

Rocznik
Instytutu Europy
Środkowo-Wschodniej

Rok 8 (2010)
Zeszyt 3



Rada Naukowa
„Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”

Stanisław Bielerń (Warszawa), Teresa Chynczewska-Hennel (Warszawa),
Jarosław Isajewycz (Lwów), Adolf Juzwenko (Wrocław), Jūratė Kiaupienė (Wilno),
Gerard Labuda (Poznań), Jan Malicki (Warszawa),
Andrzej Nowak (Kraków), Marek Pietraś (Lublin),
Adam Daniel Rotfeld (Warszawa), Wojciech Sadurski (Sydney),
Henryk Samsonowicz (Warszawa),
Andrzej Sulima Kamiński (Georgetown–Warszawa),
Henryk Szlajfer (Warszawa), Piotr S. Wandycz (New Haven),
Stanisław Wójcik (Lublin), Jerzy Wyrozumski (Kraków), Jan Zielonka (Oxford)

Kolegium Redakcyjne
„Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”

Jerzy Kłoczowski (redaktor naczelny),
Andrzej Gil (zastępca redaktora naczelnego),
Mirosław Filipowicz,
Tomasz Kapuśniak,
Hubert Łaskiewicz,
Grzegorz Głuch,
Anna Paprocka (sekretarz redakcji)

Rocznik
Instytutu Europy
Środkowo-Wschodniej

Rok 8 (2010)
Zeszyt 3

UE–USA–NATO a Federacja Rosyjska

Redakcja
Tomasz Kapuśniak

IEŚW
INSTYTUT EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ
Lublin 2010

Recenzent dr hab. Włodzimierz Osadczy, Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II

**Projekt okładki
i opracowanie graficzne** Amadeusz Targoński
www.targonski.pl

Korekta Anna Paprocka, Agnieszka Słowik

Skład Maria Juran

Fotografia na okładce i stronach tytułowych:
© [http://www.nato.int/cps/en/SID-6DC384F2-19443293/
natolive/photos_62582.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-6DC384F2-19443293/natolive/photos_62582.htm)

Wydanie publikacji zostało sfinansowane
przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Opinie wyrażone w publikacji prezentują wyłącznie poglądy
autorów i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

© Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010

ISSN 1732-1395

Wydawca Instytut Europy Środkowo-Wschodniej
ul. Niecała 5, 20-080 Lublin
tel. (48) 81 534 63 95
e-mail: wydawnictwo@iesw.lublin.pl
www.iesw.lublin.pl

Drukarnia Akapit
www.akapit.biz

Spis treści

Tomasz Kapuśniak <i>Wprowadzenie</i>	7
--	---

Artykuły

Tomasz Kapuśniak, Tomasz Olejarz <i>Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska</i>	13
<i>The Eastern Partnership in the context of relations between the European Union and the Russian Federation</i>	
Katarzyna Pisarska <i>Polityka Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej przed i po 2004 roku: czynniki zmian i kierunki ewolucji</i>	31
<i>The European Union's policy towards the Russian Federation before and after the 2004 enlargement: factors of change and directions of the evolution</i>	
Piotr Ostaszewski <i>Między Unią Europejską a Rosją: dylemat tranzytu gazowego Ukrainy</i>	51
<i>Between Russia and the European Union: the Ukrainian dilemma of natural gas transit</i>	
Marcin Kaczmarski <i>Rosja i Unia Europejska w globalnej społeczności międzynarodowej – przypadek kryzysów międzynarodowych</i>	63
<i>Russia and the European Union in global international society – the case of international crises</i>	
Marek Czajkowski <i>Stosunki strategiczne USA–Rosja: główne aspekty z perspektywy europejskiej</i>	79
<i>The main issues in US–Russian strategic relations: the European perspective</i>	
Dominik P. Jankowski, Tomasz K. Kowalik <i>Stosunki NATO–Rosja w nowym międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa</i>	101
<i>NATO–Russia relations in the new international security environment</i>	

Recenzje

- Bartosz Jóźwik**
Recenzja książki: *Rosja. Ambicje i możliwości w XXI wieku*,
Kazimierz A. Kłosiński (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, ss. 368 121
- Dominik P. Jankowski**
Kolejny geopolityczny „hot spot”. Recenzja książki: *Unia Europejska
i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Tomasz Kapuśniak (red.),
Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, ss. 72 125

Sprawozdania

- Tomasz Kapuśniak**
Seminarium naukowe „Ukraina w optyce Europy Środkowej”
(Lublin, 25 maja 2010) 131
- Tomasz Kapuśniak**
*Międzynarodowa konferencja naukowa „Wspólnota Niepodległych Państw:
fragmegracja – bezpieczeństwo – konflikty etniczne”* (Lublin, 26 października 2010) 135
- Tomasz Kapuśniak**
*Seminarium naukowe „Grecja doby kryzysu: implikacje wewnętrzne
i międzynarodowe”* (Lublin, 27 października 2010) 139



Wprowadzenie

Tegoroczny – ósmy – tom „Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” (zeszyt 3) poświęcony został szeroko rozumianym relacjom pomiędzy Zachodem (Unia Europejska, Stany Zjednoczone Ameryki oraz NATO) a Federacją Rosyjską. Uzasadnieniem takiego wyboru tematu są zarówno zmiany zachodzące w ostatnich latach na scenie politycznej Federacji Rosyjskiej, jak również konieczność adaptacji NATO do nowych wyzwań i zagrożeń XXI wieku, poszukiwanie przez Stany Zjednoczone swojego miejsca w coraz bardziej komplikującej się strukturze stosunków międzynarodowych oraz modyfikacje dokonujące się w ramach struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej. Szczególnie dotyczy to zmian wynikających z obowiązującego od 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony – wprowadzającego wiele przekształceń systemowych. Traktat ten czyni z Unii Europejskiej jednolitą organizację międzynarodową, nadaje jej podmiotowość prawną, a także likwiduje jej tzw. strukturę filarową, mimo że poza nią pozostaje Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Pomimo tych zmian Unia Europejska nadal jest politycznym karłem w kwestii wspólnej polityki zewnętrznej – w tym wobec Rosji. Rodzi się fundamentalne pytanie: czy Unia Europejska będzie przemawiała jednym głosem i zajmowała wspólne stanowisko jako aktor na arenie międzynarodowej, w tym właśnie w stosunku do Rosji, czy też nadal – pomimo tworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – będzie politycznie niesamodzielna, a związki z Federacją Rosyjską będą *de facto* relacjami na linii Niemcy–Rosja, Francja–Rosja, Włochy–Rosja itd. Unia Europejska nie powinna pozwalać na podpisywanie przez poszczególne państwa członkowskie uprzywilejowanych porozumień z Kremlm, gdyż godzą one bezpośrednio w jej solidarność i osłabiają siłę politycznego oddziaływania

Unii Europejskiej na zewnątrz. Im silniejsza będzie Unia Europejska jako całość, tym lepsze będą jej relacje z ważnymi aktorami na scenie międzynarodowej. Poszukując nowego modelu strategicznych stosunków pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską, mówi się o Partnerstwie na rzecz Modernizacji, które ma zachęcić Rosję do przyspieszenia procesów transformacyjnych. Problem polega na tym, że inaczej kwestię przemian rozumieją decydenci z Brukseli, a inaczej z Moskwy, którzy w sposób instrumentalny chcą traktować postulowaną przez Unię Europejską modernizację.

Nie bez znaczenia dla stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska jest również rywalizacja o „wspólne niestabilne sąsiedztwo”, czyli o obszar Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Zainaugurowana przez stronę unijną w maju 2009 roku inicjatywa Partnerstwa Wschodniego jest projektem długoterminowym, który ma się przyczyniać do zacieśniania politycznych i ekonomicznych relacji pomiędzy Unią Europejską a Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Nie zmienia to faktu, że dość często Partnerstwo Wschodnie postrzegane jest przez stronę rosyjską jako próba rywalizacji o wspólne sąsiedztwo. Zmiany na linii Unia Europejska–Federacja Rosyjska, jakie dokonały się w latach 2004-2010, po części wynikają z rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, ale również z dążenia nowo przyjętych wówczas państw z Europy Środkowej do wypracowania wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec Rosji. Partnerstwo Wschodnie zostało zgłoszone przez Polskę (oraz Szwecję) właśnie w celu zmiany i pogłębienia dotychczasowych relacji pomiędzy Unią Europejską a sześcioma partnerami wschodnimi.

Kolejne wyzwanie odnoszące się do relacji Zachodu z Rosją wiąże się z kwestiami bezpieczeństwa, w tym również energetycznego. Zauważalna stała się w ostatnim czasie debata na temat nowej architektury bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Z jednej strony widoczne jest zdecydowane stanowisko większości państw europejskich (zwłaszcza państw Europy Środkowej) sugerujące konieczność utrzymania *status quo*, czyli obecnej architektury bezpieczeństwa, w której organizacje odpowiadające za bezpieczeństwo mimo że są niezależne, to jednak współpracują ze sobą. Z drugiej natomiast strony pojawiają się propozycje dotyczące modyfikacji tej architektury – postulowane w większości przez ośrodek decyzyjny na Kremlu i rosyjskich intelektualistów, którzy wskazują na konieczność stwo-

rzenia nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego z udziałem Federacji Rosyjskiej. Warto dodać, że malejąca skłonność Stanów Zjednoczonych do angażowania się w kwestie bezpieczeństwa europejskiego również przyczynia się do podnoszenia problemu przyszłego kształtu europejskiego bezpieczeństwa.

Problem bezpieczeństwa energetycznego odnosi się m.in. do prób tworzenia wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Kwestie energetyczne wskazują na znaczenie państw tranzytowych (jak Ukraina), ich potencjału i możliwości oddziaływania na sytuację w regionie. Im szybciej uda się stworzyć wspólną politykę energetyczną Unii Europejskiej (pierwszym krokiem mogą być „interkonektory”), tym wcześniej struktura ta stanie się mniej zależna i podatna w kwestii wykorzystywania spraw energetycznych jako narzędzia służącego realizacji interesów aktorów trzecich (np. przez Rosję).

„Reset” w stosunku Stanów Zjednoczonych do Rosji, od momentu dojścia do władzy Baracka Obamy, jest konsekwencją redefinicji strategicznych priorytetów oraz wzrastającego pragmatyzmu Waszyngtonu we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Osłabienie ich hegemonii Moskwa usiłuje wykorzystać do odepchnięcia Stanów Zjednoczonych i NATO od granic rosyjskich i obszaru poradzieckiego. Celem strategicznym Federacji Rosyjskiej jest również osłabienie więzi transatlantycznych. Dla zbudowania wzajemnego zaufania, oprócz „resetu” w relacjach Stanów Zjednoczonych z Rosją powinno się dokonać również „resetu” na linii NATO–Rosja. W ten sposób przy zachowaniu aktualnie funkcjonujących instytucji można by podjąć konstruktywne negocjacje na temat rosyjskich oczekiwań względem nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa. Dotyczące tej kwestii postulaty polityków z Kremla spotykają się z przychylnym przyjęciem głównie ze strony decydentów francuskich i niemieckich. Potwierdził to szczyt w Deauville we Francji (18-19 października 2010), podczas którego doszło do spotkania przywódców z Rosji, Niemiec i Francji. Miało ono miejsce w tym samym czasie, kiedy trwały prace nad projektem nowej koncepcji strategicznej NATO i zbliżającego się szczytu NATO w Lizbonie, zaplanowanego na 19-20 listopada 2010 roku, w czasie którego ma ona zostać przyjęta. Krytyków spotkań tego rodzaju możemy podzielić na dwie grupy. Jedni podkreślają, że poprzez tego typu inicjatywy osłabieniu ulega solidarność euroatlantycka i że próby porozumiewania się z Rosją na zasadach bilateralnych, z pominięciem interesów takich organi-

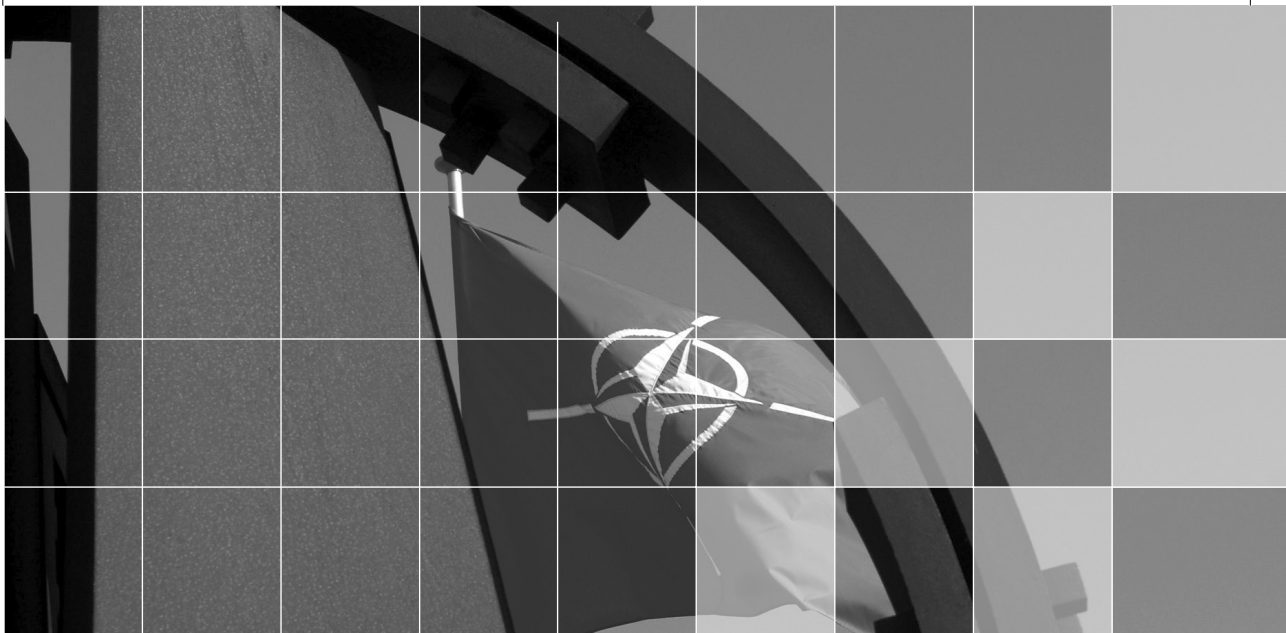
zacji jak NATO czy Unia Europejska, nie służą tym strukturom jako całościom. Drudzy są zdania, że idea samych spotkań jest słuszna, lecz niewłaściwy jest dobór partnerów. Powinni w nich uczestniczyć przedstawiciele Unii Europejskiej, Federacji Rosyjskiej oraz Turcji – państwa którego znaczenie w układzie sił w regionie (a szerzej – na arenie międzynarodowej) sukcesywnie wzrasta.

Podsumowując, relacje Zachodu z Federacją Rosyjską opierają się, z jednej strony, na kooperacji (np. w kwestiach nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, zakończenia operacji w Afganistanie, rozwiązania kryzysu wokół programu nuklearnego Iranu), z drugiej, na konfrontacji (obszar poradziecki i utrzymanie stref wpływów, przeciwdziałanie Rosji rozszerzeniu NATO na Wschód, „wojny gazowe” Rosji, konflikt zbrojny Rosji z Gruzją w 2008 roku, budowa amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej itd.). Nie zmienia to faktu, że w interesie Zachodu leży europeizacja (okcydentalizacja) Rosji. Jednak aby ten cel został zrealizowany, potrzebne są zaangażowanie i skłonność do modernizacji ze strony samej Moskwy. Muszą to być przy tym przemiany w rozumieniu zachodnioeuropejskim, nie zaś rosyjskim. Jeżeli Federacja Rosyjska chce uczestniczyć w tworzącej się nowej strukturze stosunków międzynarodowych oraz jeśli pragnie nadrobić stracony czas (zapóźnienie technologiczne czy nawet cywilizacyjne) w stosunku do najbardziej rozwiniętych państw Zachodu i świata, musi podając trud transformacji, który ostatecznie będzie korzystny dla niej samej i dla jej stosunków z Zachodem, a szerzej ze światem.

W niniejszym tomie – oprócz zbioru artykułów odnoszących się do szeroko rozumianych relacji na linii Zachód–Rosja – umieszczono również recenzje pozycji książkowych dotyczących problematyki Europy Środkowo-Wschodniej oraz sprawozdania z konferencji będących owocem działalności naukowej Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej.

Przedkładając tom „Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” (zeszyt 3) za 2010 rok, składamy podziękowania wszystkim autorom za ich teksty. Wyrażamy też nadzieję, że niniejsze wydanie spotka się z przychylnym przyjęciem czytelników i zainteresuje ich podejmowaną w poszczególnych studiach problematyką.

Tomasz Kapuśniak



Artykuły





Tomasz Kapuśniak, Tomasz Olejarz

Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska – Federacja Rosyjska

The Eastern Partnership in the context of relations between the European Union and the Russian Federation

Abstract: The purpose of this article is to analyse the Eastern Partnership in the context of relations between the European Union and the Russian Federation. This article touches the main problems threatening the political stability and security in those mutual relations. The Eastern Partnership assumes creating forms of regional cooperation of the EU member states with its eastern neighbourhoods such as Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine, and conditionally, after introducing democratic changes – with Belarus. It is important to point out that the initiative does not include Russia. The Eastern Partnership is going to be based on already existing European Neighbourhood Policy. The Eastern Dimension is slowly becoming a steady and clear aspect of the EU's Neighbourhood Policy. So far, the ENP is addressed to a diverse group of countries from the Mediterranean and Eastern Europe, however the recent French initiatives of the Union for the Mediterranean and Polish-Swedish Eastern Partnership result in the change of the past idea of the EU's relations with its partners. Nevertheless, the question as for the efficiency of the projects and their realisation remains unsolved. The efficiency of the implementation of these projects depends on the number of the EU member states which approve them.

1. Charakter podmiotów i specyfika relacji

1. Unia Europejska–Federacja Rosyjska

1.1. Pozycja i role Unii Europejskiej

Unia Europejska – choć jej status prawnopolityczny bywa różnie oceniany – funkcjonuje w stosunkach wielostronnych jako uczestnik i podmiot mający określone atrybuty, które sprawiają, że nie jest ona jedynie „statystą”, lecz także aktywnym aktorem środowiska poliarchicznego. Aby zatem uchwycić jej podmiotowość w stosunkach międzynarodowych, należy scharakteryzować nie tylko normatywne aspekty jej statusu, ale również rzeczywiste cechy uwidaczniające się w jej funkcjonowaniu w relacjach zewnętrznych. Oznacza to, że przedmiotem takiej charakterystyki powinny być przede wszystkim tzw. działania międzynarodowe podejmowane przez UE, które z kolei można opisać poprzez analizę konkretnych zachowań i treści ról realizowanych przez Wspólnotę w środowisku międzynarodowym¹.

Bezspornie UE pozostaje aktywnym podmiotem stosunków międzynarodowych, nade wszystko za pośrednictwem działalności podejmowanej przez własne organy wewnętrzne i przedstawicielstwa zagraniczne. Potwierdzenie tejże podmiotowości stanowi treść ról realizowanych przez Wspólnotę w stosunkach z innymi uczestnikami środowiska międzynarodowego. I tak, w płaszczyźnie tychże stosunków UE odgrywa następujące role międzynarodowe: 1) lidera zrównoważonego rozwoju gospodarczego; 2) wzorca pomysłnej i kompleksowej integracji ponadregionalnej; 3) najpoważniejszego udziałowca w handlu światowym; 4) dostawcy największej pomocy rozwojowej i donatora pomocy humanitarnej. Dodatkowo należy zauważyć, iż role te wynikają bezpośrednio z rosnącej pozycji ekonomicznej i politycznej UE w stosunkach międzynarodowych, jak również posiadają istotne znaczenie dla wzmacniania innych ról wykonywanych przez Wspólnotę w jej środowisku zewnętrznym. W tym kontekście warto zauważyć, że – w ramach projektowanego i realizowanego przez UE instrumentu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Wspólnota wypełnia w stosunkach ze-

1 R. Zięba, *Unia Europejska*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, M. Pietraś (red.), Lublin 2006, s. 120.

wewnętrznych także określone funkcje, jak np.: 1) ochrony określonych wartości, interesów i bezpieczeństwa wewnętrznego Wspólnoty; 2) umacniania pokoju i bezpieczeństwa w skali globalnej; 3) promowania współpracy międzynarodowej, demokracji i praw człowieka w środowisku międzynarodowym².

W politycznej pragmatyce funkcjonowania UE, w poszczególnych zakresach jej aktywności zauważalne pozostają pewne wiodące problemy i kierunki jej działalności międzynarodowej. Należą do nich m.in. inicjatywy partnerstwa transatlantyckiego, partnerstwa strategicznego UE z regionami śródziemnomorskim i bliskowschodnim, a także Partnerstwa Wschodniego. Intensywność i dynamika takich oddziaływań międzynarodowych sprawia, iż z jednej strony niepominiernie rośnie pozycja i znaczenie samej Wspólnoty, z drugiej zaś wzrasta i dynamizuje się zainteresowanie współpracą z UE ze strony podmiotów środowiska zewnętrznego, do których należy również Federacja Rosyjska. Dodatkowo, Wspólnota poszerzając i pogłębiając procesy integracji europejskiej *ad extra* i *ad intra*, zwiększa swoje zainteresowanie środowiskiem poliarchicznym, stając się tym samym coraz poważniejszym aktorem politycznomiędzynarodowym. W podejmowanych działaniach międzynarodowych Wspólnota skutecznie łączy środki dyplomatyczne, doradztwo polityczne i działalność humanitarną, zaś koncyliacyjność i kompromisowość tychże działań UE skutkuje życzliwą percepcją i współpracą ze strony innych aktorów polityki światowej³.

Reasumując, należy stwierdzić, iż UE pozostaje współcześnie unikalną wspólnotą międzynarodową, tworzącą regionalne ugrupowanie o najbardziej zaawansowanych na świecie procesach integracyjnych. Dodatkowo jawi się jako największa wspólnota łącząca cechy rozwiniętej organizacji międzynarodowej oraz federalnej struktury państwa związkowego. Ponadto, dysponuje coraz wyraźniejszymi atrybutami i kompetencjami właściwymi dla aktorów globalnych, posiłkując się przy tym instrumentami specyficznymi dla tego typu działań. Opisywany przestrzenny zakres ról międzynarodowych realizowanych przez UE na świecie zdecydowanie te jej cechy potwierdza.

2 Tamże, s. 123-137.

3 Tamże.

1.2. Status i zakres działań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej

Analiza statusu i roli FR w stosunkach międzynarodowych nie byłaby z pewnością kompletna i całościowa, gdyby abstrahowała od rozważań na temat pozycji, jaką zajmuje to państwo w środowisku poliarchicznym. FR jako niepodległe państwo i podmiot pojawiła się na scenie politycznej po rozpadzie ZSRR, który w sensie prawnoustrojowym, państwowym oraz geopolitycznym dokonał się w grudniu 1991 roku. Bezspornie rozpad ten wyraźnie osłabił pozycję międzynarodową FR i stał się przyczyną zmian w stosunku do państw, narodów i organizacji stanowiących elementy konstytutywne dawnego imperium sowieckiego, jak również pozostających w najbliższym otoczeniu. W wymiarze geopolitycznym wykreowany został zatem nowy układ sił, skutkujący równoległą redefinicją położenia geostrategicznego FR (pozycja Rosji uległa tzw. redukcji przestrzennej)⁴.

W wymiarze regionalnym Rosja utraciła nade wszystko „przyczółki” w Europie Środkowo-Wschodniej, przez co *de facto* pojawiły się w bezpośrednim sąsiedztwie FR państwa (podmioty), które w płaszczyźnie deklaratywnej aspirują do odgrywania roli mocarstwowej o charakterze subregionalnym i interesach kolidujących z interesami FR. *A contrario*, dążenia podejmowane ze strony Rosji – przejawiające się choćby w próbach konsolidacji instytucjonalnej WNP – postrzegane są przez uczestników środowiska międzynarodowego jako jednoznaczna próba rewitalizacji dawnego obszaru buforowego Rosji w tej części globu⁵.

Pomimo opisywanych, znaczących ubytków terytorialnych, FR nadal jest największym pod względem zajmowanej powierzchni państwem świata, którego położenie geopolityczne odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu założeń jego polityki zewnętrznej. Pomimo

4 K. Łastawski, *Kształtowanie się nowej tożsamości rosyjskiej polityki zagranicznej*, w: *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, S. Bieliń (red.), Warszawa 1999, s. 97; także: S. Bieliń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006.

5 Por. T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008, s. 105-124; A. Z. Kamiński, L. Kościuk, *Rozpad ZSRR a bezpieczeństwo Europy Środkowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1993, nr 1, s. 29 i n.; także: M. Raś, *Postrzeżenie regionu czarnomorskiego przez Rosję*, w: *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, T. Kapuśniak (red.), Lublin 2010, s. 49 i n.; T. Kapuśniak, *Ewolucja polityki Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, Białorusi i Mołdawii*, w: *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś (red.), Lublin 2009, s. 185-202.

osłabienia międzynarodowej pozycji i eskalacji wewnętrznych kryzysów, FR pozostaje niezmiennie ważnym graczem geostrategicznym i geopolitycznym. Artykułuje ona ambitne cele polityczne, zaś przewodni motyw jej aktywności w środowisku międzynarodowym nadal stanowi imperatyw odzyskania utraconej pozycji mocarstwowej. W praktyce oznacza to konsekwentne dążenie Rosji do politycznego zrównania swojego statusu i rangi w stosunkach z dominującymi potęgami globalnymi: USA, UE i Chinami.

Ambitne cele odzyskania pozycji mocarstwa globalnego posiadają swoje implikacje także dla polityki europejskiej Rosji. W kolejnych propozycjach ułożenia nowych stosunków w Europie dwa elementy w opinii Rosji pozostają niezmiennie: FR musi zajmować pozycję analogiczną do statusu UE oraz powinna posiadać prawo wglądu w najważniejsze decyzje polityczne podejmowane na Starym Kontynencie. W tym kontekście w literaturze przedmiotu dokonuje się dychotomicznego podziału celów strategicznych FR w stosunkach z obszarami tzw. „bliskiej” oraz „dalekiej zagranicy”.

I tak na przykład, do najważniejszych celów strategicznych FR w odniesieniu do tzw. „bliskiej zagranicy” należą: przekształcenie WNP w strukturę państwową o charakterze federacyjnym z własnymi organami ustawodawczymi i wykonawczymi; stworzenie jednolitego organizmu gospodarczego na obszarze byłego ZSRR; zachowanie wspólnoty przestrzeni obronnej, stworzenie systemu bezpieczeństwa, a w perspektywie utworzenie jednolitych sił zbrojnych; zachowanie spójnej przestrzeni kulturowo-cywilizacyjnej z podkreśleniem szczególnego znaczenia języka rosyjskiego; zapewnienie Rosji roli hegemonu oraz obrońcy regionu; zagwarantowanie Rosji monopolu na posiadanie broni jądrowej w tym regionie i zwiększenie jej obronności wojskowej; efektywna ochrona praw ludności rosyjskojęzycznej na obszarze byłego ZSRR; kontrolowanie wydobycia i transportu surowców strategicznych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego; przeciwdziałanie wpływom innych państw na obszarze poradzieckim⁶.

6 Por. A. Kozyriew, *Demokratyczna transformacja*, Warszawa 1995, s. 79-99, 127-159; B. Rychłowski, *Rosja i WNP – między przeszłością a przyszłością*, „Studia i Materiały PISM”, z. 69, Warszawa 1993; G. Siemon, *Rosja – hegemon w Eurazji?*, „Eurazja”, 1994, nr 3/4, s. 110-120; T. Kapuśniak, D. Mierzejewski, J. Zajączkowski, *Strategiczny trójkąt Rosja-Chiny-Indie: szanse i wyzwania w XXI wieku*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 5, Lublin–Łódź–Warszawa 2009.

W strukturze celów strategicznych Rosji ukierunkowanych wobec tzw. „dalekiej zagranicy” wyróżnia się najczęściej: rozwój partnerskich stosunków z Zachodem, przy jednoczesnej konsekwentnej i stanowczej afirmacji własnych interesów; globalne partnerstwo strategiczne z USA i UE oraz podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo w skali globalnej; włączenie się na równoprawnych zasadach do czołowych struktur politycznych i gospodarczych świata; przeciwdziałanie nadmiernym wpływom Niemiec w Europie, Chin i Japonii w regionie Azji i Pacyfiku; zniesienie barier w handlu i przepływie technologii pomiędzy FR a państwami zachodnimi oraz ochrona interesów gospodarczych FR za granicą; zahamowanie rozszerzenia NATO na Wschód i budowa alternatywnego systemu zbiorowego bezpieczeństwa z udziałem Rosji; rozwój współpracy regionalnej na obszarze Morza Bałtyckiego, Morza Barentsa, Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego; przeciwdziałanie proliferacji broni jądrowej i technologii militarnych; walka z nowymi zagrożeniami globalnymi, tj. terroryzmem, handlem narkotykami, zanieczyszczeniem środowiska itd.⁷

Należy również zauważyć, iż role międzynarodowe FR pozostają niewątpliwie o wiele bardziej znaczące, aniżeli wynikałoby to z powyższej analizy jej potencjału geopolitycznego. Jak już wspomniano, w okresie pozimnowojennym nastąpiła deprecjacja pozycji Rosji w stosunkach wielostronnych – utraciła ona status supermocarstwa w systemie międzynarodowym. Jednakże bez wątplenia uznana została za jedno z głównych mocarstw regionalnych w późnowestfalskim systemie i postrzegana jest jako filar kształtującego się nowego porządku globalnego. Co więcej, nawet w obliczu bieżących przemian wewnętrznych, Rosja nadal traktowana jest przez USA, UE oraz inne podmioty jako czynnik najwyższej rangi w środowisku poliarchicznym. Również sama FR nie zrezygnowała z własnej mocarstwowości – zwłaszcza w skali regionalnej, jak też z roli ważnego gracza w płaszczyźnie stosunków globalnych. FR aspiruje do roli strategicznego partnera największych potęg i jednego z biegunów światowego układu sił. Na obszarze europejskim dostrzega w sobie stabilizatora

7 Tamże; T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Ewolucja zjawiska bezpieczeństwa międzynarodowego na obszarze Europy Wschodniej*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), Radom 2009, s. 195-211.

międzynarodowego bezpieczeństwa. Pozostaje gwarantem i protektorem ładu w przestrzeni poradzieckiej. Jako istotna jawi się także rola FR jako arbitra i mediatora w konfliktach regionalnych.

1.3. Specyfika relacji Unia Europejska–Federacja Rosyjska

Interesy UE i FR uwarunkowane są przede wszystkim chęcią odgrzywania przez nie decydującej roli na kontynencie europejskim oraz ich ambicjami ponadregionalnymi, powiązaniem gospodarczymi oraz zapotrzebowaniem państw europejskich na surowce energetyczne z Rosji. Współzależność wzmacnia fakt, iż UE i FR znalazły się w bezpośrednim sąsiedztwie, przy czym Rosja po raz pierwszy graniczy od strony zachodniej z dużym instytucjonalnym sąsiadem. Po rozszerzeniu UE, Rosja sąsiaduje z pięcioma jej członkami. Czterej z nich to członkowie nowi, a na obszarze dwóch z nich – Estonii i Łotwy – znajduje się liczna mniejszość rosyjska⁸.

Podstawę prawną wzajemnych kontaktów stanowi zawarte 24 czerwca 1994 roku Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Co-operation Agreement – PCA)⁹ oraz strategia rozwoju stosunków FR z UE w perspektywie średnioterminowej (2000-2010). W PCA podano ogólne cele i zasady regulujące powiązania między stronami, określono ramy i instytucje regularnego dialogu politycznego i ekonomicznego, a także kierunki współpracy w poszczególnych dziedzinach. Dokument ten pod względem struktury zbliżony jest do tzw. układów europejskich zawieranych przez Wspólnotę z Czechami, Polską i Węgrami na początku lat dziewięćdziesiątych. Zasadnicza różnica polega na tym, że PCA nie przewiduje możliwości akcesji Rosji do UE. PCA inicjuje dialog polityczny między umawiającymi się stronami¹⁰. Motywu nadrzędnym dokumentu pozostaje umac-

8 A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009, s. 120.

9 Wspólnota początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku oparła stosunki z państwami Europy Wschodniej na PCA, które podpisano z: Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Kirgistanem, Mołdawią, Rosją, Ukrainą i Uzbekistanem. Por. http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm; szerzej zob. P. J. Borkowski, K. Dośpiał-Borysiak, T. Kapuśniak, *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej: osiągnięcia, szanse, wyzwania*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 1, Lublin–Łódź–Warszawa 2009, s. 67-74.

10 Interesujące z prawnego punktu widzenia jest rozszerzenie stosowania PCA na nowe państwa członkowskie. Opisywany traktat jest klasyfikowany przez UE jako część *acquis communautaire*. Natomiast w hierarchii źródeł prawa FR, PCA jest postrzegane jako klasyczna umowa międzynarodowa, stanowiąca część składową jej porządku prawnego. Akcesja Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 roku spowodowała automatyczne rozszerzenie zakresu stosowania PCA. W przypadku

nianie stosunków między FR a UE. Przewiduje on także: intensywne relacje gospodarcze, które z kolei mają aktywizować współpracę polityczną; wspólne wypracowanie stanowisk w kwestiach międzynarodowych, stanowiących przedmiot troski obu partnerów, a mających wpływ na bezpieczeństwo i stabilizację; podjęcie kooperacji w zakresie przestrzegania zasad demokracji i praw człowieka¹¹.

Bardziej szczegółowy charakter mają zapisy strategii rozwoju stosunków FR z UE w perspektywie średnioterminowej (2000-2010). Przewidują one kształtowanie partnerstwa strategicznego w sferze polityki, handlu i inwestycji, finansów, poszerzenia UE, rozwoju współpracy w dziedzinie nauki, techniki i ochrony własności intelektualnej, a także transportu, prawa, walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. O znaczeniu Rosji jako partnera UE świadczy fakt, że jest pierwszym państwem, wobec którego 4 czerwca 1999 roku UE przyjęła Wspólną Strategię Rozwoju. Jej zaakceptowanie można interpretować jako podkreślenie przez UE szczególnego charakteru stosunków z Moskwą. Fakt ten wpływa pośrednio na postrzeganie Rosji przez państwa trzecie jako kluczowego gracza europejskiego, co w konsekwencji wzmacnia jej pozycję międzynarodową¹².

Strategiczny charakter stosunków UE i FR pozostaje uwarunkowany przede wszystkim interesami gospodarczymi. Wynikają one bezpośrednio z kilku czynników: bliskości geograficznej, potrzeby wzajemnego uzupełniania się w dziedzinach gospodarki, infrastruktury, potencjału gospodarczego obu rynków oraz bazy prawnej kooperacji. Bez względu na wahania koniunktury politycznej, UE jest największym partnerem handlowym Rosji. Problemem we wzajemnych stosunkach handlowych pozostaje znaczna asymetria o charakterze jakościowym oraz ilościowym. Dysproporcje jakościowe

poszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, FR żądała negocjowania wszelkich zmian podmiotowych stron umowy (argumentując to swymi żywotnymi interesami). Jednoznaczne stanowisko UE, które znalazło odzwierciedlenie w oświadczeniu Rady z 23 lutego 2004 roku, nakazywało Rosji podpisanie stosownego protokołu umożliwiającego objęcie stypulacjami umowy nowych członków Wspólnoty. W przeciwnym razie stronę rosyjską miały dotknąć sankcje handlowe oraz inne poważne konsekwencje, z rewizją postanowień PCA włącznie. Por. M. B. Kostecki, *Wybrane aspekty wzajemnych relacji Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w świetle dokumentów prawnomiędzynarodowych*, Sulechów 2009, s. 184-185.

¹¹ A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy*, s. 121.

¹² Tamże, s. 122-129.

przejawiają się w niekorzystnej strukturze wzajemnego handlu. Rosyjski eksport do państw UE opiera się przede wszystkim na surowcach energetycznych i produktach ropopochodnych. Asymetria ilościowa widoczna jest zaś w udziale UE w handlu zagranicznym Rosji. Podczas gdy na UE przypada ponad połowa handlu zagranicznego Rosji, jej udział w obrocie handlowym UE stanowi jedynie około 5%. Pozycja FR na europejskim rynku surowców energetycznych wzmacniana jest także poprzez takie czynniki jak: zmienna sytuacja polityczna na Bliskim Wschodzie, zagrożenie terroryzmem międzynarodowym, niestabilność cen surowców energetycznych oraz wzrost popytu na gaz i ropę naftową w regionie Azji i Pacyfiku. Sprawę dodatkowo komplikują niewielkie możliwości dywersyfikacji dostaw gazu do Europy. Z tego właśnie powodu priorytetem UE stało się zapewnienie ciągłości dostaw surowców. Tak więc bezpieczeństwo energetyczne Brukseli oznacza nie tyle uniezależnienie się od Rosji, ile zapewnienie ciągłości dostaw. Należy zwrócić przy tym uwagę, że możliwości UE są pod tym względem ograniczone, ponieważ oprócz Rosji gaz do Europy dostarczany jest tylko z Norwegii (ok. 22%, przy czym przewiduje się redukcję dostaw) oraz z Algierii (ok. 23%)¹³.

Dodatkowo fakt rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej miał dla Rosji istotne znaczenie, albowiem region ten pozostaje strategicznie ważnym i perspektywicznym rynkiem zbytu, a także korytarzem transportowym. Przez państwa środkowoeuropejskie i wschodnioeuropejskie przechodzi 41% dostaw rosyjskiego gazu do Europy Zachodniej oraz 31% dostaw ropy naftowej, z czego 15% transportowane jest przez państwa bałtyckie. Utrzymanie się na rynku zależy zatem od realizacji gotowych projektów budowy nowych sieci transportowych ropy i gazu, podpisania długookresowych umów na dostawy surowców oraz udziału w prywatyzacji państwowych kompanii gazowych czy sieci gazociągowych tychże państw. UE próbuje uzyskać kontrolę nad rosyjskim partnerem, nawiązując tzw. dialog energetyczny. Został on zainicjowany 30 października 2000 roku po szczycie Rosji i UE w Paryżu, gdzie zadeklarowano, że współpraca w tej dziedzinie powinna stać się jednym z filarów tworzącego się rosyjsko-unijnego partnerstwa strategicznego.

