



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS

ecfr.eu

BRIEF  
POLICY

# ROSJA 2030: MOCARSTWOWE MARZENIA I WYGRANE WOJENKI

Fredrik Wesslau & Andrew Wilson

## SUMMARY

- Kreml prowadzi asertywną politykę zagraniczną w nadziei zagwarantowania sobie pozycji wielkiej potęgi oraz zabezpieczenia swojej strefy wpływów względem sąsiadów. Tego rodzaju awanturniczość będzie w coraz większej mierze kierowana pragnieniem zdobycia popularności i odwrócenia uwagi Rosjan od trudności ekonomicznych.
- Wyodrębniliśmy pięć trendów, dotyczących kierunków jakie może obrać rosyjska polityka zagraniczna i wschodni sąsiedzi UE w ciągu nadchodzącej dekady oraz przedstawiliśmy, jak Europa powinna na te trendy reagować.
- Rosja będzie w większej mierze opierać się na sile militarnej. Głównym regionem jej zainteresowania będzie Europa Wschodnia, gdzie Ukraina, Gruzja i Mołdawia zmagają się z reformami, podczas gdy Białoruś, Armenia i Azerbejdżan są zawieszane w próżni będąc mocno uzależnionym od Moskwy.
- Europa powinna podwyższyć koszt prowadzonych przez Kreml wojen i utrzymać sankcje, nie zmuszając jednocześnie do gospodarczej zapaści. Powinna zwiększyć swoje wsparcie dla reform we wschodnim sąsiedztwie ustanawiając zarazem restrykcyjne warunki pomocy.

W 2030 roku Rosja skolonizuje Księżyc. Kosmonauci zbudują zasilaną panelami słonecznymi bazę i laboratorium naukowe. Jak zapowiada rosyjska agencja kosmiczna, dalekozasięgowe łaziki będą eksplorować powierzchnię Księżyca a nad nimi orbitować będzie satelita.<sup>1</sup>

Tu na Ziemi możemy tylko zgadywać, czym będzie Rosja roku 2030. Prezydent Władimir Putin, który ukończy 78 lat, będzie dawno na emeryturze lub, po zmianach w konstytucji znoszących kadencyjność, rozpocznie czwartą turę prezydentury. Rosjan będzie o pięć milionów mniej niż dziś. Gospodarka rozwinie się, choć nie za bardzo. A jaka będzie pozycja kraju na arenie międzynarodowej?

Przewidywania, zawsze trudne, w przypadku Rosji stały się w ostatnich latach jeszcze trudniejsze. Polityczni decydenci i analitycy nie byli przygotowani na takie wydarzenia, jak wojna z Gruzją w 2008 roku, interwencja w 2014 roku na Ukrainie czy syryjska kampania roku 2015. Moskwa rozwinęła do perfekcji sztukę zaskakiwania świata śmiałoymi zagrywkami na scenie międzynarodowej.

Nie ulega wątpliwości, że w ostatnich latach polityka zagraniczna Rosji nabrała pewności siebie, stała się wojownicza, militarystyczna. Jej pewność siebie to chęć rewizji fundamentów europejskiego bezpieczeństwa i powrotu do mocarstwowej roli. Celem operacji w Gruzji i na Ukrainie było włączenie sąsiadów do rosyjskiej strefy wpływów i uniemożliwienie im wejścia do NATO i Unii Europejskiej. W Syrii Moskwa chciała wzmocnić regionalnego sojusznika i pokazać, że Rosja jest

<sup>1</sup> „Russia plans to build lunar base in 2030-2035 — space corporation”, TASS, 5 kwietnia 2016, <http://tass.ru/en/science/867452>.

mocarstwem zdolnym do operacji wojskowych poza swoim najbliższym otoczeniem.

Jednak jej asertywna polityka zagraniczna służy w coraz większym stopniu legitymizowaniu reżimu Putina na własnym podwórku. W pierwszych dwóch kadencjach głównym instrumentem legitymizacji był bezprecedensowy wzrost gospodarczy, ale położył temu kres spadek cen ropy. Putin stara się więc odwrócić uwagę społeczeństwa od trudności ekonomicznych i zyskać jego poparcie pompując rosyjski militarizm. W oczach Kremla napięcia w stosunkach z Zachodem służą jego interesom, bo nieprzyjazny świat pełen wrogów jest kolejnym pretekstem dla twardej polityki zagranicznej i zacieśniania kontroli wewnętrznej.

Dobra wiadomość jest taka, że Rosja nie dąży do totalnej konfrontacji z Zachodem. Bardziej służą jej kryzysy i konflikty średniego zasięgu, które wzmagają mentalność obłożonej twierdzy i mobilizują poparcie, ale nie grożą poważnymi konsekwencjami. Zła wiadomość jest taka, że zdarzają się pomyłki i błędy kalkulacji. Napięcie nie osłabnie jeśli Kreml nie zdecyduje się na inny model legitymizacji.

Czy odwróci ten trend zmiana warty na Kremlu? Niewykluczone. Ale następca Putina może okazać się jeszcze bardziej skłonny do legitymizowania władzy awanturniczą polityką zagraniczną. Tak czy inaczej niewiele wskazuje, by Putin był na wylocie, nie czeka też w kolejce żaden oczywisty konkurent. Jednak w sierpniu 2008 roku, kiedy Kreml zdecydował się na wojnę błyskawiczną z Gruzją, rosyjska gospodarka kwitła. Chaos wewnętrzny? Niewykluczone. Jednak posunięcie to mogło tym skuteczniej skupić uwagę na wrogu zewnętrznym.

Kraje sąsiedztwa wschodniego, a zwłaszcza Ukraina, są pierwszą ofiarą awanturniczej polityki Rosji i wszelkich presji – ambicji Kremla, aspiracji własnych żądnych władzy i bogactwa elit, społeczeństwa pragnącego lepszego życia, wreszcie ambiwalencji UE i coraz bardziej zdystansowanych Stanów Zjednoczonych.

Czy w 2030 roku kraje uznane za najbardziej proeuropejskie – Gruzja, Mołdawia i Ukraina – będą nadal borykać się z reformami, ich skorumpowane elity łupić państwową kasę, a Rosja umacniać się jako wroga potęga? Czy Moskwa będzie kontynuować „pokojową” strategię wobec Armenii i Azerbejdżanu, obliczoną na utrzymywanie ich w zwarciu o Górski Karabach i uniemożliwianie dywersyfikacji geopolitycznych opcji? Czy prezydent Aleksander Łukaszenka, który w 2030 roku skończy 76 lat, będzie nadal rządzić Białorusią, czy też zastąpi go ktoś inny?

Europa 2030 roku będzie naprawdę inna. Już dziś zmieniają się radykalnie tradycyjne przesłanki jej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Jak dotąd opierała się ona na wierze w dobroczynne skutki przemian w tych krajach, które zaczną wdrażać unijne normy i wartości, teraz jednak to one, na odwrót, przekształcają UE. Europa zmienia się od wewnątrz – przez zewnętrzne naciski, napływ uchodźców i prowokacje Kremla.

Chyląca się ku upadkowi Rosja próbuje odzyskać dawną pozycję i coraz chętniej sięga po siłowe rozwiązania, co nie wróży dobrze stabilności i rozwojowym perspektywom regionu. Jednak scenariusz ten nie jest nieuchronny. Podjęte dziś kluczowe decyzje polityczne w kwestiach takich, jak sankcje przeciw Rosji czy poparcie Ukrainy, będą miały długofalowe skutki. Europa może zdobyć się na kroki, które zwiększą koszt wojen dywersyjnych (dywersja to odwrócenie uwagi, w tym przypadku własnego społeczeństwa i w tym rozumieniu będzie o niej mowa w dalszym ciągu), a zarazem umocnią związki Europy z jej sąsiadami, dodadzą im sił i wesprą ich reformatorski potencjał.

W niniejszym opracowaniu rozważamy scenariusze do 2030 roku dla Rosji i sześciu krajów sąsiadujących od wschodu z UE – sąsiedztwa wschodniego. Analizujemy obecne trendy zakładając, że utrzymają się one, o ile nie wydarzy się coś, co wpłynie znacząco na ich kierunek. Nie próbujemy wróżyć z fusów, bo pewne jest tylko to, że do roku 2030 pojawi się wiele nowych, nieprzewidzianych czynników. Chcemy tylko lepiej rozpoznać współczesne trendy.

Wyodrębniliśmy pięć trendów i towarzyszące im czynniki sprawcze: wewnętrzne, a zwłaszcza gospodarcze problemy Rosji, popychające ją do wojen dywersyjnych; rosnąca skłonność Moskwy do rozwiązań siłowych; próby podporządkowania sobie krajów sąsiedztwa wschodniego; szanse w perspektywie roku 2030 Gruzji, Ukrainy i Mołdawii; wreszcie szanse Białorusi, Azerbejdżanu i Armenii. W dalszym ciągu uwzględniamy kontrargumenty. Na koniec przedstawiamy ogólne zasady, którymi winna kierować się Europa chcąc radzić sobie z czekającymi ją zagrożeniami.

## Trend I: Kryzys wewnętrzny pogłębia się, Kreml organizuje wojny dywersyjne

### *Ekonomiczna zadyszka*

W najbliższych latach rosyjska gospodarka wyhamuje tendencję spadkową i odzyska dodatni wzrost, jednak do 2030 roku i potem będzie on niski, średnio około 1 proc. rocznie.<sup>2</sup> Do 2030 Rosja spadnie o pięć pozycji, do poziomu 15-tej gospodarki świata.<sup>3</sup> Na domiar złego jej zaludnienie zmniejszy się o około 5 mln do poziomu 139 mln.<sup>4</sup>

Problemy gospodarcze Rosji będą po części skutkiem sankcji UE przewidzianych w Protokole Mińskim. Rosja nigdy nie zrealizuje w pełni tych porozumień. Mimo to do 2030 roku UE najpewniej złagodzi lub zniesie sankcje pod naciskiem krajów członkowskich chcących odbudowywać relacje handlowe z Rosją. Złagodzenie sankcji odbierze jej powód do wycofania się z Ukrainy,

<sup>2</sup> „Economy: Long-term outlook: Russia”, *Economist Intelligence Unit*, 24 lipca 2015, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=773379661&Country=Russia&topic=Economy&subtopic=Long-term+outlook&subsubtopic=Summary>.

