



UE wobec ryzyka eskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Elżbieta Kaca

Dotychczasowa reakcja UE na koncentrację rosyjskich wojsk wzdłuż granicy z Ukrainą jest ograniczona, mimo że działania Rosji stanowią wyzwanie i zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Francja i Niemcy próbują reaktywować format normandzki, a UE wspiera Ukrainę, udzielając jej pomocy finansowej, w tym przeznaczonej na bezpieczeństwo cywilne. Wzmocnieniem unijnego stanowiska byłoby ostrzeżenie Rosji o możliwości wprowadzenia sankcji finansowych, które uderzyłyby m.in. w rosyjskie banki, oraz blokady Nord Stream 2.

Założenia stanowiska UE wobec koncentracji rosyjskich wojsk na terenach przygranicznych Ukrainy zostały przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej (RE) w grudniu 2021 r. oraz uszczegółowione na posiedzeniu Rady Spraw Zagranicznych w styczniu br. Państwa członkowskie potępiły działania Rosji oraz poparły suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy. Opowiedziały się za deeskalacją za pomocą działań dyplomatycznych oraz przyjęciem sankcji w przypadku jakiegokolwiek dalszej agresji Rosji na Ukrainę.

Wsparcie materialne. By zwiększyć zdolność Ukrainy do oparcia się rosyjskiej presji, UE udzielił jej dodatkowej długoterminowej i niskoprocentowanej pożyczki w wysokości 1,2 mld euro oraz 120 mln euro dotacji. Unia pozostaje największym dawcą pomocy rozwojowej dla Ukrainy: w latach 2014–2019 Komisja Europejska wypłacała jej średnio ok. 270 mln euro dotacji rocznie, a między 2014 a 2021 r. jej rząd otrzymał 5 mld euro pożyczek.

Unia zwiększyła wsparcie dla Ukrainy w dziedzinie cywilnego bezpieczeństwa. W grudniu 2021 r. przeznaczyła 31 mln euro z [Instrumentu na rzecz Pokoju](#) na sfinansowanie wojskowych jednostek medycznych, inżynieryjnych, mobilnych i logistycznych oraz cybernetycznych. Wysoki Przedstawiciel Josep Borrell zadeklarował w styczniu br. możliwość zorganizowania dwóch misji: pomagającej w zwalczaniu cyberataków oraz wojskowej, która ma pomóc w przeprowadzeniu reformy szkolnictwa wojskowego. Państwa członkowskie negocjują zakres działań, ale Niemcy, Włochy, Grecja i Cypr są przeciwne powołaniu misji militarnej. Niemieckie władze konsekwentnie blokują od 2014 r. rozwój

współpracy z Ukrainą w dziedzinie twardego bezpieczeństwa, argumentując, że przyczyniłoby się to do eskalacji w relacjach z Rosją.

Niektóre państwa członkowskie UE udzielają ponadto Ukrainie pomocy wojskowej w ramach relacji bilateralnych lub trójstronnych, czego przykładem jest powołana w 2014 r. brygada litewsko-polsko-ukraińska. Mają jednak różne podejście do przekazywania jej broni. Niemcy nie sprzedają uzbrojenia Ukrainie i nie udzielają zgody innym państwom na eksport sprzętu wyprodukowanego na swoim terytorium. Z kolei np. Bułgaria, Czechy, państwa bałtyckie i Polska autoryzują taką sprzedaż lub (i) udzielają Ukrainie pomocy wojskowej. Litwa i Łotwa dostarczają Ukrainie pociski przeciwlotnicze Stinger, a Estonia – przeciwpancerne Javelin. Polska i Litwa realizują szkolenia ukraińskich sił zbrojnych w ramach Połączonej Międzynarodowej Grupy Szkoleniowej – Ukraina w Jaworowie k. Lwowa.

Aktywność dyplomatyczna. Rola UE w rozwiązywaniu kryzysu została zmarginalizowana. Ze względu na stanowisko władz rosyjskich główne rozmowy prowadzone są między [Rosją a USA i NATO](#). UE koordynuje swoje działania z USA, a za bieżącą wymianę informacji odpowiada Wysoki Przedstawiciel. W styczniu br. zorganizowana została też wideokonferencja z udziałem głów państw i rządów USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski oraz przedstawicieli instytucji UE i NATO. Choć Unia i USA starają się prezentować jednolite stanowisko, widoczne są różnice. USA i Wielka Brytania zdecydowały się na częściowe zmniejszenie swojego personelu na Ukrainie z przyczyn

bezpieczeństwa, zaś UE nie podjęła podobnych działań. Prezydent Francji postulował z kolei, by UE budowała zbiorowy ład bezpieczeństwa w Europie w konsultacji z NATO, przedstawiła własne żądania wobec Rosji oraz zapewniła ich realizację.

Francja i Niemcy podjęły działania dyplomatyczne, by powrócić [do mediacji między Rosją a Ukrainą w formacie normandzkim](#). Minister spraw zagranicznych Niemiec Annalena Baerbock spotkała się w Moskwie ze swoim odpowiednikiem Siergiejem Ławrowem i zapowiedziała, że w przypadku eskalacji konfliktu Rosja poniesie wysokie koszty gospodarcze. W styczniu br. doszło w Paryżu do spotkania formatu normandzkiego na poziomie doradców politycznych (kolejne odbędzie się w lutym br. w Berlinie). Rezultaty spotkania były znikome – strony potwierdziły jedynie, że porozumienia mińskie są podstawą negocjacji, oraz ponownie zobowiązały się do przestrzegania zawieszenia broni w Donbasie. Rosja określiła warunki organizacji szczytu na poziomie głów państw i rządów – ustanowienie tzw. specjalnego statusu prawnego Donbasu i przeprowadzenie wyborów lokalnych. Warunki te są nieakceptowalne dla Ukrainy.