13 Tamże.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju dialogu energetycznego posiada również Porozumienie o Karcie Energetycznej, podpisane w Hadze 17 grudnia 1991 roku¹⁴.

2. Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego *modus operandi* w stosunkach Unia Europejska–Federacja Rosyjska?

Koncepcja wschodniego wymiaru polityki UE stanowi zamysł działania tego podmiotu w stosunku do beneficjentów, czyli państw obszaru Europy Wschodniej. Wschodni wymiar pozostaje projektem całościowej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów i wpisuje się w politykę zewnętrzną UE, ukierunkowaną na bliskie sąsiedztwo, przy jednoczesnym zachowaniu odrębności i autonomii. Inaczej mówiąc, wschodni wymiar polityki UE winien być traktowany jako komponent Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zaś od 2004 roku również jako komponent Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), przy zachowaniu konceptualnej odrębności¹⁵. Ponadto koncepcja wschodniego wymiaru polityki UE nawiązuje do innych, już istniejących wymiarów polityki zewnętrznej UE, jak wymiar północny czy wymiar śródziemnomorski (proces barceloński), co z kolei potwierdza dążenie UE do wielowymiarowości i uniwersalności w konstruowaniu własnej polityki zewnętrznej¹⁶. Dodatkowo należy zauważyć, iż obszar wschodniego sąsiedztwa UE pozostaje przedmiotem oddziaływania kilku konkurencyjnych projektów i inicjatyw, które są częścią EPS lub też są z nią w mniejszym lub większym stopniu związane. Należą do nich: wymiar północny powiązany ze strategią na rzecz Morza Bałtyckiego oraz strategią arktyczną; Partnerstwo Wschodnie oraz Synergia Czarnomorska, powiązana z inicjatywą naddunajską¹⁷.

14 A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy*, s. 122-129.

15 Por. T. Kapuśniak, *The Eastern dimension of the European Union*, w: *European Union – present and future*, W. Gizicki (ed.), Lublin 2009, s. 145-156.

16 T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 18, Lublin 2007, s. 7-11.

17 M. A. Cichoński, *Europejska Polityka Sąsiedztwa czy Polityki Sąsiedztwa?*, „Nowa Europa”, 2010, nr 1 (9), s. 104.

W analizie zakresu przestrzennego wymiaru wschodniego polityki zewnętrznej UE nie sposób pominąć wpływu czynnika geograficznego i pytania o zasięg terytorialny wschodniej polityki sąsiedztwa. Wśród analityków dominują dwa poglądy na ten temat: według pierwszego, wschodni wymiar winien obejmować cztery podmioty – Ukrainę, Białoruś, Mołdawię i Rosję (przynajmniej jej część zachodnioeuropejską), zgodnie z drugą – Rosja powinna być wyłączona z tego wymiaru. Wynika to z faktu, iż FR postrzegana jest jako państwo o szczególnym znaczeniu dla UE (względy bezpieczeństwa, surowce energetyczne)¹⁸.

Ważnym instrumentem (komponentem) w procesach realizacji wschodniego wymiaru polityki UE pozostaje inicjatywa Partnerstwa Wschodniego – nowa propozycja współpracy regionalnej, którą UE kieruje do wybranych państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Inicjatorami Partnerstwa Wschodniego, zainaugurowanego 7 maja 2009 roku na nieformalnym szczycie UE w Pradze, pozostają Polska i Szwecja. Państwa te zaproponowały w maju 2008 roku pogłębienie relacji ze wschodnimi sąsiadami objętymi EPS, aczkolwiek na kształt opisywanego projektu złożyły się także działania wielu innych członków UE¹⁹. Konieczność intensyfikacji relacji ze wschodnimi sąsiadami konsekwentnie podkreślały we wcześniejszych latach również państwa Grupy Wyszehradzkiej²⁰, analogiczne zaś stanowisko prezentowały Litwa, Łotwa i Estonia. Ważną rolę odegrały także Niemcy, które w czasie sprawowanej w pierwszym półroczu 2007 roku prezydencji w UE przedstawiły koncepcję tzw. EPS Plus²¹. Wyrazem zmieniającego się podejścia UE do polityki sąsiedztwa stało się też przyjęcie w grudniu 2007 roku przez Radę Europejską polsko-litewskiej propozycji rozwoju południowego i wschodniego

18 T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki*, s. 12; I. Solonenko, *Wschodni wymiar Unii Europejskiej – spojrzenie Ukrainy*, w: *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, M. Zamarlik (red.), Kraków 2004, s. 44.

19 T. Kapuśniak, *Miejsce Ukrainy w polityce wschodniej Unii Europejskiej. Perspektywa Polski*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe”, 2009, nr 4 (VI), s. 95-107.

20 Por. K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Duleba, L. Póti, V. Votápek, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – perspektywa krajów wyszehradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim*, „Punkt Widzenia” OSW, Warszawa, luty 2003.

21 B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn PISM”, nr 24/2009, s. 1; S. Schaffer, D. Tolksdorf, *The Eastern Partnership – „ENP plus” for Europe’s Eastern neighbors*, „CAPerspectives”, 4/2009, s. 1-4.

wymiaru EPS, nie tylko w ramach bilateralnych, ale także wielostronnych.

Partnerstwo Wschodnie opiera się na realizowanej od 2004 roku EPS. Oceniane jest przez wiele państw członkowskich jako kontynuacja ich wcześniejszych starań o wzmocnienie EPS na jej wschodnioeuropejskim odcinku, a zarazem nowe otwarcie w relacjach UE z jego adresatami. Inicjatywa zyskała duże poparcie także ze względu na zmieniające się uwarunkowania tak wewnątrz UE, jak i w jej zewnętrznym środowisku. Pięć lat po rozszerzeniu UE w państwach członkowskich zwiększyła się niewątpliwie świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym. Obecnie wszyscy członkowie dostrzegają wyraźnie, że napięcia, destabilizacje polityczne i gospodarcze oraz „zamrożone konflikty” w regionie mogą odnosić się bezpośrednio do samej UE. Ponadto, nieprzypadkowo prace nad projektem Partnerstwa Wschodniego nabrały rozpędu po wojnie rosyjsko-gruzyńskiej, a istotnym jego komponentem pozostaje współpraca energetyczna. Równocześnie, doświadczenia kilku lat wdrażania EPS pokazały, że aby zwiększyć skuteczność tejże polityki, konieczne jest dostosowywanie jej instrumentów do specyfiki państw nią objętych, a także że nieodzowne jest szersze uwzględnienie aspiracji sąsiadów UE z Europy Wschodniej²².

I tak, Partnerstwo Wschodnie to plan rozwoju relacji między UE a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, który umożliwia im stopniowe włączanie się do polityk i programów UE oraz integrację ze wspólnym rynkiem. W wymiarze bilateralnym zakłada podpisanie umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie szeroko zakrojonych i kompleksowych stref wolnego handlu. Podjęta inicjatywa umożliwia także wielostronną współpracę wschodnich sąsiadów UE objętych EPS. Obejmuje ona m.in. regularne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. Ma to być forum wymiany informacji i doświadczeń państw partnerskich, pełniące funkcję mechanizmu budowy wzajemnego zaufania. Pominięcie w Partnerstwie Wschodnim „twardej” agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma

22 *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), PISM, Warszawa, kwiecień 2009, s. 5; Ch. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership – something new or window-dressing*, „SEI Working Paper”, no. 109, Sussex European Institute, January 2009, http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp_109.pdf

pozwolić na wykorzystanie „miękkiej siły” UE i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie. Projekt nie jest strategią rozszerzenia, choć nie wyklucza, że państwa nim objęte mogą stać się kiedyś członkami UE. Model rozwoju relacji z UE określony w Partnerstwie Wschodnim wydaje się być na tyle elastyczny, że może zadowolić zarówno państwa, które pozostają zainteresowane jedynie bliską współpracą z UE (Armenia, Białoruś), jak i te, które aspirują do włączenia się w sposób bezpośredni do procesów integracji europejskiej (Ukraina, Gruzja)²³.

Ponadto, Partnerstwo Wschodnie w wymiarze dwustronnym zakłada wypracowanie nowych podstaw relacji prawnych między UE a jej wschodnimi sąsiadami, w formie anonsowanych umów stowarzyszeniowych. Dodatkowo, praktyczna realizacja projektu oznacza m.in. podjęcie działań na rzecz pełnej liberalizacji reżimu wizowego w relacjach z poszczególnymi państwami partnerskimi, jak również zakłada rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego²⁴.

Nowością Partnerstwa Wschodniego – w porównaniu z EPS – jest zakres jego implementacji (wielostronny), który winien przyczyniać się do wspierania przemian politycznych i gospodarczych w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, stając się, niejako przy okazji, forum wymiany informacji i doświadczeń państw partnerskich w takich obszarach jak: demokracja, zarządzanie i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencja w zakresie polityki UE, bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie. Wielu członków UE oraz niektórzy partnerzy oczekują, że polityczna współpraca multilateralna będzie również pełniła funkcję mechanizmu budowy zaufania w całym regionie.

Istotnym komponentem wschodniego wymiaru polityki UE, w tym także pośrednim adresatem inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, jawi się również Rosja²⁵. Traktowana przez UE jako partner

23 *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, s. 2.

24 Tamże, s. 6; K. Longhurst, *Stepping into the geopolitical game. The European Union and its Eastern Neighbourhood*, „Analizy Natolińskie”, 2 (15) 2007.

25 Jak konstatuje K. Pełczyńska-Nałęcz, ze względu na duży potencjał ludnościowy i terytorialny, ogromne zasoby surowców energetycznych, jak i szczególną pozycję FR na arenie międzynarodowej (jako drugiej co do wielkości potęgi nuklearnej, czołowego eksportera broni oraz stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ) relacje z Rosją są dla UE szczególnie ważne. FR przejawia też znacznie większe niż pozostali sąsiedzi UE ambicje międzynarodowe. W związku z tym, FR wymaga szczególnego podejścia – nie może być traktowana jako jeden z wielu podmiotów

o znaczeniu strategicznym, pozostaje żywotnie zainteresowana potencjalnymi kierunkami ewolucji tychże inicjatyw (np. izolacją lub marginalizacją określonych adresatów EPS). W percepcji UE, Rosja powinna stanowić element konstytutywny projektu, którego celem stanie się podnoszenie poziomu współpracy nie tylko między UE a danym państwem, ale również pomiędzy wszystkimi państwami regionu²⁶. Z kolei w percepcji Moskwy, „wspólne sąsiedztwo” jawi się jako istotny wyznacznik różnicy interesów zachodzących pomiędzy UE a FR, co też Moskwa wysuwa na plan pierwszy i przedstawia jako źródło potencjalnych przyszłych konfliktów²⁷.

Wobec powyższego należy zauważyć, iż problem rozbieżności interesów w ramach tzw. „wspólnego sąsiedztwa” pozostaje wypadkową wielu czynników, na które składają się w pierwszej kolejności: procesy aktywizacji polityki UE w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym oraz ewolucji polityki rosyjskiej na obszarze WNP. Dodatkowo, czynniki te pozostają uwarunkowane tzw. autopercepcją Rosji jako wielkiego mocarstwa i percepcją UE przez Rosję jako konkurencyjnego aktora geopolitycznego. Istotne jest także to, że interesy Rosji i UE w ich „wspólnym sąsiedztwie” pozostają na ogół rozbieżne: interes UE polega, najogólniej mówiąc, na wspieraniu transformacji państw obszaru w zgodzie ze standardami europejskimi, interes Rosji natomiast – na zachowaniu *status quo ante*, poprzez utrwalenie jej dominujących wpływów na tym obszarze i „kontrolowaniu” stosunków państw regionu z UE. Ponieważ Rosja kieruje się

polityki sąsiedzkiej. Równocześnie jednak Rosja, podobnie jak Ukraina i Białoruś (a po akcesji Rumunii także Mołdawia), będzie graniczyć bezpośrednio z poszerzoną UE: budowanie całościowej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa nie jest więc możliwe bez uczestnictwa Moskwy. Dodatkowo Rosja ciągle jest powiązana gospodarczo i politycznie ze wszystkimi państwami regionu, dlatego niektóre kwestie dotyczące tego obszaru nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od kontekstu rosyjskiego. Por. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, „Prace” OSW, Warszawa 2003, s. 11.

26 Słabością – z punktu widzenia pełnej implementacji tych oczekiwań – pozostaje fakt, że Rosja uczestniczy w wymiarze północnym tej polityki, który stanowi po części konkurencję dla wymiaru wschodniego. T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki*, s. 39.

27 T. Kapuśniak, *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, w: *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, T. Kapuśniak (red.), Lublin 2010, s. 21-22; M. Słowikowski, *Współczesna odsłona polityki Unii Europejskiej wobec Białorusi, Mołdawii i Ukrainy. Konceptje, narzędzia, perspektywy*, w: *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, s. 203 i n.; A. Dumala, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, w: *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Lublin–Warszawa 2009, s. 339-342.

kategoriami „gry o sumie zerowej” i sama rozwija się według modelu coraz bardziej rozbieżnego z europejskim, dąży do zachowania w regionie specyficznych układów polityczno-biznesowo-personalnych, udziela czynnego wsparcia skorumpowanym, niedemokratycznym reżimom zapewniającym jej – w przekonaniu moskiewskich urzędników – przewagę. Prowadzi to do nieuchronnej kolizji interesów, która pośrednio jest neutralizowana poprzez zachodzącą asymetrię zainteresowania sąsiedztwem (jest ono zdecydowanie silniejsze po stronie FR aniżeli UE, gdzie narasta wewnętrzna opozycja i opór przed dalszym rozszerzeniem)²⁸.

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego wywołała dyskusję również wśród samych państw członkowskich UE na temat relacji między nią a Rosją na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Większość z nich uznała, iż jej realizacja nie może w praktyce prowadzić do rywalizacji pomiędzy UE a FR, a tym bardziej do izolacji Rosji w regionie. Dla odmiany, konkurencyjna grupa państw członkowskich sprzeciwiała się postrzeganiu unijnych inicjatyw kierowanych w stronę wschodniego sąsiedztwa przez pryzmat rosyjskich interesów. Ich zdaniem Partnerstwo Wschodnie powinno służyć zbliżeniu objętych nim podmiotów z UE, niezależnie od stanowiska, jakie w tej kwestii zajmuje FR, traktująca obszar Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jako wyłączną strefę swoich wpływów (tzw. „blińska zagranica”). Wszystkie państwa członkowskie akcentowały konieczność równoległego rozwijania wschodniego wymiaru EPS oraz współdziałania UE i FR. Niwelować ewentualne sprzeczności między celami Partnerstwa Wschodniego a obawami Rosji może – zdaniem członków UE – udział tego podmiotu w poszczególnych projektach realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego²⁹.

Reasumując, należy stwierdzić, iż – jak zauważa B. Wojna – w strukturze samej UE występują państwa, które można określić roboczo mianem „grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego”, zainteresowane współpracą z adresatami projektu. Autorzy inicja-

28 M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace” OSW, Warszawa 2006, s. 23; M. Łapczyński, *The European Union's Eastern Partnership: chances and perspectives*, „Caucasian Review of International Affairs”, 2009, no. 3, s. 143.

29 *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, s. 8; S. Schaffer, D. Tolksdorf, *The EU member states and the Eastern Neighbourhood – from composite to consistent EU foreign policy?*, „CAP Policy Analysis”, no. 1/2009, s. 1-4.

tywy, Polska i Szwecja, zajmują w niej kluczową pozycję. Ponadto, w trakcie wypracowywania kształtu Partnerstwa Wschodniego ściśle współpracowali ze sobą środkowoeuropejscy i bałtyccy członkowie UE. Znamienne były również konsultacje z Republiką Federalną Niemiec³⁰. Poparcie tego państwa okazało się decydujące w procesie budowania konsensusu w UE. Te wysiłki oraz wsparcie Komisji Europejskiej sprawiły, że obecnie Partnerstwo wypełnia *de facto* wymóg zachowania wewnętrznej spójności EPS i należyście uwzględnia dotychczasowe doświadczenia tejże polityki wobec partnerów na Wschodzie. Pozostaje również szansą na zacieśnienie współpracy wschodnich sąsiadów i wykreowanie „nowej jakości” w ich relacjach z UE, przy uwzględnieniu wrażliwości i ambiwalentnego stanowiska samej FR³¹.

3. Partnerstwo Wschodnie a interesy Polski

Państwa Europy Wschodniej, ze względu na powiązania polityczne i społeczno-gospodarcze, zajmują szczególne miejsce w polityce zagranicznej Polski. Ich stabilizacja poprzez demokratyzację i budowę gospodarki rynkowej jest jednym z najważniejszych celów naszego państwa po 1989 roku. Polska podkreśla, że istnieje potrzeba zintensyfikowania wysiłków UE na rzecz zacieśnienia związków między Wspólnotą a państwami wschodniego sąsiedztwa objętymi EPS, i od wielu lat promuje w UE politykę „otwartych drzwi” wobec regionu

30 Por. M. Słowikowski, *Stosunki unijno-rosyjskie w okresie niemieckiej prezydencji. Stagnacja za miast przełomu?*, „Analizy Natolińskie”, 2007, no. 6 (19), http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_6_2007.pdf

31 W tym kontekście należy wspomnieć, iż w procesach implementacji Partnerstwa Wschodniego, obok animatorów inicjatywy, istotna rola przypada tzw. „sympatykom współpracy czarnomorskiej”, tj. Niemcom – autorom koncepcji Synergii Czarnomorskiej, oraz Rumunii i Bułgarii, a także Grecji. Trzy ostatnie państwa, ze względu na położenie geograficzne oraz więzy o charakterze kulturowym, politycznym, gospodarczym i społecznym, pozostają szczególnie zainteresowane współpracą z adresatami Partnerstwa Wschodniego, albowiem spoglądają na region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego przez pryzmat basenu Morza Czarnego, wobec czego w trakcie debaty nad Partnerstwem Wschodnim wyrażają obawy o marginalizację Synergii Czarnomorskiej oraz zwracają uwagę na konieczność komplementarności obu inicjatyw. Por. *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, s. 8.

Europy Wschodniej. Uważa, że niezbędne są dialog i współpraca UE z Rosją, chociaż przeciwna jest temu, aby inicjatywy UE skierowane do wschodniego sąsiedztwa postrzegać i oceniać przez pryzmat rosyjskich interesów. Zdaniem władz Rzeczypospolitej Polskiej, pomoc w transformacji ustrojowej i gospodarczej państw objętych EPS powinna być jednym z głównych celów UE, którego realizacji UE nie powinna łączyć z rozwojem swoich stosunków z Rosją, a tym bardziej od nich jej uzależniać³².

Po wejściu do UE, Polska intensywnie współpracowała z państwami Grupy Wyszehradzkiej na rzecz wzmocnienia wschodniego wymiaru EPS. Problematyka ta była również przedmiotem licznych konsultacji i działań podejmowanych wspólnie z państwami bałtyckimi. Chodziło o wypracowanie nowej koncepcji uwzględniającej w większym stopniu oczekiwania państw wschodniego sąsiedztwa objętych EPS, jak również przekonanie „starych” członków UE do pogłębiania z nimi relacji. Polska zwracała również uwagę na dysproporcje między południowym a wschodnim wymiarem EPS, który nie dysponował mechanizmami współpracy wielostronnej. Rezultatem tych działań stało się przyjęcie przez Radę Europejską w grudniu 2007 roku polsko-litewskiej propozycji rozwoju południowego i wschodniego wymiaru EPS w ramach działań nie tylko bilateralnych, ale także wielostronnych³³.

Inicjatywę Partnerstwa Wschodniego – jak wskazano wcześniej – zaprezentowały wspólnie Polska i Szwecja na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w dniach 26-27 maja 2008 roku. Warto zaznaczyć, że Republika Czeska, która w kwietniu 2008 roku zgłosiła propozycję dotyczącą pogłębienia wschodniego wymiaru EPS, udzieliła wyraźnego poparcia inicjatywie. Uczestniczyła także w wypracowaniu przez Polskę i Szwecję bardziej szczegółowego projektu Partnerstwa Wschodniego, który został w październiku 2008 roku przedłożony Komisji Europejskiej. Polsko-szwedzka inicjatywa i działania na rzecz jej uwspólnotowienia wpisują się w logikę polityki zagranicznej

32 Tamże, s. 41; *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 93-107.

33 Tamże, s. 41-42; M. Menkiszak, *Enhanced European neighbourhood policy towards Eastern European partners: a role for the Visegrád countries?*, w: *The foreign policies of the Visegrad countries towards the Eastern Neighbourhood – areas and options of cooperation*, Budapest, 06-09.12.2007, <http://www.hiia.hu/>

Polski. Celem Partnerstwa Wschodniego pozostaje bowiem wzmocnienie procesu transformacji ustrojowej i gospodarczej państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego³⁴.

Polska, podobnie jak wielu innych członków UE opowiadających się za dalszym poszerzeniem UE na Wschód, traktuje Partnerstwo Wschodnie jak pragmatyczną odpowiedź na „zmęczenie rozszerzeniem”. W ocenie strony polskiej, inicjatywa mówiąca wprost o poszerzeniu UE nie miałaby szans na akceptację ze strony wszystkich państw UE. Natomiast w obecnej formie Partnerstwo Wschodnie służyć może istotnemu przybliżeniu adresatów tej inicjatywy do UE, a w przypadku tych państw, które wyrażają takie aspiracje i wykazują odpowiedni poziom determinacji, nawet ich przygotowaniu do integracji. Duże znaczenie będą miały, zdaniem polskich władz, umowy stowarzyszeniowe UE z sąsiadami, liberalizacja reżimu wizowego oraz utworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu³⁵.

W wymiarze wewnątrz europejskim przyjęcie założeń inicjatywy Partnerstwa Wschodniego w takim kształcie, jak proponuje Polska, wskazywałoby na wzrost jej znaczenia w regionie i w strukturze samej UE. Potrzeba budowania silnej pozycji Polski w UE opiera się bowiem na dominacji tego podmiotu w regionie wschodnim. Polska jako swoista „forpoczta” UE na Wschodzie za priorytetowe uznaje tego typu działania, które wzmacniają jej status nie tylko w regionie, ale również w procesie decyzyjnym całej Wspólnoty. Dodatkowo, projekt Partnerstwa Wschodniego w percepcji władz Rzeczypospolitej Polskiej potwierdza bliskość polsko-ukraińskich kontaktów, wskazując na kolejne zbliżenie tych dwóch podmiotów, jak również staje się instrumentem afirmacji proeuropejskich postaw Gruzji i pozostałych adresatów realizowanej inicjatywy³⁶.

34 *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, s. 42-43.

35 Tamże, s. 43.

36 Por. *Partnerstwo Wschodnie – charakterystyka projektu. Dyskusje o polskiej polityce zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 3 (43).



Katarzyna Pisarska

Polityka Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej przed i po 2004 roku: czynniki zmian i kierunki ewolucji

The European Union's policy towards the Russian Federation before and after the 2004 enlargement: factors of change and directions of the evolution

Abstract: The article investigates the evolution of the EU relations with the Russian Federation before and after the 2004 enlargement. By comparing the approach of the EU in the 1990s and the first decade of the 21st century, the author finds that there has been a substantial quantitative and qualitative change in the bilateral relations with Russia. This change is a direct result of three important factors. Firstly, the physical extension of the European Union's border to the East has made the EU face a new set of problems (visa issues, transit, border control) demanding a closer and a more intense cooperation with the Russian Federation. It has also forced the EU to differentiate its relations with other new EU neighbours such as Ukraine and Belarus. Secondly, the accession of new member states from Central Europe has brought new sensitivities into the EU and a strong lobbying group demanding a more direct EU involvement in its Eastern neighborhood and a more coherent policy toward Russia. Thirdly, the aggravation of Russia's foreign policy rhetoric and its actions undertaken in the post-Soviet space in the years 2004-2009 has made all EU member states more aware of the necessity to find common ground in their dealing with Russia. All these factors have contributed to a shift in the EU policy towards the Russian Federation after 2004 characterized mainly by a more realistic approach and attempts to counteract the Russian "divide et impera" tactics based on breaking up the European solidarity.

Wprowadzenie

Lata 2004-2010 przyniosły istotne przewartościowania w relacjach Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską, charakteryzujące się m.in. większym niż dotychczas urealnieniem polityki UE wobec nowego sąsiada bloku. Zmiany te były rezultatem dwóch równoległych procesów związanych bezpośrednio z rozszerzeniem UE w 2004 roku. Po pierwsze, przesunięcie granic UE na Wschód postawiło przed ugrupowaniem nowy zakres problemów, które wymagają bliższej i bardziej intensywnej współpracy z Rosją. Po drugie, przyjęcie nowych członków z Europy Środkowej, w tym Polski, Czech, czy państw bałtyckich, przyczyniło się do powstania grupy państw, które domagają się większej jednomyślności UE w jej relacjach z Rosją. Zasadnicze znaczenie dla przewartościowania we wzajemnych stosunkach miał również trzeci czynnik, niezwiązany z rozszerzeniem UE: postawa samej FR, która od czasu dojścia do władzy prezydenta Władimira Putina w 2000 roku, a w szczególności na skutek „kolorowych rewolucji” w latach 2003-2005 w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgizji, znacznie zaostrzyła dyskurs swojej polityki zagranicznej i w rezultacie wielu tradycyjnych europejskich sojuszników zmusiła do przyjęcia asertywnej postawy wobec poczynań Rosji na obszarze postsowieckim. Celem niniejszego artykułu jest analiza trzech wskazanych czynników zmian oraz ukazanie kierunku ewolucji polityki UE wobec FR po 2004 roku. Dokonane zostanie to poprzez zestawienie cech charakteryzujących politykę UE w latach dziewięćdziesiątych z jej wyznacznikami po rozszerzeniu bloku.

1. Stosunki Unia Europejska–Federacja Rosyjska przed 2004 rokiem

1.1. Instytucjonalne ramy stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska

FR od chwili swojego powstania w 1991 roku z oczywistych względów stała się najważniejszym partnerem UE na Wschodzie. Rosja jest nie tylko największym sąsiadem bloku, ale też najpoważniejszym podmiotem sceny regionalnej i globalnej oraz głównym dostawcą energii

na kontynencie¹. Najważniejszym deklarowanym celem UE wobec FR jest wsparcie jej transformacji demokratycznej i rynkowej. W rzeczywistości jednak w latach dziewięćdziesiątych XX wieku głównym wyznacznikiem działań podejmowanych przez UE w stosunku do Rosji było zapewnienie politycznej i gospodarczej stabilności państwa oraz utrzymanie „strategicznego partnerstwa” między stronami².

Początek relacji między UE i Rosją cechował się daleko posuniętą asymetrią. Upadek ZSRR odbił się szerokim echem w Brukseli, jak i we wszystkich europejskich stolicach, tymczasem pogrążona we własnych sprawach nowo powstająca FR nie przykładała do 1994 roku większej wagi do stosunków z UE³. Przygotowania do podpisania oraz wejście w życie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PPW) zintensyfikowało wzajemne układy oraz uczyniło z UE najważniejszego partnera handlowego Rosji. W okresie lat dziewięćdziesiątych w państwach UE panowało przekonanie o reformatorskim charakterze rządów Borysa Jelcyna, a samego prezydenta traktowano jako reprezentanta jedynej rosyjskiej opcji demokratycznej przeciwstawiającej się powrotowi sił komunistycznych lub nacjonalistycznych. Myślenie to doprowadziło do dość ostrożnych reakcji na inwazję sił rosyjskich w Czeczenii w latach 1994-1996 oraz ich ponowną interwencję w 1999 roku, trwającą po dziś dzień. Jednocześnie UE, coraz bardziej świadoma swoich ograniczonych możliwości wpływania na Rosję, przeformułowała początkowe podejście do wzajemnych stosunków i przeszła od wspierania szeroko pojętej transformacji systemowej do wspierania transformacji rynkowej oraz członkostwa FR w Światowej Organizacji Handlu. Dojście do władzy Władimira Putina w 2000 roku rozbudziło w politykach państw europejskiej „15” nadzieje i oczekiwania, jeżeli nie na rychłe reformy w FR, to przynajmniej na tak ważne dla UE utrzymanie stabilizacji w Rosji. Rok ten otworzył również nowy rozdział tzw. strategicznego partnerstwa we wzajemnych stosunkach UE–FR.

- 1 Więcej: *Toward an understanding of Russia. New European perspectives*, J. Bugajski (ed.), New York 2002.
- 2 Więcej na temat złudności istnienia „strategicznego partnerstwa” między UE a FR w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zob. M. Vahl, *Just good friends? The EU–Russian ‘Strategic Partnership’ and the northern dimension*, „CEPS Working Document”, no. 166, Brussels, March 2001.
- 3 Y. Shishkov, *Russia’s policy towards the EU*, w: *The EU & Russia. The promise of partnership*, J. Pinder, Y. Shishkov (eds.), London 2002, s. 71.

W zakresie instytucjonalnych i prawnych ram współpracy, powstała w grudniu 1991 roku FR w zasadzie automatycznie odziedziczyła po ZSRR znaczną część zobowiązań i umów międzynarodowych, w tym podpisane dwa lata wcześniej porozumienie dotyczące handlu i współpracy ze Wspólnotami Europejskimi. Umowa ta nie przystawała jednak do realiów, w konsekwencji przystąpiono więc do opracowywania porozumienia nowej generacji, którą stało się podpisane 24 czerwca 1994 roku PPW⁴. Dokument ten, posiadający nie tylko ważny wymiar ekonomiczny, do dziś stanowi podstawę wzajemnych stosunków formalnoprawnych i handlowych⁵. Podpisanie PPW z Rosją, oprócz zapoczątkowania ściślejszej współpracy w wielu ważnych obszarach, pozwoliło na uznanie FR za państwo znajdujące się w trakcie procesu przechodzenia do gospodarki rynkowej oraz na wprowadzenie we wzajemnych relacjach klauzuli najwyższego uprzywilejowania. PPW stworzyło także funkcjonującą do dziś strukturę dialogu politycznego pomiędzy UE a Rosją⁶. Wzajemne kontakty miały być utrzymywane odtąd na czterech poziomach współpracy: szczyt UE–FR (Przewodniczący Rady UE, Przewodniczący Komisji Europejskiej i Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB oraz prezydent Rosji), Rada Współpracy obradująca w rytmie dorocznych sesji na poziomie ministrów spraw zagranicznych państw UE i Rosji, Komitet Współpracy funkcjonujący na szczeblu wyższych urzędników⁷ oraz Parlamentarny Komitet Współpracy skupiający członków Parlamentu Europejskiego i Dumy⁸.

4 Treść umowy o handlu i współpracy między Wspólnotą Europejską a ZSRR z 1989 roku oraz PPW dostępne na stronie: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm

5 PPW weszło w życie dopiero w grudniu 1997 roku na skutek zawieszenia przez UE jeszcze w 1994 roku procesu jego ratyfikacji w odpowiedzi na rosyjską inwazję na autonomiczną Republikę Czeczenii. W 2004 roku rozpoczęto opracowywanie między FR a UE nowej umowy PCAz, która ma zastąpić obecne PPW.

6 S. Kux, *European Union–Russia relations: Transformation through integration*, w: *Russia's engagement with the West. Transformation and integration in the twenty-first century*, A. Motyl, B. Ruble, L. Shevtosova (eds.), London 2005, s. 172.

7 Artykuły 7 i 8, Tytuł II oraz Artykuły 90-94 (ustanawiające Radę Współpracy i Komitet Współpracy oraz określające ich funkcje), Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Russia, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:NOT)

8 Artykuł 9, Tytuł II oraz Artykuły 95-97, Tytuł XI, „Institutional and final provisions”, Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Russia, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:NOT)

Oprócz stosunków politycznych ważnym aspektem wzajemnych relacji UE i FR jest handel, a także oferowane Rosji przez Europę wsparcie techniczne. Głównym celem polityki handlowej UE lat dziewięćdziesiątych XX wieku w relacjach z FR była pełna integracja tego państwa z międzynarodową gospodarką. Instytucjonalne ramy stosunków ekonomicznych obu stron nakreślone zostały przez PPW, które nie tylko usunęło wszystkie restrykcje w handlu o charakterze dyskryminacyjnym, ale również położyło kres możliwości stosowania jednostronnych antydumpingowych procedur bez wcześniejszych konsultacji⁹. Rosja zachowała jednak możliwość stosowania ograniczeń ilościowych w niektórych gałęziach handlu. Całość stosunków handlowych regulowana miała być odtąd przepisami GATT i WTO, pomimo iż Rosja do Światowej Organizacji Handlu nie należała. W PPW przewidziano również ułatwienia w przepływnie kapitału i handlu usługami, jednak nie w swobodnym przepływie siły roboczej. Od początku współpracy handlowej widoczna była głęboka asymetria potencjału ekonomicznego obu stron. Pomimo przewagi terytorialnej, zarówno pod względem populacji¹⁰, jak i PKB na jednego mieszkańca Rosja pozostawała w stosunku do UE daleko w tyle. Jak obrazowo określiła to Komisja Europejska w swoim komunikacie o stanie rosyjskiej gospodarki z 2004 roku: „Rosja ma gospodarkę będącą co do swej wielkości odpowiednikiem gospodarki Holandii, lub jednej trzeciej gospodarki Chin, poziom dobrobytu około 20% wyższy niż w Rumunii, a status rozwojowy zbliżony do Brazylii”¹¹. Asymetria ta objawiła się bardzo wyraźnie w handlu po rozszerzeniu UE w 2004 roku. W 2005 roku Rosja była dopiero piątym – po USA, Szwajcarii, Chinach i Japonii – partnerem handlowym UE. Tymczasem UE stanowiła ponad 50-procentowy rynek zbytu dla rosyjskich towarów¹².

9 J. Pinder, *The Union's economic policies towards Russia*, w: *The EU & Russia. The promise of partnership*, J. Pinder, Y. Shishkov (eds.), London 2002, s. 135.

10 Jeszcze przed rozszerzeniem UE w 2004 roku liczba jej ludności była ponad 2,5-krotnie wyższa od liczby ludności FR (374 mln wobec 142 mln).

11 European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia*, COM (2004) 106, 09/02/04, s. 10.

12 Więcej na temat relacji handlowych UE–FR w dokumencie *EU-Russia relations. Trade*, dostępnym na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/russia/index_en.htm

1.2. Krytyczna analiza przedrozszerzeniowej polityki Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej

Utrzymanie konstruktywnych stosunków z FR pozostawało w latach dziewięćdziesiątych priorytetem w zakresie polityki regionalnej UE. Dwustronne relacje charakteryzowały się jednak w ostatniej dekadzie XX wieku daleko posuniętą asymetrią nie tylko w dziedzinie gospodarki. Podczas gdy państwa UE czyniły wiele, aby wspomóc proces transformacji FR, ta pozostawała obojętna lub nawet wroga wobec wszelkich inicjatyw, które mogłyby wychodzić poza jej bezpośrednie ekonomiczne lub strategiczne interesy.

Asymetria wzajemnych stosunków wynikała przede wszystkim z całkowicie odmiennego rozumienia przez obie strony koncepcji partnerstwa. Państwa UE, bazujące na kilku dekadach współpracy, cechowały się myśleniem w kategoriach „neofunkcjonalizmu politycznego”, teorii opartej na przekonaniu, iż poprzez stopniowe uczenie się etosu współpracy międzyrządowej wytwarza się lojalność, zaufanie, a nawet solidarność¹³. Tymczasem polityka zagraniczna FR opierała się na koncepcji realizmu w stosunkach międzynarodowych, gdzie znaczenie ma siła i autorytet poszczególnych państw, a współpraca międzynarodowa jest tylko narzędziem do osiągnięcia wpływów. Tłumaczy to głębokie przekonanie polityków rosyjskich, że na kontynencie europejskim nie można zostawić żadnych „niezagospodarowanych przestrzeni”, bo tam, gdzie Rosja będzie nieobecna, wpływy osiągną inni globalni uczestnicy stosunków międzynarodowych¹⁴. Tym samym Rosja nie akceptowała relacji łączących UE z innymi państwami Europy Wschodniej, jeżeli mogły one w jakimkolwiek stopniu zagrażać interesowi samej FR. Różnice w podejściu widać było wyraźnie choćby w średniookresowej strategii Rosji wobec UE¹⁵. Wynika z niej, że państwo to postrzega siebie jako międzynarodową potęgę, której celem jest zwiększenie własnego autorytetu w Europie i zabezpieczenie swoich strategicznych interesów¹⁶. Globalną strate-

13 A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie”, 1999, nr 3, s. 16.

14 D. Trentin, *Russia, EU and the common neighbourhood*, Center for European Reforms Essays, London, September 2005.

15 Pełny tekst: *Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом*, „Журнал Дипломатический Вестник”, 1999, nr 11, s. 20-28.

16 H. Timmermann, S. Ganzle, *The European Union's policy towards Russia*, w: *EU enlargement and beyond: the Baltic states and Russia*, H. Hubel (ed.), Berlin 2002, s. 146-148.

gię Rosji natomiast wyznacza koncepcja multipolaryzmu, w której UE jest partnerem koniecznym do jego zrealizowania¹⁷. Średniookresowa strategia pokazała wyraźnie, iż przyjmowanie przez Rosję wzorców i norm europejskich odbywać się może tylko selektywnie, w zależności od jej bieżących interesów¹⁸. Korzystna dla niej jest natomiast „konsolidacja roli Rosji jako lidera w zakresie kształtowania nowego systemu międzypaństwowych relacji politycznych i ekonomicznych na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw” oraz zrównoważenie w zakresie bezpieczeństwa i obrony dominacji NATO na kontynencie europejskim. Jednocześnie FR wyraźnie podkreśliła, iż obszar WNP traktuje jako swoją strefę wpływów, i nie do zaakceptowania jest utrzymywanie przez UE „specjalnych stosunków z poszczególnymi krajami Wspólnoty, które zagrażać mogą interesom Rosji”¹⁹.