<sup>3</sup> „Long-term key trends”, *Economist Intelligence Unit*, 27 maja 2015, [http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/EIU\\_GlobalForecasting2050.pdf](http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/EIU_GlobalForecasting2050.pdf); „What to expect in 2016”, *Economist Intelligence Unit*, listopad 2015, [http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/USOutlook\\_Webinar\\_Nov2015.pdf](http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/USOutlook_Webinar_Nov2015.pdf) slajd 15.

<sup>4</sup> „World Population Prospects”, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ, 2015, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/>.

co sprawi, że w Europie pojawi się kolejny groźny, zamrożony konflikt.

Jednak następstwa sankcji, spotęgowane utrzymującymi się niskimi cenami ropy, będą nadal hamować odbudowę rosyjskiej gospodarki. Według szacunków MFW sankcje odpowiadają za 1–1,5 proc. recesji w Rosji, sięgającej w 2015 roku 3,7 proc. W razie utrzymania sankcji brak inwestycji będzie miał długofalowe negatywne konsekwencje, a w średniej perspektywie czasowej może spowodować 9 proc. spadek PKB.<sup>5</sup>

Jednak najpoważniejsze problemy ekonomiczne Rosji mają charakter strukturalny. Rosja nie zdobyła się na modernizację i dywersyfikację i chyba nie zrobi tego w najbliższej przyszłości. Korupcja, kulejąca praworządność i złe zarządzanie zniechęcają zagranicznych inwestorów. Nie sprawdza się (z wyjątkiem sektora rolnego) chronienie produkcji krajowej mające kompensować niedobory importowe – substytucja importu – nadto brakuje kapitału. Reforma z prawdziwego zdarzenia wymagałaby wyrzeczeń, których Kreml woli uniknąć, zwłaszcza przed wyborami prezydenckimi w 2018 roku. Zaś sam Putin wykazuje się brakiem zainteresowania kwestiami gospodarczymi.

Na początku wieku Rosja wdrażała rozsądne reformy, m.in. podatek liniowy i fundusz rezerwowy, kładąc podwaliny gospodarczego sukcesu. Teraz postępuje odwrotnie. Błędne koło – awanturnicza polityka zagraniczna, protekcyjność i kumoterstwo – uniemożliwia wzrost gospodarczy. Rosja stała się tym, co były minister rozwoju ekonomicznego i handlu Rosji, liberał Herman Gref, nazywał państwem „zrezygnowanym”, „przegranym”. Rynek podlegał ograniczeniom, do tego stopnia, że próżno było wtedy szukać sił, które byłyby motorem ekonomicznej odnowy. Próbując zrestartować gospodarkę Kreml będzie kontynuował „projekty modernizacji” takie, jak wylansowana w zeszłym roku Strategia 2030. Ale większość tych przedsięwzięć okaże się korupcyjną gigantomanią, jak rosyjska „dolina krzemowa” w Skołkowie, Olimpiada w Soczi i mundial w 2018 roku.

Rosyjska gospodarka będzie nadal uwiązana do cen ropy. Obecnie dwie trzecie przychodów z eksportu pochodzi z ropy i gazu,<sup>6</sup> około 45 proc. budżetu państwa to dochody z ropy.<sup>7</sup> Ta zależność utrzyma się mimo planów znacznego jej zredukowania do roku 2030.<sup>8</sup> Rosja skorzysta też na globalnym wzroście zużycia gazu, zwłaszcza przez Chiny i Indie.

Moskwa wierzy, że USA zbiły światowe ceny ropy ze względów geopolitycznych. Niektóre jej geopolityczne posunięcia

5 „Russian Federation: 2015 Article IV Consultation – Press Release; and Staff Report”, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, sierpień 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15211.pdf> (dalej jako „2015 Article IV Consultation”, MFW).

6 „Russia Economic Report: The Long Journey to Recovery”, Bank Światowy w Federacji Rosyjskiej, kwiecień 2016, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/04/15/090224b08429dcfe/1\\_0/Rendered/PDF/RussiaEconomicReporttoRecovery.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/04/15/090224b08429dcfe/1_0/Rendered/PDF/RussiaEconomicReporttoRecovery.pdf) (dalej, „Russia Economic Report”, Bank Światowy).

7 „2015 Article IV Consultation”, MFW.

8 „Energy Strategy of Russia For the Period Up to 2030”, Ministerstwo Energetyki Federacji Rosyjskiej, 2010, [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030\\_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf).

będą więc miały na celu spowodowanie ich wzrostu. Ale przynajmniej na krótką metę Rosja będzie musiała zwalczać to, co utrzymuje niskie ceny ropy – globalne spowolnienie gospodarcze, odnawialna energia, powrót na rynek ropy z Iranu, łatwość, z jaką w razie ponownego wzrostu cen USA mogą zwiększyć wydobycie gazu i ropy łupkowej, wreszcie sytuacja geopolityczna na Bliskim Wschodzie.

### *Sprana umowa społeczna*

Obejmując w 2000 roku urząd prezydenta, Putin zawarł z Rosjanami niepisaną umowę społeczną, gwarantującą stały wzrost jakości życia. Przez osiem lat byli beneficjentami ogromnego wzrostu napędzanego szalejącymi cenami ropy. Średnia miesięczna pensja wzrosła z 60 dolarów w 1999 roku do około 940 w roku 2013.<sup>9</sup> W roku 2002 jedna czwarta Rosjan żyła poniżej progu ubóstwa; po 10 latach odsetek ten spadł do około 10 proc.<sup>10</sup> W tym okresie notowania Putina nigdy nie spadły poniżej 60 proc.<sup>11</sup>

Dziś jednak kłopoty gospodarcze sprawiają, że umowa społeczna pęka w szwach. W 2015 roku rosyjska gospodarka odnotowała 3,7 proc. spadek i to samo czeka ją zapewne w roku 2016.<sup>12</sup> Przewiduje się wzrost w ciągu roku odsetka Rosjan żyjących poniżej progu ubóstwa do 14,2 proc.<sup>13</sup> Nawet jeśli ceny ropy wrócą do poziomu 50–60 dolarów za baryłkę, Rosjanie nie będą mogli cieszyć się tak imponującym jak w ubiegłej dekadzie wzrostem jakości życia.

Kreml zareagował na to zmianą modelu legitymizacji – zamiast wzrostu gospodarczego pojawił się nacjonalizm, awanturnicza polityka zagraniczna i wróg zewnętrzny. Kiedy gospodarka zaczęła kuleć, Kreml zaczął zjednywać wyborców organizując zagraniczne eskapady, zwycięskie wojenki na Krymie i w Syrii.<sup>14</sup>

Strategia ta, odwracająca uwagę od problemów gospodarczych, nie tylko legitymizowała reżim – zapewniała też społeczeństwu poczucie wspólnoty celu, podtrzymując mit powracającej wielkomocarstwowej Rosji. Dogodną ilustracją przejścia od ekonomicznego modelu legitymizacji do modelu mocarstwowego jest aneksja Krymu. W listopadzie 2013 roku notowania Putina osiągnęły najniższy poziom, nieco ponad 60 proc. Po zajęciu Krymu w marcu 2014 skoczyły do ponad 80 proc. Popularności Putina nie zagroziły sankcje ani spadek cen ropy.<sup>15</sup>

Kreml musi znaleźć teraz sposób na utrwalenie obecnej formy legitymizacji. Spadek notowań z 80 do 60 proc. był poważnym ciosem dla Putina, który aby utrzymać notowania

9 Kirill Rogov, „Can Putinomics survive?”, Europejska Rada Spraw Zagranicznych, 2015, [http://www.ecfr.eu/page/-/Can\\_Putinomics\\_survive\\_3.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/Can_Putinomics_survive_3.pdf).

10 „World Development Indicators”, the World Bank, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=RUS&series=&period=> (hereafter, „World Development Indicators”, the World Bank).

11 „Indexes – Assessment of situation in the country”, Levada Center, April 2016, available at <http://www.levada.ru/eng/indexes-0> (hereafter, „Indexes”, Levada Center).

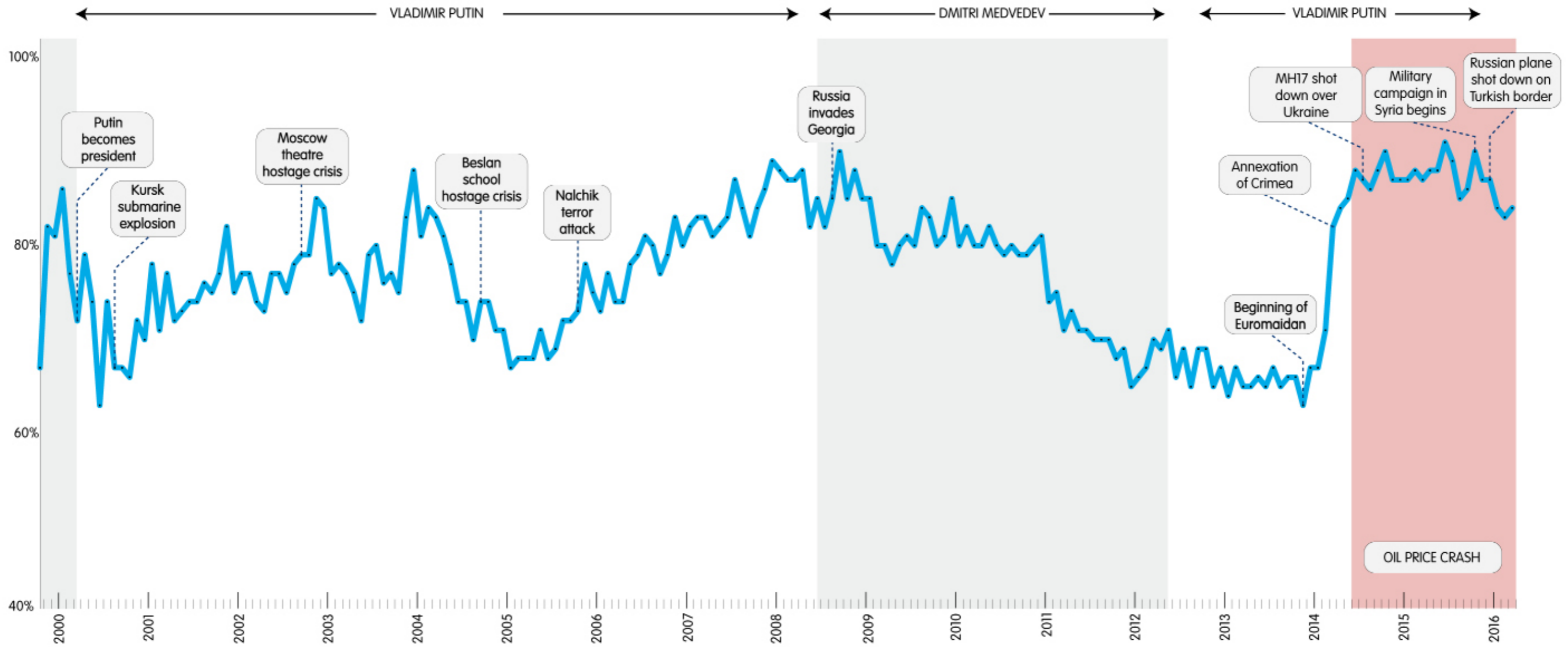
12 „Russia Economic Report”, Bank Światowy.

