding the US, that without its participation, it is impossible to resolve vital global problems: nuclear negotiations with Iran, conflict in Syria, war on terrorism, North-Korean nuclear programme, or the proliferation of strategic weapons. Russia – even if in contrast to its own long-term goals – has a huge field for destruction and harm that it can potentially cause to international stabilisation efforts. Simultaneously, by its (extremely risky) political *rapprochement* with China, Russia is demonstrating the practical alternatives to cooperation with the West and its capability to establish a global counterbalance for US power.

### The implications for security

Russian aggression in Ukraine has undermined the existing plan for building the NATO–Russia relationship, once described as a strategic partnership, or, less officially, as *Russia first*<sup>26</sup> policy. In reaction to it, NATO has suspended its military cooperation with Moscow, leaving the diplomatic channels open. It has also undertaken actions designed to strengthen the security of its Eastern allies, by ad-hoc *assurance measures*, and mid- and long-term *adaptation measures* based on the Newport Summit decisions. It simultaneously offered more support to the Eastern partners, especially to Ukraine. Regardless of whether these steps should be regarded as *sufficient* or *non-sufficient*, they effectively mean the gradual strengthening of NATO’s collective defence. *De facto*, it also marks unprecedented military activity on NATO’s eastern flank. Currently, it is being described by the formula of “a continuous rotational presence for as long as required”. According to that formula, in the Eastern regions of NATO, troops from several allied countries are constantly deployed. They have heavy equipment at their disposal, the US Army has set up their own storage magazines, the number of military exercises in the region is growing, and the number of participating soldiers. The NATO-led missions have been temporarily strengthened (Baltic Air

<sup>24</sup> M. Popowski, *Transatlantyckie struktury bezpieczeństwa w obliczu kryzysu ukraińskiego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, no 4, pp. 97–105.

<sup>25</sup> Harsh criticism of the reaction of the West towards Russian aggression: see: I. Krastev, M. Leonard, *Europe*

*Shattered Dream of Order: How Putin is Disrupting the Atlantic Alliance*, „Foreign Affairs”, May/June 2015, pp. 48–58.

<sup>26</sup> No other country, or international organisation has ever had as privileged a position in relation with the NATO as Russia.

Policing). NATO has transformed its Response Force, establishing the Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)<sup>27</sup>, composed of units capable of being operationally deployed quickly, wherever needed. Creating the new NATO Force Integration Units (NFIU) has improved command and control capabilities. But, the most important of all these new developments is increasing the capabilities of the Multinational Corps North-East Szczecin. The purpose of that structure is to be in control and to command the NATO Response Force troops deployed in Eastern Europe.

Contrary to Russian intentions, its aggression in Ukraine has actually brought about a military “reawakening” of the Alliance, and its consolidation around effective collective defence. This very change is positive in itself, as it raises the sense of security among the Allies and improves their defence efforts (including military expenditure, overly limited in recent years)<sup>28</sup>. Resolving these issues can also improve their readiness for responding to global security challenges. Boosting NATO’s presence on the Eastern flank and the adaptation process are designed to be a clear sign for Russia that NATO remains effective, both politically coherent and militarily efficient<sup>29</sup>. A substantial shift of focus towards crisis management operations in the last ten years, although partly justified by developments in conflict zones, has been effectuated at the expense of military presence and activity along NATO’s Eastern flank. The balance between all NATO tasks must, therefore, be revived, and any understatements that were caused by the illusion present in politics in the 1990s must be cleared out.

The conflict in Ukraine has proven to be a tough test for the European Union. On the one hand, it proved to be effective in introducing the economic sanctions against the Russian Federation. But, on the other hand, the crisis brought to light several vulnerabilities of the foreign and security policy of the EU: political divisions among the member states; the absence at the negotiation table of the Minsk

agreements; the lack of systematic and coherent action taken up by the European institutions in the area of external relations; inefficiency of the CSDP as a tool designed to respond to crises. Still, the list of these shortcomings should be read as a call for a reflection over the strategic frames of the EU foreign policy activities<sup>30</sup>, as well as strengthening its institutional instruments (in executive, decision-making and financial aspects). There are huge military and political synergy reservoirs resting in NATO-EU co-operation.