Bez względu na słuszność założeń rosyjskich co do polityki międzynarodowej, podstawowym błędem państw UE w latach dziewięćdziesiątych XX wieku było niedostrzeganie tych różnic. Dotyczyło to szczególnie ignorowania faktu istnienia strategicznego konfliktu interesów w dwóch kluczowych dla partnerów obszarach: przyszłości Europy Wschodniej (demokracja czy dominacja) oraz polityki energetycznej. Problemy te z całą wyrazistością ujawnić się miały już po 2004 roku.

Drugim poważnym uchybieniem UE w jej stosunkach z FR był brak konsekwencji w rozliczaniu Rosji z podjętych przez nią zobowiązań. UE przez długi czas ignorowała nie tylko brak postępów na drodze do demokratyzacji i gospodarczej transformacji FR²⁰, ale również zaostrzanie się tendencji autorytarnych w tym państwie. Postępująca instytucjonalizacja wzajemnych stosunków i ich bogata retoryka służyły w rzeczywistości maskowaniu bardzo niewielkich

17 Więcej na temat założeń rosyjskiej polityki zagranicznej: B. Łomiński, *Stosunki Rosja–Europa Zachodnia na progu XXI wieku*, w: *Stosunki Wschód–Zachód a Europa Środkowa*, M. Dobraczyński (red.), Warszawa 2002, s. 47.

18 M. Menkiszak, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji*, w: *Wymiar Wschodni Unii Europejskiej*, M. Zamarlik (red.), Kraków 2004, s. 13.

19 *Стратегия развития отношений*, s. 20-21. Na temat średnioterminowej strategii rosyjskiej zob. również: Y. Borko, *EU/Russia cooperation: the Moscow perspective*, w: *The EU & Kaliningrad. Kaliningrad and the impact of EU enlargement*, J. Baxendale, S. Dewar, D. Gowan (eds.), London 2001, s. 62-63.

20 M. Dąbrowski, *Political determinants of economic reforms*, Centre for Economic and Social Reforms, Warsaw, March 2003, artykuł dostępny na stronie: http://www.gdnet.org/pdf/global_research_projects/understanding_reform/country_studies/proposals/Russia_proposal.pdf

postępów w rozwoju relacji UE–FR, zwłaszcza w obszarach ważnych z punktu widzenia UE. Pomimo całej palety „dialogów” (regularny dialog dotyczący polityki energetycznej, spraw politycznych i bezpieczeństwa), różnych planów działania (w walce ze zorganizowaną przestępczością, w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, dotyczących poprawy ochrony praw do własności intelektualnej itp.) czy ustaleń poszczególnych szczytów, większość planowanych inicjatyw nie była wdrażana w życie. Można mówić nawet o tendencji do tworzenia coraz to nowych ram dla współpracy bilateralnej, które w rzeczywistości miały kompensować nieumiejętne korzystanie z istniejących już narzędzi wzajemnej współpracy²¹.

W końcu trzecią kluczową słabością UE w jej relacjach z Rosją był brak spójnej polityki wszystkich państw członkowskich²². Stosunki UE z FR jedynie w zakresie oficjalnym kształtowane były przez instytucje europejskie. W praktyce bowiem tworzone były w ramach kontaktów dwustronnych FR z poszczególnymi państwami UE. Przywódcy tych państw natomiast woleli wierzyć, że Rosja jest już podmiotem w pełni demokratycznym, a dojście do władzy w roku 2000 Władimira Putina zapewni jej długotrwałą stabilizację. Nawet w obliczu zaostrzających się tendencji autorytarnych, przejawiających się w ograniczaniu wolności słowa czy prawa do własności prywatnej, państwom „15” wygodniej było mówić o „szczególnej drodze Rosji do demokracji”, aniżeli wypowiadać słowa krytyki skierowane w stronę władz rosyjskich. Nastawienia rządów narodowych UE przekładały się na działania (lub ich brak) ze strony Komisji Europejskiej i innych instytucji UE. Dopiero rok 2004 przyniósł pierwszy krytyczny komunikat Komisji Europejskiej na temat sytuacji w Rosji, w którym mowa jest o „selektywnym zastosowaniu prawa” w tym państwie oraz „znacznym osłabieniu tych wartości, na których oparte zostały stosunki UE–Rosja”²³. Po raz pierwszy również Komisja Europejska

21 A. Krok-Paszkowska, J. Zielonka, *The European Union's policies toward Russia*, w: *Russia's engagement with the West. Transformation and integration in the twenty-first century*, A. Motyl, B. Ruble, L. Shevtosova (eds.), London 2005, s. 160.

22 C. Patten, *Speech on the European Parliament plenary debate on Russia*, Brussels, 26 February 2004, dokument dostępny na stronie: http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speecho4_99.htm

23 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia*, COM (2004) 106, 09/02/04, s. 2-3.

wezwała państwa członkowskie do sformułowania bardziej realistycznej polityki wobec Rosji.

W latach dziewięćdziesiątych udało się bez wątpienia nadać instytucjonalny kształt wzajemnym relacjom oraz wypracować podstawowe mechanizmy współpracy z FR. Formułująca się w tym okresie polityka UE wobec całego obszaru postsowieckiego nie była jednak spójna i charakteryzowała się licznymi niedociągnięciami, umniejszającymi jej skuteczność. Wśród największych słabości wymienione zostały duże opóźnienia ze strony państw członkowskich UE w dostrzeganiu formowania się nowych podmiotów stosunków międzynarodowych na gruzach ZSRR; zbyt długie traktowanie tego obszaru jako rosyjskiej strefy wpływów; stosowanie podwójnych standardów w stosunku do różnych państw regionu; czy w końcu stawianie w uprzywilejowanej pozycji FR. W latach 2000-2004 pojawiło się jednak wiele czynników, które zapoczątkowały proces poważnych przewartościowań we wzajemnych relacjach, w tym w szczególności w stosunku UE do Rosji.

2. Czynniki warunkujące zmiany polityki Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej po 2004 roku

2.1. Przesunięcie granicy Unii Europejskiej na Wschód

Pierwszym czynnikiem warunkującym zmiany w polityce UE wobec Rosji po 2004 roku była perspektywa przesunięcia granicy bloku na Wschód, a także konieczność stawienia czoła nowym wyzwaniom związanym z bezpośrednim sąsiedztwem UE i FR. Wśród najważniejszych obszarów działań pojawiły się: współpraca transgraniczna i regionalna z obwodem kaliningradzkim, opracowywanie polityki ułatwień wizowych dla Rosjan czy współdziałanie w zakresie powstrzymywania międzynarodowej przestępczości. Bezpośrednią odpowiedzią UE na nowe wyzwania było opracowanie w latach 2002-2004 koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) jako programu wzbogacającego dotychczasowe bilateralne stosunki z nowymi sąsiadami ze Wschodu o aspekt regionalny²⁴. Wbrew pierwotnym intencjom de-

24 EPS tworzona była z myślą o dzieleniu się z sąsiadami korzyściami płynącymi z poszerzenia UE, w celu wzmocnienia stabilizacji, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich partnerów oraz unik-

cydentów UE, Rosja odmówiła jednak udziału w polityce sąsiedztwa, argumentując, iż jako mocarstwo globalne może utrzymywać z UE jedynie relacje na poziomie „strategicznego partnerstwa”. Decyzja ta była również podyktowana rosyjskim nieformalnym sprzeciwem wobec wzrostu zainteresowania UE obszarem postrzeganym przez Rosję jako jej własna strefa wpływów. W atmosferze rozczarowania Komisja Europejska opracowała w 2003 roku osobną koncepcję współpracy Rosji z UE opartą na tzw. czterech wspólnych przestrzeniach. W 2005 roku została ona przypięczetowana mapami drogowymi, działającymi na zasadzie, stosowanych dla państw EPS, planów działań dla każdej z wymienionych przestrzeni współpracy: gospodarczej, bezpieczeństwa zewnętrznego, wolności, bezpieczeństwa (wewnętrznego) i sprawiedliwości oraz badań, edukacji i kultury²⁵.

Przesunięcie granicy UE na Wschód i związany z tym proces redefinicji stosunków z nowo formującym się sąsiedztwem przyczyniły się do dwóch ważnych zmian w polityce UE wobec Rosji. Po pierwsze, nastąpiła mentalna zmiana w postrzeganiu obszaru post-sowieckiego oraz zwiększyła się dyferencjacja podejścia do państw regionu. Po drugie, rozpoczęto proces otwierania nowych obszarów współpracy. Zmiany te zostaną szczegółowo opisane w ostatniej części artykułu.

2.2. Nowe państwa członkowskie

Drugim ważnym czynnikiem determinującym zmiany w polityce UE wobec FR było dołączenie do grona państw unijnych krajów z Europy Środkowej²⁶, które jeszcze do 1989 roku należały do obszaru wpływów ZSRR.

W momencie wejścia do UE nowe państwa członkowskie stanęły przed trudnym zadaniem znalezienia zrozumienia wśród tzw. sta-

nięcia kolejnych podziałów na kontynencie. Obejmując swym zasięgiem Europę Wschodnią, Kaukaz Południowy oraz, po negocjacjach wewnątrzunijnych, również państwa basenu Morza Śródziemnego, EPS skierowana została do ponad 261 mln obywateli z 16 państw sąsiadujących z UE. Więcej zob. V. Vincenz, *The European neighbourhood policy: an economic perspective*, w: *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU policy towards the new neighbours*, J. Varwick, K. Lang (eds.), Opladen & Farmington Hills 2007, s. 117.

25 Więcej zob. *EU–Russia common spaces*, http://www.eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm i http://ec.europa.eu/external_relations/russia/common_spaces/index_en.htm

26 Mówiąc o „nowych państwach członkowskich”, będziemy mieli na myśli osiem państw z Europy Środkowej, które dołączyły do UE 1 maja 2004 roku. Są to: Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia, i Węgry.

rych państw członkowskich dla swoich obaw i zastrzeżeń w stosunku do polityki prowadzonej przez Rosję. Szczególnie Polska i państwa bałtyckie stawiały sobie za cel przekonywanie unijnych partnerów o konieczności przyjęcia w relacjach z Rosją bardziej stanowczego i krytycznego stanowiska. Argumentowano, że podejmowane od 1997 roku próby UE zaangażowania Rosji w bardziej konstruktywny dialog i głębszą współpracę nie osiągnęły żadnego z pierwotnych założeń. Stosowana przez UE polityka „przymykania oczu” na liczne przypadki łamania praw człowieka oraz brak reakcji na wojnę w Czeczenii nie tylko nie polepszyły wzajemnych stosunków, ale zaowocowały jeszcze bardziej nieugiętą polityką strony rosyjskiej. Wstępując do UE w 2004 roku, Polska, jako jedno z nielicznych państw europejskich, wskazywała na wyraźny konflikt interesów pomiędzy UE a FR w zakresie promocji demokracji i praw człowieka w regionie. Podczas gdy zgodne z założeniami UE najważniejsze powinno być umacnianie tendencji demokratycznych w takich państwach jak Ukraina czy Mołdawia, dla FR wszelkie zmiany *status quo* w tych państwach oznaczały realną utratę wpływu w regionie²⁷.

Pomimo wyraźnego zróżnicowania w odniesieniu poszczególnych państw UE w stosunku do Rosji²⁸ oraz skuteczności wieloletniej rosyjskiej polityki „dziel i rządź”, rozbijającej wewnątrzunijną koordynację, nowe państwa członkowskie mogą pochwalić się osiągnięciem w latach 2004-2009 kilku ważnych sukcesów w zakresie promowania solidarności europejskiej. Oprócz udanej inauguracji polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, warto tu wymienić również odbywający się w Samarze szczyt UE-FR. Przeprowadzone w dniach 17-18 maja 2007 roku spotkanie z udziałem prezydenta Rosji Władimira Putina, kanclerz Niemiec Angeli Merkel oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, zo-

27 B. Woźniak, *Stosunki Unia Europejska-Rosja. Do czego potrzebne jest „partnerstwo strategiczne”?*, „Komentarze DemosEUROPA”, Warszawa 2007.

28 Według podziału opracowanego przez M. Leonarda i N. Popescu, państwa UE dzielą się na „konie trojańskie” Rosji w UE (Grecja i Cypr), strategicznych partnerów Rosji (Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy), przyjaznych pragmatyków (Austria, Belgia, Bułgaria, Finlandia, Malta, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Węgry), zimnych pragmatyków (Czechy, Dania, Estonia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania) i wreszcie „wojowników nowej zimnej wojny”, wśród których znalazły się tylko dwa państwa: Polska i Litwa. Więcej zob. M. Leonard, N. Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska-Rosja*, Europejska Rada Spraw Zagranicznych i Fundacja im. Stefana Batorego, Londyn-Warszawa 2008.

stało w dużej mierze zdominowane przez sprawę rosyjskiego embarga na polskie mięso. FR podejmowała próby rozbijania jedności UE poprzez obarczanie nowych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Polski, odpowiedzialnością za pogarszające się stosunki na linii UE–FR²⁹. Ku zaskoczeniu strony rosyjskiej, postawa Angeli Merkel i José Manuela Barroso nie uległa zmianie. Jako przedstawiciele UE podkreślili, że sprawa embarga jest problemem całej UE i tylko na tym szczeblu może być rozwiązana³⁰. Ponadto podczas końcowej konferencji prasowej ani kanclerz Niemiec, ani przewodniczący Komisji Europejskiej nie stronili od słów krytyki na temat rosyjskiej polityki ograniczania podstawowych wolności oraz wojny w Czeczenii. Szczyt, dość niespodziewanie, okazał się punktem zwrotnym w podejściu UE wobec Rosji, i jako taki stał się sukcesem Polski, walczącej o większą solidarność w tym zakresie. Jak ujął to jeden z przedstawicieli Komisji Europejskiej:

„Szczyt UE–Rosja w Samarze stanowił inkarnację bardziej realistycznego podejścia Unii Europejskiej do Federacji Rosyjskiej oraz zademonstrował jej solidarność ze swoimi państwami członkowskimi. Zarówno Komisja Europejska, jak i Prezydencja zdecydowanie odpięły zarzuty Rosji o rzekomy faszyzm czy rewanżyzm takich krajów jak Estonia oraz odrzucały wszelkie wydumane argumenty techniczne mające służyć uzasadnieniu kontynuowania rosyjskiego embarga na polskie mięso”³¹.

Postawa UE pokazała, że dotychczasowa polityka Rosji oparta na zasadzie „dziel i rządź” może zakończyć się fiaskiem oraz że europejska solidarność w relacjach z tym krajem jest możliwa. Ewidentną rolę odegrały tu nowe państwa członkowskie. Rosyjski dziennik „Время новостей”, komentując wyniki szczytu UE–FR, pisał nawet:

„Oświadczenie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, że problemy Polski, Litwy i Estonii są problemami całej Unii Europejskiej, to wielkie zwycięstwo «nowej» Europy, przede

29 M. Kaczmarek, *Szczyt rosyjsko-unijny w Samarze*, „Tydzień na Wschodzie – Biuletyn Analityczny OSW”, nr 11, Warszawa 2007.

30 *Szczyt Rosja–UE: nie ma porozumienia w sprawie polskiego mięsa*, „e-Polityka.pl”, 18.05.2008, artykuł dostępny na stronie: http://www.e-polityka.pl/a.8611.d.17.Szczyt_Rosja_UE__nie_ma_porozumienia_w_sprawie_polskiego_miesa.html

31 Wywiad przeprowadzony przez autorkę w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 10.07.2007.

wszystkim Warszawy. [...] rola krajów wschodnioeuropejskich w polityce UE jest ewidentna i nieproporcjonalna do ich skromnego potencjału gospodarczego. [...] Tak więc bez normalizacji stosunków z byłymi satelitami Rosja nie ma co liczyć na sukcesy”.

Zmniejszyło to również oddziaływanie podejmowanych od 2004 roku przez FR prób dyskredytowania nowych państw członkowskich, w tym Polski, jako krajów z założenia antyrosyjskich, „rusofobicznych”³², i przez to niewiarygodnych, które nie powinny być partnerami w rozmowach na temat relacji UE–FR.

2.3. Zaostrzenie dyskursu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Krytyczna postawa wobec poczynań FR oraz podejmowane przez nowe państwa członkowskie działania na rzecz większej solidarności wewnątrzunijnej tylko w pewnym stopniu miały wpływ na przeobrażenia polityki UE i osłabienie pozycji przetargowej Rosji. Trzecim i zarazem głównym czynnikiem zmian była bowiem ewolucja polityki wewnętrznej i zewnętrznej samej FR. Po dojściu do władzy w 2000 roku Władimira Putina Rosja rozpoczęła wyraźny proces odchodzenia od budowy państwa demokratycznego, wybierając coraz bardziej autorytarne metody rządzenia i konfrontacyjną politykę zagraniczną. UE nie mogła pozostać obojętna wobec wyraźnie zarysowującego się konfliktu o demokratyzację Europy Wschodniej (m.in. postawa Rosji w trakcie „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie). Zrozumienie znalazły jednak przede wszystkim zarzuty wobec Rosji o wykorzystywanie polityki energetycznej jako sposobu szantażowania swoich sąsiadów³³. Dotyczyło to głównie odcięcia przez FR dostaw gazu na Ukrainę w 2005 i 2006 roku, zastosowanego jako sposób na ukaranie tego państwa za wyraźnie proeuropejski i prodemokratyczny zwrot w polityce zagranicznej³⁴, a także podobnych działań podjętych wobec Białorusi w czerwcu 2010 roku, jako forma wymuszenia podpi-

32 Już w marcu 2004 roku, w czasie swojej oficjalnej wizyty w Hiszpanii, minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow stwierdził, że „polityka Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej ewoluuje w kierunku destrukcyjnym pod wpływem nowych państw członkowskich”.

33 S. Ganzle, *The EU's policy toward Russia: extending governance beyond borders*, w: *The boundaries of the EU enlargement. Finding a place for neighbours*, J. de Bardeleben (ed.), London 2006, s. 58.

34 P. Żurawski vel Grajewski, *UE po kryzysie gazowym*, „Komentarze Natolińskie”, nr 1 (6), Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

sania umowy dotyczącej zawarcia unii celnej z Rosją i Kazachstanem. Kluczowe znaczenie dla redefinicji polityki UE wobec FR i całego obszaru postsowieckiego miał jednak tak naprawdę wybuch wojny rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 roku³⁵. Naruszenie integralności terytorialnej Gruzji przez FR oraz uznanie, wbrew opinii międzynarodowej, niepodległości Abchazji i Osetii Południowej udowodniły zasadność obaw wyrażanych przez nowe państwa członkowskie. Jak trafnie zauważył Jacek Pawlicki:

„Wkraczając do Gruzji, Rosja pokazała się Zachodowi od najgorszej strony, w której istnienie mało kto w Berlinie czy w Paryżu wierzył. O takiej agresywnej Rosji Niemcy i Francuzi słyszeli od Polaków, Łotyszy czy Litwinów, ale kładli to na karb naszej trudnej historii. Teraz uwierzyli”³⁶.

Pomimo niewystarczającej, w opinii nowych państw członkowskich, reakcji UE na wojnę rosyjsko-gruzińską, wydarzenie to ukazało partnerom unijnym, że tożsamość Rosji budowana jest na odmiennych niż europejskie wartościach³⁷, stąd konflikt interesów oraz redefinicja wzajemnych stosunków w długiej perspektywie były nieuniknione.

3. Ocena zmian w polityce Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej i obszaru postsowieckiego po 2004 roku

Opisane powyżej trzy czynniki w istocie wpłynęły na poważne prze-wartościowanie polityki UE wobec FR w latach 2004-2009. Choć

35 Gruzja oraz FR znalazły się w stanie wojny 7 sierpnia 2008 roku, po tym jak prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili zarządził przeprowadzenie ofensywy mającej na celu odzyskanie kontroli nad prorosyjską prowincją – Osetią Południową. Do konfliktu po stronie rosyjskiej wkrótce dołączyła druga separatystyczna prowincja Gruzji – Abchazja. 12 sierpnia 2008 roku prezydent Dmitrij Miedwediew, m.in. pod silnym naciskiem społeczności międzynarodowej, nakazał wstrzymanie operacji wojskowych w Gruzji. 26 sierpnia 2008 roku FR, jako jedyne państwo na świecie, oficjalnie uznała niepodległość Abchazji i Osetii Południowej, przyczyniając się tym samym do odłączenia tych republik od Gruzji. Dziś niepodległość tych państw uznaje jeszcze jedynie Wenezuela, Nikaragua i Nauru.

36 J. Pawlicki, *Jaka to przeszłość*, „Gazeta Wyborcza”, 02.09.2008.

37 T. Bordachev, *Russia and EU enlargement: starting the endgame*, w: *The strategic implications of European Union enlargement*, E. Brimmer, S. Frohlich (eds.), Center for Transatlantic Relations at John Hopkins University SAIS, Washington 2005, s. 166.

Rosja pozostała najważniejszym punktem odniesienia na Wschodzie, powodując nadal w wielu kwestiach podziały między rządami państw członkowskich UE, to równocześnie nastąpił wzrost świadomości, iż utrzymanie *status quo* w relacjach z Rosją jest sprzeczne z interesami wszystkich państw UE. Do pewnego stopnia zwiększyła się więc asertywność wobec Rosji i stosowanych przez nią metod opartych na zasadzie „dziel i rządź”. Pojawił się również większy krytycyzm wobec poczynań FR, zwłaszcza w aspekcie notorycznego łamania praw człowieka, ograniczania swobód obywatelskich oraz stosowania surowców naturalnych jako instrumentu szantażu w polityce zagranicznej. Zmiany dotyczyły całościowej polityki wobec obszaru postsowieckiego³⁸ (co obrazuje tabela 1).

Tabela 1.
Zmiany zachodzące w polityce wschodniej UE w latach 2004-2009

Cechy polityki UE przed 2004 rokiem	Zmiany w polityce UE w latach 2004-2009
Małe zainteresowanie regionem Europy Wschodniej	Wzrost zainteresowania regionem Europy Wschodniej
Postrzeganie regionu jako homogenicznej całości	Wzrost dyferencjacji w relacjach z państwami regionu, w tym intensyfikacja relacji z Ukrainą, Białorusią i państwami Kaukazu
Prowadzenie polityki <i>Russia first</i>	Przewartościowania w relacjach z FR, w kierunku polityki większej asertywności wobec niej
Współpraca głównie na szczeblu oficjalnym	Otwarcie nowych obszarów współpracy, zwłaszcza w zakresie pogłębiania kontaktów międzyludzkich
Małe zaangażowanie w proces demokratyzacji regionu	Zwiększenie zaangażowania w proces demokratyzacji regionu

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

38 Jako „obszar postsowiecki” rozumiemy państwa będące dawniej republikami ZSRR, z wyłączeniem krajów bałtyckich, a więc Rosję, Ukrainę, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawię, Turkmenistan, Uzbekistan, Tadżykistan, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan. Wszystkie te państwa, oprócz Gruzji, są dzisiaj częścią WNP.

Należy zaznaczyć, że nastąpiła mentalna zmiana w postrzeganiu obszaru postsowieckiego, przede wszystkim przez państwa „starej 15”. Wcześniej „polityka wschodnia UE” rozumiana była jako proces rozszerzenia UE na Wschód (a więc dotyczyła *de facto* państw Europy Środkowej); albo postrzegana była w wymiarze stosunków UE z FR. Po 2004 roku sytuacja ta uległa zmianie. Nastąpiło „odkrywanie” przez starych członków UE nowych obszarów geograficznych, takich jak Kaukaz czy Azja Centralna. Rozpoczęło się też formułowanie myślenia o strategicznym interesie UE na tym obszarze. Ponadto, już w latach 2004-2006 UE na dobre porzuciła krytykowaną przez nowe państwa członkowskie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku politykę *Russia first*. Uwzględniała ona przede wszystkim interesy i potrzeby FR, kosztem korzyści innych państw byłego ZSRR, uznawanych za mniej istotnych partnerów³⁹. Dało się również zauważyć wyraźne pogłębienie dotychczasowych oraz otwarcie nowych obszarów współpracy z Rosją. Sprawa obwodu kaliningradzkiego i jego przyszłości po rozszerzeniu UE zdominowała na dwa lata dyskusje między partnerami. W zakresie pogłębiania wzajemnych relacji nastąpiły wyraźne zmiany jakościowe. Więcej uwagi poświęcono wzmocnieniu bezpośrednich kontaktów ze społecznościami krajów Europy Wschodniej, w tym z FR (tzw. *people-to-people contacts*) oraz stworzeniu ułatwień w ruchu osobowym obywateli państw trzecich. Oprócz tego, wejście nowych państw członkowskich, zależnych od rosyjskich dostaw gazu i ropy, jak również sytuacja na rynkach światowych skierowały uwagę UE na współpracę w sektorze energetycznym. Można nawet argumentować, iż wzrost zainteresowania UE całym obszarem postsowieckim był spowodowany próbami zapewnienia państwom bloku bezpieczeństwa energetycznego. W końcu UE stała się mniej wstrzemięźliwa, zwłaszcza po sukcesie „pomarańczowej rewolucji”, jeśli chodzi o bezpośrednie angażowanie się we wspieranie procesów demokratycznych w regionie.

39 D. Lynch, *Same view, different realities: EU and US policy towards Russia*, w: *Friends again? EU-US relations after the crisis*, M. Zaborowski (ed.), EUISS Publications, Paris 2006, s. 163-165.

4. Reakcja Federacji Rosyjskiej i wyzwania po 2010 roku

Wyraźny wzrost asertywności UE wobec FR oraz zwiększone zaangażowanie UE na obszarze postsowieckim zostały dostrzeżone również na Kremlu. Po sześciu latach podejmowania nieudanych prób powstrzymania niekorzystnych z punktu widzenia Rosji zmian w polityce UE wobec regionu, w 2010 roku nastąpiły pierwsze oznaki przewartościowań w rosyjskiej polityce wobec UE. Z jednej strony, FR odeszła od retoryki dyskredytowania nowych państw członkowskich oraz podjęła udane próby ocieplania stosunków z takimi państwami jak Czechy czy Polska, rozumiejąc, że złe relacje z tymi państwami stanowią przeszkodę na drodze do efektywniejszej współpracy z Zachodem. Natomiast z drugiej strony, prezydent Dmitrij Medwediew zaczął przyjmować bardziej konstruktywną postawę wobec propozycji UE. Było to szczególnie widoczne w czasie odbywającego się 31 maja i 1 czerwca 2010 roku w Rostowie nad Donem szczytu UE–FR, na którym ogłoszono inaugurację inicjatywy Partnerstwo dla Modernizacji⁴⁰. Prezydent Rosji oświadczył, iż widzi możliwość postępu w tematach dotąd drażliwych, jak handel, polityka energetyczna i wewnętrzne reformy państwa⁴¹. Obiecywał rychłą ratyfikację Karty Energetycznej. Co najważniejsze jednak, zgodził się na wsparcie proponowanych przez UE i USA sankcji wobec Iranu. Wiele sygnałów wskazuje jednak na to, iż zmiany te są bardziej retoryczne niż realne. Dla przykładu, na tym samym spotkaniu, minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow przyjął ofensywną postawę w sprawach związanych z Gruzją, Naddniestrzem i Kosowem. Według relacji dyplomatów UE, oskarżał on nawet Rumunię o rzekome plany dotyczące aneksji Mołdawii i Naddniestrza oraz przywoływał sytuację Kosowa jako przykład precedensu w sprawie ogłoszenia niepodległości przez Abchazję i Osetię Południową. Tym samym obwiniał UE o sprowokowanie sytuacji na Kaukazie. Retoryka

40 Partnerstwo dla Modernizacji zostało zaproponowane Rosji przez UE w lutym 2010 roku. Argumentuje się w nim, że aby doprowadzić do głoszonej przez Dmitrija Medwediewa koniecznej modernizacji państwa, należy najpierw wprowadzić zmiany ustrojowe, gdyż bez demokracji życia w Rosji nie można myśleć o prawdziwej zmianie. Więcej zob. http://wyborcza.pl/1,75477,7550892,UE_proponuje_Rosji_Partnersstwo_dla_modernizacji_html

41 A. Lobjakas, *EU–Russia rapprochement set to continue*, 08.06. 2010, artykuł dostępny na stronie: http://www.rferl.org/content/EURussia_Rapprochement_Set_To_Continue/2065582.html

współpracy Dmitrija Medwediewa nie może więc przesłaniać faktu, iż katalog spraw różniących UE i FR nadal jest imponujący, i taki też może pozostać, jeśli nie dojdzie do głębokich reform w samej Rosji. Do najważniejszych wyzwań stojących przed obydwoma partnerami po 2010 roku należy zaliczyć m.in:

- rywalizację o obszar najbliższego sąsiedztwa. Rosja od wielu lat prowadzi politykę skierowaną na dominację w regionie poprzez wywieranie presji ekonomicznej i politycznej na państwa WNP. Dominacja ta jest sprzeczna z procesami demokratyzacji regionu, które postulują państwa UE;
- politykę energetyczną. Sprzeciw UE budzi wykorzystywanie tej polityki przez Rosję jako narzędzia do wywierania wpływu na kraje w regionie oraz zamykania rynku energetycznego dla europejskich koncernów. Konflikt pogłębia rosyjska niechęć do poddawania tego obszaru regulacjom, m.in. przez ratyfikację Karty Energetycznej oraz Protokołu Tranzytowego, co wzmocniłoby bezpieczeństwo energetyczne wszystkich państw UE;
- reguły współpracy gospodarczej. Dążeniom do głębszej integracji ekonomicznej Rosji z UE przeczą takie decyzje, jak np. podpisanie przez Rosję 1 lipca 2010 roku umowy o unii celnej z Białorusią i Kazachstanem. Porozumienie to spowoduje odsunięcie na lata możliwości członkostwa Rosji w Światowej Organizacji Handlu⁴², a w konsekwencji spowolni proces zacieśniania powiązań ekonomicznych z UE, przewidziany w negocjowanym właśnie dwustronnym porozumieniu PCA2;
- kwestie demokracji, praw człowieka i wolności obywatelskich. Uwięzienie w grudniu 2009 roku kilkunastu protestujących na ulicach Moskwy, w tym znanej dysydentki, 82-letniej Ludmiły Aleksejewej, czy też sprawa śmierci kolejnych rosyjskich dziennikarzy: Stanisława Markelowa i Anastazji Baburowej, zastrzelonych w Moskwie, oraz Natalii Estemirowej, zabitej w Czeczenii, pokazują, iż pomimo deklarowanych zmian, w rzeczywistości prawa człowieka i wolności obywatelskie nadal są w Rosji łamane. Zasady te są najwyższą wartością dla całej UE i ich nieprzestrzeganie w kolejnych latach będzie blokowało poprawę wzajemnych stosunków.

42 J. Bielecki, *Rosja nie wejdzie do WTO*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 06.07.2010.

Pomimo ogólnej tendencji do urealniania polityki UE wobec FR w latach 2004-2010, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia, aby wypracować wspólne stanowisko wszystkich państw członkowskich UE wobec Rosji. Spójna polityka i stanowcze stanowisko UE są natomiast konieczne dla uświadomienia Rosji, iż wstrzymywanie procesów demokratyzacji regionu szkodzi jej samej i poważnie hamuje proces jej modernizacji.





Piotr Ostaszewski

Między Unią Europejską a Rosją: dylemat tranzytu gazowego Ukrainy

**Between Russia and the European Union: the Ukrainian dilemma
of natural gas transit**

Abstract: The article is mainly focused on the position of Ukraine as the transit country for the Russian natural gas. The major problem is the Ukrainian position and sovereignty, how it could be maintained between Russia and the European Union. The author is convinced that the new president Victor Janukovytsh faces the question of how to combine the Russian political and economic pressure with European investment. This would guarantee the Ukrainian balance of power in its territory which might positively affect its position.

Wybory prezydenckie na Ukrainie w lutym 2010 roku wzbudziły wiele dyskusji i polemik na temat ewentualnych kierunków polityki zagranicznej Ukrainy. Zwycięzca, Wiktor Janukowycz, kojarzony z opcją prorosyjską, w 2005 roku musiał ustąpić pola Wiktorowi Juszczenko – rywalowi reprezentującemu, jak wówczas mniemano, opcję proeuropejską. Niestety twarda rzeczywistość pokazała, iż wyborcze obietnice Wiktorowi Juszczenki w znacznej mierze pozostały w sferze teorii. Trudno bowiem uznać minione pięciolecie za konsekwentną realizację strategii zbliżenia z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim.

Ukraina – uważana za państwo w znacznym stopniu zależne od Rosji, zwłaszcza w kwestii dostaw gazu ziemnego – posiada ogromny atut w postaci położenia geograficznego, co „sprzyja nawiązywaniu

niu międzynarodowych kontaktów gospodarczych i handlowych”¹. Oznacza to, że pomimo wciąż słabego potencjału gospodarczego, ogromnego zużycia energii, które według danych International Energy Agency jest czterokrotnie wyższe w odniesieniu do PKB aniżeli w państwach UE, tranzytowe położenie powinno sprzyjać gospodarczemu rozwojowi kraju². Problem polega na określeniu ukraińskiej strategii w tej kwestii, albowiem jak zauważył J. Roberts, analityk z konsorcjum Platts, „rosyjskie podwyżki cen gazu mogą wpłynąć na załamanie na rynku wewnętrznym, ale tylko chwilowo, natomiast jeżeli Ukraina zajmie bardziej zdecydowane stanowisko, to w dłuższym przedziale czasowym mogłaby stać się istotnym czynnikiem gospodarczo-politycznym w tej części Europy, zarówno w odniesieniu do stosunków z Rosją, jak i Unią Europejską”³.

Minione pięciolecie pokazało, iż problem Ukrainy nie dotyczy jedynie relacji na linii Kijów–Moskwa, ale w znacznie większym stopniu także z UE – docelowym odbiorcą aż 80% rosyjskich dostaw gazu ziemnego. Ukraina to istotny punkt tranzytowy, przechodzi przez nią aż 1/5 dostaw tego surowca do państw UE. Wytworzyła się zatem dość kuriozalna sytuacja: państwo tranzytowe uzyskało pozycję niezwykle znaczącą dla odbiorcy gazu ziemnego. UE zmuszona jest bacznie obserwować rozwój relacji rosyjsko-ukraińskich, nie mając przy tym zbyt wielkiego wpływu na przebieg sytuacji. Dowodem jest konflikt, jaki rozgrywał się na oczach międzynarodowej społeczności w latach 2005-2010.

Moskwa – Kijów: wojna gazowa 2005-2010

Po raz pierwszy konflikt uwidocznił się w 2005 roku, kiedy Rosja oskarżyła Ukrainę o pobieranie na własny użytek gazu tranzytowego kierowanego na rynek europejski, przy czym rosyjski potentat Gazprom poinformował, że Ukraina zalega ze spłatami w wysokości

1 T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008, s. 43.

2 <http://euobserver.com/9/30549>

3 Tamże.

1,3 mld dolarów⁴. Nieuregulowanie spłat zgodnie z terminem oznaczało zmniejszenie dostaw gazu dla UE, co istotnie nastąpiło w 2008 roku. Zadłużenie Ukrainy szacowano wówczas na ponad 1,5 mld dolarów, tym razem Rosja dotrzymała słowa i zmniejszyła dostawy surowca o 25%⁵. Rosyjska podwyżka cen gazu miała w dużej mierze znaczenie polityczne, niemniej ukraiński Naftohaz potwierdził po części oskarżenia, przyznając się do przetrzymywania pewnych ilości gazu na własny użytek. Pomimo polubownego załatwienia sporu w 2008 roku oba państwa wciąż nie były w stanie wypracować konsensusu w sprawie spłaty ukraińskiego zadłużenia⁶. Stało się to przyczyną nowej konfrontacji. W styczniu 2009 roku nastąpiło wstrzymanie rosyjskich dostaw gazu. Tym razem odczuło je 18 państw członkowskich UE. Gazprom mówił już o ponaddwumiliardowym zadłużeniu strony ukraińskiej, żądając negocjacji cen surowca⁷. Jednym z istotnych elementów konfliktu było dążenie strony rosyjskiej do podporządkowania sobie ukraińskiego przedsiębiorstwa Naftohaz, czemu zdecydowanie przeciwny był prezydent Juszczenko. Kryzys finansowy z 2008 roku jeszcze bardziej pogłębił podział na ukraińskiej scenie politycznej. Rozejście się dróg między prezydentem Wikto-rem Juszczenką i premier Julią Tymoszenko osłabiało pozycję Ukrainy w rozgrywkach z Moskwą. W październiku 2009 roku premier Tymoszenko oznajmiła, że w związku z kryzysem Ukraina będzie importować mniej rosyjskiego gazu, co wywołało stanowczą odpowiedź Gazpromu, żądającego utrzymania dostaw na 2010 rok na poziomie wynegocjowanym rok wcześniej⁸. Polubowne załatwienie sporu między Naftohazem a Gazpromem przygotowało grunt pod nową umowę, która miała zostać sfinalizowana już po objęciu urzędu prezydenckiego przez Wiktora Janukowycza (została podpisana 21 kwietnia 2010 roku). Na jej mocy strona rosyjska zgodziła się obni-

4 *Gazprom may cut gas to Ukraine*, BBC, 03.10.2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7024294.stm>

5 *Russia, Ukraine deal averts gas crisis*, CNN, 12.02.2008, <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/02/12/putin.russia/index.html>

6 *Ukraine – time to pay gas bills*, „Russia Today”, 26.11.2008, <http://www.russiatoday.com/news/news/33776>

7 *Gazprom, Naftogaz sign long-term cooperation deal*, „Ukrainian News”, 20.11.2008, <http://www.ukranews.com/eng/article/164193.html>

8 *Ukraine, Russia's Gazprom disagree on 2010 imports*, „Kyiv Post”, 08.10.2009, <http://www.kyivpost.com/nation/50341>

żyć cenę gazu eksportowanego na Ukrainę o 30% w zamian za możliwość stacjonowania rosyjskiej marynarki wojennej w Sewastopolu przez kolejnych 25 lat (licząc od 2017 roku), z prawem ewentualnego przedłużenia tego okresu o dodatkowe 5 lat (czyli do roku 2042 lub 2047)⁹.