13 „World Development Indicators”, Bank Światowy.

14 Jak powiedział ponoć szef rosyjskiego MSW Władimir Wacziarow w przededniu wojny japońskiej i rewolucji 1905 r., „aby zapobiec rewolucji potrzebujemy zwycięskiej wojenki”.

15 „Indexes”, Levada Center.

## Poziom poparcia dla prezydenta Rosji, 2000-2016



Source: Levada Center

na „normalnym” poziomie musiał organizować kolejne akcje dywersyjne.

Jednak Rosja przeżywa trudności gospodarcze, więc zwycięskie wojenki muszą być tanie, jak ta w Syrii, opłacona ponoć w całości z budżetu na rok 2015 przeznaczonego na wojskowe szkolenia i ćwiczenia.<sup>16</sup> Rosji nie stać na prowadzenie intensywnych działań wojennych i nie jest to jej zamiarem.

Jej wojny muszą być zwycięskie, a przynajmniej za takie mają uchodzić. Ilustruje to częściowe wycofanie się z Syrii. Zbrojna interwencja Rosji w październiku 2015 roku

odmieniła diametralnie sytuację na froncie. W marcu 2016 roku Putin mógł ogłosić sukces operacji w Syrii i zapowiedzieć wycofanie większości oddziałów. Rosyjska telewizja pokazywała parady i ceremonie wręczania medali. W oczach społeczeństwa interwencja zbrojna odniosła sukces i dobiegła końca. A przecież istniało realne ryzyko wznowienia działań wojennych na dużą skalę, a w Syrii pozostał duży kontyngent wojsk kontynuujący naloty bombowe.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> „Russia's Syria operation cost over \$460 million – Putin”, TASS, 17 marca 2016, <http://tass.ru/en/politics/863079>.  
<sup>17</sup> Jack Stubbs i Maria Tsvetkova, „Russia's military presence in Syria is as 'powerful' as ever”, Reuters, 15 kwietnia 2016, <http://uk.businessinsider.com/russias-military-presence-in-syria-is-as-strong-as-ever-2016-4?r=US&IR=T>.

Wojny dywersyjne to nie tylko zagraniczne operacje militarne. Podobny efekt ma wskazanie wroga – realnego lub zmyślonego, zewnętrznego lub wewnętrznego. Po strąceniu myśliwca SU-24 w listopadzie 2015 roku Rosja wszczęła „dziwną wojnę” z Turcją. Telewizja pokazywała jak Putin zarządza różne działania, m.in. selektywne sankcje lub odmowę wiz i jak obrzuca Turcję obelgami. Odwracaniu uwagi służą też wrogowie wewnętrzni, np. wracający z Syrii kaukaski dżihadysty.

### Jak powstrzymać wojny dywersyjne?

#### 1: Gospodarka odradza się

Znaczny wzrost cen ropy pobudza gospodarkę, co pozwala Moskwie wrócić do modelu legitymizacji przez wzrost, a zarazem przysparza rządzącym bogactw. Kreml widziałby mniej powodów do odwracania uwagi społeczeństwa za pomocą zagranicznych ekspedycji, mógłby obrać mniej agresywny kurs w polityce zagranicznej.

Ale nawet w takiej sytuacji Rosja nie porzuciłaby ambicji zreorganizowania europejskiego systemu

bezpieczeństwa i włączenia sąsiadów do swojej strefy wpływów i nadal dążyłaby do odzyskania mocarstwowego statusu.

Skok cen ropy może zachęcić Rosję do kolejnych ekspedycji zagranicznych. W przededniu wojny w sierpniu 2008 roku cena ropy osiągnęła rekordowy poziom 145 dolarów za baryłkę, co jednak nie zapobiegło inwazji na Gruzję.

## 2: Gospodarka załamuje się

Rosyjska gospodarka załamuje się wskutek złego zarządzania, korupcji i niezdolności do wdrożenia niezbędnych reform. Globalna recesja może w większym niż w minionych dwóch latach stopniu zmusić Rosję do wyzbywania się wymiernych rezerw i doprowadzić do niewypłacalności.

Krach gospodarczy stworzy groźną, skrajnie nieprzewidywalną sytuację. Dostatecznie głęboki kryzys zmusi Kreml do skupienia się na problemach wewnętrznych kosztem zewnętrznego zaangażowania, w tym wojen dywersyjnych. Kreml wykorzysta siły bezpieczeństwa wewnętrznego do tłumienia protestów i zwalczania opozycji.

Jednak krach gospodarczy może też być dla Kremla mocnym argumentem za podjęciem ryzykownych działań na forum międzynarodowym, które odwrócą uwagę zbuntowanego społeczeństwa. Aby powstrzymać dalszą dezintegrację wewnętrzną Moskwa może w akcie desperacji rozpętać wielką wojnę.

## Trend II: Rosnąca skłonność do rozwiązań siłowych

Jaka będzie pozycja Rosji na arenie międzynarodowej w roku 2030?

Rosja chce mieć zasięg globalny, ale pozostanie mocarstwem regionalnym, z ograniczonymi możliwościami wysyłania sił ekspedycyjnych poza bliską zagranicę.

Jej relatywna słabość będzie tym wyraźniejsza na tle Chin wyrastających na wielką, globalną potęgę. Moskwa nie zmierza do wojny z Zachodem, ale nie zrezygnuje z przeciwstawiania się jego interesom i prężenia muskułów – zwłaszcza, gdy uzna, że napięte stosunki z Zachodem przyniosą jej wymierne korzyści. Im bardziej będzie polegać na sile militarnej, tym większe stanie się ryzyko błędnych ocen i wypadków przy pracy.

## Rosyjska wizja porządku światowego

Główne cele rosyjskiej polityki zagranicznej niewiele mają wspólnego z celami deklarowanymi, takimi jak „tradycyjne wartości” czy „ochrona ludności rosyjskiej”. Rosja uważa nadal, że ład światowy tworzony bez jej udziału dyskryminuje ją, a nawet usuwa na margines. W rosyjskiej propagandzie powraca jak refren wizja Rosji wykluczonej z pozimnowojennego rozdania, niepotraktowanej po partnersku, upokarzanej i

zdradzanej przez Zachód, czego przykładem ma być interwencja NATO w Kosowie w 1999 roku i rozszerzenie NATO i UE o kraje dawnego bloku wschodniego.

Rosja nie zrezygnuje z prób zmiany reguł gry zmierzających do powołania nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa – wielkiego kompromisu, Jałty 2.0. Moskwa uważa się za jedno z niewielu wielkich mocarstw – obok USA i Chin – które kontrolują własne najbliższe otoczenie nie wtrącając się w cudze. Dla Rosji sfery wpływów to podstawowa kategoria poznawcza – wedle Moskwy to ona winna wspólnie z Waszyngtonem odpowiadać za europejskie bezpieczeństwo. Rosja pragnie być wielkim mocarstwem traktowanym poważnie przez pozostałe, a zwłaszcza USA.

Jak to osiągnąć? Moskwa wie, że nie dysponuje miękką siłą pozwalającą kształtować świat na swój obraz i podobieństwo. Kilka krajów sprzymierzyło się z Rosją z uwagi na wspólne antyzachodnie stanowisko, ale są to kraje peryferyjne, jak Wenezuela czy Nikaragua. Minęły czasy, kiedy Moskwa zyskiwała sojuszników dzięki ideologii.<sup>18</sup> Rezygnując z atrakcyjności i siły perswazji odwoła się więc głównie do twardej dyplomacji, do bodźców ekonomicznych, siły militarnej i innych środków przymusu, choć są one kosztowne i ograniczone.

Do roku 2030 Chiny wyrosnąć mogą na potężnego sojusznika Rosji, zainteresowanego dzieleniem świata na strefy wpływów i gotowego wejść w antyzachodni sojusz. Jednak Chiny, postrzegające świat w podobnych kategoriach, nie będą dla Rosji naturalnym partnerem tylko naturalnym rywalem, zwłaszcza w Azji Środkowej.

Rosja zabiegać będzie o współpracę z Zachodem tam, gdzie, jak w Syrii, dysponuje wedle siebie przewagą, albo gdzie współpraca pasuje do jej mocarstwowej narracji. Współpraca ta będzie w znacznej mierze swoistą transakcją motywowaną pragnieniem Rosji uznania jej za wielkie mocarstwo i partnera. Znaczący to, że dla Moskwy kluczowe znaczenie ma uczestniczenie w pewnych ciałach, takich jak Rada Bezpieczeństwa ONZ, G20 i G7. Jednak arogancja i rewizjonistyczne nastawienie zmniejszają szanse na sensowną współpracę.

Rosja nie zrezygnuje z działań takich, jak propaganda i dezinformacja traktowanych jak podstawowy instrument rządzenia. W nadchodzących latach rozszerzy wachlarz operacji zmierzających do dzielenia i destabilizowania Europy. Wspierać będzie wroga establishmentowi siły w UE, które pociąga antyliberalna Rosja – radykalną lewicę i prawicę, separatystów, a nawet ruchy islamistyczne. Stworzy to grunt do współpracy z partiami populistycznymi nowej generacji, jak francuski Front Narodowy (*Front National*) czy Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*). Rosja coraz chętniej wspierać będzie krajowe referenda w drażliwych kwestiach, jak głosowanie w Holandii nad traktatem stowarzyszeniowym z Ukrainą, sypiąc piach w tryby UE.

<sup>18</sup> Bruce Stokes, „Russia, Putin Held in Low Regard around the World”, Pew Research Center, 5 sierpnia 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/08/05/russia-putin-held-in-low-regard-around-the-world/>.