Sankcje. Choć rozmowy UE i USA na temat możliwych sankcji są niejawne, administracja amerykańska poinformowała, że w przypadku dalszej agresji Rosji planuje nałożenie sankcji finansowych wraz z Unią i pozostałymi sojusznikami,. Miałyby one doprowadzić do odpływu kapitału zagranicznego z Rosji, zwiększenia kosztów jej pożyczek i deprecjacji rubla, co znacznie osłabiłoby rosyjską gospodarkę. Możliwe są też ograniczenia eksportu technologii projektowanych i produkowanych na Zachodzie, które mogłyby przyczynić się do wzmocnienia rosyjskiego potencjału wojskowego, np. w dziedzinie sztucznej inteligencji, obliczeń kwantowych, produkcji laserów i sensorów. Przygotowywane są plany na wypadek [wstrzymania rosyjskich dostaw gazu i \(lub\) ropy do UE](#) oraz uszkodzenia infrastruktury energetycznej na Ukrainie. Prowadzone są też rozmowy z głównymi producentami gazu na temat możliwości zwiększenia dostaw do UE.

UE nie ostrzegła publicznie strony rosyjskiej, jakie konkretne restrykcje może zastosować. Państwa członkowskie nadal dyskutują na temat ich zakresu i sytuacji, w której należy je uruchomić. 4 lutego br. przewodnicząca KE w wywiadzie prasowym poinformowała, że UE może wprowadzić sankcje finansowe, ograniczenia eksportu technologii oraz nie wykluczyła możliwości zatrzymania Nord Stream 2. Unijne środki mogą różnić się od amerykańskich co do szczegółów, podobnie jak sankcje gospodarcze UE z 2014 r. Najważniejsze

jest stanowisko Niemiec ze względu na skalę ich powiązań gospodarczych z Rosją i fakt, że wyznaczały dotychczas kurs unijnej polityki wschodniej. W 2014 r. działania kanclerz Merkel doprowadziły do szybkiego przyjęcia przez UE restrykcji i skłonięcia m.in. Włoch i Węgier do ich poparcia. Wątpliwe jest, czy obecny rząd koalicyjny może odegrać podobną rolę, gdyż pozostaje podzielony co do założeń polityki wobec Rosji, m.in. w kwestii blokady Nord Stream 2 jako środka nacisku. Zieloni chcą wycofania Niemiec z inwestycji, podczas gdy SPD jest temu przeciwna. Kanclerz Niemiec Olaf Scholz deklaruje możliwość dyskusji na temat zatrzymania Nord Stream 2 oraz odcięcia Rosji od systemu SWIFT tylko w przypadku militarnej agresji Rosji na Ukrainę.

Rosyjskie władze próbują podzielić UE w kwestii sankcji. Prezydent Putin odbył wideokonferencję z przedstawicielami czołowych firm włoskich, podczas której podkreślił znaczenie kontraktów energetycznych i współpracy bankowej obu stron. W lutym br. odbyło się jego spotkanie z premierem Viktorem Orbánem, po którym zadeklarował możliwość znacznego zwiększenia dostaw gazu do Węgier.

Perspektywy. Wznowione rozmowy w ramach formatu normandzkiego zapewne nie doprowadzą do rozwiązania konfliktu między Rosją a Ukrainą, ale pozostaną kanałem kontaktów dyplomatycznych państw UE z rosyjskimi władzami. Choć Unia dysponuje [dużymi możliwościami wpływu na Rosję w postaci ewentualnych sankcji finansowych i w dziedzinie energetyki](#), ich uruchomienie w pełnym wymiarze będzie prawdopodobne tylko w przypadku militarnej inwazji Rosji na Ukrainę. W sytuacji nasilenia rosyjskich działań hybrydowych, umożliwiających Unii relatywizację zagrożeń, państwa członkowskie przyjmą prawdopodobnie ograniczone sankcje.

Polska może nadal naciskać na niemiecki rząd (w koalicji m.in. z państwami bałtyckimi), by zablokował projekt Nord Stream 2, a także promować użycie kompleksowych sankcji finansowych. UE powinna wysłać Rosji mocny sygnał gotowości do przyjęcia takich środków, gdyż wzmocniłoby to jej stanowisko i przyczyniło się do deeskalacji. [Restrykcje UE przyjęte w 2014 r. ograniczyły wówczas skalę rosyjskich działań na Ukrainie](#). Korzystne będzie przyspieszenie opracowania planów na wypadek dalszego zmniejszenia dostaw rosyjskiego gazu. UE może także zwiększyć zakres działań na rzecz zwalczania dezinformacji na Ukrainie. Grupa zadaniowa East StratCom, która monitoruje rosyjskie kampanie dezinformacyjne, może m.in. wspomóc ukraińskie organizacje w nawiązaniu współpracy z platformami mediów społecznościowych przy weryfikowaniu informacji.