Porozumienie to wzbudziło w kraju wiele kontrowersji. Stojąca w opozycji do rządu Julia Tymoszenko oskarżyła obecnego prezydenta o zdradę interesów narodowych. W jakim stopniu ukraińsko-rosyjskie porozumienie wpłynie na strategię UE wobec Ukrainy?

Prezydent Wiktor Janukowycz i strategia Ukrainy wobec Unii Europejskiej

Nie ulega wątpliwości, iż zawarcie porozumienia kwietniowego jest wewnętrzną sprawą obu stron. Niemniej należy podkreślić fakt, że UE jest w pewnym sensie uzależniona od relacji na linii Kijów–Moskwa. Argument prezydenta Janukowycza, że porozumienie to pozwoli na ustabilizowanie budżetu państwa, ma znaczenie dla UE o tyle, o ile dostawy rosyjskiego gazu będą odbywać się bez żadnych przeszkód. UE nie chodzi więc o suwerenność Ukrainy, gdyż jest to wewnętrzna sprawa kraju, lecz o jej pozycję jako punktu tranzytowego.

Bruksela stawia przede wszystkim na partnerstwo i współpracę z Kijowem, co zapewni regularność dostaw gazu¹⁰. Nie kwestia proeuropejskiego czy prorosyjskiego kursu politycznego Ukrainy jest tu istotna, ale jej rzetelność jako partnera. Z drugiej strony prezydent Janukowycz usilnie stara się zmienić swój wizerunek – polityka kojarzonego z popadaniem w zależność od Rosji. Stąd jego pobyt w marcu 2010 roku w Brukseli. W trakcie tej wizyty ukraiński przywódca zadeklarował gospodarcze zbliżenie z UE, gwarantując jednocześnie reformę ukraińskiego systemu gazowego¹¹. Ze złożonego wówczas prezydenckiego oświadczenia jasno wynika, iż relacje z UE nie mogą stać na przeszkodzie konstruowaniu poprawnych stosunków z Ro-

9 *Russia, Ukraine agree on naval-base-for-gas deal*, CNN, 21.04.2010. brak www

10 http://www.eeas.europa.eu/russia/common_spaces/economic_en.htm

11 *Ukraine makes pitch for stronger ties with EU*, 01.03.2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/02/world/europe/02iht-ukraine.html>

sją i ze Stanami Zjednoczonymi. Chęć negocjacji porozumienia na temat swobodnej wymiany handlowej z UE nie jest równoznaczna z gotowością do przyjęcia członkostwa w jej strukturach¹². Widać wyraźnie, że strategia nowej ekipy prezydenckiej opiera się na balansowaniu między dwiema gospodarczymi potęgami, z których Rosja bez wątpienia zajmuje ważniejszą pozycję. Nie wyklucza to jednak europejskich inwestycji, których Ukraina bardzo potrzebuje. W związku z powyższym kraj ten zmuszony jest zaakceptować pewne europejskie postulaty, przede wszystkim w tak priorytetowych kwestiach jak: stabilizacja finansowa, tworzenie dogodnych warunków dla zagranicznych inwestycji, regulacja cywilnego ruchu powietrznego czy niezwykle istotna reforma sektora energetycznego, polegająca na modernizacji i restrukturyzacji sektora gazowego¹³. Listę propozycji przekazał stronie ukraińskiej komisarz ds. rozszerzenia UE Stefan Fuele. Nie są to warunki, lecz wymogi, jakie zdaniem UE musi spełnić Ukraina, aby nie stracić swej tranzytowej pozycji. Ich spełnienie możliwe jest tylko przy pozyskaniu funduszy z UE. Wydaje się, że nowe władze ukraińskie są tego świadome.

Strategia Unii Europejskiej wobec Ukrainy

Niewątpliwie UE prowadzi własną grę w odniesieniu do ukraińskiego partnera. Opowiadając się w 2004 roku po stronie „pomarańczowej rewolucji”, gotowa była werbalnie poprzeć procesy demokratyzacji w tym kraju. Ostrożne wypowiedzi z 2002 roku ówczesnego komisarza ds. rozszerzenia UE Günthera Verheugena o możliwym, choć nieprędkim przystąpieniu Ukrainy do jej struktur zastąpiono rezolucją Parlamentu Europejskiego, który w styczniu 2005 roku wyraził gotowość do zacieśnienia partnerskich relacji z tym krajem, sugerując możliwość jego członkostwa w UE¹⁴. Entuzjastyczne odniesienie do

12 Tamże.

13 *EU gives Ukraine fresh blueprint for reforms*, 28.04.2010, <http://euobserver.com/9/29962>

14 W uchwale Parlamentu Europejskiego jednoznacznie potwierdzono bliskie kulturowo związki Ukrainy z UE, powołując się jednocześnie na szereg dokumentów na temat partnerskich relacji między obiema stronami, pełny tekst rezolucji: *European Parliament resolution on the results of the Ukraine elections*, 13.01.2005, P6_TA(2005)0009.

deklarowanego przez obóz prezydenta Juszczenki procesu wielkich reform polityczno-gospodarczych wynikało raczej z przyjętych założeń niż kalkulacji politycznych, choć trudno zaprzeczyć, że dyplomatyczne naciski UE, jak i misji obserwacyjnej OBWE miały pozytywny wpływ na wyniki wyborów prezydenckich w 2004 roku. To zaś pozwalało z optymizmem patrzeć na Ukrainę jako kraj respektujący europejskie normy i zasady polityczne. Uwarunkowania polityczne miały zawsze dla UE ogromne znaczenie jako gwarant powodzenia reform gospodarczych, w związku z czym stabilizacja systemu politycznego była stale warunkiem *sine qua non* powodzenia dalszych procesów modernizacyjnych państwa¹⁵.

Zaburzenia w relacjach Ukrainy z Rosją oraz stagnacja polityczna (a właściwie brak realizacji zapowiadanych reform) spowodowały, że UE zaczęła modyfikować swoją politykę wobec ukraińskiego partnera. Jeszcze przed konfliktem gazowym Kijów–Moskwa, UE zaproponowała stronie ukraińskiej podpisanie tzw. rozszerzonego porozumienia, które miałyby zastąpić Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy z lat 1998-2008 (podpisano je w 1994 roku, ale weszło w życie cztery lata później). W tekście nowego porozumienia mówiono o tworzeniu szerszych podstaw prawnych do zacieśniania współpracy gospodarczej oraz polepszenia dialogu politycznego, zaś dodatkowym elementem była obopólna chęć stworzenia strefy wolnego handlu¹⁶. Pewne *novum* stanowiła deklaracja ministrów spraw zagranicznych UE – wystosowana w 2007 roku tuż przed spotkaniem na szczycie w Avignonie – informująca, iż ewentualne porozumienie o stowarzyszeniu z Ukrainą nie będzie równoznaczne z porozumieniami o charakterze przedakcesyjnym, jakie zawierały nowo przyjęte w poczet UE państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Deklaracja ta świadczyła o ostrożnym podejściu do relacji na linii Bruksela–Kijów, na które to układy wpływają również stosunki ukraińsko-rosyjskie.

15 Kompleksowo i niezwykle dokładnie zagadnienie ukraińskich reform społeczno-politycznych w odniesieniu do UE omówione jest w dysertacji doktorskiej: O. Vyunytska Pedersen, *The European Union and democratic reforms in Ukraine. Understanding the national context*, Department of Society and Globalization, Roskilde University, January 2010, http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/5049/1/Special_e_jan2010%20til%20R

16 3rd joint progress report negotiations on the EU–Ukraine Association Agreement, 26.11.2009, http://eeas.europa.eu/ukraine/.../assoc_agreement_3rd_joint_progress_report.pdf

Wybory prezydenckie na Ukrainie w 2010 roku w istocie niewiele zmieniły w tej materii. Z jednej strony, UE nie otrzymała z Kijowa potwierdzenia, że gotów jest on przystąpić do negocjacji akcesyjnych. Z drugiej strony, nie można nie wziąć pod uwagę czynnika rosyjskiego. Ukraiński wiceminister spraw zagranicznych Konstantin Jelisejew przyznał, że w obecnej sytuacji UE nie podejmuje zdecydowanych działań wobec Ukrainy¹⁷. Podkreślił, że jednocześnie istniała możliwość zacieśnienia relacji z Rosją oraz potrzeba pozyskania funduszy europejskich na wyżej wspomnianą modernizację sektora gazowego i rynku wewnętrznego Ukrainy. Wstępne koszty z tym związane szacuje się na około 2,5 mld euro, nie mówiąc już o kwotach wymienionych przez wiceministra na tzw. bliżej niesprecyzowane cele¹⁸.

Czy UE jest w stanie wyjść naprzeciw ukraińskiemu projektowi? Wydaje się, że polityka UE również jest niejednoznaczna. Utrzymanie Ukrainy w roli państwa tranzytowego jest priorytetem, ale nie za wszelką cenę. Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso przyznał, że UE jest zdecydowana udzielić niezbędnej pomocy, jednak uzależnia ją od wewnętrznych reform gospodarczych i prawnych, umożliwiających swobodną inwestycję kapitałów zagranicznych. Warunkiem niezbędnym jest wprowadzenie pełnej wolnej konkurencji na rynku ukraińskim, sprywatyzowanie Naftohazu, a także podpisanie przez Kijów tzw. Energy Community Treaty¹⁹. Zawarły go państwa UE w 2005 roku, przy czym przewiduje on umowy stowarzyszeniowe z Ukrainą, Norwegią i Turcją. Chodzi w nim o ustanowienie ogólnie obowiązujących zasad i norm na rynku energetycznym w odniesieniu przede wszystkim do takich surowców jak produkty ropopochodne, energia elektryczna i gaz ziemny. Pełną realizację przewiduje się na okres dziesięciu lat, który podzielono na etapy, m.in. wdrażanie dyrektyw i regulacji prawnych, liberalizację rynku dla dostawców energii, a następnie dla odbiorców detalicznych oraz ograniczenie emisji środków trujących²⁰. Dla strony ukraińskiej jest to dość trudne zadanie, zważywszy na energochłonny i mało wydolny przemysł. W konsekwencji mogłoby nastąpić podniesienie na

17 *EU gives Ukraine fresh blueprint for reforms*, 28.04.2010, <http://euobserver.com/9/29962>

18 Tamże.

19 Pełny tekst: *Energy Community Treaty*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006>

20 Tamże.

rynku wewnętrznym cen energii, a następnie również wszystkich innych produktów.

Prezydent Janukowycz stoi więc przed dylematem: jak pozyskać zagraniczne inwestycje i jednocześnie uzyskać satysfakcjonujące ceny gazu od rosyjskiego eksportera. Zależność od dostaw rosyjskich trudno określić jako strategię polityczną. W związku z czym ukraińska propozycja wobec wymogów UE sprowadza się do udostępnienia rynku ukraińskiego Gazpromowi, przy jednoczesnym otwarciu go dla zagranicznych inwestycji. Utrzymanie statusu stabilnego punktu tranzytowego, z niewątpliwymi korzyściami ekonomicznymi, a nawet politycznymi, byłoby niebywałym sukcesem obecnej ekipy rządzącej w Kijowie. Ukraina wciąż musi liczyć się z rozwojem sieci przesyłowych na północy (North Stream) i południu (South Stream), co w znacznym stopniu wyeliminowałoby ją z międzynarodowego rynku surowców energetycznych²¹.

Znaczące okazało się przemówienie komisarza ds. energii UE Günthera Oettingera wygłoszone 28 lipca 2010 roku na międzynarodowym forum w Odessie. Nakreślił on strategię UE wobec Ukrainy jako dostawcy rosyjskiego gazu ziemnego. Podkreślając wagę ukraińskiego partnera, komisarz zauważył: „Pragnę, by dobrze nas zrozumiano. Uważamy, że reformy wewnętrzne na rynku ukraińskim dotyczące gazu ziemnego i jego tranzytu są ze sobą powiązane. Trudno bowiem zagwarantować regularne dostawy tranzytowe, jeśli rynek wewnętrzny nie jest dostatecznie przejrzysty i finansowo stabilny”²². Deklaracja w sprawie gotowości udzielenia pomocy w modernizacji ukraińskiego rynku wewnętrznego, w tym również zaangażowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego, szła w parze z przypomnieniem o istnieniu alternatywnych linii przesyłowych: z jednej strony perspektywa stworzenia tzw. Korytarza Południowego (Turcja, Gruzja i Azerbejdżan), a z drugiej – rosyjska rozbudowa północnej sieci przesyłowej²³. Tym samym komisarz jednoznacznie dał do zrozumienia, w jakim stopniu UE zdaje sobie sprawę z możliwości wykreo-

21 Tamże.

22 *Speech of Commissioner Oettinger at the International Odessa Forum*, 28.07.2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/402&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

23 Tamże.

wania nowych linii tranzytowych. Mogą one, ale nie muszą, stać się zagrożeniem dla tranzytowej pozycji Ukrainy.

Kwestia Korytarza Północnego

Problem ten ma przede wszystkim znaczenie strategiczne i to nie tylko w odniesieniu do Ukrainy, ale również niektórych państw członkowskich UE. Choć UE dysponuje znacznie większymi zasobami i siłą polityczną aniżeli Ukraina, to jednak w znacznym stopniu jest również uzależniona od rosyjskich dostaw gazu ziemnego, co w obecnych czasach nabiera przede wszystkim wymiaru politycznego²⁴. Jest to szczególnie widoczne w kontekście bezpieczeństwa narodowego dawnych sowieckich państw satelickich, jak Polska, Czechy czy Słowacja, nie mówiąc już o samej Ukrainie, której położenie geopolityczne jest zdecydowanie słabsze aniżeli wyżej wymienionych państw środkowoeuropejskich. W rozważaniach strategicznych podkreśla się wyraźnie możliwości wywierania przez Rosję nacisków na te państwa przy jednoczesnym zapewnianiu regularnych dostaw gazu do Europy Zachodniej²⁵. Modelowym wręcz przykładem mogą być relacje Rosji z państwami bałtyckimi, które kilkakrotnie doświadczyły wykorzystywania przez Moskwę dostaw surowców energetycznych w celu realizacji konkretnych planów politycznych. Według raportu R. Larssona ze Swedish Defence Research Agency, od 1991 roku Moskwa użyła tego narzędzia w relacjach z państwami sąsiednimi ponad pięćdziesiąt razy²⁶. Bardzo znamienne są w tym kontekście słowa wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego Marka Siwca, według którego rosyjski punkt widzenia na UE dzieli ją na „dobrych” i „złych”: przy czym ci pierwsi reprezentują grupy interesu, z którymi można rozmawiać i które zasadniczo nastawione są koncyliacyjnie wobec rosyjskiej polityki energetycznej, nato-

24 B. S. Whist, *Nord Stream, not just a pipeline, an analysis of the political debates of the Baltic Sea region regarding the planned gas pipeline from Russia to Germany*, Fridtjof Nansen Institute, November 2008.

25 *New twist in German-Russian gas pipeline saga*, „Deutsche Welle”, 13.07.2007.

26 R. Larsson, *Nord Stream, Sweden and the Baltic Sea Security*, Swedish Defence Research Agency, Stockholm 2009, s. 22.

miast ci drudzy charakteryzują się zdecydowanie wstrzeźliwym stosunkiem wobec rosyjskich poczynań²⁷. Wiele kontrowersji budzi także problem polsko-rosyjskiej umowy na dostawy gazu ziemnego, co wywołało dyskusję w samej UE, domagającej się od strony polskiej wprowadzenia dywersyfikacji dostaw²⁸.

Niezależnie od ocen, jedno nie ulega wątpliwości – budowa Korytarza Północnego, zapewniającego rosyjskie dostawy gazu ziemnego bezpośrednio do Niemiec z pominięciem krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Ukrainy, jest sukcesem dyplomacji rosyjskiej. W obecnej sytuacji można jedynie snuć domysły na temat jego znaczenia dla Ukrainy, Polski, Czech i Słowacji, zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i politycznym.

Kwestia Korytarza Południowego

Kluczową pozycję w kwestii budowy Korytarza Południowego zajmują Turcja, Gruzja i Azerbejdżan. Ten ostatni został wymieniony przez komisarza Oettingera jako jeden z głównych partnerów UE w projekcie dywersyfikacji dostaw gazu²⁹. Podpisana 8 maja 2009 roku w wyniku praskiego szczytu energetycznego deklaracja miała stanowić decydujący dokument w sprawie stworzenia Korytarza Południowego. Jednak po jej podpisaniu sugerowano, iż bez podjęcia konkretnych działań decyzja ta może mieć jedynie symboliczne znaczenie³⁰. Jednym z podstawowych problemów w kwestiach energetycznych, przed jakimi stoi UE, jest wciąż zmieniająca się koncepcja Korytarza Południowego i jego powiązanie z projektem gazoociągu Nabucco, mającego połączyć Turcję, Grecję i Włochy. W tym

27 Tamże.

28 *Czy w Polsce zabraknie gazu? Podpisanie umowy z Rosjanami oddała się*, „Newsweek.pl”, 05.05.2010, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/czy-polsce-zabraknie-gazu-podpisanie-umowy-z-rosjanami-oddala-sie,57820,1>; zob. również: *Zatrzymana umowa gazowa z Rosją – ocena sytuacji*, <http://jaronwoj.wordpress.com/2010/07/21/zatrzymana-umowa-gazowa-z-rosja-ocena-sytuacji/>

29 *Speech of Commissioner Oettinger at the International Odessa Forum*, 28.07.2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/402&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

30 *Problemy z Południowym Korytarzem*, 19.05.2009, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/analizy/problemy-z-poudniowym-korytarzem-001053>

drugim przypadku chodzi przede wszystkim o pozycję Turcji, która stara się połączyć tę kwestię z własnym członkostwem w UE. Ponadto gazem azerskim duże zainteresowanie wykazują również Rosja i Irak³¹.

Jak zatem przedstawia się kwestia Korytarza Południowego i jakie ma to znaczenie dla Ukrainy i UE? Z ukraińskiego punktu widzenia rosyjskie zainteresowanie strefą południową stanowi zagrożenie dla tranzytowej pozycji Ukrainy. Konsekwencją była ukraińska inicjatywa z 2005 roku przewidująca stworzenie strefy tranzytowej na linii Gruzja–Ukraina–UE³². Propozycję tę powtórzyła w styczniu 2008 roku ówczesna premier Ukrainy Julia Tymoszenko, co zyskało aprobatę państw UE. Projekt przewidywał połączenie strefy Morza Kaspijskiego, czyli Azerbejdżanu, poprzez Iran z Gruzją i Ukrainą, z tym że tranzytem przez Morze Czarne gaz ziemny docierałby do Europy przez Rumunię. Warto zaznaczyć, że przewidywana jest również budowa paralelnej linii gazowej – tzw. Rurociąg Paneuropejski, przebiegający z rumuńskiego portu Konstanca przez terytorium Serbii, Chorwacji, Słowenii do włoskiego Triestu, skąd następnie poprzez połączenie z rurociągiem transalpejskim surowiec docierałby do Niemiec i Austrii³³.

Jaką rolę przewidywano dla Ukrainy? Zgodnie z koncepcją z 2008 roku byłaby ona jednym z ogniw tranzytowych na trasie do państw Europy Środkowo-Wschodniej i państw bałtyckich³⁴. Zmiany, jakie nastąpiły od tamtej pory, oddaliły ukraińskie projekty co do realizacji Korytarza Południowego, będące ciągle w sferze planów, oraz ukazały, jak traktuje je UE.

Analizując obecną sytuację związaną z propozycjami dostaw gazu ziemnego do UE, rosyjski ekspert W. Socor stwierdził, iż kluczem do rozwiązania tego dylematu jest strategia budowy dwóch linii przesyłowych. Chodzi o połączenie koncepcji linii tranzytowej Nabucco z projektem Gruzja–Ukraina–UE i z elementami Korytarza Południowego. Gwarantowałyby to regularność dostaw gazu ziemnego

31 Tamże.

32 A. Gasimova, *White Stream gas pipeline double profitable for Azerbaijan*, 30.05.2009, <http://en.trend.az/capital/empty/1211915.html>

33 T. Fisher, *White Stream's secured study funding*, *International Gas Report*, 15.12.2008.

34 K. Geroupuolos, *Tymoshenko puts new White Stream pipeline on EU table*, „New Europe”, 05.05.2008.

do Europy przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji Azji Centralnej i zmniejszeniu ryzyka politycznego wykorzystywania dostaw surowca³⁵.

Konkluzje

Ukraina znajduje się między dwoma potentatami. Niestabilność i niespójność polityki wewnętrznej z pewnością nie przyczyniają się do wzmocnienia pozycji państwa jako obszaru tranzytowego. Wiele z przedstawionych wcześniej propozycji znajduje się nadal w sferze rozważań teoretycznych. Tymczasem zobowiązania wobec Rosji, nie mówiąc już o realnych naciskach politycznych, jakie wywiera ona na Kijów, zmuszają Ukrainę do balansowania między europejskimi inwestycjami a rosyjską presją. Najbardziej rozsądne wydaje się zatem przyjęcie strategii pozyskania funduszy europejskich i Baku Światowego przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych form relacji z Rosją. Dyskusja nie dotyczy politycznej opcji prezentowanej przez prezydenta Janukowycza, ale realiów ekonomicznych, w odniesieniu do których zmuszony jest on podjąć konkretne działania.

Gwarancją dla inwestycji zagranicznych jest stabilny rynek wewnętrzny oparty na określonych podstawach legislacyjnych. Chodzi więc o głębokie reformy, dzięki którym Ukraina stanie się wiarygodnym partnerem realizującym przedstawione wcześniej zadania.

Wciąż jednak najważniejszym elementem rozgrywki pozostaje Rosja, dla której, jak pokazuje to Korytarz Północny, ukraiński tranzyt nie jest niezbędny. Wydaje się zatem, iż w ciągu najbliższych kilku lat Kijów musi rozstrzygnąć kwestię związaną z przyjęciem europejskich rozwiązań, mając jednocześnie na uwadze delikatne relacje z Rosją. Jest to zadanie bardzo trudne, ale jego umiejętne przeprowadzenie może ukazać prezydenta Janukowycza jako godnego obrońcę ukraińskiej suwerenności.

35 V. Socor, *Southern corridor, White Stream: the strategic rationale*, <http://eurodialogue.org/energy-security/Southern-Corridor-White-Stream-The-Strategic-Rationale>



Marcin Kaczmarek

Rosja i Unia Europejska w globalnej społeczności międzynarodowej – przypadek kryzysów międzynarodowych

**Russia and the European Union in global international society
– the case of international crises**

Abstract: Both Russia and the EU demonstrate aspirations to shape the international order at the global scale. However, their respective visions differ significantly. The EU, itself creating regional international society, aspires to influence the global order in its own mould. Russia at the same time is predominantly pluralist, although with selected solidarist features.

The article seeks to upgrade the Russian–EU relationship to the global level, by the way of analysing how both actors attempt to reconcile their respective visions of IS and what are the possible consequences for global IS. To study the issue, major post-Iraq international crises (Iranian, Middle Eastern, Kosovo) are chosen as case studies. The selected crises touch upon crucial issues for the IS: the use of force, the non-intervention principle, human rights causes, the application of sanctions and the inclusion-exclusion issue. The article aims to look at the ways in which both actors define their scope of common interests, reinterpret and construct the rules of global IS, and to what extent they are able to influence the emerging global order.

Rosja i Unia Europejska pozostają kluczowymi aktorami w ramach globalnej społeczności międzynarodowej. UE jest najbardziej prominentnym przedstawicielem solidarystycznej wizji, podczas gdy Rosja – pluralistycznej. Jednocześnie obaj aktorzy odrzucają unilateralizm amerykański oraz próby zastąpienia społeczności międzynarodowej

hegemonią Stanów Zjednoczonych¹. Relacja Rosja–UE w wymiarze globalnym pozostaje mało zbadana (w porównaniu z wymiarem regionalnym – europejskim), tym niemniej ma kluczowe znaczenie zarówno dla przyszłej współpracy obu stron, jak i dla kształtu pojednobiegunowego ładu międzynarodowego. Rozwój relacji Rosja–UE przez ostatnie lata był odległy od stanu oczekiwanego i pełen napięć, żeby wspomnieć chociażby niemożność wypełnienia treścią tzw. wspólnych przestrzeni czy wojnę gruzińską z 2008 roku. Jednak to nie zniechęciło polityków czy społeczności akademickiej do traktowania Rosji i UE jako naturalnych partnerów w procesach globalnego zarządzania, od konfliktów regionalnych i proliferacji broni masowego rażenia po zmianę klimatu.

Dla oceny dotychczasowej współpracy Rosja–UE w ramach globalnej społeczności międzynarodowej oraz jej przyszłego potencjału wykorzystane zostaną trzy kluczowe koncepcje szkoły angielskiej: wspólne interesy i wartości, normy i reguły, instytucje². Dla przejrzystości analizy, wybrano sferę bezpieczeństwa międzynarodowego, trzy kryzysy zaś jako studia przypadków: irański, kosowski oraz bliskowschodni (rozumiany jako izraelsko-palestyński). We wszystkich tych przypadkach, Rosja i UE dążyły do uczestniczenia w procesie ich rozwiązywania i oferowały własne propozycje. Wybrane kryzysy dotyczą całego spektrum fundamentalnych interesów, norm i instytucji społeczności międzynarodowej, poczynając od suwerenności i integralności terytorialnej, a kończąc na użyciu siły, przymusu niemilitarnego oraz granicach tej społeczności. Taki wybór zróżnicowanych przypadków pozwoli na analizę zarówno dotychczasowej współpracy rosyjsko-unijnej w ramach globalnego zarządzania (*global governance*), jak i na ocenę perspektyw przyszłej współpracy i konsensusu odnośnie do wyłaniającego się ładu międzynarodowego. Tekst ma też ambicje dostarczenia oceny zagadnienia – do jakiego stopnia Rosja i UE są w stanie pogodzić swoje wizje porządku światowego?

- 1 A. Hurrell, *On global order: power, values, and the constitution of international society*, Oxford–New York 2007.
- 2 H. Bull, *The anarchical society: a study of order in world politics*, 3rd Edition, Basingstoke 2002.

1. Rosja i Unia Europejska w społeczności międzynarodowej

Miejsce zajmowane przez Rosję i UE w dzisiejszej społeczności międzynarodowej jest odbiciem zarówno natury obu aktorów, jak i stanu społeczności międzynarodowej.

Chociaż Rosja była traktowana jako część europejskiej społeczności międzynarodowej i była reprezentantem jednego z dwóch uniwersalizmów konkurujących w okresie zimnej wojny, nigdy nie znajdowała się w centrum studiów nad społecznością międzynarodową. W odniesieniu do pozimnowojennej społeczności Rosja znalazła się na marginesie. Określano ją jako dążącą do „adaptacji” do globalnych, budowanych przez Zachód instytucji społeczności międzynarodowej³ albo „szukającej” drogi do tejże społeczności⁴. Nawet w tytule artykułu Ch. Browninga pojawia się pytanie, do jakiego stopnia Rosja może zintegrować się w społeczność międzynarodową wspólnych (zachodnich) norm, co sugeruje bierną i adaptacyjną rolę tego państwa⁵. D. Averre wskazał na Rosję jako przechodzącą przez trudny proces „dostosowywania się do akceptacji wspólnych reguł”⁶. Oczywistym powodem była ogólna słabość Rosji po zakończeniu zimnej wojny⁷. Jednocześnie Rosja postrzega porządek międzynarodowy poprzez westfalskie ramy, jako oparty na suwerennej równości⁸. Jej wizja społeczności międzynarodowej pozostaje zasadniczo pluralistyczna, chociaż trudno jest jej taką wizję przekładać na praktykę.

UE, z jednej strony, jest rdzeniem współczesnej globalnej społeczności międzynarodowej i promuje ambitną agendę solidarystyczną,

3 B. Buzan, *From international to world society? English school theory and the social structure of globalisation*, Cambridge 2004.

4 P. Aalto, *Russia's quest for international society and the prospects for regional-level international societies*, „International Relations”, vol. 21, 2007, no. 4, s. 464-466.

5 Ch. Browning, *Reassessing Putin's project. Reflections on IR theory and the West*, „Problems of Post-Communism”, vol. 55, 2008, no. 5, s. 5.

6 D. Averre, *Russian foreign policy and the global political environment*, „Problems of Post-Communism”, vol. 55, 2008, no. 5, s. 28-39.

7 S. Neil MacFarlane, *Russian perspectives on order and justice*, w: *Order and justice in international relations*, R. Foot, J. L. Gaddis, A. Hurrell (eds.), Oxford 2003, s. 207-235; tenże, *The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?*, „International Affairs”, vol. 82, 2006, no. 1, s. 41-57.

8 A. Stent, *Restoration and revolution in Putin's foreign policy*, „Europe-Asia Studies”, vol. 60, 2008, no. 6, s. 1098.

włączając w to gospodarkę rynkową, prawa człowieka, multilateralizm, ochronę środowiska oraz mechanizmy globalnego zarządzania. Mimo istniejących różnic, jest wraz z USA motorem transformacji współczesnej społeczności międzynarodowej i centrum debaty nad nią. Z drugiej strony, UE sama tworzy regionalną społeczność międzynarodową, dużo bardziej zaawansowaną pod względem obowiązujących norm, reguł i instytucji niż obecnie istniejąca na poziomie globalnym. Równocześnie UE usiłuje rozciągnąć swój model rozwoju politycznego na inne części Europy.

Konkludując, różnice w podejściu Rosji i UE do społeczności międzynarodowej są łatwo dostrzegalne. Jednocześnie sytuują się względnie blisko siebie, jeśli porównać te podmioty z innymi aktorami (USA z dążeniami do ustanowienia porządku hegemonicznego czy wyłaniające się niezachodnie mocarstwa).

2. Wspólne interesy

Wspólne interesy, podtrzymywane przez łączne wartości, pozostają kamieniem węgielnym społeczności międzynarodowej. Ich zakres zależy od typu społeczności i głównych aktorów, jednakże jest niezbędnym elementem stabilnego ładu światowego. Mimo różnych wizji społeczności międzynarodowej, Rosja i UE w podobny sposób postrzegają zakres wspólnych interesów, deklarując poparcie dla prawa międzynarodowego, multilateralizmu czy zasad Karty NZ. Jednakże tak sformułowane wspólne interesy odnoszą się do bardzo ogólnego poziomu. Kluczowe pytanie brzmi: czy spójność podejścia Rosji i UE jest zachowana, kiedy obaj aktorzy stoją przed konkretnymi sytuacjami kryzysowymi?

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że Rosja i UE podzielają rozumienie treści wspólnych interesów, niezależnie od tego, czy odnoszą się one do reżimu nieprolifracji, stabilności regionalnej, czy trwałego rozwiązania konfliktu bliskowschodniego. Jednakże dokładniejsza analiza ukazuje istotne różnice. Specyficzne rozumienie wspólnych interesów przez Rosję i UE jest przynajmniej częściowo odsłonięte przez ich odczytywanie sytuacji kryzysowych, tj. poprzez to, które elementy danej sytuacji obaj aktorzy uznają za grożące in-

teresom społeczności międzynarodowej, czyli innymi słowy poprzez to, które elementy w ich odczuciu czynią daną sytuację kryzysem międzynarodowym.

Kryzys irański. W przypadku kryzysu irańskiego bezpieczeństwo międzynarodowe ma znaczenie kluczowe. Nawet z pluralistycznego punktu widzenia i koegzystencjalnych celów państw⁹ nuklearna proliferacja i związane z nią groźby regionalnej destabilizacji (m.in. poprzez wyścig zbrojeń) tworzą poważne wyzwanie. Konieczność utrzymania istniejącego systemu nierozprzestrzeniania broni jądrowej wydaje się oczywista mimo wad istniejącego systemu.

UE traktowała dwa aspekty sytuacji wokół irańskiego programu nuklearnego jako tworzące kryzys: prawdopodobieństwo użycia siły przez którąkolwiek z zaangażowanych stron oraz możliwość przekształcenia się Iranu w kraj nuklearny. Z punktu widzenia UE każdy z tych scenariuszy miał daleko idące negatywne konsekwencje, zarówno w regionalnym, jak i globalnym wymiarze. Podważyłby on albo wielostronne podejście do rozwiązywania kryzysów międzynarodowych, albo istniejący system nieprolifacji. W przypadku użycia siły przez Stany Zjednoczone, mechanizmy społeczności międzynarodowej były już i tak nadwyrężone po kryzysie irańskim z 2003 roku. Z drugiej strony, niemożność utrzymania Iranu przez traktat NPT w odpowiednich ramach jedynie zachęciłaby tzw. państwa progowe do śmielszych działań.

Z rosyjskiej perspektywy odczytanie kryzysu irańskiego było podobne. Moskwa postrzega nuklearną proliferację zarówno jako zagrożenie dla bezpieczeństwa, jak i erozję swojego wyjątkowego statusu mocarstwa nuklearnego, nie będąc tym samym zainteresowaną rozszerzeniem „klubu nuklearnego”. Rosja często i otwarcie powtarzała, że nie życzy sobie, aby Iran stał się krajem posiadającym broń jądrową. Jednakże nawet w tym przypadku wizje wspólnych interesów Rosji i UE nieco się różniły.

Dwa elementy rosyjskiego stanowiska pozostają kluczowe: postrzeganie źródeł kryzysu oraz definiowanie zakresu wspólnych interesów. Ówczesny prezydent Władimir Putin uznawał USA za odpowiedzialne za rozwój irańskich ambicji nuklearnych. W swoim przemówieniu w Monachium w 2007 roku stwierdził on, że „nikt nie czuje się bezpieczny w świecie zdominowanym przez USA”. Rów-

9 H. Bull, *The anarchical society*; A. Hurrell, *On global order*.

niez minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow częściową winą za irański kryzys nuklearny obarczył niechęć Waszyngtonu do normalizacji relacji z Teheranem¹⁰ oraz apelował do państw zachodnich o poważne podejście do irańskich obaw o bezpieczeństwo¹¹. Z kolei jednym z przykładów zawężonego definiowania przez Moskwę zakresu wspólnych interesów było skuteczne przeciwdziałanie określeniu irańskiego programu nuklearnego jako „zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” w preambule rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z grudnia 2006 roku¹².

Kryzys bliskowschodni. W przypadku kryzysu bliskowschodniego stanowiska Rosji i UE były zbliżone. Społeczność międzynarodowa próbowała zareagować na porażkę procesu pokojowego coraz bardziej oczywistą po roku 2000 i drugiej intifadzie. Dla UE trwający kryzys był źródłem regionalnej destabilizacji oraz praktycznej i ideowej siły napędowej międzynarodowego terroryzmu. Ponadto należy pamiętać, że przez wzgląd na źródła surowców region ten ma kluczowe znaczenie dla gospodarki światowej. Rosyjska pozycja była zbliżona do unijnej. Moskwa postrzegała sytuację jako grożącą regionalnej stabilności i napędzającą terroryzm. Obaj aktorzy rozkładali winę za istniejącą sytuację na obie strony konfliktu, nie wspierając jednoznacznie któreś z nich.

Kryzys kosowski odsłonił zasadnicze różnice między Rosją i UE odnośnie do wspólnych interesów i wartości społeczności międzynarodowej. Kryzys sam w sobie daleki był od jednoznaczności – wartości takie jak integralność terytorialna i prawo do samookreślenia pozostawały w otwartej sprzeczności i były nie do pogodzenia. UE popierała prawo ludności Kosowa do samookreślenia, podczas gdy Rosja twardo stała na stanowisku integralności terytorialnej i suwerenności Serbii. Z perspektywy UE brak prawnego dostosowania istniejącej sytuacji do realnego układu sił stanowił źródło trwałej niestabilności. UE przyjęła szczególną, europejską, wizję interesów społeczności międzynarodowej. Dla Rosji kwestia Kosowa miała znaczenie uniwersalne – zawierała potencjał stworzenia precedensu dla innych ruchów separatystycznych. Tym samym Moskwa postrzegała

10 *Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на XV Ассамблее Совета по внешней и оборонной политике, 17.03.2007.*

11 *Russia says Iran's security concerns legitimate, Press TV, 06.02.2010.*

12 *А. Блинов, Путин и Буш дали добро на полусанкции, „Независимая газета”, 25.12.2006.*

kryzys jako potencjalne źródło destabilizacji dla całej społeczności międzynarodowej.

3. Wspólne normy i reguły

Normy i reguły stanowią rdzeń funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Kryzysy są tymi momentami, które zmuszają państwa do wyjaśnienia swojego stanowiska względem tego rdzenia. Tym samym porozumienie w kwestii wspólnych norm stanowi warunek wstępny efektywnej współpracy w dziedzinie globalnego zarządzania i definiuje zakres możliwej kooperacji między Rosją i UE w ramach społeczności międzynarodowej. W kwestii kryzysu irańskiego spór toczył się o kluczowe normy i reguły: użycie środków przymusu, użycie siły i groźba użycia siły, zakres możliwego ukarania członka społeczności międzynarodowej nieprzestrzegającego jej reguł. W przypadku Kosowa kilka reguł stanowiących podstawę ładu globalnego weszło ze sobą w konflikt: narodowe samookreślenie, suwerenność państwa oraz integralność terytorialna. W odniesieniu do Bliskiego Wschodu reguły dotyczyły rozmiarów możliwej presji na uczestników kryzysu oraz kwestii wykluczenia z/włączenia do społeczności międzynarodowej (tj. jej granic).