## *Restrukturyzacja armii*

W polityce zagranicznej Rosji zyska na znaczeniu siła militarna. Po niedawnych operacjach w Syrii, na Ukrainie i w Gruzji Moskwa przekonała się, że siły zbrojne mogą być skutecznym instrumentem polityki zagranicznej pozwalającym osiągać cele dyplomatyczne i polityczne i że Zachód nie chce przeciwstawić się twardej sile Rosji radykalnymi posunięciami, nie mówiąc już o sile militarnej. W Gruzji zdołała zniweczyć jej szanse na członkostwo w NATO. Krym udało jej się zająć metodą hybrydową. W Syrii umiała wesprzeć sojusznika, powrócić na scenę jako nieusuwalny uczestnik politycznego procesu, oraz przyciągnąć uwagę i uznanie USA dla swej roli. Jednak Rosja wie, że użycie sił zbrojnych ma minusy i ryzykowne strony – ugrzęzła w Donbasie i woli uniknąć tego błędu w Syrii.

Rozpoczęta w 2008 roku modernizacja rosyjskiej armii zwiększa w oczach Moskwy atrakcyjność rozwiązań siłowych. Postęp nie sprowadza się do wymiany sprzętu i nowych technologii – to przede wszystkim reorganizacja, restrukturyzacja, operatywność, korekta doktryny i profesjonalne dowodzenie. Te efekty będą narastać w miarę jak kolejne roczniki oficerów i żołnierzy przejdą lepsze szkolenie, a działania wojenne na Ukrainie i w Syrii dostarczą im nowych, cennych doświadczeń. Natomiast program modernizacji sprzętu uległ redukcji i prawdopodobnie nie zostanie ukończony do 2030 roku.<sup>19</sup>

Modernizacja oznacza m.in. zwiększoną zdolność rozmieszczania sił interwencyjnych. Ale ma to pewne granice. Rosja wykorzystuje w takich operacjach pomoc miejscowych, ale jak Amerykanie, a przed nimi Europejczycy, często stwierdza, że są oni niesolidni, nieskuteczni, a nawet realizują własne, sprzeczne z założonymi cele. Przykładowo, nieskuteczność separatystów w Donbasie (miejscowych ochotników i rosyjskich najemników) zmusiła regularne oddziały rosyjskie do udziału we wszystkich poważniejszych starciach z siłami ukraińskimi.

Innym czynnikiem ograniczającym rosyjskie operacje militarne jest konieczność minimalizowania strat własnych. Zbyt wielu zabitych żołnierzy niweczy efekt propagandowy wojny dywersyjnej.

Czynniki te ograniczają zasięg rosyjskiego interwencjonizmu do obszaru poradzieckiego, rejonów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, z którymi łączy Rosję ścisłe więzi – Syrii, Libii, ewentualnie Egiptu – oraz Bałkanów.

Głównym zadaniem operacji militarnych – na ograniczoną skalę – w odleglejszych rejonach świata będzie wspieranie z morza i powietrza miejscowych sojuszników, kontrola i naprowadzanie artylerii, wywiad, wojna elektroniczna i szkolenie wojskowe.

## *NATO i bliska zagranica*

Niemniej głównym punktem orientacyjnym pozostaną dla rosyjskich wojskowych NATO i kraje sąsiedzkie. Rosja nie będzie dążyć aktywnie do wojny z Zachodem – Moskwa wie, że nie może sobie na to pozwolić i że ryzyko konfliktu jądrowego jest realne. Jednak Kreml widzi dla siebie wymierną korzyść w prezentowaniu gotowości do zaangażowania się w poważną konfrontację. Tego rodzaju pozerstwo – „gotowi jesteśmy na większe ryzyko niż wy, bo mamy mniej do stracenia” – ma zastraszać Zachód i zmuszać do ustępstw.

Rzecz w tym, że błąd oceny lub przypadek może łatwo doprowadzić do militarnej konfrontacji. Dlatego niepokojące jest to, że w postzimnowojennym świecie brakuje jasno określonych sygnałów nuklearnych i faz eskalacji konfliktu. W latach 2009-2015 na kolejnych wielkich manewrach ćwiczone scenariusz bezpośredniego ataku na NATO i wyprzedzających uderzeń jądrowych zniechęcających Zachód do prób odbicia zajętych przez Rosję terenów. Ale skala sygnalizacji nuklearnej podczas aneksji Krymu mówiła jasno, że nie były to ćwiczenia.

## *Punkty zapalne*

Przez najbliższe 14 lat nie tylko w Europie i na obszarze poradzieckim, ale i na Bliskim Wschodzie i w innych rejonach wyrosły kolejne punkty zapalne i napięcia. Moskwa, chcąc zmieniać reguły gry i bardziej skłonna do użycia siły, obierze w polityce zagranicznej kurs kolizyjny, pod wieloma względami sprzeczny z interesami Zachodu. Objawi się to częstszymi sporami o kluczowe kwestie polityki zagranicznej i impasem na forach międzynarodowych takich, jak Rada Bezpieczeństwa ONZ i Stała Rada OBWE. Wrogie relacje uprawdopodobnią też opowieści Kremla o Zachodzie, który chce osłabić Rosję i obalić jej rząd.

Potrzeba legitymizacji każe Kremlowi szukać kolejnych konfliktów średniego zasięgu. Jednak słaba Rosja może wygrywać tylko małe wojny lokalne – dostatecznie duże, by budować mit odwracający uwagę społeczeństwa, lecz nie na tyle, by trudno w nich było zatriumfować. Zagrożenie średniej skali sprawia, że ludzie lgną do Putina, natomiast wojna „gorąca” i klęska mogą wywołać bunt.

Konflikty o średnim natężeniu mają też znaczenie wizerunkowe. Nic nie jest oczywiście czystym PR – rzeczywistość zawsze daje w końcu znać o sobie. Ale przywódcy Rosji umieją radzić sobie z reakcjami na takie konflikty, bo dla nich paręset trupów w Donbasie czy Syrii to średnia skala. Rosyjska telewizja nie pokazuje poległych rosyjskich żołnierzy ani skutków nieprecyzyjnych bombardowań. Łatwo przeważają nad nimi wizerunkowe korzyści – ujawnienie bezradności Zachodu, zademonstrowanie nowego rosyjskiego uzbrojenia, a nawet niedawno wymyślona historyjka o obronie chrześcijan w krajach Lewantu.

19 Więcej o reformach rosyjskiej armii w: Gustav Gressel, „Russia's quiet military revolution and what it means for Europe”, Europejska Rada Spraw Zagranicznych, 12 października 2015, <http://www.ecfr.eu/publications/summary/russias-quiet-military-revolution-and-what-it-means-for-europe4045>.

W grę wchodzi trzy warianty taniego konfliktu średniej skali poza sąsiedztwem wschodnim do 2030 roku:

- **Kraje bałtyckie.** Rejon ten z uwagi na strategiczne znaczenie będzie zawsze dla Rosji głównym celem. Mało prawdopodobne, by Rosja podjęła działania wymagające od NATO zbiorowej obrony w imię artykułu piątego Traktatu Północnoatlantyckiego. Możliwe są natomiast działania hybrydowe o niskim lub średnim nasileniu, niemające znamion zbrojnej napaści, o której mowa w artykule piątym. Rosja będzie zastraszać pozostałe kraje nadbałtyckie pozorowanymi rajdami bombowców, przelotami nad pokładem okrętów NATO i aktywnością łodzi podwodnych. Poczynania te będą w większości przeciwskuteczne, bo tylko zwiększą poparcie dla sojuszu w krajach takich, jak Szwecja i Finlandia, skłaniając je do wstąpienia w to grono.
- **Balkany.** W minionych dwóch latach Moskwa zaczęła otwarcie kwestionować aspiracje regionu do członkostwa w UE. Zawarła strategiczny sojusz z Serbią i udziela rosnącego poparcia Republice Serbskiej, etnicznej enklawie w Bośni. Ta ostatnia stanowi dla Rosji szansę dla taniej operacji hybrydowej wymierzonej w cele, jakie wytyczyła sobie Europa na Bałkanach. Ale przede wszystkim byłaby to zemsta za upokorzenie, jakim była kampania w Kosowie w 1999 roku, pokazanie, że „Rosja wróciła” i powtórka opowieści o obronie chrześcijan przed muzułmanami.
- **Azja Środkowa.** Rosja może też przeprowadzić operację powietrzną w Azji Środkowej. Kryzys sukcesji w jednym z tych krajów może spowodować konflikt etniczny i w efekcie rosyjską interwencję. Pretekstem mogłaby być, jak w Syrii, kampania dżihadystów.

### 1. Katastrofa albo klęska

Rzeczywistość daje o sobie znać w nieprzewidywalny, nieopanowany sposób. Rosyjskie wojny dywersyjne niosą skutki, których nie mogą zatuszować nawet prorządowe media pokazując humanitarną albo militarną katastrofę. Inny przykład to wielki zamach terrorystyczny na terenie Rosji lub kolosalne straty w ludziach rosyjskich oddziałów. Rosyjska arogancka polityka zagraniczna może skończyć się upokorzeniem jak podczas kryzysu sueskiego, ukazującym ograniczenia jednostronnych działań. Efektem byłoby powściągnięcie rosyjskich ambicji i globalnych planów, oraz zmiany na Kremlu.

Rzeczywistość może nadal odezwąć się w Syrii. Rosjanie ugrzęzną tam beznadziejnie w scenariuszu, w którym rozejm zostaje zerwany, rebelianci odpierają siły rządowe, a Rosja czuje się zmuszona do militarnego powrotu, żeby udowodnić, że kampania była sukcesem. Jednak wznowienie bombardowań nie przyniesie znaczących

zwycięstw. Rosja będzie więc musiała wysłać dodatkowe siły lądowe. I w końcu ugrzęźnie tam jak ZSRR w Afganistanie, ryzykując zaprzepaszczenie dotychczasowych zdobyczy dyplomatycznych.

Taki scenariusz może skłonić Moskwę do ostrożniejszej polityki zagranicznej, mniej eksponującej siły zbrojne. Rosja okazałaby się mniej skłonna do słania za granicę sił ekspedycyjnych, a wykorzystywanie twardej siły ograniczyłoby się do prób włączenia do swojej strefy wpływów najbliższego otoczenia.