The Ukrainian crisis also implies a huge setback in the perspectives of arms control regimes, disarmament and nonproliferation agreements, and those connected with confidence-building<sup>31</sup>. But, even before that, Russian actions were designed at systematic corrosion of the system that has been strenuously built up since the Cold War. Moscow was, all the time, avoiding any conclusive discussion on any amendments to the conventional arms control regime based on the *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*. Since December 2007, Moscow has been rejecting its provisions and, in March 2015, resigned from participation in the works of the permanent Joint Consultative Group<sup>32</sup> (set up by the Treaty). In effect, the Russian troops deployed in the zones defined by the Treaty as flank zones are out of international control. There also have been rumours about Russia putting nuclear weapons in Crimea, and the pressure put on the USA that is designed to change its plans for missile defence shield development in Europe (*European Phased Adaptive Approach*)<sup>33</sup>. The most recent proof of the latter was seen in the comment offered by Russian

<sup>30</sup> R. Kupiecki, *Unia Europejska i problemy strategii bezpieczeństwa podmiotów zbiorowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, no 4, pp. 67–90.

<sup>31</sup> A good factual review is provided by the US State Department report: *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements*, US Department of State, July 2014, [www.state.gov/documents/organization/230108.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/230108.pdf) /5/6/2015.

<sup>32</sup> Russia is selective in applying the provisions of the *Vienna Document 1999 on Confidence and Security Building Measures*. For example, when Ukraine expressed some concerns regarding Russian military activity next to its borders and on the territories controlled by the separatists, they were not just ignored, but also used for propaganda purposes. That also infringes on the air policing regulations, preventing flights over the territories near Ukraine.

<sup>33</sup> For more, see: K. Giles, *Russian Ballistic Missile Defense. Rhetoric and Reality*, US Army War College 2015. Szerzej zob.: R. Kupiecki (ed.), *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie*, PISM, Warszawa 2015.

<sup>27</sup> More on that issue: see: J. Abts, *NATO’s Very High Readiness Joint Task Force*. “NATO Defence College Research Report” no 109, February 2015.

<sup>28</sup> It was agreed during the Newport 2014 summit that the military expenditure of the NATO member states is to be kept at 2% GDP.

<sup>29</sup> More on that topic: R. Kupiecki, A.A. Michta (eds.), *Transatlantic Relations in a Changing European Security Environment*, Center for Strategic and International Studies, Warsaw/Washington DC 2015.



politicians on the Iran nuclear deal in Vienna (July 2015)<sup>34</sup>.

The mid-term perspectives of the US-Russian negotiations on further nuclear weapons reduction are also very bleak<sup>35</sup>. This issue gains more and more contexts undermining the foundations of the 2010 agreement (so called New *START*). It seems worthwhile to point to at least two of them:

- the first is connected with the Russian signals concerning placing nuclear weapons in Crimea. Hypothetically, the US could act according to the Treaty provisions, and face the dilemma of whether to take up verification action. But this would, indirectly, legitimise the Crimea annexation (as the activity would be carried out on Ukrainian territory, whose integrity was violated, and *vis-a-vis* Russia responsible for that situation),

- the second concerns Russia being accused of breaking the INF Treaty, which, at the end of the Cold War, forced the superpowers to eliminate, respectively, all missiles of 500–5500 km range<sup>36</sup>. These accusations are tightly connected to the Russian advantage in the field of tactical nuclear weapons and its public doctrine, which assumes the practicality of using it as an instrument for downscaling the ongoing, or possible, military conflict. It must be added that this category of weapons (tactical) has never been formally discussed during arms reductions talks, and the *INF Treaty* provided substantial limitations in this matter, referring to the control of some of their means of delivery.

Thus, the US – Russia relations resulting from the Ukrainian crisis, effectively reduce any chance for a next round of nuclear arms talks. They add another layer of problems to the natural barriers posed by the political calendars in Moscow and Washington (US presidential elections in 2016, and Russian electoral cycle 2015–2018). The

<sup>34</sup> See, for example: *Lavrov Reminds US: European Missile Defense Needless as Iran Deal Reached*, [www.sputniknews.com/politics/20150714/1024601621.html#ixzz3fy3D53Ko/15/7/2015](http://www.sputniknews.com/politics/20150714/1024601621.html#ixzz3fy3D53Ko/15/7/2015).

<sup>35</sup> An in-depth review of the issue to be found in: E. Gryzio, *Obrona przeciwraкетowa a stosunki amerykańsko-rosyjskie w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia*, in: R. Kupiecki (ed.), „Obrona przeciwraкетowa w polskiej perspektywie”, PISM, Warszawa 2015, pp. 305–372.