3.1. Przymus – użycie siły

Odnosnie do użycia przymusu należy zaznaczyć różnicę pomiędzy użyciem siły a użyciem przymusu niemilitarnego (np. sankcje). W kwestii użycia siły, zarówno Rosja, jak i UE zgadzały się co do tego, że nie należy posługiwać się siłą militarną w celu rozwiązania poszczególnych kryzysów.

W przypadku kryzysu irańskiego zarówno prawdopodobieństwo użycia siły, jak i groźba jej zastosowania obecne były praktycznie przez cały jego okres. Stany Zjednoczone postrzegały je jako niezbędny środek presji na Teheran, nie chcąc wykluczyć możliwość rozwiązania zbrojnego. Prawdopodobieństwo konfliktu było dwukrotnie możliwe – po wojnie irackiej w 2003 roku oraz w 2007 roku, mimo toczących się wówczas rozmów w kwestii drugiej rundy sankcji.

Rosja i UE zgodnie odrzucały możliwość nawet ograniczonego użycia siły jako sposobu rozwiązania kryzysu. Podejście Moskwy

do kryzysu irańskiego opierało się na przekonaniu, że nie może on zostać rozwiązany przy zastosowaniu siły, a jedynie poprzez środki polityczno-dyplomatyczne. Rosja doprowadziła do zapisania w rezolucji nakładającej trzeci zestaw sankcji na Iran (rezolucja nr 1803 z 3 marca 2008 roku) artykułu potwierdzającego, że dalsze kroki będą miały wyłącznie pokojowy charakter¹³. Konieczność szukania rozwiązania w ramach dialogu została podkreślona także m.in. w rezolucji G-8 z 2009 roku.

UE przyjęła podobną postawę: odrzuciła możliwość użycia siły. Już samo zaangażowanie UE w rozwiązanie kryzysu było podyktowane chęcią przedstawienia alternatywy dla amerykańskiego sposobu radzenia sobie z międzynarodowymi kryzysami (zademonstrowanego w Iraku w 2003 roku). Chociaż UE, w przeciwieństwie do Rosji, nie czyniła z niedopuszczenia do użycia siły kwestii numer jeden, to przez cały okres kryzysu odrzucała taką możliwość.

Rosja z kolei nie tylko sprzeciwiała się użyciu siły, ale także odrzucała presję militarną na Iran ze strony Stanów Zjednoczonych (w formie rozmieszczania sił zbrojnych w Zatoce Perskiej), twierdząc, że może to doprowadzić do niekontrolowanej eskalacji. W trakcie negocjacji nad czwartą turą sankcji w początkach 2010 roku, Moskwa po raz kolejny potwierdziła swoje stanowisko, nie akceptując jakichkolwiek odwołań do możliwości użycia siły¹⁴. UE zachowała bardziej wstrzeźliwe stanowisko w tej kwestii, do pewnego stopnia tolerując pośrednio groźbę użycia siły jako środka presji na Teheran.

W innych przypadkach, Kosowa i konfliktu izraelsko-palestyńskiego, Rosja i UE jednomyślnie odrzucały użycie siły, zarówno przez zaangażowanych aktorów, jak i czynniki zewnętrzne.

3.2. Przymus – środki niemilitarne (presja polityczna i sankcje)

Kluczowe kwestie dotyczące stosowania przymusu niemilitarnego w ramach społeczności międzynarodowej odnoszą się do zagadnień: jaki jest cel – ukaranie danego członka społeczności czy skłonienie

¹³ *Выступление Постоянного представителя Российской Федерации при ООН В.И.Чуркина по мотивам голосования по проекту резолюции Совета Безопасности ООН по проблеме нераспространения (Иран), 04.03.2008.*

¹⁴ *Lavrov warns of catastrophic effects of strike against Iran*, ITAR-TASS, 29.04.2010, w: „Johnson's Russia List”, no. 85, The World Security Institute, Washington, DC.

go do powrotu do dialogu; jaki jest akceptowany zakres przymusu – jaki może być zakres sankcji i presji politycznej; na ile możliwe są sankcje jednostronne.

Zachowanie Rosji i UE w trakcie kryzysu irańskiego dostarcza obszernego materiału empirycznego w tej kwestii.

Istotą stanowiska rosyjskiego jest odrzucenie sankcji jako narzędzia politycznej presji, stosowanego w odwecie za „złe zachowanie” Iranu. Moskwa uznaje istnienie zasadniczych ograniczeń presji, jaką społeczność międzynarodowa może wywierać na swoich członków. W związku z tym Rosja konsekwentnie powtarzała, że wszelkie sankcje muszą być proporcjonalne do zagrożeń dla reżimu nieprolifracji i nie mogą być używane w innych celach niż tylko zagwarantowanie funkcjonowania traktatu NPT. Udzielając poparcia trzeciej turze sankcji (2008), Moskwa traktowała swoje stanowisko jako polityczny sygnał dla Iranu, mający skłonić go do współpracy ze społecznością międzynarodową. Jednocześnie podkreślano sprzeciw wobec takich sankcji, które stawiałyby Iran przed ultimatum, ponieważ uznawano to za kontrproduktywne.

Stanowisko UE odnośnie do celu przymusu niemilitarnego jest nieco bardziej złożone. UE zaproponowała dwutorowe podejście do Iranu – połączenie sankcji z ofertą szerokiej współpracy. Tym samym UE próbowała zrównoważyć represyjne działania perspektywą długoterminowego zaangażowania (zaakceptowaną przez Radę Bezpieczeństwa ONZ), w takich sferach jak energetyka nuklearna, współpraca energetyczna, dialog polityczny, wsparcie dla integracji Iranu z gospodarką światową oraz współpraca technologiczna¹⁵.

Kolejnym zagadnieniem odnoszącym się do reguł stosowania przymusu niemilitarnego przez społeczność międzynarodową jest kwestia zakresu akceptowanej presji i sankcji. W początkowym okresie kryzysu irańskiego (2003-2006), Rosja i UE usiłowały ograniczyć zakres presji na Iran, sprzeciwiając się przekazaniu sprawy Teheranu do Rady Bezpieczeństwa ONZ i preferując rozpatrywanie jej na forum Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Stanowisko obu aktorów zaczęło się rozchodzić w 2006 roku, kiedy wznowienie przez Iran prac nad wzbogacaniem uranu spowodowało odesłanie kwestii do Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rosja przez cały czas traktowała sankcje z niechęcią, optując za kompromisowym rezultatem,

15 *Resolution 1747, UNSC, 24 March 2007.*

który byłby efektem zgody strony irańskiej uzyskanej raczej w następstwie dialogu niż przymusu. UE z kolei proponowała sankcje dalej idące. Cztery rezolucje nakładające sankcje na Iran (rezolucje nr: 1737 z grudnia 2006 roku, 1747 z marca 2007 roku, 1803 z marca 2008 roku oraz 1929 z czerwca 2010 roku) ukazują, jakie reguły odnośnie do presji i przymusu niemilitarnego były akceptowane przez obu aktorów.

Po pierwsze, były to sankcje związane z samym programem nuklearnym Iranu, tj. embargo na handel wszelkimi materiałami i towarami, jakie mogły pomóc w rozwoju tego programu¹⁶. Po drugie, sankcje dotyczyły osób związanych z tym programem. UE domagała się zastosowania wobec nich zakazu wyjazdu z Iranu, podczas gdy Rosja sugerowała ograniczenie się do ostrożności w ich przyjmowaniu – zakaz dla wybranych osób został ostatecznie zaakceptowany w rezolucji z 2010 roku¹⁷. Trzecim komponentem sankcji było zamrożenie aktywów finansowych przedsiębiorstw i osób zaangażowanych w program nuklearny. O ile sama metoda nie budziła kontrowersji między Rosją i UE, o tyle przedmiotem sporów były jej rozmiary. Czwartą składową sankcji było embargo na eksport uzbrojenia przez Iran¹⁸. Jednocześnie sprawa eksportu uzbrojenia do Iranu budziła spory. Aż do 2010 roku Rosja sprzeciwiała się nałożeniu embarga na sprzedaż broni Teheranowi, uznając ten środek za niezwiązany z zagrożeniem dla reżimu nieprolifracji¹⁹. Piątym elementem sankcji były ograniczenia nałożone na relacje handlowe i finansowe Iranu. UE domagała się przyjęcia takich postanowień od roku 2007, podczas gdy Moskwa sprzeciwiała się im aż do roku 2010, kiedy zgodziła się na ograniczone sankcje w tej kwestii. Podobne różnice stanowisk Rosji i UE istniały w kwestii inspekcji towarów przesyłanych do Iranu – Moskwa zgodziła się na nie dopiero w roku 2008.

Ogólna tendencja była taka, że Rosja dążyła do ograniczenia zakresu sankcji, podczas gdy UE była gotowa iść dalej. Moskwa sprzeciwiała się takim sankcjom, które mogłyby być odczytane jako karanie Iranu i które wiązałyby się z polityką zagraniczną Teheranu w ogóle, a nie tylko w kwestii programu nuklearnego. Polityka UE ewoluowa-

¹⁶ *Resolution 1737*, UNSC, 23 December 2006.

¹⁷ *Resolution 1929*, UNSC, 9 June 2010.

¹⁸ *Resolution 1747*, UNSC, 24 March 2007.

¹⁹ Por. *Resolution 1929*, UNSC, 9 June 2010.

ła, z czasem bowiem uznano, że sankcje uderzające tylko w kompleks jądrowy są zbyt wąskie i należy poszerzyć ich zakres.

3.3. Granice społeczności międzynarodowej

Kwestia granic społeczności międzynarodowej (kto ma prawo się do niej zaliczać) pozostaje kontrowersyjna. Z jednej strony, państwa zachodnie dążą do faktycznego wykluczenia „krajów zbójceckich” (*rogue states*), z drugiej zaś – dla Rosji społeczność międzynarodowa składa się z mocarstw, a państwa małe nie mają nic do powiedzenia.

W przypadku kryzysu irańskiego Rosja wypowiadała się i działała przeciwko wszelkiemu wykluczeniu, twierdząc, że wszystkie państwa powinny mieć gwarancje bezpieczeństwa w ramach traktatu NPT oraz równy dostęp do nowych technologii. UE również sprzeciwiała się stygmatyzowaniu Iranu (np. włączaniu go do „osi zła”) i tym samym wykluczaniu ze społeczności międzynarodowej.

Inaczej wyglądało podejście Rosji i UE w przypadku kryzysu bliskowschodniego. Zwycięstwo Hamasu w wyborach parlamentarnych w Autonomii Palestyńskiej w 2006 roku nie doprowadziło do uznania go za partnera akceptowanego przez aktorów zewnętrznych. Zachód, a następnie Kwartet (ONZ, UE, USA, Rosja) wciąż postrzegały Hamas jako organizację terrorystyczną. Tym niemniej Moskwa zdecydowała się odejść od tej linii postępowania i ustanowić regularne kontakty dyplomatyczne z Hamasem w 2006 roku. Interpretacja zachowania Rosji w kategoriach reguł społeczności międzynarodowej wskazuje na niechęć Moskwy do przyznania państwom zachodnim wyłącznego prawa do decydowania o tym, kogo wykluczyć i jak przedstawiać granice społeczności. UE, mimo iż wciąż waha się w kwestii uznania Hamasu, nie zdecydowała się na ustanowienie oficjalnych kontaktów.

Kryzys kosowski z kolei zademonstrował dużo bliższe stanowiska UE i Rosji. Mimo sprzeciwu wobec niepodległości Kosowa, Moskwa nie odmawiała kosowskim organizacjom politycznym prawa do reprezentowania mieszkańców prowincji i traktowała ich jako mających legitymację do dialogu politycznego i negocjacji.

3.4. Krąg decyzyjny

Innym elementem systemu norm i reguł społeczności międzynarodowej pozostają kryteria uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Chociaż Rosja i UE wspierały formalnie istniejące instytucje społecz-

ności międzynarodowej, ich praktyczne podejście nieraz odbiegało od tego stanowiska.

Najbardziej widoczne było to w trakcie negocjacji nad czwartą rundą sankcji na Iran, w roku 2010. Mimo formalnego poparcia dla trwających rozmów, w ramach innych forów (jak np. BRIC), Rosja niechętnie reagowała na możliwość pojawienia się nowych pośredników i nowych aktorów w procesie regulowania kryzysu. Moskwa odrzuciła porozumienie irańsko-brazylijsko-tureckie z maja 2010 roku, które dawało nadzieję na odłożenie sankcji, mimo iż początkowo zachęcała Brazylię i Turcję do uczestniczenia w rozmowach. Rosja najpierw zajęła postawę wyczekującą, a następnie poparła zachodnie propozycje kolejnych sankcji²⁰. Taka postawa udowadnia, że postrzega ona krąg krajów uprawnionych do zajmowania się kryzysem irańskim jako zamknięty i ekskluzywny. UE zajęła podobne stanowisko, porozumienie trzech krajów nie skłoniło jej do rezygnacji z forsowania sankcji.

3.5. Narodowe samookreślenie, suwerenność oraz integralność terytorialna

Zagadnienia narodowego samookreślenia, suwerenności oraz integralności terytorialnej znajdowały się w centrum kryzysu kosowskiego. Zarazem Rosja i UE zajęły zupełnie przeciwstawne stanowiska. Moskwa konsekwentnie wyrażała sprzeciw wobec jednostronnej deklaracji niepodległości, wskazując, że będzie ona tworzyła precedens. Optowała za znalezieniem rozwiązania w toku negocjacji dwustronnych między Serbią i Kosowem, bez tworzenia limitów czasowych dla tych rozmów²¹. Z tych przyczyn Moskwa uznała przesłanie tzw. planu Ahtisaariego do Rady Bezpieczeństwa ONZ za przedwczesne. W trakcie negocjacji wielostronnych na forum Rady Bezpieczeństwa Rosja groziła zawetowaniem kolejnych propozycji rezolucji, co ostatecznie doprowadziło do załamania rozmów i jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa.

UE z kolei uznawała, że w sytuacji braku porozumienia między stronami jedynym wyjściem jest wprowadzenie w życie planu Ah-

20 R. Tait R, *Too early to celebrate Iran nuclear deal*, RFE/RL, 17.05.2010; E. Lederer, *US gets China, Russia on board for Iran sanctions*, AP, 18.05.2010.

21 A. Balcer, M. Kaczmarek, W. Stanisławski, *Kosowo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne i historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, „Prace” OSW, nr 27, Warszawa 2008.

tisaariego i przyznanie Kosowu niepodległości pod auspicjami społeczności międzynarodowej. Przedstawiciele UE twierdzili przy tym, że Kosowo jest przypadkiem wyjątkowym i nie może tworzyć precedensu dla podobnych sytuacji.

Moskwa uznawała, że istniejące normy społeczności międzynarodowej stoją na straży suwerenności państwa i jego integralności terytorialnej (niezależnie od sytuacji praktycznej, gdzie Kosowo pozostawało poza władzą Belgradu). UE natomiast widziała potrzebę bardziej elastycznego podejścia do tej kwestii i dopuszczała możliwość prymatu narodowego samookreślenia nad integralnością i suwerennością państwa.

4. Wspólne instytucje²²

Wszystkie omawiane kryzysy dotyczyły kwestii roli formalnych i nieformalnych „koncertów mocarstw”: Rady Bezpieczeństwa ONZ (wszystkie kryzysy), Szóstki (irański), Grupy Kontaktowej (Kosowo), Kwartetu (bliskowschodni). Kluczowe pytanie dotyczy kwestii: które z tych instytucji Rosja i UE uważały za mające legitymizację w procesie zarządzania kryzysowego?

Pierwszeństwo we wszystkich tych przypadkach dane było ONZ, a zwłaszcza Radzie Bezpieczeństwa. Zarówno Rosja, jak i UE postrzegały Radę Bezpieczeństwa ONZ jako mającą największą legitymizację do zajmowania się kryzysem irańskim i kosowskim, w nieco mniejszym stopniu bliskowschodnim. Jednocześnie, w miarę rozwoju kryzysów, zostały utworzone nowe nieformalne instytucje.

W przypadku kryzysu irańskiego, ONZ odgrywała kluczową rolę jako forum negocjacji. Rosja ściśle trzymała się prymatu Rady Bezpieczeństwa, odrzucając wszelkie środki jednostronne, które nie zostały zaakceptowane przez to forum. UE z kolei, uznając wiodącą rolę Rady Bezpieczeństwa, była tym niemniej gotowa do uzupełnienia jej działań dodatkowymi sankcjami i presją. Rosja i UE wspierały też aktywną rolę Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, widząc

22 Mowa tylko o tzw. *secondary institutions*, por. B. Buzan, *From international to world society*.

w niej główną organizację odpowiedzialną za utrzymanie reżimu nieprolifracji. Jednocześnie utworzone zostało nowe ciało – Szóstka (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa i Niemcy). Ponieważ w skład Szóstki wchodziłi wszyscy aktorzy zainteresowani rozwiązaniem kryzysu, szybko stała się ona głównym forum rozmów nieformalnych, swego rodzaju etapem wstępnym przed Radą Bezpieczeństwa ONZ. Jedynym punktem dzielącym Rosję i UE był sprzeciw Moskwy wobec podejmowania przez UE działań niezgodzonych w ramach Szóstki.

W przypadku kryzysu kosowskiego stanowiska Rosji i UE rozszły się. Rosja twardo stała na stanowisku, że rozwiązanie musi zostać zaakceptowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. UE, chociaż przez długi czas dążyła do osiągnięcia kompromisu w ramach Rady Bezpieczeństwa, ostatecznie zrezygnowała z tego forum na rzecz jednostronnych posunięć Kosowa, wspartych przez państwa zachodnie. Rosja zgodziła się wprawdzie na ostatnią rundę rozmów w formacie USA–UE–Rosja, ale postrzegala ją jako uzupełniającą wobec Rady Bezpieczeństwa ONZ.

W przypadku kryzysu bliskowschodniego, Rosja i UE stały na tym samym stanowisku. Gdy ONZ i Rada Bezpieczeństwa okazały się niezdolne do poradzenia sobie z kryzysem, Rosja i UE brały udział w utworzeniu Kwartetu.

Konkluzje

Rosja i UE należały do najbardziej aktywnych i najważniejszych aktorów zaangażowanych w rozwiązywanie powyżej przedstawionych kryzysów międzynarodowych. Każde z nich chciało w zasadniczy sposób wpłynąć na proces i sposób ostatecznego rozwiązania konfliktu. Jak wygląda bilans współpracy rosyjsko-unijnej w ramach globalnej społeczności międzynarodowej?

Odnosnie do wspólnych interesów i wartości, retoryka i zachowanie Rosji i UE pokazują znaczący stopień spójności, zwłaszcza w kwestiach nieprolifracji oraz regionalnej stabilności. Zauważalne pozostają natomiast różnice co do polityki amerykańskiej i jej wpływu na kształt społeczności międzynarodowej, tym niemniej nie mają one decydującego znaczenia. Główne rozbieżności odnoszą się do sporów dotyczących narodowego samookreślenia i ruchów secesjonistycznych.

W kwestii reguł i norm społeczności międzynarodowej, analiza udziału Rosji i UE w kryzysach pokazuje zarówno bliskość ich pozycji, jak i różnice trudne do pokonania. Zarówno Rosja, jak i UE odrzucają użycie siły zbrojnej jako sposób rozwiązywania kryzysów. Jednak kiedy dochodzi do zastosowania niemilitarnego przymusu i politycznej presji, obaj aktorzy wykazują odmienne postawy. Inaczej rozumieją rolę przymusu i sankcji. Podczas gdy Rosja widzi w nich sposób realizacji wąsko rozumianych celów, jak np. utrzymanie reżimu nieprolifracji, dla UE jest to sposób wpływania na szerszą politykę zagraniczną danego członka społeczności międzynarodowej. Chociaż z czasem stanowisko Rosji ewoluowało: zbliżyło się do unijnego i zaakceptowało szerszy zakres niemilitarnego przymusu, UE podążała w kierunku sankcji szerszych i dalej idących. Ten brak spójności zaowocował jednostronnymi sankcjami unijnymi, kontestowanymi przez Rosję. Obaj aktorzy mają spójne podejście do kwestii granic społeczności międzynarodowej, sprzeciwiając się stygmatyzowaniu i wyłączeniu jej poszczególnych członków. Rosja i UE również w podobny sposób odpowiadają na pytanie o to, kto ma prawo zajmować się kryzysami. Jednocześnie nie do pogodzenia są różnice dzielące obie strony w kwestii zasad utrzymania suwerenności i integralności terytorialnej oraz praw ruchów secesjonistycznych do niepodległości.

Konkludując, mimo dużego zakresu zgodności w kwestii sposobu funkcjonowania społeczności międzynarodowej, obserwowane różnice sugerują, że relacje Rosja–UE w wymiarze globalnym raczej przedłużają proces wyłaniania się pojednobiegunowego ładu międzynarodowego, niż stanowią dla niego podstawę.





Marek Czajkowski

Stosunki strategiczne USA–Rosja: główne aspekty z perspektywy europejskiej

The main issues in US–Russian strategic relations: the European perspective

Abstract: The strategic issues play an important role in the US-Russian relations. This is partly because of history, partly due to current interest. This article discusses two perspectives, important from a European point of view – one is doctrinal and concerns the conceptual basis of the strategic relations, the other is real and deals with certain issues. When it comes to the doctrine, it is worth noting that, from a Russian standpoint, main strategic problems play a more important role than for the American party. That is because strategic issues, especially nuclear weapons are just one field where Russia holds some balance with the US, while remaining inferior in all of the other spheres of the relations. In fact, and according to the US doctrine, Russia is not equal to the US and there are more important problems of American security policy and other important partners such as Europe, China or India. In American eyes only nuclear disarmament and proliferation raise Russia's value above the others. The certain issues, addressed in this article are: nuclear disarmament and missile defence. It is argued that while strategic disarmament remains the goal for both sides, although for different reasons, tactical nuclear weapons will be much harder to reduce. When it comes to missile defence it must be noted that it is quite crucial for the US to gain at least some defensive capability against limited missile strikes; this serves the key American interest in the world, and will gain even further importance in the future. On the other hand, the creation of the BMDS may deprive Russia of some regional leverage, and may affect Russian prestige because there will be no *eastern* counterpart to the US missile defence.

Stosunki międzypaństwowe to całokształt różnorodnych relacji, a w szczególności interakcji, w które dane kraje są jednocześnie zaangażowane. Mogą one odbywać się na wielu płaszczyznach przedmiotowych, poczynając od spraw militarnych, a nawet wojny czy innego rodzaju konfliktu zbrojnego, poprzez całe spektrum spraw politycznych i ekonomicznych, na relacjach kulturalnych i społecznych dotyczących większych lub mniejszych części populacji krajów kończąc. Warto dodać, że szczególną rolę mają takie działania, które tworzą obowiązującą strony bazę prawną. Stosunki strategiczne zaś to ta część relacji międzypaństwowych, w której problematyka militarna zajmuje miejsce centralne, choć nie chodzi tu tylko o rozważania na temat samego prowadzenia i przygotowywania działań zbrojnych. Współcześnie uwzględnia się w tym aspekcie szersze implikacje z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego, gospodarki oraz kwestie społeczne, powiązane jednak z głównym tematem, czyli rolą czynnika wojskowego we wzajemnych stosunkach. Tak rozumiana problematyka jest przedmiotem zainteresowania studiów strategicznych, zawierających się w studiach nad bezpieczeństwem międzynarodowym, które z kolei są częścią nauki o stosunkach międzynarodowych¹.

W relacjach wzajemnych pomiędzy USA i Rosją problematyka strategiczna zajmuje szczególne miejsce. Dzieje się tak z kilku przyczyn. Po pierwsze, wciąż daje o sobie znać dziedzictwo zimnej wojny, kiedy to oba państwa rywalizowały o prymat globalny, w czym ogromne znaczenie miały właśnie kwestie militarne, poczynając od strategicznej broni jądrowej i MAD², przez różnorodne przedmiotowe i przestrzenne aspekty wyścigu zbrojeń, na konfliktach lokalnych kończąc. Po drugie, oba kraje zainteresowane są prowadzeniem polityki globalnej, w związku z czym muszą uwzględniać różne aspekty militarne wynikające ze światowych i regionalnych uwarunkowań. Po trzecie wreszcie, niektóre kwestie łączące się ze stosunkami strategicznymi mają znaczenie prestiżowe, związane są także ze statusem państwa w sferze powiązań globalnych.

1 Por. obszerne rozważania nad definicją studiów strategicznych: *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych*, J. Baylis, J. Wirtz, C. S. Gray, E. Cohen (red.), przeł. W. Nowicki, Kraków 2010.

2 *Mutual Assured Destruction* – wzajemne, pewne zniszczenie; ukuty w latach zimnej wojny termin ten obrazuje sytuację, w której dwie strony posiadają zdolność do wzajemnego zniszczenia się bez żadnych możliwości obrony.

Niniejszy artykuł ma za zadanie dokonać przeglądu rosyjsko- amerykańskich stosunków strategicznych z dwóch zasadniczych punktów widzenia, w zakresie jednak ograniczonym rozmiarami pracy. Całokształt tych relacji obejmuje ogromny zakres problematyki dotyczącej zbrojeń i rozbrojenia (broń masowego rażenia, uzbrojenie konwencjonalne, obrona przeciwrakietowa), aktywności militarnej obu stron w poszczególnych regionach świata oraz wynikającej z powyższego wieloaspektowej współpracy i konkurencji wojskowo-politycznej – nie jest więc możliwe ujęcie całości materiału w szczupłych ramach pojedynczego artykułu.

Pierwsza perspektywa, którą zastosujemy, to płaszczyzna doktrynalna. Podejmiemy próbę oceny szeroko pojętych założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem stosunków strategicznych oraz roli, jaką oba państwa pełnią dla siebie w tym względzie. Przyjrzymy się zatem skrótowo głównym dokumentom doktrynalnym obowiązującym po obu stronach, i postaramy się skomentować oraz uwypuklić na tej podstawie charakter wzajemnych relacji.

Druga perspektywa to spojrzenie na wybrane aspekty stosunków strategicznych USA–Rosja. W niniejszym artykule zajmiemy się zaledwie dwoma: strategicznym i taktycznym rozbrojeniem nuklearnym oraz obroną przeciwrakietową. Wybór tych kwestii wynika przede wszystkim z ich fundamentalnego znaczenia dla stosunków międzynarodowych w ogóle, a dla naszego kontynentu w szczególności. Strategiczna broń jądrowa, co oczywiste, ma znaczenie dla każdego regionu, taktyczna broń jądrowa zaś jest obecna w Europie w dużych ilościach, i w razie ewentualnego konfliktu na szerszą skalę zapewne zostałyby na naszym kontynencie użyte. Z kolei obrona przeciwrakietowa, a ściślej mówiąc budowany przez USA system BMDS³, choć ma wymiar globalny, to jednak w Europie wywołuje polemikę zarówno o charakterze strategicznym, jak i czysto politycznym, a nawet wewnątrzpolitycznym w ramach poszczególnych krajów.

3 *Ballistic Missile Defense System* – system obrony przed pociskami balistycznymi.

1. Znaczenie USA dla Rosji z punktu widzenia strategicznego

Podstawowym oficjalnym źródłem doktrynalnym rosyjskiej polityki zagranicznej jest *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, dokument mający formę dekretu prezydenta. Najnowsza jego redakcja pochodzi z 12 lipca 2008 roku i jest aktualnie główną wykładnią deklarowanej doktryny rosyjskiej polityki zagranicznej.

Najważniejsze stwierdzenie koncepcji odnosi się do akcentowania wzrastającej roli Rosji w stosunkach międzynarodowych oraz faktu, iż ponosi ona coraz większą odpowiedzialność za ich rozwój i posiada skuteczne środki oddziaływania na ważne sprawy globalne. Zawiera ona rodzaj deklaracji: Rosja powróciła na pozycję mocarstwa światowego, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w szczególności takimi, jak globalne interesy i możliwości działania. Szczegółowego katalogu celów, jakie stawia przed sobą Moskwa, nie możemy w tym miejscu przytoczyć, w skrócie jednak przedstawiają się one następująco:

- zapewnienie krajowi bezpieczeństwa i pozycji „[...] jednego z wpływowych centrów współczesnego świata [...]”⁴, jak się uważa – niezbędnej dla jego prawidłowego rozwoju;
- tworzenie warunków zewnętrznych sprzyjających wszechstronnej modernizacji i umocnieniu podstaw ustrojowych;
- oddziaływanie na różnorodne, zachodzące w świecie procesy w celu ustanowienia „sprawiedliwego” i „demokratycznego” porządku stosunków międzynarodowych;
- utrzymanie dobrosąsiedzkich relacji z sąsiadami oraz poszukiwanie „porozumienia i wspólnych interesów” z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych;
- obrona praw obywateli rosyjskich i rodaków za granicą oraz promocja Rosji i jej kultury za granicą, w tym wsparcie i popularyzacja języka.

W *Koncepcji* wskazuje się na charakterystyczne cechy współczesnego świata, ale również zwraca się uwagę na jego transformację,

⁴ *Концепция внешней политики Российской Федерации Утверждена Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 12 июля 2008 г.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych FR, <http://www.mid.ru/> (03.08.2008).

której zasadniczym wyróżnikiem jest spadek znaczenia Zachodu i zwiększenie roli innych uczestników stosunków międzynarodowych, a także na szereg ważnych procesów i problemów, takich jak globalizacja, regionalizacja i integracja oraz rosnący separatyzm czy napięcia etniczne i religijne.

Precyzując regionalne priorytety, Rosja stawia w pierwszej kolejności na stosunki z państwami obszaru poradzieckiego, a następnie z Europą, jej instytucjami, takimi jak OBWE, szczególnie UE, a także NATO, z którym Rosja chce współpracować. USA pojawiają się dopiero na dalszym miejscu, Rosja dostrzega ich potencjał oraz znaczenie i chce utrzymywać z tym krajem stosunki na zasadzie „partnerstwa strategicznego” w dziedzinie politycznej, co obejmuje także kooperację w rozwiązywaniu różnorodnych problemów, jak również gospodarkę i sferę naukowo-techniczną. Warunkiem jest partnerskie traktowanie Rosji przez USA i uwzględnianie jej interesów w ramach współpracy. W zakresie najbardziej nas interesującym, czyli w kwestiach strategicznych, *Koncepcja* stanowi:

„Rosja stale opowiada się za sformułowaniem nowych porozumień ze Stanami Zjednoczonymi w sferze rozbrojenia i kontroli zbrojeń dla zapewnienia ciągłości tego procesu, za wzmocnieniem środków budowy zaufania, za działaniami na rzecz przejrzystości w dziedzinie aktywności kosmicznej, obrony przeciwrakietowej oraz w kwestii nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, za działaniami na rzecz bezpieczeństwa pokojowych zastosowań energii jądrowej, za rozszerzeniem współpracy w sferze przeciwdziałania terroryzmowi i innym wyzwaniom oraz zagrożeniom, jak również współpracą w regulacji konfliktów regionalnych”⁵.

Drugim zasadniczym dokumentem, w którym należałoby szukać podstaw doktrynalnych związanych ze strategicznymi stosunkami z USA, jest *Strategia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej do 2020 roku*, ustanowiona dekretem prezydenta 12 maja 2009 roku. Dokument ten ma szeroki zakres, omawia sytuację globalną, regionalną oraz wewnętrzną z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa oraz uwzględnia założenia zawarte w *Koncepcji polityki zagranicznej*. W zakresie stosunków z USA warto skupić się na następujących zapisach *Strategii*:

5 Tamże.

- Rosja zwraca uwagę na zagrożenie dla swoich narodowych interesów, na które: „[...] negatywny wpływ mogą mieć możliwe recydywy jednostronnego, siłowego podejścia w stosunkach międzynarodowych [...]”⁶, co jest wyraźnym odniesieniem do unilateralizmu polityki USA, roszcujących sobie pretensje do bycia jedynym supermocarstwem;
- bardziej wyraźnie wskazuje się na USA jako na potencjalne źródło destabilizacji, stwierdzając, że „[...] perspektywa utrzymania globalnej i regionalnej stabilności znacznie się pogorszy w razie rozmieszczenia w Europie elementów globalnego systemu obrony przeciwrakietowej USA [...]”⁷;
- przy omawianiu dalszych zagrożeń bezpieczeństwa państwa o charakterze militarnym *Strategia* wyraźnie wskazuje także na politykę: „[...] w szeregu wiodących krajów nakierowaną na osiągnięcie decydującej przewagi w sferze wojskowej, szczególnie w strategicznych siłach jądrowych, oraz drogą rozwijania precyzyjnych informacyjnych i innych technologicznych środków prowadzenia działań zbrojnych, strategicznego uzbrojenia niejądrowego, tworzenia w sposób jednostronny globalnego systemu obrony przeciwrakietowej i militaryzacji wokółziemskiej przestrzeni kosmicznej, co może przynieść nowy etap wyścigu zbrojeń oraz rozprzestrzenienie technologii broni jądrowej, chemicznej i biologicznej, a także produkcji broni masowego rażenia bądź jej komponentów i środków przenoszenia”⁸.

Podsumowując percepcję zagrożeń w kontekście strategicznym, zauważamy, że USA są postrzegane jako jedno z nich. Polityka militarna USA niesie, według cytowanego dokumentu, bieżące i perspektywiczne zagrożenia dla bezpieczeństwa Rosji. Ta jednak ma nadzieję na zbudowanie partnerskich relacji, przez co poprawi się bezpieczeństwo zarówno państwa, jak i międzynarodowe. *Strategia* ujmuje oczekiwania co do kształtu i charakteru stosunków strategicznych z USA w sposób następujący:

6 *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537; Министерство Spraw Zagranicznych FR, <http://www.mid.ru/> (20.05.2009).*

7 Tamże.

8 Tamże.

„Rosja będzie dążyć do zbudowania równoprawnego i kompletnego partnerstwa strategicznego ze Stanami Zjednoczonymi na bazie zbieżnych interesów z uwzględnieniem kluczowego wpływu stosunków amerykańsko-rosyjskich na ogólny kształt sytuacji międzynarodowej. Priorytetami pozostają: osiągnięcie nowych porozumień w sferze rozbrojenia i kontroli zbrojeń, umocnienie środków budowy zaufania, a także rozwiązanie problemów nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, wzmacnianie współpracy antyterrorystycznej i regulowanie konfliktów lokalnych”⁹.

Trzeci zasadniczy dokument to *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej* z 5 lutego 2010 roku. Definiuje on szczegółowo m.in. zagrożenia o charakterze wojskowym. Także w tym kontekście pojawiają się USA. Mowa jest zatem o:

- próbach „[...] osłabienia (ignorowania) istniejących mechanizmów zapewniania bezpieczeństwa międzynarodowego (głównie OBWE i ONZ); wykorzystywania działań wojskowo-siłowych jako środków *interwencji humanitarnej* bez sankcji RB ONZ [...]”¹⁰;
- tworzeniu „[...] ugrupowań wojsk (sił), prowadzących do naruszenia równowagi sił blisko granicy państwowej Federacji Rosyjskiej i granic jej sojuszników, oraz na przylegających do jej terytorium morzach [...]”¹¹;
- „[...] rozszerzeniu bloków i sojuszy wojskowych z uszczerbkiem dla wojskowego bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej [...]”¹².

Reasumując, z punktu widzenia strategicznego USA są dla Rosji jednocześnie punktem odniesienia i wyzwaniem. Punkt odniesienia to przede wszystkim amerykańska mocarstwowość. Rosja aspiruje do statusu potęgi światowej, a nawet deklaruje, że takowy posiada, więc równoprawne stosunki z USA mają charakter nobilitujący. W rzeczywistości jednak tylko niektóre kwestie strategiczne, zwłaszcza-

9 Tamże.

10 *Военная Доктрина Российской Федерации Утверждена Указом Президента Российской Федерации 5 февраля 2010 года*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych FR, <http://www.mid.ru/> (08.02.2010).

11 Tamże.

12 Tamże.

cza związane z bronią masowego rażenia, dają jakkolwiek szansę na porównanie Rosji i USA; w sferze gospodarczej, technologicznej i w innych dziedzinach znajdujemy głębokie asymetrie. Z drugiej strony, USA są wyzwaniem dla Rosji, ponieważ poprzez realizację swoich celów globalnych niejednokrotnie angażują się w obszarach, którymi Rosja wykazuje szczególne zainteresowanie jako swoją strefą wpływów. USA, wchodząc w nie z ofertą polityczną i gospodarczą, stają się atrakcyjną alternatywą wobec Rosji, co podaje w wątpliwość rosyjskie interesy i cele, a przede wszystkim zdolność oddziaływania w tych regionach. Tytułem dygresji, wykraczającej poza ramy niniejszej pracy, można dodać, że również Europa postrzegana jest jako znaczący konkurent w ramach przestrzeni poradzieckiej, którego oddziaływaniom ekonomicznym i politycznym Rosja nie może przeciwstawić symetrycznej odpowiedzi¹³.

2. Znaczenie Rosji dla USA z punktu widzenia strategicznego

W przypadku USA podstawowym dokumentem programowym polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest *Narodowa strategia bezpieczeństwa*¹⁴. Oprócz tego warto też uwzględnić *Przegląd polityki nuklearnej*¹⁵. Oba te dokumenty są szczegółowo opracowane, możemy zatem dość dokładnie odtworzyć deklaratywną stronę polityki strategicznej USA.

W *Strategii* zawarty jest opis obecnej sytuacji na świecie, zwraca się w niej również uwagę na skomplikowane współczesne zjawiska gospodarcze, społeczne i polityczne. Wskazując na istotnych uczestników stosunków międzynarodowych, zauważa się w niej, iż dziś więcej:

- 13 Por. M. Czajkowski, *Destabilizująca rola Federacji Rosyjskiej w przestrzeni poradzieckiej*, w: *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku. Księga pamiątkowa poświęcona profesorowi Lubomirowi Zyblikiewiczowi*, I. Stawowy-Kawka (red.), Kraków 2009, s. 282 i n.
- 14 *National Security Strategy*, The White House, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (20.06.2010).
- 15 *Nuclear Posture Review*, US Department of Defense, April 2010, <http://www.defense.gov/npr/> (07.05.2010).