### 2. Konflikt w wyniku błędnej kalkulacji

Możliwy jest wybuch poważnego konfliktu wskutek błędnej oceny sytuacji. Pomyłka lub błędna interpretacja zamiarów Zachodu i tego, gdzie leżą nieprzekraczalne granice może doprowadzić do dramatycznej konfrontacji. Na przykład niedocenywanie gotowości NATO do obrony krajów bałtyckich może spowodować ostrą, z perspektywy Moskwy nieoczekiwaną reakcję. Złe odczytanie intencji drugiej strony niesie realne ryzyko, co udowodniło zestrzelenie przez Turcję rosyjskiego myśliwca. Mimo zapowiedzi Turcji, że zareaguje ostro na naruszenie jej przestrzeni powietrznej, Moskwa nie spodziewała się strącenia jej myśliwca przez kraj członkowski NATO.

### 3. Riposta Zachodu

Inne scenariusze są o wiele mniej prawdopodobne. Pierwszy, w którym Rosja z pełną świadomością decyduje się na pełną konfrontację, jest mało możliwy, chyba że na Kremlu zwyciężą twarde siły decyzyjne, na przykład wskutek ostrej walki o władzę. Niemniej Kreml może mylnie uznać kryzys lub poważny polityczny rozłam w Europie za okazję do wymierzenia śmiertelnego ciosu w „UE/NATO-centriczny” europejski porządek i rozpętać konflikt. Raz po raz Kreml i szerszy krąg rosyjskich ekspertów błędnie zinterpretowały politykę Zachodu i procesy decyzyjne w UE i NATO. Nieplanowany globalny konflikt jest mało prawdopodobny, ale nie niemożliwy.

Działania Rosji takie, jak np. ofensywa na ukraiński Mariupol, mogą spowodować opóźnioną ale mocną reakcję Zachodu. Obecny *modus operandi* Rosji polega na zatrzymywaniu się tuż na granicy, której przekroczenie zmusiłoby kraje członkowskie UE i USA do ostrej reakcji. Ale zdarzają się błędy w ocenie sytuacji. Moskwa nie spodziewała się, że po interwencji na Ukrainie Europa zdecyduje się na tak szerokie sankcje ekonomiczne. Podobny błąd może się powtórzyć.

## Trend III: Rosja bierze na celownik sąsiedztwo wschodnie

Rosja będzie ponawiała próby zdominowania najbliższych sąsiadów, a zwłaszcza Ukrainy. W oczach Moskwy posłuszni sąsiedzi to warunek *sine qua non* bezpieczeństwa narodowego i szans na odzyskanie mocarstwowego statusu. Cel maksimum to utworzenie pierścienia przyjaznych i

lojalnych państw wypełniających polecenia Moskwy. Cel minimum to pierścień słabych, niesprawnych państw rządzonych przez skorumpowanych przywódców, niezdolnych do reform ani do wejścia do NATO lub UE i dlatego posłusznych Moskwie.

Moskwa nie osiągnęła celu maksimum, ale uzależniła od siebie w znacznym stopniu Armenię, Azerbejdżan i Białoruś. Nie jest to jednak zależność absolutna, czego dowodzi to, jak prezydent Łukaszenka wygrywa Rosję przeciwko UE i odrzuca oferty Kremla takie, jak propozycja utworzenia na Białorusi rosyjskiej bazy powietrznej.<sup>20</sup> Polityka Moskwy oddziałuje destabilizująco nawet na sojuszników, bo zmierza do poddania ich nadmiernej kontroli. Rosja będzie dążyć do celu minimum w Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie, ale nigdy nie pogodzi się z ostateczną „utrata” ludności tych krajów.<sup>21</sup> Przez najbliższe 14 lat nie zrezygnuje z tej strategii.

Wysokie nakłady na zbrojenia w latach 2007-2014, kiedy resortem obrony kierował Anatolij Sierdiukow, zapewniły Rosji w przewidywalnej przyszłości przewagę nad sąsiadami w zakresie *hard power*, aczkolwiek, jak dowodzi konflikt w Donbasie, wyższość technologiczna nie gwarantuje wygranej ani w wojnie konwencjonalnej, ani hybrydowej. Dla realizacji swych celów Moskwa wykorzystywać będzie oprócz presji militarnej te same, co dotąd metody: naciski polityczne, instytucje regionalne (jak Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym), wojnę hybrydową, wojnę informacyjną i ataki hakerów.

Euroazjatycka Unia Gospodarcza pozostanie jednym z ulubionych projektów Kremla, obliczonym na umacnianie geopolitycznej dominacji nad sąsiadami. Moskwa będzie dążyć do ściślejszej polityczno-ekonomicznej integracji członków EUG, zachowując dla siebie faktyczne kompetencje decyzyjne. Mimo to można jednak oczekiwać pewnego oporu, zwłaszcza ze strony Mińska.

Realizując cel minimum Rosja będzie nadal wspierać separatystów i podsycać zamrożone konflikty. Abchazja i Południowa Osetia oraz Naddniestrze to strategiczny klin wbity w Gruzję i Mołdawię. Blokują reformy, niwecząc szanse tych krajów na członkostwo w NATO, bo główne kraje sojuszu nie chcą nowych członków uwikłanych w spór terytorialny z Rosją.

Rosja nie utrzymuje kontyngentu w Górskim Karabachu, w odróżnieniu od innych „szarych stref” – obszarów zawieszonych w próżni, należących *de iure* do jednego kraju, ale *de facto* kontrolowanych przez inny. Jednak w ramach traktatów pokojowych Rosja może spróbować wprowadzić do tego regionu „siły pokojowe”. Zechce zachować *status*

20 Damien Sharikov, „Russia to propose building airbase in Belarus”, *Newsweek*, 9 marca 2015, <http://europe.newsweek.com/russia-propose-building-airbase-belarus-332453>.

21 47 proc. Gruzinów uważa Rosję za realne zagrożenie, a 36 proc. za zagrożenie realne, ale wyolbrzymione. Tylko 12 proc. nie widzi w niej żadnego zagrożenia. Por. Laura Thornton i Davit Sichinava, „Public Attitudes in Georgia”, National Democratic Institute, kwiecień 2015, s. 52, [https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_April%202015%20Poll\\_Public%20Issues\\_ENG\\_VF\\_0.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Issues_ENG_VF_0.pdf). Sondaż na Ukrainie (lipiec 2015 r.) wykazał, że 51 proc. respondentów ma chłodny bądź wrogi stosunek do Rosji, a tylko 16 proc. darzy ją ciepłymi bądź przyjaznymi uczuciami. Por. „Public Opinion Survey: Residents of Ukraine”, National Democratic Institute, 16-30 lipca 2015, s. 28, [http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-08-24\\_survey\\_of\\_residents\\_of\\_ukraine\\_july\\_16-30\\_2015.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-08-24_survey_of_residents_of_ukraine_july_16-30_2015.pdf) (dalej „Public Opinion Survey: Residents of Ukraine”).

*quo ante*, ale coraz trudniej jej będzie utrzymywać Armenię i Azerbejdżan w strategicznym zwarciu. Armenia, w znacznej mierze uzależniona od Moskwy, patrzy niechętnie na jej neutralny stosunek do konfliktu. Paleta wyborów Azerbejdżanu poszerza się – po części dlatego, że dryf płyt tektonicznych Bliskiego Wschodu, Turcji i UE zwiększa spektrum jego potencjalnych sojuszników.

Pośród sześciu krajów unijnego Partnerstwa Wschodniego strategicznie najważniejsza jest Ukraina. Moskwa nie osiągnie tam celu maksimum, konflikt w Donbasie ulegnie w końcu zamrożeniu, a region dołączy do Abchazji, Południowej Osetii i Naddniestrza jako kolejna szara strefa w przestrzeni poradzieckiej. Zmniejszy to nieco napięcia, tworząc jednak niestabilną, wybuchową, zagrażającą bezpieczeństwu sytuację. Zarazem Kijów będzie mógł przenieść siły i środki z Donbasu i skupić się na innych priorytetach. Rosja zachowa Krym, kontynuując proces jego integracji z Federacją Rosyjską, Zachód zaś nie uzna aneksji i utrzyma sankcje.

Rosja zadba też o słabość Ukrainy za pomocą szeregu „hybrydowych” metod. Obecnie jest to strategia wykorzystywania Porozumienia Mińskiego do włączenia rebeliantów z Donbasu do ukraińskiej struktury politycznej. Ale kontynuowana też będzie wojna „gorąca”, celem wywierania presji i destabilizowania Kijowa, odzierania kraju z fizycznych zasobów i psychicznej woli walki. Poważniejsze zagrożenie stwarza to, że w większości niezreformowana Ukraina stoi otworem na działania mające pchnąć ją z powrotem w ramiona Moskwy – szerzenie korupcji, wojnę informacyjną i wszelkie inne techniki polityczne.

W Mołdawii Rosja zabiegać będzie o wygraną partii prokremlowskich. W kraju trwa kryzys. Oficjalnie proeuropejski rząd żyje pożyczonym czasem. Silną opozycję wobec niego stanowią popularni prorosyjscy ale też prounijni politycy. Dlatego niskie notowania rządu nie przekładają się automatycznie na prorosyjskie sympatie. Rosja jest przekonana, że następne wybory wygrają jej sojusznicy i wasale. Gotowa jest jednak wznieść niepokoje, kiedy tak się nie stanie, albo kiedy nowy lewicowy i na pozór rusofilski rząd okaże się równie niezależny i pragmatyczny jak rządy Woronina w latach 2000-2009.

Innym potencjalnym punktem zapalnym jest Białoruś. Cierpliwość Rosji do zagranicznych manewrów Łukaszenki (z których wódz nie może zrezygnować, bo to jego *raison d'être*) wyczerpuje się, ale jego reżim stoi na mocnych nogach. Moskwa wywierać będzie na Mińsk różne naciski, ale uzna zapewne, że próba obalenia Łukaszenki będzie zbyt kosztowna i że nie ma politycznej cover story tłumaczącej jego usunięcie.

Oslabnie rosyjska dominacja na euroazjatyckim rynku energii. Ofiary rosyjskiego energetycznego szantażu będą dywersyfikować dostawców. Może nawet dojść do paradoksalnej sytuacji, w której państwa tranzytowe, jak Ukraina i kraje bałtyckie, okażą się mniej uzależnione od



rosyjskiej energii niż dalej położeni odbiorcy, np. Niemcy. Jedynym wyjątkiem jest Białoruś, ale jej dotychczasowa prorosyjska polityka uzależniona była od dostaw taniej energii. Skończą się dostawy, skończy się poparcie.