<sup>36</sup> T. Nichols, *The INF Treaty and Russia's Road to War*, “The National Interest”, August 2, 2014, [www.nationalinterest.org/feature/the-inf-treaty-russia%E2%80%99s-road-war-11001/20/8/2014](http://www.nationalinterest.org/feature/the-inf-treaty-russia%E2%80%99s-road-war-11001/20/8/2014), P.N. Schwartz, *Russian INF Treaty Violations. Assessment and Response*, [www.csis.org/publication/russian-inf-treaty-violations-assessment-and-response](http://www.csis.org/publication/russian-inf-treaty-violations-assessment-and-response).

idea of further numerical reductions of nuclear weaponry has also been strongly opposed by some experts and congressional politicians in the US. In Russia, however, the very prospect of such talks is undermined by the military plans to build-up its nuclear forces.

The Ukrainian conflict has certainly reduced the credibility of multilateral security guarantees, based on the declarations provided by superpowers. This has included the violation of the *Budapest Memorandum* of 1994 by Russia (it denies any of such thing)<sup>37</sup>. Regardless of the evident weaknesses of that document, (declaration and not in treaty-like form, imprecise descriptions as to the subject of the security guarantees), its goal was to secure, by Russia, the US and UK, the territorial integrity of Ukraine. In return, Ukraine was to resign from its aspirations and capabilities concerning nuclear weapons (an important element of its own security). In light of no effective response by the guarantors to Moscow breaching its regulations, and because of negative implications for Ukraine, it is going to be difficult to apply similar instruments to strengthen the WMD non-proliferation system, or for boosting the NPT regime.

## In conclusion

The war in Ukraine is the most serious military conflict in Europe since the end of the Cold War – possibly even a symbolic end of the post-Cold War era. But what matters here are the actual implications, legal, political and military, according to which international relations in the recent quarter century were established. It seems the most important challenge for the Western elite is to understand in full that the deterioration of the security situation resulting from that conflict is of a permanent nature. This yields both consequences and costs they have to be ready for. Russia, in the predictable future, will not change the political course it has taken, or the *zero-sum* assumptions towards the West<sup>38</sup>. It is going to require a smart, long-term and systematically executed strategy:

<sup>37</sup> The text in full: [www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484/20/2015](http://www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484/20/2015).

<sup>38</sup> M. Czuperski, J. Herbst, E. Higgins, A. Polyakova, D. Wilson, *Hiding In Plain Sight. Putin's War in Ukraine*, Atlantic Council, Washington DC 2015.

– free from any compromise on values and standards,

– with full acknowledgment that there is no way back to “business as usual”, unless there are significant re-evaluations on the Russian side,

– pragmatic, in a way seldom used by the West towards Moscow.

The basis of that *new pragmatism* must be the abandonment of any idealistic expectations for a natural change in the Russian system. Stimulating the evolutionary changes should not be scratched-off, nor *rewarding* cooperative behaviour and *shaming* different types. We have to bear in mind that the present situation is a test for many “goods” created in the West in recent decades:

– transatlantic relations and solidarity that are cornerstones for the collective defence and deterrence, as well as co-operative security. Here, the paramount position must be taken back by the collective defence and the corresponding resources and capabilities. Strengthening the military power in the eastern flank, and also in the emerging, new threat areas, must be included here, in addition to the set of issues concerning hybrid warfare or cyberdefence,

– the system of values and standards according to which the European security is designed, founded on international law and cooperation. Lack of concrete actions against any infringement will result in a dangerous precedence, undermining, at the same time, both the credibility of these standards and their most important national and institutional guarantors,

– the actual ability to act as a strategic community  
– aware of what and how it wants to defend, but also ready to take up the accompanying costs,

– partnership relations with the outside world, not limited in any way by any third party,

– the continuation of an unprecedented project of integration that is focused on the common good, which is accessible to all who want it – without eliminating anyone’s opportunities for EU or NATO membership, but with full awareness of the sort of obligation it means for both sides.

Recognising the scale of the challenge facing the West, one mustn’t forget that the future of Ukraine as a sovereign state, as the security pillar in Europe, and a credible partner for Russia and the West, is also at stake. The whole structure of European security and its normative foundations can, in fact, depend on how the West will cope with that problem. In reality, that may mean elimination of the actual threat of an open war in Europe, the menace of which is now looming over the Old Continent. The credibility crisis of the international security instruments may lead not just to a new arms race, but also straight to its nuclear escalation. The case of Ukraine, which has given up on its nuclear weapon programme, is going to discourage the other interested countries from doing the same in exchange for such frail guarantees. And other states may want to search for the nuclear elements of defence and deterrence.

The strategic legacy of the West does provide some source for optimism. But, just like in the past, this does not mean any guarantee of success today.