„[...] aktorów posiada władzę i wpływy. Europa jest bardziej zjednoczona, wolna i pokojowa niż kiedykolwiek. Unia Europejska pogłębia integrację. Silny głos Rosji ponownie pojawił się na scenie światowej. Chiny i Indie – dwa najbardziej ludne kraje świata – są coraz mocniej zaangażowane globalnie”¹⁶.

USA postrzegają zatem Rosję jako jeden z istotnych czynników mających znaczenie dla kształtu stosunków światowych, lecz jej rola nie jest większa niż innych podmiotów. Przynajmniej Europa, Chiny czy Indie mają równorzędne znaczenie i nie można stwierdzić, że Rosja zajmuje w strategii amerykańskiej, w ogólnych kategoriach rzecz ujmując, ważniejsze miejsce niż one.

Oceniając sytuację w środowisku międzynarodowym, w którym przyszło Ameryce realizować swoje cele, *Strategia* wymienia zasadnicze zadania dla szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa. Są to:

- wzmacnianie sytuacji wewnętrznej, w której główną rolę zajmuje uzdrowienie oraz rozwój gospodarki i infrastruktury;
- rozwój międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa, pomiędzy którymi w pierwszej kolejności wymienia się NATO;
- zacieśnianie stosunków z przyjaciółmi i sojusznikami w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Azji;
- zaangażowanie w stosunki z dalszymi ważnymi krajami (tu pojawia się Rosja, lecz znowu w kontekście i obok innych państw):
„[...] pracujemy na rzecz budowy głębszego i bardziej skutecznego partnerstwa z innymi kluczowymi centrami oddziaływania – włączając w to Chiny, Indie i Rosję, oraz systematycznie coraz bardziej wpływowe Brazylię, Afrykę Południową i Indonezję [...]”¹⁷;
- relacje z innymi krajami, które skutecznie się rozwijają i przyczyniają się do stabilności w poszczególnych regionach;
- i wreszcie wrogowie, których w pierwszej kolejności winno się pokojowo przekonać do zmiany nieprzyjaznej wobec USA lub ich sojuszników i przyjaciół polityki.

16 *National Security Strategy*, s. 8.

17 Tamże, s. 3.

W dalszym ciągu w *Strategii* omawiane są szczegółowe zagrożenia. Jest ich wiele, jednak jako główna bezpośrednia groźba jawi się broń jądrowa. Czytamy zatem:

„[...] nie ma większego zagrożenia dla narodu amerykańskiego jak broń masowego rażenia, a szczególnie dążenie do jej pozyskania przez wojujący ekstremizm i jej dalsza proliferacja na kolejne kraje”¹⁸.

W tym punkcie Rosja staje się, siłą rzeczy, jednym z centralnych punktów rozważań, ponieważ jest największym obok USA posiadaczem broni masowego rażenia oraz ważnym źródłem proliferacji, co ma szczególne znaczenie, gdyż może dochodzić do niej nawet niezależnie od woli państwa rosyjskiego, zarówno w formie dostarczania wiedzy niezbędnej do produkcji takiej broni, jak też jej komponentów czy ewentualnie gotowych ładunków jądrowych. Głównym bezpośrednim zagrożeniem bezpieczeństwa państwa jest więc fundamentalna kwestia militarna. Dopiero potem mówi się o niebezpieczeństwach wynikających z działalności Al-Kaidy, Talibanu oraz o problemach stabilizacji Iraku.

Więcej na temat Rosji znajdziemy w dalszej części *Strategii*, omawiającej szczegółowo cele i założenia polityki amerykańskiej, także w płaszczyźnie strategicznej. I znów najpierw pojawiają się sojusznicy USA w Europie i w innych miejscach świata, a dopiero potem kwestia współpracy z kolejnymi ważnymi i wpływowymi obszarami czy partnerami. Pośród nich na początku wymieniona zostaje Azja jako całość, a dopiero w następnej kolejności Rosja:

„[...] staramy się zbudować stabilne, autentyczne, wielowymiarowe, bazujące na wspólnych interesach stosunki z Rosją. Stany Zjednoczone są zainteresowane silną, pokojową i zamożną Rosją, respektującą normy międzynarodowe. Ponieważ oba kraje posiadają większość arsenałów światowej broni jądrowej, pracujemy wspólnie na rzecz nieprolifracji, zarówno redukując własne arsenały jądrowe, jak również współdziałając tak, aby inne kraje wypełniały swoje zobowiązania związane z nierozprzestrzenianiem broni jądrowej w świecie. Będziemy dążyć do głębszego partnerstwa z Rosją w ramach walki z wojują-

18 Tamże, s. 4.

cym ekstremizmem, szczególnie w Afganistanie. Oczekujemy także uregulowań handlowych oraz dotyczących inwestycji, które zwiększą zamożność naszych narodów. Popieramy takie działania wewnątrz Rosji, które wspomagają rządy prawa, odpowiedzialny rząd i wartości uniwersalne. Aktywnie poszukując współpracy z Rosją, jako odpowiedzialnym partnerem w Europie i Azji, będziemy popierać suwerenność i integralność terytorialną jej sąsiadów¹⁹.

W dalszej kolejności *Strategia* wymienia międzynarodowe instytucje i mechanizmy współpracy, a także ogólne kwestie związane z globalną kooperacją zarówno dwustronną, jak i wielostronną.

Główne spostrzeżenie wynikające z lektury *Narodowej strategii bezpieczeństwa* dotyczy tego, że cele i interesy amerykańskiej polityki mają charakter globalny, a jednocześnie odnoszą się do wielu spraw o charakterze strategicznym. Kwestie te sprowadzają się zasadniczo do ogólnego problemu światowej stabilności, która jest fundamentalna dla rozwoju USA. W *Strategii*, a szczególnie w poprzedzającym jej szczegółową treść posłaniu prezydenta, wyraźnie widać całościowe spojrzenie na wiele spraw regionalnych i światowych, ekonomicznych, politycznych, militarnych i ekologicznych. Inaczej mówiąc, głównym strategicznym interesem bezpieczeństwa USA jest świat stabilny, bezkonfliktowy, zbudowany wokół wolnorynkowych, liberalnych wartości, ale z uwzględnieniem jego kulturowej różnorodności. W takim układzie konieczna jest niezwykle aktywna polityka, nakierowana na działania stabilizacyjne we wszystkich regionach i we wszystkich sferach. Polityka ta powinna być konkretna i precyzyjna, musi także uwzględniać różne metody, przy preferowaniu działań typu *soft power*. Naturalne jest, że Rosja ma w tej wizji swoje miejsce jako siła regionalna, a nie jako realny partner globalny. Jednak kiedy dochodzi do szczegółowych rozważań na temat zagrożeń nuklearnych, Rosja pojawia się na pierwszym miejscu jako adresat amerykańskiej polityki ograniczenia zagrożenia nuklearnego i potencjalny partner we współpracy w tym zakresie. Można więc zauważyć swego rodzaju dwuwymiarowość problematyki rosyjskiej w polityce amerykańskiej: z jednej strony, ma ona rolę kluczową z punktu widzenia

19 Tamże, s. 44.

strategicznego, z drugiej – jest jednym z wielu centrów siły, w dodatku nietraktowanym jak sojusznik.

Skoro zagrożenie bronią masowego rażenia jest tak kluczową kwestią strategiczną z punktu widzenia USA, warto przyjrzeć się jej dokładniej poprzez analizę *Przeglądu polityki nuklearnej*, w której problematyka ta jest wnikliwie analizowana. Pojawia się tu również, co oczywiste, tematyka rosyjska, ponieważ, jak już stwierdzono, Rosja jest największym posiadaczem broni masowego rażenia oraz źródeł faktycznej i potencjalnej proliferacji.

Strategia nuklearna USA stawia zasadniczo na obniżenie zależności od broni masowego rażenia jako czynnika bezpieczeństwa kraju. Zauważa się, że dotychczasowi adwersarze w postaci Rosji i Chin nie są już takim zagrożeniem jak niegdyś, mimo że nadal posiadają arsenały nuklearne. Rozwijając myśl *Narodowej strategii bezpieczeństwa*, w *Przeglądzie* potwierdza się istnienie wielu różnorodnych zagrożeń o charakterze nuklearnym, stąd jednym z głównych zadań jawi się utrzymanie i wzmocnienie działań na rzecz nieprolifracji. Dalszym celem jest kontynuacja rozbrojenia, rozszerzenie jego zakresu na inne państwa atomowe, a także wzmocnienie środków mających na celu zapobieżenie przypadkowemu konfliktowi.

W odniesieniu do Rosji najbardziej ogólną oceną amerykańskiej strategii jest stwierdzenie znajdujące się we wprowadzeniu do *Przeglądu*:

„Strategiczny dialog z Rosją pozwoli Stanom Zjednoczonym wyjaśnić, że nasza obrona przeciwrakietowa i ewentualne przyszłe konwencjonalne balistyczne systemy dalekiego zasięgu nakierowane są przeciwko wyłaniającym się zagrożeniom regionalnym i nie mają za zadanie naruszyć strategicznej równowagi z Rosją. Ze swej strony Rosja mogłaby wyjaśnić swoje programy modernizacyjne, swą aktualną doktrynę wojenną (szczególnie w związku z wagą, jaką przykłada ona do broni jądrowej) i omówić kroki na rzecz uspokojenia obaw Zachodu dotyczących jej nuklearnych broni niestrategicznych, na przykład poprzez dalsze ześrodkowanie systemów niestrategicznych w niewielkiej liczbie bezpiecznych obiektów w głębi Rosji”²⁰.

Problem broni nuklearnej ma dla USA także wymiar regionalny, związany z bezpieczeństwem regionalnych sojuszników USA, amerykańskich sił zbrojnych i szeroko pojętych interesów. W tym kontekście wymienia się Europę i NATO, ale i inne obszary, na których USA muszą utrzymać pewien potencjał odstraszania nuklearnego, choć wystarczy do tego uzbrojenie taktyczne przenoszone przez samoloty. Co więcej, podkreśla się w tym miejscu, że Rosja ma bardzo duży arsenał taktycznej broni jądrowej²¹.

Sumując, wypada zacytować amerykańskie priorytety w ramach strategii nuklearnej:

- „1) zapobieganie proliferacji broni jądrowej i jądrowemu terroryzmowi,
- 2) redukcja roli broni nuklearnej w amerykańskiej strategii bezpieczeństwa,
- 3) utrzymanie strategicznej zdolności odstraszania na niższym poziomie ilościowym,
- 4) wzmocnienie regionalnego odstraszania i poparcia dla amerykańskich sojuszników i partnerów,
- 5) utrzymanie bezpiecznego, zabezpieczonego i efektywnego arsenału nuklearnego”²².

W tym katalogu Rosja ma swoje znaczące miejsce jako partner w rozbrojeniu strategicznym i niestrategicznym, jako źródło proliferacji, ale także jako partner w walce z nią. Jest to konsekwentne rozwinięcie i uszczegółowienie omówionych powyżej rozważań *Strategii bezpieczeństwa narodowego*.

3. Rozbrojenie nuklearne

Przechodząc do bardziej konkretnych kwestii, wybranych z katalogu problematyki strategicznej, zajmiemy się w pierwszej kolejności rozbrojeniem nuklearnym. Dla obu państw ma ono niemałe znaczenie,

21 Tamże, s. xiii.

22 Tamże, s. 2.

choć z innych nieco powodów. W szczególności odmiennie traktować trzeba problematykę broni strategicznej i niestrategicznej, czyli taktycznej.

Od lat siedemdziesiątych podstawę ilościową sił strategicznych stanowią dla ZSRR/Rosji i USA traktaty dwustronne, ograniczające zarówno ilość, jak i jakość tych sił. W ich ramach tworzono pułapy liczbowe dotyczące ładunków nuklearnych i środków ich przenoszenia, ustalano niektóre parametry techniczne tych ostatnich oraz procedury zastępowania starych typów uzbrojenia nowymi. Postanowienia te zawarte są zarówno w tekstach umów znanych pod nazwami *SALT I*, *SALT II*, *START I*, *START II*, *SORT* oraz w najnowszym traktacie *START*²³, jak też w różnych dokumentach im towarzyszących oraz jednostronnych oświadczeniach, wynikających wprost z treści traktatów lub niemających takiego umocowania prawnego.

Do 4 grudnia 2009 roku obowiązywały limity wyznaczone przez traktat *START I*, czyli 1600 strategicznych środków przenoszenia i 6000 przeznaczonych do nich głowic. Wraz z jego wygaśnięciem jedynym obowiązującym strony porozumieniem w tym zakresie pozostał traktat *SORT* zawarty w Moskwie 24 maja 2002 roku. Jest to dokument ogólnikowy, określający jedynie ilość rozmieszczonych głowic strategicznych na 1700-2200 i pozostawiający stronom swobodę w ustalaniu składu triady strategicznej. Jednocześnie potwierdza on obowiązywanie wcześniejszego traktatu *START*, co należy rozumieć jako zaaplikowanie do nowego dokumentu kwestii związanych z ograniczeniami technicznymi i weryfikacją porozumienia, zawartymi w dokumencie *START*. Jednak w chwili wspomnianego wygaśnięcia tego ostatniego jedynym prawnie wiążącym ograniczeniem pozostała ilość rozmieszczonych głowic strategicznych. Taki jest stan obecny, który może zmienić dopiero wejście w życie nowego porozumienia.

8 kwietnia 2010 roku w Pradze prezydenci Barack Obama i Dmitrij Miedwiediew podpisali nowy dokument dotyczący rozbrojenia strategicznego, który negocjowany był już od dłuższego czasu i za-

23 *SALT* – *Strategic Arms Limitation Talks* (rozmowy o ograniczeniu zbrojeń strategicznych), *START* – *Strategic Arms Reduction Treaty* (traktat o redukcji zbrojeń strategicznych), *SORT* – *Strategic Offensive Reduction Treaty* (traktat o redukcji strategicznych środków ofensywnych).

stąpić miał wygasający *START I*. Potocznie traktat ten nazywany jest *Nowy START*, pełna jego nazwa brzmi zaś: *Traktat pomiędzy USA i FR dotyczący środków dalszej redukcji i ograniczenia strategicznej broni ofensywnej*²⁴. Jego zasadnicze postanowienia ilościowe to ograniczenie ilości rozmieszczonych głowic strategicznych do 1550 dla obu stron, przy czym maksymalna ilość środków przenoszenia wynosić może 700 rozmieszczonych oraz 100 nierozmieszczonych. Skład ilościowy triady strategicznej pozostaje w gestii stron, jak również ilość głowic przenoszonych przez poszczególne rakiety balistyczne. Jeśli traktat zostanie ratyfikowany, oznaczać będzie spore redukcje w ciągu siedmiu lat od wejścia w życie dokumentu, który obowiązywać ma przez dziesięć lat.

Traktat ten ma ogromne znaczenie dla obydwu państw, choć z zupełnie innych powodów. Dla USA jest to przede wszystkim zwycięstwo polityczne, stosunkowo skuteczna realizacja programowych celów prezydentury Baracka Obamy. Ponadto faktyczne redukcje nie są wielkie, układ sankcjonuje raczej istniejący status ilościowy sił amerykańskich wraz z planami ich redukcji, które czyniono już przed podpisaniem układu²⁵. Dla Rosji traktat ten jest niezmiernie pożądanym jako potwierdzenie paritetu nuklearnego z USA. Oprócz tego rosyjski arsenał nuklearny podlega nieustannej redukcji w wyniku starzenia się starego i powolnej produkcji nowego sprzętu. Osiągnięte pułapy także dla Rosji są *de facto* potwierdzeniem obecnego stanu rzeczy oraz perspektyw w tym zakresie. Mimo istnienia sprzecznych opinii²⁶ wydaje się, że traktat ten w znacznie większym stopniu odpowiada interesom USA, szczególnie dlatego, że strona rosyjska nie uzyskała żadnych zobowiązujących koncesji w sprawie obrony przeciwrakietowej, którą wcześniej mocno łączyła z podpisaniem dokumentu. Ta porażka negocjacyjna jest odzwierciedleniem faktu, że USA mogły sobie pozwolić na niepodpisanie traktatu, a Rosja – nie.

24 *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on measures for the further reduction and limitation of strategic offensive arms.*

25 Por. M. Barabanov, *The Arms Non-Reduction Treaty*, „Moscow Defense Brief”, 2010, no. 2 (20), <http://www.mdb.cast.ru/mdb/2-2010/item1/article1> (06.07.2010).

26 Por. głosy w dyskusji ekspertów amerykańskiej Rady Polityki Zagranicznej: Council for Foreign Relations, *Debating the new start*, 22.07.2010, http://www.cfr.org/publication/22684/debating_the_new_start_treaty.html (05.07.2010).

Taktyczna broń jądrowa to, wedle uznanych definicji²⁷, rakiety balistyczne o zasięgu do 500 km, artyleria lufowa i raketowa oraz bomby lotnicze. Oba państwa posiadają pewne arsenały tego rodzaju, Rosja ma rozmieszczonych około 2050 głowic, a USA 500²⁸. Dotychczas nie prowadzono rozmów na temat ograniczenia zbrojeń w tym zakresie. Zmniejszanie wielkości arsenałów, szczególnie amerykańskiego, wynika z ewolucji sytuacji międzynarodowej i z przyczyn ekonomicznych. Jak wspomniano, USA uważają taktyczną broń nuklearną za pomocniczy instrument odstraszenia regionalnego, zbędny w wielkich ilościach, choćby dlatego, że uzbrojenie przenieszone przez samoloty może łatwo i szybko zostać przebazowane do dowolnego miejsca na świecie.

Obecnie jednak sprawa taktycznej broni jądrowej staje na wokandzie, także za sprawą krajów europejskich, które w większości zainteresowane są usunięciem jej ze swych terytoriów. Jednym z przykładów żywego zainteresowania tą problematyką jest artykuł ministrów spraw zagranicznych, polskiego i szwedzkiego, który pojawił się 2 lutego 2010 roku w „New York Timesie”, wzywający do redukcji tego typu uzbrojenia²⁹. Ministrowie Sikorski i Bildt zwrócili uwagę, że większość rozmieszczonego uzbrojenia niestrategicznego, przygotowanego na ewentualny konflikt na naszym kontynencie, znajduje się właśnie w Europie i jej okolicach. Wyrażają oni opinie, generalnie podzielane w Europie, że taktyczna broń jądrowa niczemu nie służy, a jedynie wzmaga zagrożenie, oraz że nadszedł czas, aby objąć ją międzynarodowymi porozumieniami.

Jak wskazano, USA są także zainteresowane ograniczeniami w tym zakresie, i to z kilku przyczyn. Po pierwsze, zależy im na kontynuowaniu prestiżowego dzieła prezydenta Obamy. Po drugie, chcą wielostronnego porozumienia, które mogłoby być instrumentem utrudniającym regionalnym mocarstwom uzyskiwanie broni mogącej stać się siłą odstraszącą dla obecności USA w poszczególnych

27 Traktat INF (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty* – traktat o siłach nuklearnych średniego zasięgu) z 1987 roku obejmował likwidację systemów raketowych o zasięgu pomiędzy 500 a 5500 km, co oznacza, że 500 km to granica dozwolonego zasięgu pocisków niestrategicznych obu stron.

28 Dane za: *Status of world nuclear forces*, Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html> (04.08.2010).

29 C. Bildt, R. Sikorski, *Next, the tactical nukes*, „New York Times”, 01.02.2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/02/opinion/02iht-edbildt.html> (05.02.2010).

regionach. Po trzecie, USA posiadają miażdżącą ilościową i technologiczną przewagę w uzbrojeniu konwencjonalnym, stąd wspomniane w *Przeglądzie polityki nuklearnej* zmniejszenie znaczenia broni masowego rażenia. Po czwarte wreszcie, amerykańska strategia nie przewiduje posiadania znacznego arsenału taktycznego, jakkolwiek redukcja dotyczyć będzie zatem arsenałów USA dopiero w dalszej kolejności.

Z kolei Rosja, jak się zdaje, ma niezbyt jasną wizję, co zrobić z problemem taktycznej broni jądrowej. Dość liczne głosy sugerują zwiększenie jej ilości, a nawet odstąpienie od traktatu INF. Rozbudowa arsenałów niestrategicznych miałyby być czynnikiem odstraszającym w stosunku do NATO, USA i ogólnie Zachodu³⁰. Przyjęcie takiego lub podobnego poglądu oznaczałoby wzrost roli taktycznej broni jądrowej w strategii rosyjskiej, czego pewne objawy daje się już zauważyć³¹. Jeśli rosyjska polityka pójdzie w tę stronę, trudno będzie mówić o redukcji uzbrojenia tego typu, nastąpi raczej nowy wyścig zbrojeń w tym zakresie. Pogorszy to na pewno relację Rosji z Europą i USA, ponieważ to Moskwa będzie obwiniana za zupełnie niepotrzebny rozrost arsenałów i kosztów, w postaci zarówno wzrostu zagrożenia, jak i wydatków związanych z potencjalnym wyścigiem zbrojeń. Może to też wywołać asymetryczną reakcję, jak choćby zwiększenie nakładów na systemy ostrzegania i zwalczania, a także konsolidację NATO i uwypuklenie jego roli obronnej.

Z drugiej jednak strony, czynniki oficjalne nie wypowiadają się w tej sprawie zbyt szeroko, w zasadzie nie ma jasnego stanowiska wobec ewentualnych negocjacji na temat niestrategicznej broni jądrowej. Być może jest to tylko taktyka zmierzająca do podniesienia stawki, za jaką Rosjanie gotowi byłiby ograniczyć swoje arsenały taktyczne. Głosy za jego zwiększeniem dobrze wpisywałyby się w taką taktykę, *nota bene* zgodne z częstą praktyką rosyjskiej dyplomacji. Jeśli zatem do rozmów w kwestiach broni taktycznej dojdzie, być może Rosjanie powiążą zgodę na redukcję z innymi problemami strategicznymi, takimi jak obrona przeciwrakietowa czy podjęcie rozmów

30 Por. S. Blank, *European proposal on tactical nuclear weapons highlights Russian nuclear dilemmas*, „Eurasia Daily Monitor”, vol. 7, 2010, no. 33, <http://www.jamestown.org/programs/edm/> (22.02.2010).

31 Por. S. Saradzhyan, *Nuclear 'constraint' in Russia*, „ISN Security Watch”, 16.02.2010, ISN ETH Zurich, <http://www.isn.ethz.ch/isn> (16.02.2010).

na temat promowanego przez Rosję projektu, na razie zresztą raczej mętnego, dotyczącego stworzenia nowego kompleksowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, który znacznie ograniczałby rolę NATO i USA, a podnosił znacznie Rosji w sprawach ogólnoeuropejskich. Można zresztą wyobrazić sobie jeszcze inne koncesje, których Rosja może zażądać w zamian za redukcję swych arsenałów taktycznej broni jądrowej. Tak czy owak, ewentualne negocjacje, jeśli się zaczną, będą bardzo długie i trudne, a zatem w najbliższych latach nie należy spodziewać się istotnej redukcji uzbrojenia tej kategorii.

4. Obrona przeciwrakietowa w stosunkach wzajemnych

USA tworzą globalny, wielowarstwowy system obrony przeciwrakietowej o nazwie BMDS, obejmujący i integrujący różnorodne systemy wykrywania i identyfikacji oraz zwalczania celów balistycznych, od rakiet międzykontynentalnych po rakiety taktyczne. System ten jest w ciągłej budowie i uzupełnianiu o nowe segmenty, lecz spora jego część jest w stanie operacyjnej sprawności. Sens jego utworzenia sprowadza się do przeświadczenia o konieczności posiadania skutecznej obrony przeciwko pociskom balistycznym, która do tej pory nie istniała, choć „[...] zagrożenie rośnie ilościowo i jakościowo [...]”³². Należy jednak podkreślić, że system tak współcześnie, jak też w dającej się przewidzieć przyszłości zwalczać ma ataki ograniczone, w sensie ilościowym oraz jakościowym³³. Część tego systemu może być w najbliższych latach rozmieszczona w Europie, co budzi znaczne kontrowersje, ale jednocześnie może stanowić pole do współpracy europejsko-amerykańsko-rosyjskiej³⁴.

Tworzenie BMDS raczej nie zagraża Rosji w sensie dosłownym, czyli jej bezpieczeństwu opartemu na zasadzie odstraszania nuklear-

32 *Ballistic missile defense review report*, US Department of Defense, February 2010, <http://www.defense.gov/bmdr/> (13.03.2010).

33 Więcej o BMDS por. M. Czajkowski, *Rosja i amerykańska tarcza antyrakietowa*, „Politeja”, 2007, nr 2 (8), s. 307-336.

34 Por. S. Nunn, I. Ivanov, W. Ischinger, *All together now: missile defense*, „International Herald Tribune”, 21.07.2010, <http://www.nytimes.com/2010/07/22/opinion/22iht-edischinger.html>

nego. Ani dziś, ani w dającej się przewidzieć przyszłości osiągnięcie przez USA zdolności obrony przed ograniczonym atakiem rakietyowym nie zmniejszy skuteczności ewentualnego zmasowanego strategicznego ataku lub kontrataku Wojsk Rakietowych Strategicznego Przeznaczenia Federacji Rosyjskiej i innych komponentów sił zbrojnych dysponujących bronią masowego rażenia. W bardzo odległej perspektywie, wręcz futurystycznej, można wyobrazić sobie zmianę tej sytuacji, ale nie może to być przedmiotem poważnych rozważań.

Jednak z drugiej strony, realizacja amerykańskich planów może w jakiejś perspektywie czasowej zagrozić niektórym interesom Rosji w ważnych strategicznie regionach. Nastąpić to może poprzez ograniczanie swobody działania państw, które Rosja uważa za regionalne przeciwwagi dla oddziaływań amerykańskich. Państwa te mogą znajdować się pod wpływem Rosji, co z kolei może zwiększać globalne znaczenie ośrodka decyzyjnego w Moskwie. Skuteczny BMDS, zwiększając zdolność USA do nacisku na te kraje, może pośrednio osłabiać rosyjskie plany zwielokrotnienia roli regionalnej (abstrahując oczywiście od tego, na ile taka polityka jest możliwa). Przykładem jest tu sytuacja na Bliskim Wschodzie, gdzie rosyjskie interesy zderzają się w istotny sposób z amerykańskimi. USA bowiem, nieudolnie zresztą, próbują ustabilizować ten obszar pod swoją egidą. Rosjanie natomiast zainteresowani są tym, aby im się to nie udało, chyba że Amerykanie dopuszczą ich do równoprawnej współpracy i równorzędnych wpływów. Wtedy Rosja gotowa byłaby wykorzystać swoje wpływy, np. w Iranie, do złagodzenia sytuacji. Natomiast skuteczny BMDS może w perspektywie doprowadzić do wzmocnienia pozycji USA, niwelując częściowo asymetryczną odpowiedź Iranu, jaką jest tworzenie przez ten kraj zdolności do ograniczonego uderzenia jądrowego. Zgodnie z powyższą logiką, osłabić to może wpływy rosyjskie, podkreślmy raz jeszcze – w planie przyszłościowym.

Dodatkowo, w grę wchodzi oczywiście problematyka prestiżowa, dotycząca głównie wewnątrzrosyjskiego rynku politycznego. Przecistawianie się USA ma tu niemałe znaczenie propagandowe. W tym sensie istnienie BMDS jest dla Rosji korzystne ze względu na to, że ma ona dzięki niemu wygodny obiekt do walki propagandowej. Amerykańska obrona przeciwrakietowa gra niemałą rolę w kreowanej przez władze państwowe wizji otaczających Rosję zagrożeń. W tym kontekście nie ma oczywiście mowy o niebezpieczeństwach w sensie dosłownym, lecz o instrumentalnym traktowaniu tematu

przez Moskwę. Jednocześnie pojawia się tu jednak pewne faktyczne i istotne, choć pośrednie, zagrożenie, ponieważ Kreml może spektakularnie przegrać batalię przeciwko BMDS. Byłoby to najprawdopodobniej sporym ciosem dla prestiżu Rosji i dla jej własnej samooceny. Mogłoby wyzwoić też pewne pytania o skuteczność działania władzy. Innym ważkim elementem gry o prestiż jest fakt, że Rosja nie ma i w dającej się przewidzieć przyszłości nie będzie miała podobnego systemu obronnego. Co prawda nie narusza to równowagi strategicznej opartej na odstraszeniu nuklearnym, godzi jednak w równowagę prestiżu strategicznego. Jak dotąd Rosja posiada wszystkie te rodzaje sprzętu i uzbrojenia strategicznego, które mają Amerykanie. Bez względu na dysproporcje jakościowe parytet jest zachowany, co właśnie stawia rosyjską mocarstwowość strategiczną na równi z amerykańską. Istnienie i rozwój BMDS, systemu o globalnym znaczeniu strategicznym, któremu Rosja nie umie przeciwstawić odpowiednika, znacząco narusza wspomniany parytet.

Konkluzje

Na koniec podkreślić należy kilka zasadniczych kwestii.

Po pierwsze, stosunki strategiczne Rosji i USA mają dla obu państw spore znaczenie, choć ich podejście jest odmienne, szczególnie w zakresie ich roli w szerszych ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Po drugie, z punktu widzenia Rosji ważniejsze jest to, że omawiana dziedzina jest jedyną, w której może być mowa o pewnej równowadze, we wszystkich pozostałych sferach mamy wyraźne asymetrie statusu i możliwości. Rosja musi więc wykorzystywać problematykę broni masowego rażenia tak, aby utrzymać przynajmniej pozory politycznego parytetu z USA, który z kolei stawia ją na oczekiwanej przez nią pozycji jednego ze światowych mocarstw.


Po trzecie, z punktu widzenia USA mamy przede wszystkim potrzebę załatwienia konkretnych spraw z dziedziny bezpieczeństwa, przy czym dla realizacji amerykańskich celów ważniejsza jest globalna i regionalna stabilizacja niż utrzymywanie przewagi w zakresie broni masowego rażenia.

Po czwarte, w perspektywie stosunki strategiczne USA–Rosja będą ogniskowały się nadal wokół broni masowego rażenia, co wynika z deklarowanej przez obie strony polityki, jednak znaczących po-

stępów nie należy się spodziewać, pozostaną także istniejące obecnie rozdźwięki. USA będą kontynuować rozwój obrony przeciwrakietowej, a Rosja będzie rozgrywać sytuacje konfliktowe w poszczególnych regionach bardziej w duchu konkurencji niż współpracy. Sprawę obrony przeciwrakietowej i niestrategicznej broni jądrowej należy traktować instrumentalnie.

Po piąte, z punktu widzenia Europy bieżącą kwestią staje się taktyczne uzbrojenie jądrowe i ewentualnie współpraca w dziedzinie obrony przeciwrakietowej. W obu przypadkach potrzebna jest jednak dobra wola i Rosji, i USA, ale jak wspomniano – wielkiego zbliżenia stanowisk nie należy się spodziewać.





Dominik P. Jankowski, Tomasz K. Kowalik*

Stosunki NATO–Rosja w nowym międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa**

NATO–Russia relations in the new international security environment

Abstract: The aim of this article is to provide a broad discussion on the NATO–Russian relationship through the lens of the recent events as well as some of official documents. Indeed, NATO–Russia relations still undergo a recalibrating process. There are, therefore, two crucial issues to be analysed. First, is Russia ready to face together with NATO the new type of ever-evolving challenges and threats? Second, is NATO prepared to forge a long-lasting consensus on a common stance towards Russia, which could be labelled in short as engagement and reassurance?

Nie da się ukryć, że stosunki pomiędzy NATO a Rosją mają w sobie coś wyjątkowego i że nie poddają się łatwej ocenie. W okresie zimnej wojny nacechowane były wzajemną wrogością i sprzecznością interesów. Po zakończeniu dwubiegunowego podziału świata oczekiwano, że relacje te będą ewoluować. Obecne stosunki Sojuszu Północnoatlantyckiego z Rosją, chociaż bardziej sformalizowane, nadal nie spełniają oczekiwań żadnego z aktorów. Z jednej strony, NATO i Rosja – będące jednymi z najważniejszych podmiotów w stosunkach międzynarodowych – stały się sobie bliskie jak nigdy wcześniej, co wynika przede wszystkim z poważnych zmian w paradygmacie bezpieczeństwa świa-

* *Opinie i treści zawarte w opracowaniu odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów i nie stanowią oficjalnego stanowiska MON, SG WP lub Wojska Polskiego.*

** *Jest to skrócona wersja artykułu autorów zatytułowanego NATO–Russia relations in the new international security environment, który w czerwcu 2010 roku oddany został do druku w anglojęzycznym kwartalniku słowackim „International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs”.*

towego, jakie nastąpiły po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku. NATO i Rosja muszą w praktyce zmierzyć się z podobnymi wyzwaniami, w tym np. z zagrożeniami o zasięgu globalnym, takimi jak międzynarodowy terroryzm czy groźba proliferacji broni masowego rażenia. Żeby sprostać tym wyzwaniom, w interesie obu stron powinno leżeć zbudowanie nowej jakości wzajemnych stosunków, opartych na rzeczywistym partnerstwie. Z drugiej zaś strony, nowy wymiar tych relacji musiałby oznaczać, że aby osiągnąć porozumienie, obie strony powinny brać pod uwagę interesy wszystkich państw europejskich, w tym także tych z Europy Środkowo-Wschodniej. Rosyjska inwazja na Gruzję w sierpniu 2008 roku i inne wydarzenia sprawiają jednak, że osiągnięcie takiego porozumienia będzie bardzo trudne.

Stosunki Sojuszu z Rosją, przysłonięte obecnie przez amerykańską politykę „resetu” wobec Moskwy, podlegają ciągłym przeobrażeniom. Głównym problemem dla Rosji pozostaje kwestia rozszerzenia NATO: począwszy od decyzji o rozszerzeniu Sojuszu, podjętej w 1997 roku, przez samo rozszerzenie dwa lata później, a skończywszy na debacie w 2008 roku dotyczącej przyszłości Gruzji i Ukrainy. Kolejnym punktem zapalnym był amerykański plan zainstalowania w Polsce i w Czechach elementów tarczy antyrakietowej. Z kolei NATO i państwa zachodnie krytykują politykę Rosji wobec jej sąsiadów i państw położonych w najbliższym otoczeniu, takich jak Gruzja, Ukraina, państwa bałtyckie czy kraje Europy Środkowo-Wschodniej, i oskarżają Rosję o dążenie do osiągnięcia statusu hegemonu.

W poniższym artykule przedstawiono perspektywy rozwoju stosunków Sojuszu z Rosją z punktu widzenia obu tych podmiotów, w świetle ostatnich wydarzeń i wybranych oficjalnych dokumentów. W tym kontekście rysują się dwa podstawowe pytania. Po pierwsze: czy Rosja jest gotowa, szczególnie w kontekście niedawno ogłoszonych dokumentów – *Narodowej strategii bezpieczeństwa* i *Doktryny militarnej* – aby wspólnie z NATO stawiać czoła nowym rodzajom ciągle ewoluujących wyzwań i zagrożeń? Po drugie: czy Sojusz jako całość przygotowany jest na wypracowanie trwałego porozumienia w sprawie wspólnej polityki wobec Rosji, którą można by krótko opisać jako jednoczesne angażowanie się (w bliższe relacje z Moskwą) i podtrzymywanie gwarancji (w stosunku do państw, wobec których zachowanie Rosji nie wydaje się już tak przyjazne jak w odniesieniu do innych), czy też wewnętrzne podziały w ramach NATO utrzymują się lub nawet się zwiększają?

Obecne dyskusje na temat rosyjskiej wizji stosunków NATO i Rosji

Aby zrozumieć, jak stosunki NATO–Rosja wpisują się w nowe ramy systemu bezpieczeństwa światowego, należy mieć na uwadze wyjątkowy charakter tych relacji. Przeszły one długą drogę pełną przeszkód i wyzwań. U źródeł tych relacji leżała regionalna konfrontacja w Europie w epoce zimnowojennej, po której następowały przeplatające się okresy sporów i współpracy w odniesieniu tak do kwestii regionalnych, jak i globalnych. W ujęciu geograficznym przestrzenia tych stosunków jest powierzchnia rozciągająca się od basenu Morza Śródziemnego do Azji Środkowej i od Dalekiej Północy aż po Kaukaz. Z perspektywy Kremla termin „stosunki NATO–Rosja” ma jednakże bardziej wieloznaczny wydźwięk. Podejście Rosji opiera się bowiem na „ambivalentnych odczuciach geopolitycznych”: z jednej strony, przynajmniej w oficjalnych dokumentach, NATO pozostaje największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Rosji. Z drugiej jednak, w ciągu ostatniej dekady Rosja podejmowała starania, aby odbudować swój wizerunek i pozycję na arenie międzynarodowej, m.in. w ramach obustronnej współpracy z najważniejszymi mocarstwami regionalnymi i światowymi, takimi jak Stany Zjednoczone Ameryki, Niemcy, Francja czy Włochy, znajdującymi się wśród głównych graczy Sojuszu. Jak zatem należy rozumieć i interpretować politykę Rosji wobec NATO w nowym systemie bezpieczeństwa? Jakie kluczowe dokumenty zawierają propozycje odpowiedzi na wyzwania i zagrożenia oraz opisują przyszłość NATO? Jaki obraz rosyjskiego sposobu postrzegania zagrożeń militarnych i politycznych wyłania się z tych dokumentów?