## Co może osłabić wpływy Rosji w sąsiedztwie wschodnim?

### 1. Ukraina podejmuje zborne działania

Nowemu rządowi udaje się pokonać przeciwności i zainicjować przemiany. Na drogę reform może też pchnąć kraj nieprzewidziane, nieprawdopodobne wydarzenie równej wagi, jak wypadki roku 2014 – np. arogancki atak Rosji na Charków czy Odessę albo powrót na Ukrainę zwolenników dawnego prezydenta Wiktora Janukowycza. Podosyciłoby ono opór wewnętrzny przeciwko próbom Rosji osłabienia rządu w Kijowie i zmniejszyło poparcie dla partii prorosyjskich.

W takim scenariuszu Kreml kontynuowałby lub wzmógł próby destabilizacji Ukrainy z zamiarem kontrolowania jej bądź zdeorganizowania państwa. Donbas byłby nadal integralnym elementem tej strategii.

Jednak w pewnym momencie koszty mogą okazać się dla Moskwy za wysokie i bardziej atrakcyjna staje się opcja, w której „zamrożony” konflikt w Donbasie uniemożliwia Ukrainie wstąpienie do NATO.

Donbaska strategia Rosji może załamać się. W tym scenariuszu postanowienia Porozumienia Mińskiego nie są spełnione, sankcje pozostają w mocy. Jednak separatystyczne władze w Donbasie, tracące na popularności w miarę jak zamieniają się w mafiosów, nie są w stanie podźwignąć miejscowej gospodarki, która ucierpiała znacznie bardziej niż Naddniestrze podczas krótkiej wojny w 1992 roku. Aby zachować twarz Moskwa wymienia swoich ludzi na miejscowych oligarchów, którzy dochodzą do porozumienia z Kijowem, co jednak roznieca konflikt z populistycznymi narodowcami, którzy wsparli rewoltę 2014 roku.

### 2. Wskutek błędnej oceny Rosja wikła się w poważny konflikt przygraniczny

Plan interwencji w Donbasie opierał się na błędnym założeniu, że przyłączy się do niej rosyjskojęzyczna ludność wschodniej i południowej Ukrainy. Dlatego Rosja ugrzęzła tam na dobre. Podobny błąd w ocenie może się powtórzyć.<sup>22</sup> Rosja może na przykład stracić cierpliwość do grającego na dwie strony Łukaszenki. Podczas kryzysu ukraińskiego białoruska opinia publiczna popierała Rosję, natomiast elity, zaniepokojone zagrożeniami dla białoruskiej suwerenności i państwowości, poszły w przeciwnym kierunku. Rosja może podjąć ryzykowne kroki, stawiając na opinię publiczną i ignorując potencjalny konflikt z miejscowymi elitami. Może posunąć się za daleko żądając rosyjskiej bazy wojskowej na

<sup>22</sup> Dzianis Melyantsov, „The Ukrainian Crisis as seen by the Belarusian Leadership”, Eastern European Studies Centre, Belarus Info Letter, nr 2 (44), 2014, [www.eesc.lt/uploads/news/id728/Bell%202014%202%20\(44\).pdf](http://www.eesc.lt/uploads/news/id728/Bell%202014%202%20(44).pdf).

Białorusi, przejścia przez rosyjskich oligarchów białoruskich firm lub wykorzystania białoruskiej flanki dla zagrożenia krajom bałtyckim.

Fiasko prób Rosji podporządkowania sobie sąsiadów może zakać jej szukać innych dróg do tego celu takich, jak wzniecanie niepokoju lub dyplomatyczne i ekonomiczne naciski.

Widząc, że mające zdestabilizować Ukrainę działania hybrydowe nie sprawdzają się, Rosja może zdecydować się na bardzo kosztowną wojnę konwencjonalną. Jednak jest to mało prawdopodobne. W 2014 roku Rosja nie zdecydowała się na zbrojne opanowanie połowy Ukrainy, bo brakowało jej sił i środków umożliwiających zdobycie i utrzymanie terenu. Wybierze ten wariant tylko wtedy, gdy zmieni się radykalnie wewnętrzny układ sił na Ukrainie lub gdyby w grę wchodziły inne korzyści równoważące ryzyko.

### 3. USA wracają na regionalną scenę a zwłaszcza na Ukrainę

Po wyborach prezydenckich administracja Clinton i neokonserwatywni republikanie wspólnie znoszą przyjęty przez Kongres za kadencji Obamy zakaz dostarczania Ukrainie śmiertelnościowego sprzętu wojskowego i znacznego wsparcia finansowego. Ale równie dobrze USA mogą stracić wszelkie zainteresowanie Europą Wschodnią. Ale prezydent Trump może być świadkiem pojawienia się nowych punktów zapalnych, kiedy ośmielona polityką „Ameryka przede wszystkim!” Rosja uzna to za niepowtarzalną okazję do przetestowania granic.

Zaangażowanie USA musiałyby być dobrze skalkulowane, tak by oznaczało realne koszty dla Rosji i wiedzę o tym, czym grozi pokusa politycznego awanturnictwa na zasadzie „łatwo wejść, łatwo wyjść”. Sprowadzająca się do retoryki reakcja USA *de facto* pomogłaby Rosji budować przy niewielkim ryzyku mentalność oblężonej twierdzy. Wycofanie się Ameryki zwiększyłoby pokusę tanich propagandowych zwycięstw.

## Trend IV: Gruzja, Ukraina, Mołdawia na mozolnej drodze do reform

Jak będzie wyglądał region w roku 2030? Czy trzy kraje deklarujące obecnie proeuropejskość – Gruzja, Ukraina i Mołdawia – zbliżą się jakkolwiek do Europy? W dłuższej perspektywie przyjęć należy, że będą mozolnie wdrażać reformy, doznając licznych porażek.

Wyzwania są kolosalne. Trzy te kraje, prezentowane jako wzór sukcesu, w rzeczywistości trwają dziś w chwiejnej równowadze połowicznych reform. Utknęły w pół drogi do demokracji, rządów prawa i gospodarki rynkowej. Postkomunizm okazał się znacznie trudniejszy do zreformowania niż kiedyś komunizm, bo miejscowe elity i korupcyjne układy zyskały zdolności umożliwiające im reprodukcję władzy. Oligarchowie i politycy kontrolują środki masowego przekazu manipulując polityką.

Zaprzędane sádownictwo chroni elity i zagraża rządom prawa.

Gruzja, Ukraina i Mołdawia utknęły też w zakłętym kręgu rosnących cyklicznie napięć, podczas gdy społeczeństwo żąda reform i położenia kresu korupcji, a elity stawiają temu opór. Potajemne wsparcie Rosji wzmacnia skorumpowane, antyreformatorskie elity – reformowanie Ukrainy drugiej dekady tego wieku jest nieporównanie trudniejsze niż to było w Polsce na początku lat 90., bo Rosja pełni teraz rolę potężnego hamulcowego. Elity godzą się na minimalne reformy kiedy muszą – paradoksalnie, kiedy nadmierna presja ze strony Moskwy zagraża ich pozycji. Patrząc wstecz widzimy, że Ukraina reformowała się wyłącznie w obliczu kryzysu – w połowie lat 90., po lokalnym kryzysie finansowym w 1998 roku i w roku 2014.

Zachód nie zrobił dość, by zapewnić kontynuowanie reform kiedy znika antyelitarna presja. Napięcie między cyklem elit a powolnym procesem tworzenia się na Ukrainie społeczeństwa otwartego i wzrastania potężnego sektora obywatelskiego nie zaniknie, pozostając głównym powodem dysfunkcjonalności ukraińskiej polityki i gospodarki. Możliwe, że elity będą w rosnącym stopniu skłaniać się ku silnemu nacjonalizmowi, a nawet, by utrzymać władzę, wesprą dywersyjną taktykę Rosji.

Przeciągające się konflikty – Abchazja, Południowa Osetia, Naddniestrze – tworzą wybuchową, nieprzewidywalną sytuację i prowadzą do trwałego pata, bez szans na rozwiązanie. Ostatecznie Donbas i Krym mogą trafić do tej samej kategorii. Rosja może w końcu oficjalnie zaanektować Południową Osetię. Konflikty te będą nadal hamować reformy, blokować wejście do NATO i stać się narodową obsesją z politykami w roli jej zakładników. Paradoksalnie, Moskwa będzie w stanie wykorzystywać zarówno rosnącą obojętność wobec odrywających się regionów (umowa handlowa Mołdawii z UE ujawniła problemy, jakie ma ona z kompletnie niezreformowanym Naddniestrzem), jak i kolejne, motywowane nacjonalizmem próby ich odzyskania. Regułą stał się kulejący postęp, a doprowadzenie do prawdziwego politycznego przełomu jest skrajnie trudne. Napięcia wydają się nieuchronne, kiedy klasa średnia tych krajów wzrasta, globalizuje się, zaczyna podróżować do Europy bez wizy. Umowy o wolnym handlu z UE przełożą się w końcu na realny wzrost gospodarczy.

Członkostwo w UE to iluzja. Wyjątkiem może być Mołdawia, na tyle mała, by nie wywołać większych kontrowersji, kiedy trzeba będzie pokazać, że rozszerzenie trwa. Jednak w Europie narasta sceptycyzm i niechęć do przyjmowania krajów, które nie kontrolują części swego terytorium.

## Co może zniweczyć reformatorskie wysiłki tych krajów?

### 1. Pojawia się promoskiwski rząd

Po wyborach, rewolucji, kolorowej rewolucji lub jej przeciwieństwie prounijny i prorreformatorski rząd ustępuje, a władzę obejmują zwolennicy Moskwy. Zmienia to zasadniczo orientację polityczną kraju, stawiając pod znakiem zapytania reformy. Doprowadza do niestabilnej sytuacji, ale większość Ukraińców i Gruzinów popiera wejście do UE.<sup>23</sup> Antymajdanowa rewolucja, wynosząca do władzy w Kijowie prorosyjskiego polityka pograżyłaby kraj w chaosie. Zachód musiałby nauczyć się lepiej niż w 2014 roku odróżniać autentyczne siły antyrządowe od rosyjskich prowokatorów.

Zmiana orientacji politycznej na Ukrainie i w Gruzji zostałaby uznana w Moskwie za wielki sukces jej polityki wobec krajów sąsiednich. Moskwa zaczęłaby szybko umacniać swą kontrolę nad krajem, który zmienił orientację, w tym, niewykluczone, rozmieścić wojska w tamtejszych bazach.

### 2. UE traci zainteresowanie sąsiedztwem wschodnim

Europa, cierpiąca z powodu własnego kryzysu i fali antyunijnego populizmu, zwraca się ku sobie i własnym problemom. Skandale korupcyjne w Europie Wschodniej podkopują sympatię społeczeństw krajów członkowskich, albo na odwrót, przeżywająca recesję UE traci na atrakcyjności w oczach Wschodu. Państwa izolują się i zwracają ku nacjonalizmowi, szerzą się lokalne konflikty – także bez udziału Rosji. Jeżeli wyczerpie się strategia UE zapewniania prawnej harmonii w regionie, Unia (lub NATO) będzie potrzebowała strategii bezpieczeństwa. Będzie zapewne zmuszona do ponownego zaangażowania, w przeciwnym razie stawi czoło nowej fali uchodźców.

Rezygnacja Europy z jej zobowiązań wobec sąsiedztwa wschodniego oznacza, że Ukraina, Gruzja i Mołdawia spróbują szukać nowej równowagi między Rosją i Europą. A Moskwa spróbuje sformalizować swoje wpływy poprzez instytucje takie, jak Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EUG).

## Trend V: Białoruś, Azerbejdżan i Armenia w stanie zawieszenia bez gwarancji bezpieczeństwa

Pozostałe trzy kraje Partnerstwa Wschodniego – Białoruś, Azerbejdżan i Armenia – popadną w marazm lub upadek próbując lawirować między UE i Rosją. Białoruś i Armenia pozostaną w orbicie Rosji. Jednak kurczenie się rosyjskich zasobów spowoduje wzrost napięć, a Mińsk a nawet Erewań znacznie grozić przejściem na stronę Zachodu. Dojdzie też do

<sup>23</sup> Sondaż z lutego 2015 r. wykazał, że 85 proc. Gruzinów popiera bądź popiera zdecydowanie przystąpienie Gruzji do UE. Por. „Public Opinion Survey: Residents of Georgia”, International Republican Institute, 3-28 lutego 2015, s. 6, [www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri\\_georgia\\_public\\_2015\\_final\\_o.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_georgia_public_2015_final_o.pdf). Według sondażu z lipca 2015 r. 55 proc. Ukraińców chce wstąpienia do UE, a 14 proc. do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, por. „Public Opinion Survey: Residents of Ukraine”, s. 24.

pogorszenia stosunków z Rosją, kiedy białoruscy i ormiańscy przywódcy uderzą w silną w ich krajach nacjonalistyczną nutę.

Azerbejdżan, który odczuł boleśnie spadek cen ropy, włączy do wachlarza swoich opcji USA, UE, Turcję a nawet Chiny. Poczucie pokusę, by wykorzystać lata budowania potencjału obronnego do rozszerzenia stanu posiadania kosztem Armenii i rozprawienia się z protestującym społeczeństwem. Te trzy kraje stoją w obliczu poważnych problemów gospodarczych. Jako największa rafineria taniej rosyjskiej ropy Białoruś podtrzymywała przez lata przestarzały model gospodarki dzięki rosyjskim subsydiom i wysokim cenom za baryłkę. Tym opłacał Łukaszenka swoją wersję umowy społecznej, będąc względnie popularnym dyktatorem. Teraz wpłynął na nieznane wody – aby utrzymać się przy władzy, musi polegać wyłącznie na charyzmie i argumentach bezpieczeństwa narodowego.

Armenia nie doczekała korzyści, na które liczyła, kiedy w 2013 roku została brutalnie przymuszona do wstąpienia do EUG, a jej izolowana gospodarka jest bardzo wrażliwa na skutki lokalnych kryzysów. Rosyjska obecność militarna postrzegana jest tam w rosnącym stopniu jako tyleż atut, co zagrożenie. Niezadowolone społeczeństwo rośnie, czego dowodzą protesty w roku 2015.

Azerbejdżan nie wykorzystał lat energetycznego dobrobytu i teraz targają nim niepokoje. Produkcja ropy sięgała szczytu w latach 2010–2011 i w następnej dekadzie będzie stopniowo spadać. Ale prezydent Ilham Alijew kieruje systemem lokalnych klanów, które w znacznej mierze odziedziczył po ojcu. W silnym państwie elity będą naśladować rosyjską politykę dywersji, będą organizować wojny dywersyjne. Grając nacjonalistyczną kartą i próbując odwrócić uwagę od gospodarki, Baku będzie od czasu do czasu organizować drobne potyczki wzdłuż linii kontaktowej, jak to miało miejsce w kwietniu 2016 roku.

Rosja zawsze uważała Białoruś, a zwłaszcza Armenię, za „kraje miękkiej suwerenności”, każda próba Mińska lub Erewania manifestowania prawdziwej suwerenności w obszarze bezpieczeństwa spotka się więc z ostrą reakcją Moskwy.

## Co może zmienić geopolityczną orientację tych krajów?

### *1. Nowy Majdan wynosi do władzy proeuropejski rząd w Armenii, Azerbejdżanie lub Białorusi*

Te same siły sprawcze, które uruchomiły ukraiński Majdan mogą popchnąć społeczeństwo do buntu przeciw rządzącym elitom. Mogą to być kwestie ekonomiczne, jak w Armenii, gdzie protesty wywołane podwyżką opłat za prąd nabrały politycznego charakteru. Ruch społeczny może wynieść do władzy proreformatorski rząd, który oddali się od Moskwy. Każdy taki scenariusz spotka się ze zdecydowanym sprzeciwem obecnego rządu oraz Rosji.

Moskwie trudno będzie zainstalować bardziej zaufaną, wierniejszą jej ekipę, bo obecna uchodzi za dostatecznie prorosyjską i społeczeństwo może sprzeciwić się dalszemu umacnianiu tej orientacji. Usunięcie Łukaszenki lub Serża Sarkisjana wymagałoby naprawdę długiej, silnej kampanii PR.

### *2. W Górskim Karabachu wybuchu ormiańsko-azerski konflikt zbrojny*

Dynamika sytuacji wewnętrznej skłania władzę w Baku do działań zaczepnych, na które odpowiadają Ormianie. Spirala walk wymyka się spod kontroli i co kończy się regularną wojną między oboma krajami. Zdecydowane zwycięstwo którejś ze stron sprawia, że Rosja traci wpływy w jednym lub obu krajach.

### *3. Pokój w Górskim Karabachu*

Jednak także porozumienie Armenii z Azerbejdżanem co do Górskiego Karabachu może zmniejszyć wpływy Rosji w regionie, poszerzając spektrum geopolitycznych wyborów stron. Aby powetować sobie tę stratę Rosja zadba, by każde porozumienie przewidywało rozmieszczenie tam rosyjskich sił pokojowych.

## Wnioski

Polityka wobec Rosji jest pod wieloma względami wymagająca. Wymaga po pierwsze zrozumienia przez Zachód nie tylko tego, że Rosję i Europę dzielą fundamentalne różnice co do zasad dotyczących ładu międzynarodowego i dopuszczalnego postępowania – także tego, że coraz śmielsze poczynania Kremla na arenie międzynarodowej są w rosnącym stopniu efektem poszukiwania legitymizacji wewnętrznej.

Paradoksalnie, ostra reakcja na postęпки Rosji jest w pewnej mierze na rękę Kremlowi. Wzrost napięcia zmusza Zachód do poważniejszego traktowania Rosji, zapewniając jej status, jakiego pożąda. Potwierdza to opowieści Kremla o wrogim świecie i jest pretekstem tłumaczącym na użytek wewnętrzny zwrot ku militarystyce.

Jednak koszty godzenia się na wykroczenia Rosji będą rosły w miarę, jak strategia wewnętrzna będzie zmuszała ją do wysuwania wobec sąsiadów żądań dalej idących niż wynikałoby to z jakiegokolwiek normalnego rozumienia interesu narodowego. Rosja rozumie jednak ryzyko prowokowania zbyt wielu konfliktów w swoim otoczeniu i koszty wojen dywersyjnych, nawet w małej i średniej skali. Skuteczna riposta może sprawić, że szybka interwencja wyda się jej bardziej ryzykowna, ale Europa musi pamiętać o groźbie błędnego koła eskalacji.

Mimo – albo z powodu – wzajemnej wrogości ważny będzie dialog i polityczne kontakty z Moskwą. W pewnych kwestiach interesy Rosji i Europy są zbieżne i współpraca jest możliwa. Jest też otwarte pole do współpracy w kwestiach technicznych, ale biurokratyczne łamańce nie

usuną w magiczny sposób fundamentalnych różnic między Europą a Rosją.

Ważna jest też forma. Dialog nie może sprowadzać się do powtarzania oficjalnego stanowiska stron – obu stron. Musi opierać się na wspólnym rozumieniu faktów, na przykład takich, jak obecność rosyjskich wojsk na Ukrainie. Bez zgody co do elementarnych faktów nie jest możliwy sensowny dialog. Dialog nie jest także „normalnym biznesem”. Wykroczenia Rosji na Ukrainie były zbyt poważne, by Europa mogła je, choćby milcząco, zaakceptować lub zignorować. Dlatego trzeba twardo uzależnić powrót Rosji do najważniejszych gremiów takich, jak G7, od kroków, jakie musi ona podjąć w tym celu na Ukrainie. Rezygnując z tych warunków nagrodzilibyśmy ją za występki.

Po drugie Zachód powinien traktować poważnie suwerenność krajów sąsiedztwa. To, że nie umiał się na to zdobyć, doprowadziło do obecnego impasu. Europa musi pomóc Białorusi, Armenii i Azerbejdżanowi zdywersyfikować opcje bezpieczeństwa. Jednak poważne traktowanie suwerenności nie jest też łatwe dla elit rządzących tych krajów. Europa winna doradzić przywódcom Ukrainy i Mołdawii, a w jakiejś mierze także Gruzji, by traktowali poważnie suwerenność państw, które nie są agencją promocyjną ich firm.

### *1. Przeciwdziałajmy wojnom dywersyjnym*

Zachód może skuteczniej obnażać dywersyjną taktykę Rosji. Rządy winny otwarcie przeciwstawiać się próbom Rosji instrumentalizowania i wszczynanych wojen, a także sprzedawania nieprawdziwych, pełnych hipokryzji mitów. Problem wojen dywersyjnych polega na tym, że ich głównym motorem nie są czynniki geopolityczne tylko wewnętrzne, na które outsiderzy mają znikomą wpływ. Europa ma niewielki wpływ na przyczyny gospodarczych bolączek Rosji, jak niskie ceny ropy czy strukturalna słabość rosyjskiej gospodarki. Zachód próbował już, zwykle bez powodzenia, wspierać ekonomiczną modernizację Rosji. Skuteczny projekt modernizacyjny musi być jednak rodzimej proweniencji, wspierany przez rodzime a nie zewnętrzne siły.

O sankcjach przeciw Rosji decydują Europa i USA. Lecz nawet po ich zniesieniu Rosja będzie i tak dążyła do rozciągnięcia swoich wpływów na sąsiadów. Zniesienie sankcji albo groźba nałożenia nowych otworzy szerokie pole do eskalacji działań militarnych na Ukrainie i sprawi, że Rosja straci wszelką chęć, by wdrażać Porozumienie Mińskie.

Sankcje, aby miały sens, muszą być dla Rosji naprawdę kosztowne, ale nie powinny rujnować jej gospodarki, doprowadziłyby to bowiem do wysoce nieprzewidywalnej, wybuchowej sytuacji, w której Moskwa poczułaby silniejszą pokusę odwołania się do siły w dywersyjnych celach. Europa powinna utrzymywać sankcje dopóty, dopóki nie zostanie wdrożone Porozumienie Mińskie, ale zadbać też o to, aby były one dobrze wymierzone – ani za ostre, żeby nie doprowadzić Rosji do skrajności, ani za miękkie, żeby można je było zignorować.

### *2. Odstraszymy rosyjskiego agresora*

Rosnąca gotowość Rosji użycia sił zbrojnych sprawia, że zyskuje na znaczeniu potencjał odstraszący Europy. Chodzi nie tylko o wzmocnienie militarnej obecności NATO na wschodniej flance, ale także uodpornienie Europy na hybrydowe zagrożenia. Celem byłoby zademonstrowanie wiarygodnego potencjału obronnego i uniemożliwienie Moskwie organizowania tanich hybrydowych operacji. Priorytetem obronnym powinny być kraje najbardziej narażone, w tym kraje bałtyckie. Narażone są też Bałkany. Europa stoi więc w obliczu klasycznego dylematu. Jeśli zacznie rozbudowywać potencjał obronny, Rosja uzna to za akt wrogości i zacznie w odpowiedzi zwiększać własny potencjał. Jest to właściwie nieuniknione, bo Rosja tak czy inaczej zinterpretuje wszelkie działania defensywne jako ofensywne. Jeśli jednak Europa nie rozbuduje swoich sił, będzie bezbronna.

Moskwa używa siły w sposób ryzykowny i rozrzutny, mogący łatwo obrócić się przeciw niej, jak w Donbasie, gdzie Rosjanie źle przewidzieli reakcje miejscowej ludności i teraz ugrzęźli bez rozsądnej strategii wyjścia. Europie zależy na tym, żeby po donbaskiej awanturze Moskwa zrozumiała, że siła nie popłaca. Także dlatego trzeba utrzymać sankcje dopóki nie zostanie wcielone w życie Porozumienie Mińskie.

Utrzymanie otwartych kanałów komunikacji z Moskwą jest jednak konieczne dla uniknięcia śmiertelnej pomyłki prowadzącej do eskalacji napięć i wybuchu wojny. Mało jest szans na znalezienie płaszczyzny porozumienia w głównych kwestiach, ale wszyscy wolelibyśmy uniknąć sytuacji przypadkowych. Kontakty na szczeblach militarno-militarnych lub polityczno-militarnych, jak Rada NATO-Rosja, zyskują na ważności jako sposób unikania przypadkowej eskalacji zdarzeń, która wymyka się spod kontroli. Wniosą element przewidywalności do skrajnie nieprzewidywalnej sytuacji.

### *3. Przewidywalność i współlistnienie na Wschodzie*

Obszar wschodniego sąsiedztwa pozostanie głównym wyznacznikiem relacji europejsko-rosyjskich. Tam właśnie manifestują się najwyraźniej fundamentalne różnice między oboma mocarstwami.

Dla Europy wyzwaniem jest Rosja, która używając twardej siły chce zdominować swoje sąsiedztwo. Jednak działania Rosji okazywały się często przeciwnie skuteczne, zwłaszcza na Ukrainie i w Gruzji, bo spychały je z orbity Moskwy. Europa powinna lepiej chronić te kraje przed naciskami i ingerencją zewnętrzną. Rosja będzie nadal wykorzystywać zamrożone konflikty, by oddziaływać na sąsiadów. Europa powinna ograniczać destabilizujące skutki szarej strefy, ale rozumieć też, że żadne pokojowe wysiłki nie rozwiążą konfliktu dopóki nie będzie tego chciała Rosja – choć mogą zapobiec wznowieniu walk.

Pokojowe współistnienie z Rosją to najlepsze, na co można liczyć, zważywszy niemożliwe do pogodzenia różnice w kwestii naszego sąsiedztwa. Europa powinna zgodzić się na to, że nie zgadza się z Rosją i skupić się na sposobach wprowadzenia elementu przewidywalności do naszych stosunków.

#### *4. Wspierajmy reformy we wschodnim sąsiedztwie*

Podsumowując, największym problemem Ukrainy, Gruzji i Mołdawii nie będzie Rosja, tylko przeprowadzenie reform. Ich europejska trajektoria nie jest oczywista. UE powinna wspierać jak najmocniej te kraje i ich proeuropejskie rządy. Wspieranie ich reform przyniesie stabilizację i dobrobyt całemu regionowi, co ostatecznie wyjdzie na dobre Rosji. Jednak UE musi szczerze i bez ogródek przedstawić warunki, od których uzależnia swoje wsparcie. Kryzys tłący się w Mołdawii od 2013 roku pokazuje, czym grozi wspieranie za wszelką cenę rządu rzekomo proeuropejskiego i polityki kompromitującej ideę europejskości w oczach wielu Mołdawian.

UE jest w średniej skali czasowej poza zasięgiem dla większości tych krajów, jednak Unia powinna pomyśleć o wzmocnieniu i rozszerzeniu Układu Stowarzyszeniowego z myślą o bliższej integracji regionu ze strukturami europejskimi. Obecne kwoty eksportowe, zwłaszcza na towary rolne, sprawiły, że bilans handlowy Ukrainy z UE pogorszył się odkąd w styczniu 2016 weszły w życie ukraińsko-unijne porozumienia handlowe. Ukraina dysponuje tanią i geograficznie dostępną siłą roboczą, a UE winna naciskać na władze, by bardziej wspierały rządy prawa i pozwoliły bezpośrednim inwestycjom zagranicznym obejść ten problem.

#### *5. Pomóżmy krajom sąsiedztwa wschodniego, które trwają w zawieszeniu*

Zdolność Europy wspierania reform w Armenii, Azerbejdżanie i na Białorusi jest ograniczona, jednak Europa winna być przygotowana na udzielenie wsparcia i ściślejsze stowarzyszenie w sytuacji, w której kraje te zaczną wdrażać niezbędne reformy. Zarazem Europa powinna zaoferować tym krajom dyplomatyczne wsparcie, ułatwiając im suwerenne decydowanie o bezpieczeństwie i politycznych aliansach.

Niewykluczone, że dojdzie do eskalacji konfliktu i impas w Górskim Karabachu rozgorzeje i przerodzi się w ormiańsko-azerską wojnę, która zdestabilizuje region i Europę. UE powinna odegrać poważniejszą rolę w rozwiązywaniu tego konfliktu, na przykład współprzewodnicząc Grupie Mińskiej. Przyszłość, którą tu zarysowaliśmy jest ponura, ale nie zdeterminowana. Obecne decyzje Europy wpłyną na jej relacje z Rosją i przyszłość sąsiedztwa wschodniego w tej i następnych dekadach. Postępowanie Rosji nie jest niezależne od wyborów i działań Zachodu.

Europa musi wychodzić z założenia, że jej stosunki z Rosją będą na dłuższą metę antagonistyczne. Z jednej strony

winna śledzić pilnie sytuację i wykrywać pułapki wiodące do dalszego zaostrzenia konfliktu. Z drugiej strony musi pociągać za wszystkie możliwe sznurki, by osłabić efekt rosyjskich prowokacji.

## O autorach

*Fredrik Wesslau* jest dyrektorem Programu Wider Europe oraz senior policy fellow w ECFR. W swojej karierze pracował dla UE, OBWE oraz ONZ zajmując się kwestiami dotyczącymi konfliktów oraz zarządzania kryzysowego na terenie Bałkanów, Kaukazu Południowego i Afryki Wschodniej. Pracował także jako dziennikarz i jest autorem książki *The Political Adviser's Handbook* (FBA, 2013). Jego ostatnia publikacja dla ECFR nosi tytuł „Powrót do niestabilności: Jak migracje i polityka wielkich mocarstw zagraża Bałkanom Zachodnim” („Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans”) (2016, współautor).

*Andrew Wilson* jest senior policy fellow w ECFR. Jest także profesorem wykładającym studia nad Ukrainą w Szkole Studiów Słowiańskich oraz Wschodnioeuropejskich (School of Slavonic and East European Studies – SSEES) na University College London. Autor wielu książek, w tym: *Ukraine Crisis: What it Means for the West* (Yale Books, 2014) oraz *The Ukrainians: Unexpected Nation* (Yale Books, expanded 4th ed., 2015). W ECFR wydał między innymi następujące publikacje: „Survival najbogatszych: Jak oligarchowie blokują reformy na Ukrainie” („Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine”) (2016) oraz „Co myśli Ukraina?” („What does Ukraine Think”) (2015).

## Podziękowania

Autorzy chcą podziękować Gustavovi Gresselowi, Manuelowi Lafont Rapnouil, Kadri Liik, Nicu Popescu, Sophii Pugsley oraz Jeremy’emu Shapiro za ich komentarze i uwagi, Martinowi Piochowi oraz Georgowi Tsvetanskiemu, za ich cenną pomoc badawczą, a także zespołowi redakcyjnemu ECFR, w szczególności Hannah Stone i Garethowi Daviesowi. Przedstawione poglądy w publikacji należą wyłącznie do autorów.

Na język polski przełożył Sergiusz Kowalski.

## ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR May 2016

ISBN: 978-1-910118-76-4

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),  
7th Floor, Kings Buildings,  
16 Smith Square, London,  
SW1p 3HQ, United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)