Zakończenie zimnej wojny raczej nieoczekiwanie ożywiło stosunki NATO z Rosją. W grudniu 1991 roku Borys Jelcyn zadeklarował wręcz, że nowa demokratyczna Rosja może rozważyć członkostwo w Sojuszu. Tekst przemówienia skierowanego przez prezydenta Jelcyna do Północnoatlantyckiej Rady Współpracy został jednak później zmieniony, ponieważ jego wstępna deklaracja nie spotkała się ze zrozumieniem¹. Od tego czasu sytuacja rozwinęła się w trochę inny,

1 A. Zagorski, *Russia and the West*, „Russian Analytical Digest”, no. 26/07, Research Centre for East European Studies/Center for Security Studies, Bremen 2007, s. 2 oraz D. Trenin, *NATO and Russia*:

mniej wizjonerski sposób. Po pierwsze, należy podkreślić, że NATO i Rosja są obecnie oficjalnymi partnerami i wspólnie tworzą Radę NATO–Rosja (*NATO–Russia Council* – NRC). NRC, która została powołana do życia w 2002 roku i zastąpiła Stałą Wspólną Radę NATO–Rosja (*NATO–Russia Permanent Joint Council* – PJC), stanowi platformę regularnych spotkań w formule 28 + 1 członków, którzy obradują, co ważne dla Rosji, jako równi sobie partnerzy. Obie strony ustanowiły ponadto na swoich terytoriach stałe przedstawicielstwa – Rosja utrzymuje misję w Kwaterze Głównej NATO oraz biuro wojskowe przy Naczelnym Dowództwie Sojuszniczych Sił Zbrojnych w Europie, a NATO ma swoją wojskową misję łącznikową i biuro informacyjne w Moskwie². Stosunki te zyskały zatem istotny formalny wymiar zewnętrzny i dały Rosji możliwość wyrażania opinii na forum Sojuszu jako całości. Wydaje się jednak, że stosunki NATO i Rosji w obecnym formacie NRC można scharakteryzować jako coraz bardziej powierzchowne i pozbawione konkretnych, długofalowych i opartych na porozumieniu inicjatyw. Wydaje się zatem, że dla Rosji o wiele ważniejsze od współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Sojusz Północnoatlantycki, są – w nowej sytuacji geopolitycznej – dwustronne stosunki z mocarstwami regionalnymi i światowymi. Prowadzona przez Rosję polityka zagraniczna stanowi niejako mieszaninę „selektywnego multilateralizmu”, szczególnie w stosunku do NATO, i „wymuszonego bilateralizmu” wobec niektórych państw Europy Środkowej. Dzięki skutecznej realizacji tej strategii Rosja stała się bardziej widoczna na arenie światowej³.

Aby lepiej zrozumieć podejście Rosji do współpracy z NATO, trzeba odwołać się do nowego układu START, który Stany Zjednoczone i Rosja podpisały 8 kwietnia 2010 roku w Pradze. Chociaż jest on niewielkim krokiem w kierunku redukcji strategicznej broni nuklearnej, jego podpisanie jest pierwszym poważnym sukcesem po-

partnership or peril?, „Current History”, October 2009, <http://www.carnegie.ru/publications/?fa=24039>

- 2 A. Monaghan, *Prospects for developing NATO – Russia relations*, „Russian Analytical Digest”, no. 26/07, Research Centre for East European Studies/Center for Security Studies, Bremen 2007, s. 14.
- 3 M. Leonard, N. Popescu, *A power audit of EU 27–Russia relations*, European Council on Foreign Relations, London 2007, s. 15. Więcej: P. B. Doran, *Central European Atlanticism: eroded by Russia?*, „Central Europe Digest Issue Brief”, no. 110, Center for European Policy Analysis, Washington, DC 2010, s. 4.

lityki zagranicznej Dmitrija Miedwiediewa od czasu objęcia przez niego urzędu prezydenta. Pakt ten obrazuje także dwa ważne pod względem psychologicznym osiągnięcia Kremla. Przede wszystkim odrzuca on poprzedni układ START I, krytykowany przez stronę rosyjską głównie za zbyt ingerujący system weryfikacji realizacji porozumienia, którego podpisanie w 1991 roku było symbolicznym potwierdzeniem międzynarodowej słabości Rosji⁴. Po drugie, nowy układ START stawia jak gdyby Rosję i Stany Zjednoczone w pozycji równorzędnych partnerów decydujących o przyszłości stosunków międzynarodowych. Podpisanie nowego porozumienia stwarza tym samym wrażenie, że Rosja odzyskała status supermocarstwa⁵.

Rosja jest niewątpliwie świadoma, że nowy START sam w sobie nie jest w stanie zmienić kształtu stosunków międzynarodowych. Należy bowiem wypracować własne metody stawiania czoła ciągle zmieniającym się wyzwaniom i zagrożeniom. W tym kontekście warto przyjrzeć się trzem dokumentom, które stanowią podstawę rosyjskiej wizji własnego, jak i międzynarodowego bezpieczeństwa. Są to:

- 1) *Narodowa strategia bezpieczeństwa do 2020 roku*,
- 2) *Doktryna militarna*,
- 3) oraz plan nowej architektury bezpieczeństwa dla kontynentu europejskiego.

Narodowa strategia bezpieczeństwa do 2020 roku, która została podpisana przez prezydenta Miedwiediewa 12 maja 2009 roku, wymienia krajowe i zagraniczne rodzaje zagrożeń oraz wskazuje potencjalne sposoby wyprowadzenia kraju z niełatwej obecnie pozycji. Sytuacja Moskwy nie jest godna pozazdroszczenia. Rosja, pozbawiona znaczących sojuszników (z wyjątkiem kilku byłych republik radzieckich, takich jak Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Uzbekistan oraz niektórych państw Ameryki Środkowej i Południowej, takich jak Boliwia, Kuba, Nikaragua czy Wenezuela), o poziomie produkcji gospodarczej porównywalnym z Francją i standardzie życia poniżej średniej europejskiej, musi znaleźć środki

4 J. P. Anders, *A good START*, „ISS Analysis”, EU Institute for Security Studies, Paris 2010, s. 2.

5 Tamże, s. 2 oraz S. Rogov, *Шестая попытка стратегического мира*, „Независимая газета”, 08.04.2010, http://www.ng.ru/politics/2010-04-08/1_6th_try.html

na zabezpieczenie ogromnego terytorium i długich granic, na zakończenie krwawych konfliktów w rejonie Północnego Kaukazu oraz wzmocnienie swojego wizerunku i pozycji zajmowanej na arenie międzynarodowej⁶. Ponadto, wszystko wskazuje na to, że w niedalekiej przyszłości Rosja będzie zmagać się z problemami demograficznymi. Pomimo tego z nowej strategii wyłania się obraz kraju, który prawie wyszedł z kryzysu wewnętrznego, odbił się gospodarczo i domaga się traktowania na równi z pozostałymi graczami światowymi. Rosja postrzega siebie jako nowe centrum wzrostu gospodarczego i mocarstwo polityczne. Wobec tego, zdaniem Moskwy, obecny europejski system bezpieczeństwa regionalnego, w którym NATO pełni kluczową rolę, jest przestarzały i powinien zostać dostosowany do nowej sytuacji. Rosja uważa także, że na obecny stan zagrożenia rosyjskich interesów państwowych wpływa jednostronne stosowanie siły w stosunkach międzynarodowych – widoczny przytyk w stronę Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnoatlantyckiego – ale również rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, przestępstwa informatyczne i ataki cybernetyczne. W tym kontekście nie dziwi fakt, że strategia przedstawia Stany Zjednoczone i NATO jako głównych przeciwników i źródło potencjalnych zagrożeń, a zupełnie nie odnosi się np. do wzrastającej potęgi Chin. Zdaniem Moskwy, rozszerzenie NATO nie jest podyktowane chęcią zwiększenia bezpieczeństwa w Europie, lecz stanowi próbę podziału rosyjskiej strefy wpływów i zastraszenia Rosji⁷. Tym samym Kreml oczekuje, że członkowie Sojuszu całkowicie zaprzestaną działań mających bezpośrednio i pośrednio „antyrosyjski charakter”, zarówno w sferze planowania wojskowego, jak i deklaracji politycznych⁸. Innymi słowy, rosyjskie prężenie mięśni spowodowane jest „ciągłą ekspansją działań USA i NATO w tzw. tradycyjnej rosyjskiej strefie wpływów”.

5 lutego 2010 roku prezydent Miedwiediew podpisał dwa dokumenty: jawną *Doktrynę militarną Rosji* oraz niejawną *Zasady państwowej polityki odstraszania nuklearnego do 2020 roku*. Celem doktryny

6 H. Schröder, *Russia's national security strategy to 2020*, „Russian Analytical Digest”, no. 62/09, Research Centre for East European Studies/Center for Security Studies, Bremen 2009, s. 6.

7 S. Blank, *Threats to and from Russia: an assessment*, „The Journal of Slavic Military Studies”, London 2008, s. 495. Więcej: *Interview with Russia's envoy to NATO Dmitry Rogozin*, „Russia Today”, 10.07.2008, <http://www.youtube.com/watch?v=cpHnvR8fjzo&feature=channel>

8 Tamże, s. 497.

było określenie wskazówek co do wspomnianej *Narodowej strategii bezpieczeństwa* i jej doprecyzowanie. Doktryna nie zawiera jednak pełnej analizy otoczenia strategicznego Rosji ani zagrożeń dla jej bezpieczeństwa. Koncentruje się głównie na wymiarze transatlantyckim i w ogóle nie odnosi do kluczowej kwestii chińskiej. Podstawowe zagrożenia dla rosyjskiego bezpieczeństwa zostały w niej jednoznacznie powiązane z Zachodem. Duży nacisk w dokumencie położono na dążenia NATO do odgrywania czołowej roli na świecie, wzmacnianie potencjału wojskowego Sojuszu i jego ewentualne przyszłe rozszerzenie. Rażąco antynatowski ton przyjęty w doktrynie stanowi bezpośrednie odbicie prowadzonej obecnie przez Rosję polityki, która zmierza w kierunku rewizji pozimnowojennego systemu bezpieczeństwa w Europie. Tak ostre stanowisko związane jest również z tym, że większość członków rosyjskiego establishmentu i najważniejszych urzędników państwowych wywodzi się z licznych sowieckich tajnych służb⁹. Rosja pragnie mieć wpływ na kształt obecnej sytuacji geopolitycznej – głównie poprzez niedopuszczenie do rozmieszczania amerykańskiej infrastruktury i sił zbrojnych na terytorium państw, które od 1999 roku wstępowały do Sojuszu. Podstawowe zagrożenia dla rosyjskiego bezpieczeństwa powinny być zatem interpretowane właśnie w tym kontekście¹⁰. Co więcej, nowa doktryna daje rosyjskim siłom zbrojnym swoistego rodzaju *carte blanche* na podejmowanie działań poza terytorium Rosji w celu ochrony jej obywateli. Koncepcja ta budzi poważne wątpliwości, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, z jaką łatwością nadawano rosyjskie obywatelstwo członkom mniejszości rosyjskiej w niektórych krajach ościennych.

Rosja zdaje się także wierzyć, że nadszedł czas na przebudowę europejskiego systemu bezpieczeństwa. Jak twierdzi F. Łukjanow, redaktor naczelny „Russia in Global Affairs”, „wszystkie instytucje zajmujące się bezpieczeństwem mają swoje korzenie w poprzedniej epoce, co oznacza, że utworzono je w zupełnie innej rzeczywistości. Po zakończeniu zimnej wojny Zachód skupił swoje wysiłki na zwiększaniu wpływu swoich instytucji, co okazało się skuteczne w czasach

9 C. Caryl, *Russia modernizes – the old-fashioned way*, „Foreign Policy”, 10.05.2010, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/10/russia_modernizes_the_old_fashioned_way oraz L. Szewcowa, *Zachód demoralizuje Rosję*, „Europa. Magazyn idei Newsweeka”, czerwiec 2010, s. 5-6.

10 M. Kaczmarek, P. Żochowski, *Russia adopts a new military doctrine*, „East Week. The Analytical Newsletter”, OSW, Warszawa 2010, s. 5.

ideologicznej konfrontacji, nie koncentrował się zaś na budowaniu struktur odpowiadających nowemu porządkowi światowemu”¹¹. Stworzenie nowego modelu wzajemnych relacji wymaga wypracowania nowego podejścia intelektualnego. Pierwszą tego rodzaju próbę po zakończeniu zimnej wojny Rosja podjęła w 1994 roku, przedstawiając „projekt ogólnoeuropejskiego partnerstwa”, który stanowił wtedy odpowiedź na potencjalne rozszerzenia NATO. Obecny plan Rosji w kwestii zbudowania nowej ogólnoeuropejskiej architektury bezpieczeństwa, który ogłoszono 8 października 2008 roku na Światowej Konferencji Politycznej w Evian we Francji, nie zawiera jednak innych krótkoterminowych celów, niż te, które zostały wymienione w projekcie z 1994 roku. Głównym zadaniem obecnego planu jest również powstrzymanie rozszerzania NATO oraz poluzowanie więzi transatlantycznych przez doprowadzenie do podziałów w Sojuszu i między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Propozycja Rosji spotkała się z częściowo pozytywną odpowiedzią ze strony niektórych państw Unii Europejskiej, m.in. Włoch, Hiszpanii, Niemiec i Francji, które wyraziły gotowość do rozpoczęcia debaty¹². Zdaniem innych państw, takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Polska, Rumunia, Estonia, Łotwa i Litwa, oraz samego NATO, dyskusja nad tą inicjatywą mogłaby być prowadzona wyłącznie w oparciu o strukturę OBWE, w ramach tzw. „procesu z Korfu”. Długoterminowym celem rosyjskiej koncepcji jest zaś pozbawienie NATO roli kluczowej organizacji bezpieczeństwa w Europie i stworzenie nowej ogólnoeuropejskiej platformy dyskusyjnej, gdzie wszelkie decyzje musiałyby uzyskać akceptację wszystkich zainteresowanych stron, w tym Rosji. W przypadku realizacji tego planu, Moskwa zyskałaby potężne narzędzie, za pomocą którego mogłaby wpływać na wewnętrzny proces decyzyjny NATO. Chociaż wydaje się to mało realistyczne, już samo

11 F. Łukjanow, *Europe needs a new security architecture*, „Russian Analytical Digest”, no. 55, Research Centre for East European Studies/Center for Security Studies, Bremen 2009, s. 2; więcej: *Charlemagne: a new balance in Europe*, „The Economist”, 21.11.2009, s. 36. W ostatnim czasie amerykański *think-tank* Carnegie Endowment for International Peace rozpoczął nietypową inicjatywę mającą na celu konsultacje między rosyjskimi, europejskimi oraz amerykańskimi dyplomatami dotyczącą przyszłości „euroatlantycznego systemu bezpieczeństwa”.

12 M. Klein, *Russia's plan for a new pan-European security regime: a serious proposal or an attempt at division?*, „Russian Analytical Digest”, no. 55, Research Centre for East European Studies/Center for Security Studies, Bremen 2009, s. 9 oraz R. Śmigielski, *Rosyjskie propozycje na monachijskiej konferencji nt. bezpieczeństwa*, „Biuletyn PISM”, 2010, nr 22/630.

rozpoczęcie dyskusji nad projektem ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa jest ogromnym sukcesem strony rosyjskiej. Udało się jej bowiem rozpocząć w ramach Sojuszu dyskusję o zasadności rosyjskich interesów bezpieczeństwa. Jej wyniki z pewnością znajdą odzwierciedlenie w nowej koncepcji strategicznej NATO, którą organizacja planuje przyjąć w listopadzie 2010 roku¹³.

Kwestie związane ze stosunkami NATO–Rosja widziane z perspektywy Sojuszu Północnoatlantyckiego

Ponad dziesięć lat temu, w 1997 roku, NATO i Rosja po raz pierwszy w historii stworzyły specjalne forum dla regularnych konsultacji w odniesieniu do spraw bezpieczeństwa dotyczących obu stron, odwracając tym samym zaszczyt historyczne. Obie strony, przynajmniej oficjalnie, przestawały być przeciwnikami – trudna przeszłość miała zamienić się w konstruktywny dialog i współpracę. Od tego czasu w stosunkach NATO z Rosją odnotowywano sukcesy, ale i wielkie rozczarowania, których kulminacją było całkowite zawieszenie stosunków w następstwie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w sierpniu 2008 roku¹⁴. W rzeczywistości relacje te stopniowo przynosiły kolejne fale rozczarowań, począwszy od kryzysu w Kosowie, a skończywszy na toczącej się obecnie dyskusji na temat systemu obrony antyrakietowej. Stan stosunków NATO–Rosja z pewnością na szansę ulec poprawie. Można powiedzieć, że obecna polityka rządu Baracka Obamy wobec Rosji, powszechnie określana polityką „resetu”, stanowi wyznacznik przyszłej współpracy. To zapoczątkowane niedawno nowe otwarcie powinno się jednak postrzegać raczej przez pryzmat dwustronnych stosunków na linii Waszyngton–Moskwa, a nie wie-

13 Należy zauważyć, iż Rosja wyszła w grudniu 2009 roku z jeszcze inną inicjatywą firmowaną przez ministra spraw zagranicznych Sergieja Ławrowa, zgodnie z którą, gdyby NATO przystało na projekt tego porozumienia, część partnerów – tych, którzy przystąpili do Sojuszu po 1997 roku – miała mieć inne prawa do posiadania systemów uzbrojenia. *De facto* proponowano więc podział NATO na państwa kategorii „A” i „B”. Por. *Mapping out NATO’s future*, wywiad z A. D. Rotfeldem, „The Warsaw Voice”, July 2010, s. 26.

14 *Russia’s armed forces: advancing, blindly*, „The Economist”, 20.09.2008, s. 31-32. W wyniku rosyjskiej inwazji na Gruzję na początku sierpnia 2008 roku prace i spotkania NRC były całkowicie zawieszane od sierpnia 2008 do grudnia 2009 roku.

lostronnej współpracy między całym Sojuszem i rządem rosyjskim. W kwestii oceny wyzwań i zagrożeń wynikających z prowadzonej przez Rosję polityki zagranicznej NATO nadal jest podzielone. Niektórzy jego członkowie uważają, że wraz z końcem zimnej wojny zniknęła możliwość agresji na Sojusz ze strony Rosji. Inne państwa boją się, że nie zrezygnuje ona z prowadzenia swojej stanowczej polityki i strategii, mającej na celu wzmocnienie rosyjskiej dominacji w regionie¹⁵. W konsekwencji takiego stanu rzeczy państwa członkowskie NATO stoją przed dylematem. Z jednej strony, obawiają się, że państwo rosyjskie stanie się zbyt silne i wpływowe, a co za tym idzie – skłonniejsze do agresywnych zachowań. Z drugiej strony, słabość Rosji nie leży w niczym interesie. Niestabilna Rosja może stanowić o wiele większe zagrożenie¹⁶. Powstaje zatem pytanie: jakie są w tej sytuacji rzeczywiste i potencjalne obszary współpracy i konfliktu w stosunkach NATO–Rosja? Czy NATO jest gotowe do przyjęcia wspólnego stanowiska wobec Rosji? Czy Rosja może ewoluować w stronę przewidywalnej i stabilnej demokracji, podzielającej bliskie państwom zachodnim wartości, takie jak wolność słowa?

Niewątpliwie NATO nadal stanowi podstawowy filar bezpieczeństwa europejskiego i więzi transatlantyckich. Mimo to organizacją targają nieustanne napięcia wewnętrzne na tle odmiennych pomysłów co do stosunków z Rosją, co nie przyczynia się do wzmocnienia wewnętrznej spójności Sojuszu. Niedawno można było odnotować kilka przykładów wspomnianego braku jednomyślności państw członkowskich, w tym np. francusko-rosyjskie negocjacje w sprawie sprzedaży Moskwie statków klasy *Mistral*, propozycję kilku czołowych niemieckich polityków, aby zaproponować Rosji członkostwo w Sojuszu oraz wycofać amerykańską broń nuklearną z Europy, czy wreszcie niefortunną decyzję w sprawie nadzwyczaj drogiego gazu Nord Stream, który omija terytorium czterech członków NATO. W świetle tych przykładów warto zaznaczyć, że dwustronne stosunki z Rosją, w niektórych przypadkach bardzo bliskie, zostały niedawno wzmocnione przez światowy kryzys gospodarczy oraz

15 A. Braun, *NATO and Russia: post-Georgia threat perceptions*, „Russie.Nei.Visions”, nr 40, Institut français des relations internationales, Paris 2009, s. 12.

16 D. Bandler, J. Kulhanek, *Fear of a weak Russia*, „Foreign Policy”, 05.08.2009, http://www.foreign-policy.com/articles/2009/08/05/fear_of_a_weak_russia?page=0,0

nieustannie rosnącą zależność Europy od rosyjskich surowców: gazu i ropy¹⁷.

Jednym z krajów najbardziej dotkniętych światowym kryzysem gospodarczym była Francja. W związku z tym rząd francuski rozpoczął negocjacje w sprawie sprzedaży Rosji jednego lub kilku okrętów klasy Mistral w cenie kilkuset milionów euro za każdy z nich. Pozytywne zakończenie tych negocjacji pozwoliłoby stworzyć miejsca pracy w borykającym się z problemami finansowymi francuskim przemyśle stoczniowym oraz wciągnąć Rosję we „wspólną strefę bezpieczeństwa”. Okręty wojenne klasy Mistral to duże desantowe okręty szturmowe stosowane podczas operacji ekspedycyjnych (tzw. *power-projection*) i desantowych. Sprzedaż stronie rosyjskiej jednego lub kilku okrętów tego typu poważnie zachwiałaby poczuciem bezpieczeństwa członków NATO w rejonach Morza Czarnego i Morza Bałtyckiego, szczególnie gdyby zostały one wysłane w te regiony. Mogłyby również stanowić bezpośrednie zagrożenie dla słabszych krajów partnerskich Sojuszu – np. Gruzji i Ukrainy. Chociaż sekretarz generalny NATO, Anders Fogh Rasmussen, zdaje się popierać politykę *laissez-faire* i sprzedaż Mistrali uważa za kwestię czysto dwustronną, negocjacje Paryża spotkały się już z krytyką wielu osób, w tym Roberta Gatesa – sekretarza obrony USA, czy wysoko postawionych polityków w państwach bałtyckich. To zbliżenie Paryża i Moskwy samo w sobie nie stanowi punktu zwrotnego. Sprzedaż wysoce zaawansowanych technologicznie rodzajów broni może jednakże stworzyć poważny precedens, mogący w przyszłości podważyć spójność i integralność Sojuszu.

Oprócz opisanej wyżej sprawy, która zapoczątkowała poprawę wzajemnych stosunków rosyjsko-francuskich, wspomnieć również trzeba o propozycji złożonej niedawno przez kilku niemieckich polityków, której celem jest przebudowa stosunków z Rosją. Zarówno list otwarty opublikowany w jednym z najważniejszych niemieckich tygodników,

17 Należy zauważyć, iż Gazprom zajmuje pozycję dominującą jako dostawca gazu naturalnego przede wszystkim w Europie Środkowej, jak również na Bałkanach. Np. Chorwacja, Estonia, Łotwa, Litwa i Słowacja importują 100% gazu naturalnego z Rosji. Kolejne państwa importują nieco mniej – Bułgaria (82%), Węgry (79,5%), Czechy (78,1%), Polska (69,6%) czy Rumunia (67,2%). Dla pozostałych państw europejskich Rosja stanowi zaledwie jedno ze źródeł w zdwersyfikowanym koszyku dostaw – jak np. w Niemczech (42,4%), Włoszech (22,3%) i Francji (14,4%). Szerzej: A. Łoskot-Strachota, *Ekspansja Gazpromu w UE – kooperacja czy dominacja?*, „Raport OSW”, Warszawa 2009.

jak i cel polityczny, jakim jest usunięcie amerykańskiej broni nuklearnej z terytorium Niemiec, z pewnością nie pomogły w budowaniu większego zaufania w relacjach NATO–Rosja. Złożone przez niemieckich polityków propozycje, pomimo ich wizjonerskiego charakteru, były wyrazem bardzo odosobnionego, prorosyjskiego punktu widzenia, który nie uwzględniał sytuacji i obaw państw Europy Środkowej.

Czterech prominentnych niemieckich specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa, Volker Rühle, Klaus Naumann, Frank Elbe i Ulrich Weissem, zatytułowało swój list bardzo znacząco: *Czas zaprosić Rosję do NATO*. Argumenty autorów listu opierały się na stwierdzeniu, że „bezpieczeństwo Europy jest ciągłym zadaniem, a nowe wyzwania wymagają innych odpowiedzi niż w przeszłości. Region euroatlantycki potrzebuje pokoju i stabilności wewnętrznej, ale także musi bronić się przed zagrożeniami zewnętrznymi. Powstanie wielobiegunowego świata wymaga przecież znalezienia sposobu zrównoważenia politycznej, gospodarczej i strategicznej dynamiki największych potęg azjatyckich. W swojej obecnej formie NATO nie jest w stanie sprostać tym zadaniom. W przyszłości Sojusz powinien stanowić strategiczne ramy dla trzech ośrodków władzy: Ameryki Północnej, Europy i Rosji”¹⁸. Według autorów tylko te trzy ośrodki, w takiej właśnie konfiguracji, umożliwią stawienie czoła wyzwaniom i zagrożeniom współczesnego świata. Drzwi do członkostwa w NATO powinny zatem pozostać dla Rosji otwarte. Tego typu stwierdzenie raz jeszcze może zabrzmieć równie euforycznie, jak w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy członkostwo Rosji w NATO było przez niektórych naprawdę rozważane. W rzeczywistości propozycja ta nie uwzględnia obecnej rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rosja niedawno po raz kolejny przypominała w swojej doktry-

18 F. Elbe, K. Naumann, V. Rühle, U. Weisser, *It's time to invite Russia to join NATO*, „Spiegel Online”, 08.03.2010, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,682287,00.html>. Należy także zauważyć, iż niemiecka kanclerz Angela Merkel i rosyjski prezydent Dmitrij Miedwiediew w czerwcu 2010 roku zaproponowali nową instytucję w sferze bezpieczeństwa europejskiego. Wspólnie wyszli z propozycją połączonej Komisji Unii Europejskiej i Rosji ds. Polityki i Bezpieczeństwa (*EU–Russia Political and Security Committee*), która miałaby pomóc lepiej rozwiązywać regionalne kryzysy i konflikty. Por. *Germany, Russia propose new security committee*, „The St. Petersburg Times”, 08.06.2010, <http://www.themoscowtimes.com/news/article/germany-russia-propose-new-security-committee/407628.html>. Kolejne niemieckie inicjatywy mające na celu zacieśnianie stosunków NATO–Rosja, ale także UE–Rosja, przedstawia artykuł W. Ischinger, U. Weisser, *Getting Russia right*, „The New York Times”, 09.06.2010, http://www.nytimes.com/2010/06/10/opinion/10iht-edischinger.html?_r=1

nie wojskowej, że w kontekście polityki bezpieczeństwa prowadzonej przez Moskwę NATO wnosi więcej wyzwań niż możliwości współdziałania. Rosyjska inwazja na Gruzję – państwo, któremu dopiero w 2008 roku udzielono zapewnienia, że jego ostateczne członkostwo w Sojuszu nie jest kwestią „czy”, ale „kiedy” – tylko umocniło to przekonanie. Rosja nie pozwoliła odzyskać do siebie zaufania, nieustannie naruszając wypracowane przez Francję porozumienie o zawieszeniu broni, którego podpisanie kończyło konflikt.

Mimo tych trudności między NATO i Rosją nadal możliwa jest pragmatyczna kooperacja, która byłaby korzystna dla obu stron. W tym kontekście można wymienić dwa ważne, lecz nadal niedoceniane, obszary współpracy.

Po pierwsze, Rosja mogłaby stać się istotnym sojusznikiem NATO w najważniejszej obecnie jego misji – ISAF (*International Security Assistance Force*) w Afganistanie. Dla Moskwy stanowi on nieustanne przypomnienie o katastrofalnej wojnie prowadzonej tam przez ZSRR w latach 1979-1989. Wojna ta bezsprzecznie należy do trudnych okresów w rosyjskiej historii, i do dziś ma wpływ na politykę tego państwa. Mimo tego Rosja, nie włączając się bezpośrednio w samą operację, mogłaby wzmocnić swoją pozycję jako jeden ze strategicznych parterów Sojuszu, zapewniając afgańskiej operacji wsparcie logistyczne. Dziewięć lat po rozpoczęciu misji w Afganistanie NATO nadal boryka się z problemem zabezpieczenia logistycznego dla ISAF¹⁹. Ponieważ wiodąca przez Pakistan droga zaopatrzenia do Afganistanu nie jest bezpieczna, NATO zaczęło korzystać z tzw. północnej sieci dystrybucji (*Northern Distribution Network*), biegnącej z portu w Rydze, przez Rosję i Kazachstan, aż do Teremez w Uzbekistanie. Choć Rosja podpisała z NATO umowę w sprawie dostaw zaopatrzenia „niemilitarnego”, tak jak wcześniej zawarła podobne porozumienia z innymi państwami, wszystkie one realizowane są na zasadach komercyjnych. Rozpoczęcie przez Moskwę niekomercyjnej współpracy na szczeblu międzypaństwowym, co zakładała Rada NATO–Rosja, z pewnością poprawiłoby wizerunek Rosji wśród członków ISAF. Godną pochwały jest jednocześnie współpraca Rosji z NATO w takich obszarach, jak szkolenia afgańskich służb do walki

19 J. Daly, *Rerouting logistics in Afghanistan*, „ISN Security Watch”, 17.05.2010, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?lng=en&id=116255>

z handlem narkotykami czy przekazywanie Afgańczykom pewnych ilości sprzętu wojskowego²⁰.

Drugim obszarem potencjalnej współpracy, która powinna przybrać konkretny wymiar, może być realizacja Inicjatywy w sprawie Wspólnej Przestrzeni Powietrznej (*Cooperative Airspace Initiative – CAI*), na temat której prowadzone są rozmowy pod auspicjami Rady NATO–Rosja. CAI, która służy wzmocnieniu zaufania i bezpieczeństwa, była jednym z pierwszych projektów rozpoczętych w ramach NRC. W ciągu miesiąca od utworzenia Rady NATO–Rosja podjęto decyzję o powołaniu specjalnej grupy roboczej pod przewodnictwem zastępcy sekretarza generalnego NATO ds. instrumentów obronnych, która miała rozpocząć współpracę w dziedzinie cywilnej i wojskowej kontroli przestrzeni powietrznej²¹. CAI ma za zadanie wspieranie współpracy NATO i Rosji w sprawie nadzoru nad przestrzenią powietrzną i koordynacją ruchu lotniczego. Głównym celem CAI jest jednak zwiększenie przejrzystości, przewidywalności i wspólnych możliwości zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Działający system pomógłby także uniknąć tragicznych w skutkach błędów, które w przeszłości kosztowały życie niewinnych ludzi²². Wymiana informacji w czasie rzeczywistym mogłaby obejmować, jeżeli spotka się to z akceptacją NATO i Rosji, ruch lotniczy zarówno cywilny, jak i wojskowy, zgodnie z określonymi kryteriami wyboru. Obecnie inicjatywa ta znajduje się w fazie testów operacyjnych. System CAI składa się z lokalnych jednostek koordynujących, znajdujących się na terytorium Rosji i państw członkowskich NATO. Istniejące elementy CAI zlokalizowane są w kilku odległych obszarach geograficznych, rozciągających się od północy Europy w Bodø (Norwegia) i Murmańsku (Rosja) do Ankary (Turcja) i Rostowa nad Donem (Rosja) na południu, natomiast

20 *NATO military chief seeks Russian backing*, „The St. Petersburg Times”, 22.01.2010, http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=2&story_id=30651

21 *The implementation phase of the Cooperative Airspace Initiative is launched*, „NATO–Russia News”, no. 2/06, NATO Public Diplomacy Division, Brussels 2006, s. 5.

22 Jako przykłady można podać: 1) zestrzelenie w 1983 roku koreańskiego samolotu pasażerskiego KAL007 nad Morzem Japońskim, w wyniku czego śmierć poniosło 267 osób; 2) katastrofa MiG-23M w 1989 roku w belgijskim mieście Kortrijk po katapultowaniu się pilota, w wyniku której zginęła jedna osoba; 3) zestrzelenie balonu biorącego udział w zawodach Gordon Bennett Cup w 1995 roku nad terytorium Białorusi, w wyniku czego zginęły dwie osoby; 4) incydent z 2005 roku nad Litwą, w którym rosyjski samolot Su-27 rozbił się po katapultowaniu się pilota, w tym przypadku nie odnotowano ofiar.

centra koordynujące mają siedzibę w Warszawie i Moskwie²³. Biorąc pod uwagę zarówno strategiczne, jak i praktyczne korzyści płynące ze współpracy w ramach tej inicjatywy, zasługuje ona na dalsze wsparcie polityczne oraz tworzenie większej liczby węzłów lokalnych w innych miejscach, tak aby wymiana informacji miała większy zasięg. Dalszy rozwój inicjatywy może obejmować rozszerzenie jej zarówno na państwa NATO, jak i państwa spoza Sojuszu, usytuowane wzdłuż granicy dzielącej Rosję i NATO, takie jak Szwecja, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa, Białoruś, Ukraina, Słowacja, Rumunia i Bułgaria. Inicjatywa może przynieść wymierne korzyści w postaci budowanego dzięki niej zaufaniu. W związku z tym jej dalszy rozwój mógłby być finansowany przez wszystkich członków NATO, nawet w świetle obecnych kłopotów budżetowych większości państw europejskich.

Mimo wspomnianych wcześniej obszarów potencjalnej współpracy, NATO pozostaje podzielone w kwestii wspólnego stanowiska politycznego i wojskowego, które należałoby obrać wobec Rosji. Członkowie Sojuszu zamierzają przyjąć na szczycie NATO, zaplanowanym na listopad 2010 roku, nową koncepcję strategiczną, w której wskazane zostaną wytyczne dla rozwoju całej organizacji. Najważniejszym punktem jest w tej chwili wypracowanie przez państwa członkowskie wspólnego stanowiska Sojuszu wobec Rosji. W następstwie szczytu, który odbył się w 2009 roku w Strasburgu i Kehl, sekretarz generalny NATO powołał, częściowo w tym samym celu, tzw. „Grupę Mędrców”. Sporządzony przez nią raport okresowy, który 17 maja 2010 roku został przekazany na ręce Andersa Fogha Rasmussena, stanowi solidną próbę wypracowania możliwego do zaakceptowania przez wszystkich stanowiska wobec Moskwy.

W analizie „Grupy Mędrców” znalazło się zapewnienie, że kluczowe zobowiązanie NATO – art. 5 *Traktatu waszyngtońskiego* – pozostanie niezmieniony. Postulat ten, mający istotne znaczenie dla państw bałtyckich oraz państw Europy Środkowej, otwiera furtkę do odnowienia stosunków NATO z Rosją. Bez zapewnienia istotnych dla nowych państw członkowskich gwarancji, realizacja polityki „resetu” nie będzie tym samym możliwa. „Grupa Mędrców” jasno dała do zrozumienia, że aby pozostać wiarygodnym, Sojusz musi opierać

23 *NATO–Russia airspace cooperation project undergoes joint tests*, „NATO–Russia Council News”, 20.02.2008, http://www.nato-russia-council.info/html/EN/news_40.shtml

się nie tylko na podstawowych zdolnościach wojskowych, lecz także na planach wariantowych i regularnych ćwiczeniach²⁴. „Grupa Mędrców” bardzo wyraźnie wypowiada się również o przyszłości tych stosunków, podkreśla ona fakt, że chociaż ani NATO, ani Rosja nie stanowią dla siebie zagrożenia militarnego, obie strony pozostają nieufne co do swoich intencji i polityki. „Ponieważ trudno przewidzieć, jak będzie wyglądać przyszła polityka Rosji wobec NATO, sojusznicy muszą rozwijać współpracę z Rosją, jednocześnie zabezpieczając się przed możliwością obrania przez nią bardziej konfrontacyjnego kierunku”²⁵. Historia pokazuje, że Rosja i NATO często odmiennie postrzegają te same wydarzenia. Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego, walka z przemytem narkotyków czy nierozprzestrzenianiem broni jądrowej nie oznacza, że w kwestii natowskiej polityki „otwartych drzwi” wobec np. Ukrainy, Gruzji czy Mołdawii osiągnięte zostanie porozumienie. Stosowana przez Moskwę od czasu do czasu antynatowska retoryka czy zakrojone na niepotrzebnie szeroką skalę manewry wojskowe, przeprowadzane według prowokacyjnego scenariusza, które odbyły się w pobliżu granic NATO pod koniec 2009 roku, nie pomagają w budowaniu wzajemnego zaufania i zwiększania przewidywalności. Być może Rosja i NATO staną się taktycznymi partnerami, lecz aby zostały strategicznymi przyjaciółmi potrzeba poważnej, znaczącej zmiany w sposobie postrzegania przez nie kwestii związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym.

Przyszłość

Biorąc pod uwagę zmiany zachodzące w systemie bezpieczeństwa światowego i coraz bardziej dojrzałe relacje na linii NATO–Rosja, do przyszłości stosunków Sojuszu i Rosji należy podchodzić optymistycznie. Dzięki nowoczesnym środkom komunikacji demokratyczne państwa NATO, których łączna liczba ludności sięga 900 mln mieszkańców, mogą z pewnością pozytywnie oddziaływać na 142 mln

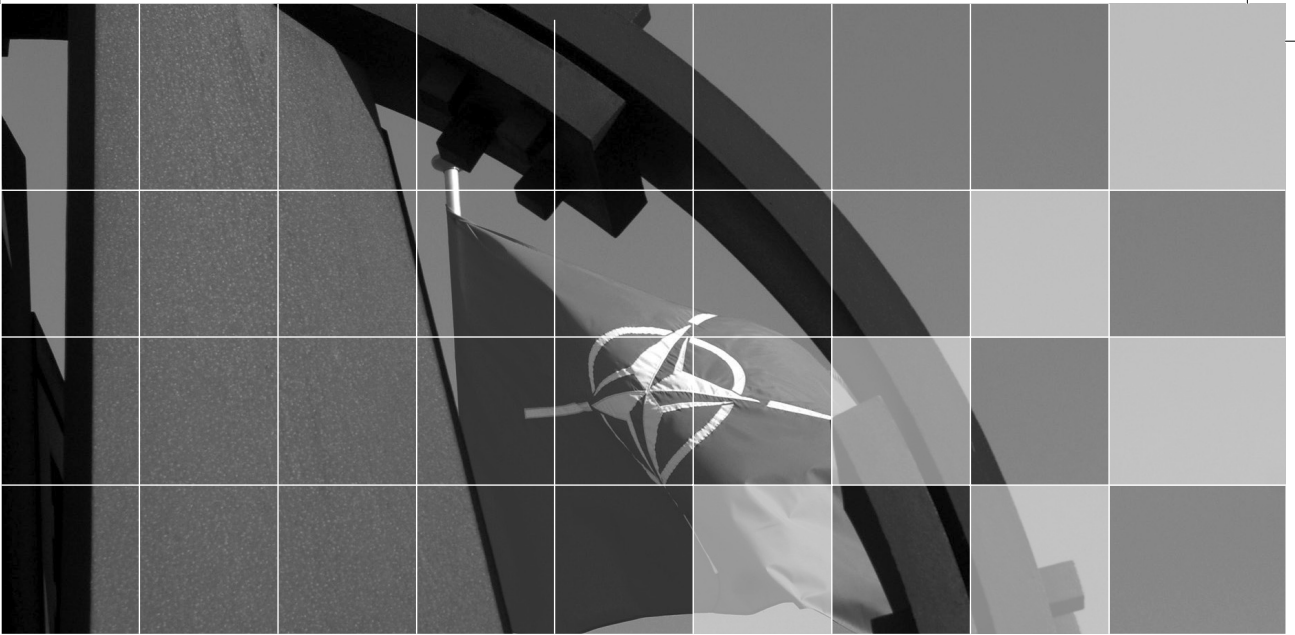
24 *NATO 2020: assured security; dynamic engagement. Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, 17.05.2010, s. 8, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf

25 Tamże, s. 16.

rosyjskich obywateli. Chociaż trudno przewidzieć, jak w przyszłości będzie wyglądać polityka Rosji wobec NATO, obie strony, zamiast podkreślać dzielące je różnice, powinny skupić się na szukaniu wspólnych obszarów współpracy. NATO powinno doprowadzić do większego zaangażowania Rosji, oferując jej nowe i rozszerzając obecne obszary współpracy, takie jak współdziałanie nad połączonym systemem obrony przeciwrakietowej, walka z piractwem morskim oraz powstrzymywanie zagrożeń nuklearnych i raketowych stwarzanych przez Iran. Rosja tymczasem powinna przestać postrzegać NATO jak zagrożenie i starać się zauważyć oferowane przez Sojusz szanse i możliwość partnerstwa. Paradoksalnie, dziś trudno jest przekonać zwykłych Rosjan, że większe zbliżenie Rosji i NATO oraz lepsza współpraca oznaczają, iż państwo to stanie się krajem bezpieczniejszym, a jego sytuacja – dzięki temu, że wartości na których opiera się Sojusz, takie jak demokracja, wolność słowa i suwerenność, będą bliższe społeczeństwu rosyjskiemu – ulegnie poprawie. Trzeba pamiętać, że niezależne media, których w pewnym stopniu nadal w Rosji brakuje, stanowią podstawę społeczeństwa obywatelskiego w Brukseli, Berlinie, Waszyngtonie czy Warszawie. Jednocześnie ważne jest, aby NATO uważnie obserwoowało, w jaki sposób wypełniane będą założenia wymienione w najnowszych oficjalnych rosyjskich dokumentach. Jaki kierunek obierze rosyjska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa? Tak długo jak ten kierunek będzie niejasny dla sojuszników NATO, potrzeba zapewnienia im gwarancji pozostanie wysoko na liście priorytetów Sojuszu. Działania zwiększające przejrzystość w kwestiach militarnych i budujące wzajemne zaufanie stanowią dobry początek do poprawienia stanu przyszłych stosunków. Powrót Rosji do rokowań w sprawie podpisania *Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe – CFE)*, z których jednostronnie wycofała się ona w listopadzie 2007 roku, z pewnością byłby korzystny dla przyszłych relacji w ramach NRC. Oczywiście zasada przejrzystości musi iść w parze z zasadą wzajemności, gdyż obie te kwestie są ze sobą ściśle powiązane.

Wreszcie nie należy wykluczać, że pewnego dnia Rosja stanie się członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po przeprowadzeniu niezbędnych reform i przeobrażeń oraz spełnieniu wszystkich kryteriów członkostwa, niewątpliwie stałaby się ona cennym elementem systemu bezpieczeństwa euroatlantyckiego i z pewnością wszyscy członkowie NATO powitaliby ją z otwartymi ramionami.





Recenzje





Bartosz Józwik

Recenzja książki:
Rosja. Ambicje i możliwości w XXI wieku,
Kazimierz A. Kłosiński (red.),
Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, ss. 368

Monografia *Rosja. Ambicje i możliwości w XXI wieku* pod redakcją Kazimierza A. Kłosińskiego opublikowana w 2010 roku jest kontynuacją serii, która została zainicjowana tomem pt. *Losy świata*, Kazimierz A. Kłosiński (red.), Wydawnictwo Verba, Lublin 2003. W 2007 roku powstało opracowanie *Unia Europejska. Integracja, konkurencyjność, rozwój*, następnie w 2008 roku *Chiny – Indie. Ekonomiczne skutki rozwoju* i w 2009 roku *Stany Zjednoczone. Obrona hegemonii w XXI wieku*. Każde z nich to interdyscyplinarne spojrzenie na współczesny świat, które pozwala przybliżyć jego różnorodność cywilizacyjną.

Monografia o Rosji została podzielona na cztery grupy tematyczne. Pierwsza część obejmuje siedem artykułów dotyczących pozycji gospodarki rosyjskiej w świecie. Pierwszy z nich, *Profil cywilizacyjny Rosji*, autorstwa Kazimierza A. Kłosińskiego, przedstawia korzenie kulturowe (cywilizacyjne) oraz realia gospodarcze współczesnej Rosji. Zawarta w artykule teza o ambicjach Rosji zostania reprezentantem cywilizacji prawosławnej w przyszłej cywilizacyjnej strukturze świata nawiązuje bezpośrednio do tytułu książki i wprowadza czytelnika w problematykę całego opracowania. Tekst Heleny Żukowskiej zatytułowany *Rozważania o gospodarce Rosji na przełomie XX i XXI wieku* nawiązuje do gospodarki rosyjskiej i wskazuje na jej silne i słabe strony, określa szanse i zagrożenia rozwoju gospodarczego oraz kreśli perspektywy i kierunki transformacji ekonomicznej. Artykuł Renaty Pęciak pt. *Rosja jako emerging market. Ocena potencjału go-*

spodarki rosyjskiej na tle wybranych posocjalistycznych gospodarek wschodzących również odnosi się do gospodarki rosyjskiej (sytuacji społeczno-gospodarczej, warunków wzrostu, rozwoju, konkurencyjności, potencjału rynkowego), ale przedstawia ją na tle gospodarek posocjalistycznych, określanych jako gospodarki wschodzące. Marcin Czarnacki w artykule *Znaczenie Rosji wśród państw grupy BRIC* (BRIC – Brazylii, Rosji, Indii i Chin) analizuje m.in. strukturę wymiany handlowej pomiędzy Rosją a pozostałymi państwami grupy BRIC, wskazując na malejącą konkurencyjność Rosji i w konsekwencji konieczność przeprowadzenia reform gospodarczych, które zmniejszą rosnące uzależnianie od importu towarów technologicznie intensywnych i zmienią niekorzystną specjalizację w eksporcie surowców naturalnych. Częściowego rozwiązania postawionego problemu możemy doszukać się w następnym opracowaniu, chociaż jego zakres jest o wiele szerszy. Tekst Piotra Rubata *Rosja i Chiny – podobieństwa i różnice w transformacjach ustrojowych w XX wieku. Konsekwencje dla gospodarki światowej* porusza, oprócz problemów gospodarczych, zagadnienia związane z przemianami politycznymi. Artykuł Tatiany Rozumowskiej-Gapeeve zatytułowany *Rozwój technologiczny Rosji w XXI wieku* przedstawia potencjał naukowy i charakteryzuje rozwój technologiczny Rosji w pierwszych latach XXI wieku. Ostatni artykuł z pierwszej grupy tematycznej *Bezpośrednie inwestycje rosyjskich korporacji za granicą. Tendencje i perspektywy*, autorstwa Agaty Wancio, wskazuje na wzrost aktywności inwestycyjnej rosyjskich firm za granicą, w tym na zwiększającą się aktywność poza krajami WNP.

Druga część składa się z czterech artykułów dotyczących relacji Rosji z Unią Europejską i Polską. Katarzyna Żukrowska w artykule pt. *Institucjonalizacja stosunków WE/UE – Rosja. Możliwości, osiągnięcia, interesy* dowodzi, że obecny etap stosunków Rosji i WNP z Unią Europejską, zdefiniowany przez instytucjonalne ramy, jest tymczasowy, a Rosja i WNP miałyby korzystniejszą pozycję we współpracy z Unią Europejską m.in. przez członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym. W opracowaniu Józefa Misali i Elżbiety Siek zatytułowanym *Ilościowe i jakościowe mankamenty handlu między Polską i Rosją* zwrócono uwagę na asymetrię we wzajemnych obrotach handlowych i rosnący w nich deficyt Polski, a następnie przedstawiono elementy polskiej długookresowej strategii rozwoju współpracy przeciwdziałającej tej niekorzystnej tendencji. Wariantowe scenariusze

sze rozwoju stosunków gospodarczych Polski z Rosją do 2020 roku opisuje Paweł Bożyk w artykule pt. *Scenariusze możliwego rozwoju stosunków gospodarczych Polski z Rosją*: scenariusz kontynuacji dotychczasowych stosunków, scenariusz zmniejszania kooperacji obu krajów w ich ogólnej współpracy z zagranicą oraz scenariusz zwiększania wzajemnej współpracy. Przykład kształtowania się tego współdziałania, chociaż bezpośrednio dotyczący płaszczyzny rosyjsko-niemieckiej, prezentuje ostatni w tej części tekst pt. *Rosyjsko-niemieckie konsorcjum NordStream a dywersyfikacja zaopatrzenia*, autorstwa Józefa Osoby.

Trzecia część dotyczy rozwoju sektora usługowego, bankowego oraz kapitałowego w Rosji i zawiera cztery artykuły. W tekście Stanisława M. Szukalskiego pt. *Sektor usług w strukturze gospodarki rosyjskiej* podjęto próbę oceny zjawiska przenoszenia potencjału usług do Rosji przez korporacje transnarodowe na tle innych krajów regionu oraz szans rozwojowych w kontekście tendencji światowych. Artykuł autorstwa Eugeniusza Gostomskiego zatytułowany *System bankowy w Rosji* w syntetyczny sposób przedstawia restrukturyzację rosyjskiego systemu bankowego, bankowość centralną i nadzór bankowy, bankowość komercyjną, ocenę systemu bankowego, a także wpływ na ten system kryzysu finansowego. Uszczegółowieniem tej problematyki jest opracowanie Jolanty Sprysak *Bankowość centralna w Rosji. Organizacja, polityka pieniężna i tendencje rozwojowe*, w którym w skrócie opisana została historia powstawania i reorganizacji Banku Rosji oraz jego cele i zadania. Artykuł Doroty Anny Mikulskiej pt. *Rosyjski rynek kapitałowy w XXI wieku* charakteryzuje stosunkowo młody, ale dynamicznie rozwijający się rynek kapitałowy w Rosji.

Ostatnia część opracowania zawiera artykuły o polityce Rosji w XXI wieku. Wprowadzający tekst Anny Visvizi pt. *Pozycja Rosji w stosunkach międzynarodowych* zwraca uwagę na zasadnicze zmiany pozycji Rosji na arenie międzynarodowej na przełomie ostatnich dwóch dekad, co wynika ze zmieniających się determinantów, do których autorka zalicza potencjał militarny, gospodarczy i dyplomatyczny. Artykuł Tomasza Kapuśniaka zatytułowany *Zmiany wewnętrzne w Rosji w dobie Władimira Putina* ukazuje przemiany, jakie miały miejsce w Rosji w dobie prezydentury Władimira Putina w czterech obszarach badawczych: sytuacji politycznej, centralizacji państwa, sprzężenia polityki i kapitału oraz sytuacji organizacji poza-

rządowych. Następnie nieco inne ujęcie polityki Rosji przedstawione zostało przez Joannę Kwiecień-Rosińską w opracowaniu *Rosja a rozwój międzynarodowych systemów nawigacji satelitarnej GLONASS*, w którym autorka określa pozycję Rosji w obszarze międzynarodowych systemów nawigacji satelitarnej oraz wpływ tych systemów na światowy system bezpieczeństwa międzynarodowego. Ostatnią część tomu kończy artykuł Jadwigi Stachury o znaczeniu Rosji w polityce zagranicznej USA za prezydentury Baracka Obamy.

Zainteresowanym współczesnym światem można polecić wszystkie artykuły, wśród których jedne podejmują kwestie ogólne, kluczowe, inne szczegółowe. Wszystkie razem tworzą logiczną i spójną całość, a aktualność problematyki nadaje pracy stosownego wymiaru naukowego, poznawczego i pragmatycznego. Omawiana monografia wraz z wcześniejszymi opracowaniami z serii stanowią przydatne źródło do poszerzania wiedzy o świecie. Wkrótce ukaże się kolejny, piąty tom z cyklu, którego tytuł można już zapowiedzieć: *Japonia, Niemcy – odzyskany honor w rozwoju gospodarczym*.



Dominik P. Jankowski

Kolejny geopolityczny „hot spot”

Recenzja książki:

Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego,

Tomasz Kapuśniak (red.),

**Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010,
ss. 72**

Szeroko definiowany basen Morza Czarnego to region, w którym krzyżują się strategiczne interesy Unii Europejskiej, Federacji Rosyjskiej i wschodzącego gracza globalnego – Turcji. Geopolityczne znaczenie tego obszaru rosło wraz z końcem świata bipolarnego i nowym układem sił w regionie. Dziś bez Morza Czarnego, związanego siecią naczyń połączonych z basenem Morza Kaspijskiego, trudno wyobrazić sobie wspólnotową politykę energetyczną, opartą na dywersyfikacji źródeł pochodzenia gazu ziemnego i ropy naftowej. Z kolei dla Federacji Rosyjskiej, budującej w ostatnich latach swoistego rodzaju kondominium czarnomorskie z Turcją celem zahamowania zainteresowania obszarem ze strony aktorów trzecich, Morze Czarne to brama otwierająca drogę do Morza Śródziemnego, a dalej do Oceanu Atlantyckiego.

Region czarnomorski stał się obszarem geopolitycznej walki o wpływy, gdzie zderzają się ze sobą rozbieżne czy nawet przeciwstawne interesy państw i organizacji międzynarodowych. Rywaliza-

cja przybiera na sile, co powoduje, że o obszarze tym coraz częściej mówi się – geopolityczny „hot spot”. W ciągu ostatnich dwóch dekad miały tu bowiem miejsce (Naddniestrze, Górski Karabach) krwawe konflikty, a nawet wojna rosyjsko-gruzińska. Nierozwiązane spory terytorialne (tzw. „zamrożone konflikty”) to obecnie największy problem tego regionu. To one powodują, że wciąż mamy tu do czynienia z „próżnią bezpieczeństwa”, zaś postępująca militaryzacja wszystkich państw znajdujących się w granicach terytorium może przyczynić się do jego dalszej destabilizacji.

Publikacja Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, opracowana pod redakcją dr. Tomasza Kapuśniaka, stanowi udaną próbę zmierzenia się z problematyką czarnomorską, podejmowaną przez ośrodek w Lublinie nie po raz pierwszy. Tom studiów można traktować jako uzupełnienie „Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” z 2009 roku, którego jedna z dwóch części była w całości poświęcona basenowi Morza Czarnego.

W pierwszej części nowej książki autorzy skoncentrowali się na polityce Unii Europejskiej wobec regionu, przedstawiając zarówno jej ogólny zarys, jak i działania największego państwa unijnego – Niemiec – na tym obszarze. Jedno z kluczowych pytań dotyczy komplementarności projektów unijnych: Synergii Czarnomorskiej i Partnerstwa Wschodniego. Choć w oficjalnej retoryce obie inicjatywy mają się uzupełniać i wspierać, to nie ulega wątpliwości, że w czasach redukcji budżetów narodowych każdy z projektów będzie walczył o własne środki finansowe, nawet kosztem drugiej inicjatywy.

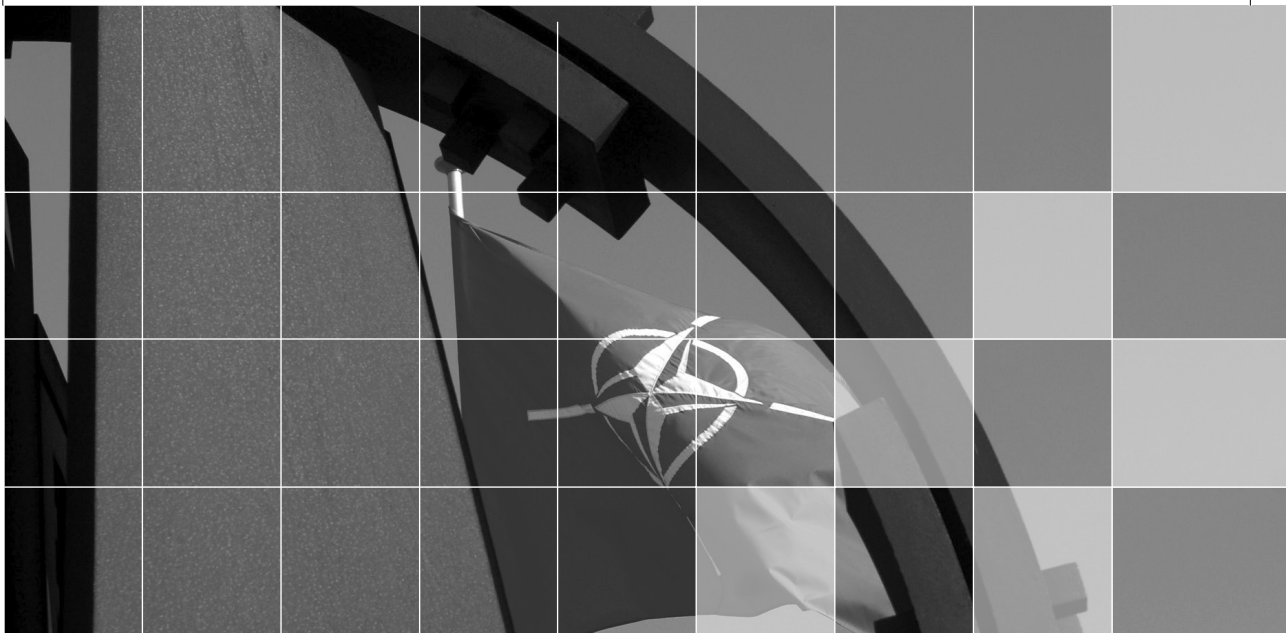
Postawa Niemiec będzie zatem kluczowa dla przyszłości wymiaru wschodniego Unii Europejskiej, o czym słusznie piszą dr Katarzyna Gelles i dr Grzegorz Ronek. To bowiem Berlin – i jego strategiczne partnerstwo z Rosją (polityka „Russia first” czy nawet „Russia only”) – będzie miał największy pod względem finansowym wpływ na skuteczność obu inicjatyw. Tandem polsko-niemiecki na rzecz Partnerstwa Wschodniego może w ogóle nie powstać, o ile Niemcy zdecydują, że projektem mniej wymierzonym w Rosję pozostaje Synergia Czarnomorska.

Druga część książki poświęcona jest polityce rosyjskiej w regionie, zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym. Rosja dąży do utrzymania regionalnego *status quo* poprzez podtrzymywa-

nie napięć na tle sporów terytorialnych i „próżni bezpieczeństwa”. Jak słusznie zauważył dr Maciej Raś w swoim artykule: „Federacja Rosyjska może poważnie myśleć o realizacji swoich strategicznych celów w regionie czarnomorskim, do których należą dziś przede wszystkim utrzymanie i dalsze wzmacnianie pozycji ekonomicznej”. W tym celu Rosja kieruje swoje zainteresowanie w stronę Turcji i Ukrainy (kontekst podmiotowy) oraz sektora energetycznego (kontekst przedmiotowy). Instrumentarium *soft* i *hard power*, które Rosja wykorzystuje w regionie, bardzo trafnie przedstawia dr Agata Włodkowska. Z tej analizy płyną jednak wnioski niezbyt pochlebne dla Unii Europejskiej – Rosja, stawiając zdecydowanie na *hard power*, na razie rywalizację z Brukselą wygrywa.

Institut Europey Środkowo-Wschodniej stopniowo staje się polskim centrum analitycznego zainteresowania regionem czarnomorskim. Najnowsza publikacja nie zawodzi, choć z pewnością rozbudza dalszy apetyt. Nie da się bowiem ukryć, że konieczne stają się kolejne rzetelne analizy dotyczące tym razem priorytetów tureckich i polskich na tym obszarze. To na te publikacje czeka teraz polski czytelnik.





Sprawozdania





Tomasz Kapuśniak

**Seminarium naukowe
„Ukraina w optyce Europy Środkowej”
(Lublin, 25 maja 2010)**

Instytut Europy Środkowo-Wschodniej oraz Instytut Politologii KUL zorganizowały 25 maja 2010 roku w Auli Instytutu Politologii KUL seminarium naukowe pt. „Ukraina w optyce Europy Środkowej”.

Inspiracją do przeprowadzenia seminarium były zmiany zachodzące na scenie politycznej w państwach Europy Środkowej: dojście do władzy przywódcy węgierskiej centroprawicy Viktora Orbana i jego Fideszu (kwiecień 2010), wybory parlamentarne zaplanowane na 28-29 maja 2010 roku w Czechach i na 12 czerwca 2010 roku na Słowacji, objęcie przez Słowację od lipca 2010 roku rocznego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej oraz zmiany sytuacji politycznej na Ukrainie w wyniku dojścia do władzy przedstawiciela tzw. obozu niebieskiego Viktora Janukowycza i jego Partii Regionów. Jednocześnie seminarium miało wskazać na możliwości współpracy – tzw. regionalizacja funkcjonalna – państw Europy Środkowej w celu realizacji projektów skierowanych na Wschód (w szczególności wobec Ukrainy) w kontekście zbliżających się prezydencji Węgier i Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku. Spośród państw Europy Wschodniej to właśnie Ukraina stanowi największe wyzwanie dla polityki wschodniej Unii Europejskiej. Temu też celowi przyswiecało zorganizowane w Lublinie seminarium, mające wskazać na szanse i wyzwania stojące przez członkami Unii Europejskiej z Europy Środkowej w podejściu do wschodniego sąsiada – Ukrainy.

Warto przypomnieć, że jesienią 2004 roku Ukraina zdała egzamin z dojrzałości politycznej. Osiągnięciem „pomarańczowej rewolucji” było

lucji” było również przebudzenie ukraińskiego społeczeństwa oraz wywalczenie swobody mediów. Pomimo tych niewątpliwych sukcesów – w momencie objęcia władzy przez Partię Regionów z Wiktoorem Janukowyczem na czele i powiązaną z nim „grupę doniecką” – przed Ukrainą stoi jeszcze wiele wyzwań, na które prelegenci, biorący udział w spotkaniu, starali się wskazać.

Sytuacja polityczna na Ukrainie (szczególnie kryzys z lat 2005-2009) jest wypadkową wielu wydarzeń i konfliktów natury społecznej, ekonomicznej i kulturowo-cywilizacyjnej. Od momentu uzyskania niepodległości Ukraina znajduje się na drodze transformacji systemowej. Rozwiązaniem dla niej jest zmiana systemu politycznego i prawnego. Bez gruntownych reform konstytucyjnych nie będzie możliwe rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej. Mgliste zapisy konstytucyjne i ustawowe sprzyjają instrumentalnemu traktowaniu prawa, wykorzystywaniu go i nadinterpretacji. Pojawia się jednak pytanie: czy elity rządzące są gotowe, a przede wszystkim czy są w stanie dokonać zmiany percepcji rzeczywistości i wyjść ponad klanowo-oligarchiczne interesy? Jeśli nie dojdzie na Ukrainie do reform politycznych (systemowych), nie będzie ona w stanie uniknąć instrumentalnego traktowania przez inne państwa, a tym samym będzie podatna na międzynarodowe wpływy. Warto podkreślić, że niestabilna sytuacja na Ukrainie przeszkadza decydom politycznym w Rosji, Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej, ponieważ nie do końca wiedzą, z kim należy prowadzić negocjacje. Równocześnie Ukraina poprzez wewnętrzne spory sama skazuje się na marginalizację i pomniejsza swoje szanse na członkostwo w strukturach euroatlantyckich.

Nowością w polityce Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jest ogłoszona przez Polskę i Szwecję w połowie 2008 roku inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, który to projekt został przyjęty 7 maja 2009 roku na szczycie Unii Europejskiej w Pradze. Partnerstwo Wschodnie ma na celu wzmocnienie wschodniego wymiaru polityki Unii Europejskiej w ramach istniejącej od 2004 roku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Istotą Partnerstwa Wschodniego jest rozwój współpracy Unii Europejskiej z sześcioma państwami wchodzącymi niegdyś w skład ZSRR: Białorusią, Mołdawią, Ukrainą, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją. Budowanie ściślejszych relacji ma odbywać się w ramach zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych ustaleń.

W konferencji – jako prelegenci – udział wzięli: dr Wojciech Gizicki, dr Tomasz Kapuśniak oraz dr Juraj Maruśiak. Uczestniczyli w niej również pracownicy naukowcy oraz studenci KUL. Po wygłoszeniu referatów odbyła się dyskusja, podczas której poruszono problem polityki wschodniej, widzianej z perspektywy zarówno państw Europy Środkowej, Unii Europejskiej jako całości, jak również państw wschodnich – w szczególności Ukrainy. Odniesiono się także do trudnej sytuacji wewnętrznej, kwestii natury politycznej, ekonomicznej i społecznej państw wschodnich oraz problemów rzucających na ich relacje z Unią Europejską, a szerzej – z Zachodem.

Program seminarium

„Ukraina w optyce Europy Środkowej”

Otwarcie:

prof. Stanisław Wójcik, dyrektor Instytutu Politologii KUL
prof. Andrzej Gil, zastępca dyrektora Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej

Uczestnicy seminarium:

dr Juraj Maruśiak, Instytut Nauk Politycznych, Słowacka Akademia Nauk, ***Ukraina w optyce Słowacji i Republiki Czeskiej***
dr Tomasz Kapuśniak – Instytut Europy Środkowo-Wschodniej; Instytut Politologii KUL, ***Ukraina w optyce Polski***
dr Wojciech Gizicki – Instytut Politologii KUL, ***Ukraina w optyce Węgier***





Tomasz Kapuśniak

**Międzynarodowa konferencja naukowa
„Wspólnota Niepodległych Państw:
fragmegracja – bezpieczeństwo – konflikty etniczne”
(Lublin, 26 października 2010)**

26 października 2010 roku środowisko naukowe Lublina miało zaszczyt gościć uczestników międzynarodowej konferencji „Wspólnota Niepodległych Państw: fragmegracja – bezpieczeństwo – konflikty etniczne”. Symposium zostało zorganizowane przez Instytut Europy Środkowo-Wschodniej we współpracy z Instytutem Politologii KUL, Fundacją Rozwoju KUL oraz Fundacją Konrada Adenauera w Polsce.

W spotkaniu akademickim wzięli udział pracownicy naukowcy z: Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Zielonogórskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach, Akademii Obrony Narodowej, Akademii Pomorskiej w Słupsku, Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu, Wyższej Szkoły Zawodowej w Jarosławiu, Toruńskiej Szkoły Wyższej, Fundacji „Kaukaz.net”, Portalu Spraw Zagranicznych, a także goście z zagranicy, w tym z: Narodowego Uniwersytetu „Politechnika Lwowska” (Ukraina), The American Col-

lege of Greece, Deree College (Grecja), Mykolas Romeris University (Litwa).

Konferencję – składającą się z czterech sesji, w czasie których wystąpiło około czterdziestu prelegentów – otworzyli: dyrektor Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej prof. Jerzy Kłoczowski oraz zastępca dyrektora ds. naukowych Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej prof. Andrzej Gil.

Niemal dwadzieścia lat funkcjonowania Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) – struktury powstałej na terenach należących do dawnego bytu geopolitycznego Związku Radzieckiego – skłania do pogłębionej refleksji. WNP zorganizowano w okresie dezintegracji strefy radzieckiej, co przyczyniło się do definitywnego upadku ZSRR. Obszar poradziecki położony jest na dwóch kontynentach: europejskim i azjatyckim. Nie tylko rozciągłość tego terytorium, ale przede wszystkim szeroki zakres problemów, jakie się tu pojawiły, zmuszają do baczniejszego przyjrzenia się zachodzącym tu procesom. Dodatkowo, granice państw członkowskich WNP mają sztuczny charakter, gdyż zostały wyznaczone w czasach ZSRR bez respektowania uwarunkowań historycznych, społeczno-kulturowych, etnicznych i religijnych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są konflikty: terytorialne, społeczne czy etniczne pomiędzy nowo powstałymi państwami, składającymi się na strukturę WNP.

Niestabilność społeczna i polityczno-ekonomiczna państw regionu oraz aktywna polityka mocarstw światowych na tym obszarze stanowią o jego problematycznej roli w dzisiejszych stosunkach międzynarodowych. Region WNP jest dziś niejako stawką w grze geopolitycznej, w której udział bierze nie tylko Federacja Rosyjska – sukcesorka ZSRR, ale również inni silni aktorzy systemu globalnego.

Celem konferencji była analiza procesów politycznych, społecznych, ekonomicznych oraz dotyczących bezpieczeństwa, zachodzących w regionie WNP, zaprezentowanych z perspektywy całego okresu istnienia tej struktury. Przedmiotem dyskusji w trakcie obrad konferencyjnych były przede wszystkim:

- 1) analiza obszaru WNP z punktu widzenia procesów fragmegracji (fragmentacja + integracja);
 - wpływy procesów globalizacji na obszar WNP;
 - tworzenie alternatywnych wobec WNP struktur integracyjnych i organizacji regionalnych;
 - integracja różnych prędkości państw członkowskich WNP;

- wpływ aktorów trzecich i organizacji międzynarodowych na procesy fragmegracji obszaru WNP;
- 2) analiza obszaru WNP z punktu widzenia kategorii bezpieczeństwa (WNP jako „próżnia bezpieczeństwa” obszaru eurazjatyckiego);
 - nowa architektura bezpieczeństwa europejskiego a obszar WNP;
 - inicjatywy w kwestiach bezpieczeństwa obszaru WNP;
 - wyzwania dla bezpieczeństwa Europy wynikające z obszaru WNP;
 - nowe wyzwania dla bezpieczeństwa obszaru WNP;
- 3) analiza obszaru WNP z punktu widzenia Federacji Rosyjskiej;
 - obszar WNP jako czynnik wpływający na tożsamość międzynarodową Federacji Rosyjskiej;
 - zmienne koncepcje WNP w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej;
 - restytucja imperium na obszarze WNP?;
 - polityka Rosji wobec „świata rosyjskiego” w Azji Centralnej;
 - wpływy Rosji w państwach poradzieckich;
- 4) analiza obszaru WNP z punktu widzenia konfliktów etnicznych (w szczególności regiony Kaukazu i Azji Centralnej);
 - analiza konfliktów etnicznych, napięć społeczno-wyznaniowych i paroksyzmów plemiennych w regionie WNP;
 - quasi-państwa, parapaństwa na obszarze WNP;
 - „czarne dziury” na obszarze WNP.

Konferencja w pełni zrealizowała swój cel sprowadzający się do przeanalizowania procesów transformacji zachodzących na obszarze WNP. Wskazano, że istotną rolę odgrywają tu nie tylko działania jednego z głównych aktorów – Federacji Rosyjskiej, lecz także konflikty polityczne, społeczne, gospodarcze oraz kulturowe, trwające państwa obszaru poradzieckiego i wpływające na sytuację w całym regionie.

Owocem tego spotkania naukowego będzie publikacja książkowa, która ukaże się wiosną 2011 roku.





Tomasz Kapuśniak

Seminarium naukowe
„Grecja doby kryzysu: implikacje wewnętrzne
i międzynarodowe”
(Lublin, 27 października 2010)

Grecja jest państwem, które należy do cywilizacji zarówno zachodniej, jak i wschodniej. Instytucje i kultura polityczna, zakorzenienie w Unii Europejskiej, lokują to państwo raczej w kulturze zachodniej, lecz tożsamość i religia sytuują je w kulturze wschodniej. Geopolitycznie Grecja ulokowana jest w Europie Południowo-Wschodniej, czyli w regionie niezwykle konfliktogennym. Wpływ tego czynnika jest istotny nie tylko na politykę wewnętrzną państwa czy na kwestie bezpieczeństwa, lecz również na politykę zagraniczną.

Po zakończeniu zimnej wojny, w basenie Morza Czarnego doszło do ogromnych zmian politycznych i gospodarczo-społecznych. Proces transformacji ustrojowej – wprowadzenie demokracji i rządów prawa – rozwija się dzięki zwiększonej obecności aktorów trzecich na tym obszarze, jak Unia Europejska i NATO, przyjęciu do Wspólnoty Bułgarii i Rumunii oraz rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych przez Turcję.

Sytuację geostrategiczną w basenie Morza Czarnego kształtują różnorakie czynniki. Do pozytywnych należy zaliczyć przede wszystkim możliwości pogłębiania współpracy regionalnej na poziomie politycznym i ekonomiczno-społecznym oraz kooperacji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (dla Unii Europejskiej obszar czarnomorski jest z pewnością cennym rynkiem zbytu). Region czarnomorski ma również duże znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, ponieważ położony jest na trasie tranzytu ropy naftowej i gazu ziemnego z obszaru Morza Kaspijskie-

go oraz Azji Środkowej. Ponadto, Morze Czarne stanowi naturalny korytarz na drodze z Azji do Europy, i w związku z tym ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej: może być barierą dla działalności międzynarodowych grup terrorystycznych i przestępczych, zajmujących się nielegalną imigracją, przemytem narkotyków, praniem brudnych pieniędzy, handlem bronią etc. Z drugiej strony, szczególną uwagę trzeba zwrócić na niestabilność polityczną regionu, a także istnienie zamrożonych konfliktów etnicznych (między Armenią i Azerbejdżanem o Górski Karabach, w Gruzji w odniesieniu do Abchazji i Osetii Południowej, w Mołdawii – Naddniestrza oraz w Rosji – Czeczenii), związanych z różnicami etnicznymi, kulturowymi i religijnymi oraz rywalizacją dawnych imperiów (Turcja i Rosja). Dość często Grecja określana jest jako aktor transregionalny właśnie ze względu na możliwość oddziaływania na sytuację w basenie Morza Śródziemnego i Czarnego, jak również na Bliskim Wschodzie.

Inspiracją do zorganizowania seminarium były zmiany zachodzące na scenie politycznej Grecji, warunkujące sytuację ekonomiczną tego państwa, oraz ewentualne konsekwencje zaistniałego tam kryzysu dla Unii Europejskiej jako całości, jak również poszczególnych państw, w tym Polski. Podjęto również próbę zastanowienia się nad mechanizmami zastosowanymi przez Grecję (szerzej Unię Europejską) w celu pokonania niezwykle trudnej sytuacji ekonomicznej, jak również przyczynami braku efektywnych reform mających na celu ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej i uniknięcie kolejnego kryzysu w niedalekiej przyszłości.

W konferencji – jako prelegenci – udział wzięli: dr Tomasz Kapuśniak oraz dr Anna Visvizi. Uczestniczyli w niej również studenci KUL. Po wygłoszeniu referatów odbyła się dyskusja, podczas której poruszono problem sytuacji wewnętrznej w Grecji, widzianej z perspektywy ośrodka decyzyjnego w Atenach oraz zwykłych obywateli, Unii Europejskiej, jak również państw sąsiednich – w szczególności Turcji, Macedonii i Albanii. Podjęto również próbę wskazania na możliwe scenariusze rozwoju sytuacji ekonomicznej Grecji.

Program seminarium

**„Grecja doby kryzysu:
implikacje wewnętrzne i międzynarodowe”**

Otwarcie:

prof. Stanisław Wójcik, dyrektor Instytutu Politologii KUL
prof. Andrzej Gil, zastępca dyrektora Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej

Uczestnicy seminarium:

dr Anna Visvizi, The American College of Greece, Deree College
(Grecja), *Grecja doby kryzysu: implikacje wewnętrzne*

dr Tomasz Kapuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej;
Instytut Politologii KUL, *Grecja doby kryzysu: implikacje dla polityki w regionie Morza Czarnego*

W numerze piszą:

Marek CZAJKOWSKI – dr, adiunkt, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

Dominik P. JANKOWSKI – doktorant, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; starszy specjalista w Zarządzie Planowania Strategicznego P5 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego

Bartosz JÓŻWIK – dr, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Marcin KACZMARSKI – dr, adiunkt, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Tomasz KAPUŚNIAK – dr, adiunkt, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej w Lublinie; adiunkt, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Tomasz K. KOWALIK – dr, płk, główny specjalista w Sekretariacie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego

Tomasz OLEJARZ – doktorant, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej; asystent, Instytut Politologii i Polityki Regionalnej, Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyślu

Piotr OSTASZEWSKI – prof. dr hab., Katedra Studiów Politycznych, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Katarzyna PISARSKA – dr, adiunkt, Katedra Administracji Publicznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie