

Kazimierz Malak

Bezpieczeństwo «Wymiaru wschodniego» w polityce Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 3-4, 99-122

2006-2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Kazimierz Malak
Akademia Świętokrzyska
Filia w Piotrkowie Trybunalskim

Bezpieczeństwo *Wymiaru wschodniego* w polityce Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego

1. Pojęcie *Wymiaru wschodniego*

Zakres i istota pojęcia *Wymiar wschodni* nie są dostatecznie zdefiniowane, co wynika z jego postępującej konceptualizacji. Sądzę, że optymalny wariant definicji zaprezentowała Agnieszka Legucka w pracy doktorskiej, traktując *Wymiar wschodni* Unii Europejskiej (UE) jako regionalną strategią działania względem nowych państw sąsiednich Unii na wschodzie: Białorusi, Rosji i Ukrainy (po przyjęciu Rumunii do UE *Wymiar wschodni* obejmie Mołdowę)¹. Wspólną cechą państw objętych pojęciem *Wymiaru wschodniego* są trudności transformacji wewnętrznej, dotyczące wszystkich dziedzin życia politycznego, gospodarczego i militarnego. W niektórych państwach procesy te doprowadziły do konfliktów zbrojnych (Naddniestrze, Czeczenia).

Pojęcie *Wymiaru wschodniego* funkcjonuje głównie w ramach UE, ale wielu badaczy zauważa także jego obecność w praktyce Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). Podstawowym założeniem przy formułowaniu koncepcji *Wymiaru wschodniego* jest szerzenie stabilizacji i pokoju w państwach sąsiadujących z NATO i UE.

Podstawą *Wymiaru wschodniego* NATO jest mechanizm partnerstwa oraz polityka „otwartych drzwi”. Działania na rzecz stabilności i pokoju preferują rozwiązania systemowe i prawne funkcjonujące w państwach Sojuszu. Pomaga to promować szeroki zakres partnerstwa, współpracy i dialogu z innymi krajami obszaru euroatlantyckiego, zwiększając przejrzystość i wzajemne zaufanie². Ma to sprzyjać zwiększeniu bezpieczeństwa i stabilności obszaru na wschód od granic Sojuszu. Relacje z sąsiadami będą stanowić bowiem fundament nie tylko szeroko rozumianego bezpieczeństwa państw zrzeszonych

¹ A. Legucka, *Miejsce i rola wschodniego wymiaru w polityce bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej*: rozprawa doktorska, Akademia Obrony Narodowej (AON), Warszawa 2004, s. 5-6.

² *Koncepcja Strategiczna Sojuszu zatwierdzona przez szefów państw i rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej*, Waszyngton, 23-24 kwietnia 1999 r., [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, Wyboru dokonali: H. Binkowski, A. Ciupiński, A. Legucka, AON, Warszawa 2004, s. 138-139.

w NATO i UE ale też bezpieczeństwa europejskiego, a przez to i globalnego. Od stosunków z najbliższym otoczeniem zależeć będzie w dużym stopniu zarówno bezpieczeństwo w rozumieniu militarnym (w tym także walka z terroryzmem), jak i zdolność do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju innym zagrożeniom, takim jak nielegalna migracja, przemysł itp.³.

2. Unia Europejska i NATO – instytucje bezpieczeństwa globalnego

Unia Europejska i NATO są różnymi podmiotami międzynarodowymi. Unia ma przede wszystkim charakter ekonomiczno-polityczny, NATO zaś – polityczno-wojskowy. Różne są też ich zadania i instrumenty oddziaływania na bezpieczeństwo międzynarodowe. Jedną z cech wspólnych jest wzrost zasięgu ich działania i oddziaływania, coraz szerzej wykraczającego poza ich terytorium. Można z pewnym uproszczeniem przyjąć, że odpowiedzialność obu tych podmiotów za bezpieczeństwo osiąga wymiar globalny. Odpowiedzialność ta wzrasta między innymi wraz ich rozszerzaniem się. Procesy te można postrzegać jako wzajemnie się dopełniające. Tym samym uzupełniają się one w realizacji procesu umacniania bezpieczeństwa. Celem obydwu instytucji, mimo że realizują go często różnymi sposobami, jest zapewnienie w coraz szerszym zakresie pokoju i współpracy nie tylko w Europie, ale i poza jej granicami.

Również proces globalizacji wymaga od UE i NATO odgrywania roli na scenie międzynarodowej. Muszą one kontynuować wysiłki stabilizowania sytuacji w regionach z nimi sąsiadujących oraz utrzymywać kontakty z istniejącymi i wyłaniającymi się graczami globalnymi i regionalnymi. Globalizacja bezpieczeństwa służy bowiem propagowaniu wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest polityka bezpieczeństwa UE i NATO na obszarze obejmującym *Wymiar wschodni*. Zbadanie bowiem, w jakim stopniu UE i NATO są w stanie kształtować procesy zachodzące w państwach sąsiednich i wpływać na poziom bezpieczeństwa w tym regionie, jest istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym także bezpieczeństwa Polski.

2.1. Unia Europejska

Unia Europejska jest kluczową europejską organizacją bezpieczeństwa o zasięgu globalnym, co zostało wpisane w unijną strategię bezpieczeństwa przyjętą 12 grudnia 2003 r.⁴. Stwierdzono w niej, że Europa z powodu swych

³ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, „Punkt Widzenia”, OSW, październik 2003, <http://www.osw.waw.pl/pub/punkt/0310/031029.htm>.

⁴ Do prezentacji strategii wykorzystano: J. Karczmarek, *Konstytucja i strategia bezpieczeństwa – najważniejsze dokumenty dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe” AON, 2005, nr 1, s. 288-301; J. Solana, *Droga Europy do bezpieczeństwa* „Rzeczpospolita”, 12.12.2003, s. A10.

interesów i wyznawanych wartości, swej historii i geografii, musi być współodpowiedzialna za bezpieczeństwo światowe. Winna się przy tym koncentrować głównie na zagrożeniach bezpośrednich, spośród których trzy są najistotniejsze: terroryzm, międzynarodowa przestępczość zorganizowana i konflikty regionalne. Europa, będąca graczem na skalę światową, musi dysponować środkami, które pozwolą jej zapanować nad odległymi zagrożeniami. Charakter tych zagrożeń powoduje, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są ze sobą ściśle związane. Wymusza to działania obronne poza granicami Europy, m.in. w Afganistanie. Europejska strategia bezpieczeństwa zawiera jeszcze jeden istotny element: precyzuje działania, które mogą się przyczynić do budowy świata bardziej zjednoczonego, bezpiecznego i sprawiedliwego. Droga do ściślejszego zjednoczenia prowadzi tylko przez skuteczny multilateralizm, żaden bowiem kraj nie jest w stanie samodzielnie uporać się z problemami dnia dzisiejszego, a więc współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Dlatego właśnie rozwijanie wspólnoty międzynarodowej, dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych i ładu międzynarodowego pozostaje jednym ze strategicznych celów UE.

Ukazało się szereg dokumentów dotyczących przyszłego kształtu unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: *Konkluzje Rady Europejskiej dotyczące Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa* (18.11.2002), *Komunikat Komisji Europejskiej „Szersza Europa - Sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”* (11.03.2003), *Konkluzje Rady Europy nt. Szerszej Europy i Nowego Sąsiedztwa* (18.06.2003), *Komunikat Komisji Europejskiej „Torując drogę do instrumentu dla Nowego Sąsiedztwa”* (1.06.2003) oraz zaproponowany przez Komisję Europejską *Drugi Plan Działania dla Wymiaru Północnego na lata 2004-2006* (10.06.2003).

Począwszy od roku 2004 stało się coraz wyraźniej widoczne, że rosną wyzwania stojące przed Unią w odniesieniu do wschodnich sąsiadów. Coraz dobitniej zaznaczają się sprzeczności interesów UE i Moskwy na obszarze Europy Wschodniej. W Federacji Rosyjskiej (FR) i na Białorusi nasilają się tendencje autorytarne, a w społeczeństwach tych państw narasta niezadowolenie, które jednak nie owocuje odpowiednią antyreżimową aktywnością polityczną. Z kolei Ukraina i Mołdowa coraz dobitniej formułują zainteresowanie pełną integracją z UE. Równocześnie z całą ostrością uwidoczniają się tam poważne problemy wewnętrzne. Ta sytuacja wskazuje, że zapotrzebowanie na aktywną obecność Unii w tym regionie będzie rosnąć. W tym kontekście szczególnej wagi nabierają inicjatywy zmierzające do stworzenia spójnej i adekwatnej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów, przede wszystkim zaś opublikowana i zatwierdzona wiosną 2004 r. *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)*. Przedstawiono w niej po raz pierwszy długoterminową wizję stosunków UE, m.in. ze wschodnimi sąsiadami. Ostateczna koncepcja prezentująca całościową, długoterminową wizję relacji UE ze wschodnimi sąsiadami została opublikowana 12 maja 2004 r. przez Komisję Europejską

w *Strategii Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, zatwierdzonej przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w czerwcu 2004 r.⁵

Pozycja Rosji w *EPS* nie została określona jednoznacznie, Moskwa bowiem nie jest adresatem tej strategii. Równocześnie jednak zaznacza się, że relacje FR–UE będą budowane w oparciu o tzw. cztery przestrzenie (gospodarczą; wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwa zewnętrznego; badań naukowych i oświaty) uzgodnione w 2003 r. na szczycie w Petersburgu. Podkreśla się, że *w interesie stron jest czerpanie z niektórych elementów EPS na rzecz wzbogacenia pracy nad wspólnymi przestrzeniami*⁶.

Rosja jednak bez entuzjazmu odniosła się do propozycji UE. Moskwa postrzega bowiem *EPS* jako narzędzie wypierania jej wpływów z Europy Wschodniej, a więc strategię, która godzi w jej żywotne interesy na arenie międzynarodowej. Stara się więc lansować specyficzną wizję integracji europejskiej. Integracji, która miałaby być oparta na dwóch filarach: UE w części zachodniej oraz inicjowanych przez Kreml formułach integracji w części wschodniej (np. Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej - WPG)⁷.

2.2. NATO

Instytucjonalne formy oddziaływania i kształtowania bezpieczeństwa państw *Wymiaru wschodniego* obejmują – oprócz wielostronnych ram Partnerstwa dla Pokoju (*Partnership for Peace* – PfP) i Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa (*Euro-Atlantic Partnership Council* – EAPC) – powołaną w maju 2002 r. Radę NATO–Rosja (*NATO–Russia Council* – NRC) oraz szczególne partnerstwo w ramach Komisji NATO–Ukraina (*NATO–Ukraine Commission* – NUC).

Pojawienie się nowego, na niespotykaną wcześniej skalę, zagrożenia w postaci terroryzmu odsunęło na dalszy plan różnice interesów między Moskwą a NATO. Rosja stała się wartościowym partnerem ze względu na swe położenie strategiczne (w pobliżu ośrodków islamskich fundamentalistów), możliwości logistyczne i wywiadowcze, znajomość terenu oraz wpływy w Azji Środkowej i na Kaukazie⁸. Ponadto wydarzenia 11 września 2001 r. przyczyniły się do ujawnienia i umocnienia prozachodniego zwrotu Rosji.

Stworzyło to dogodniejsze przesłanki trwałego ułożenia stosunków między Rosją a USA i Sojuszem na nowych podstawach. Strony uzgodniły zasady ustanawiające nową formułę współpracy. Odpowiednie dokumenty zostały

⁵ Konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) z 14 czerwca 2004 roku, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_\(provisional_version\).pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(provisional_version).pdf).

⁶ Communication from the Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper, http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm.

⁷ K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, „Punkt Widzenia”, OSW, Warszawa czerwiec 2005, s. 19.

⁸ J.M. Nowak, *Zmiany w NATO a polski interes narodowy*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, pod red. R. Kuźniara i Z. Lachowskiego, Warszawa 2003, s. 406.

podpisane 28 maja 2002 r. na szczycie Rosja-NATO w Pratica di Mare pod Rzymem⁹. Podstawowym forum współpracy stała się Rada NATO–Rosja (NRC). Powstał wyrafinowany mechanizm, który z jednej strony zapewnia Rosji możliwość realnego i konstruktywnego współdecydowania w wybranych kwestiach, z drugiej zaś nie dopuszcza do destruktywnego blokowania decyzji NATO przez Moskwę. Nowa formuła jest zatem ważnym politycznym gestem i przejawem zaufania (aczkolwiek nie bezwarunkowego) wobec Rosji, stwarza jej szerokie możliwości współdziałania z Sojuszem. Pozwala odpowiedzieć na wyzwania XXI wieku, jakimi przede wszystkim są terroryzm i rozprzestrzenianie broni masowego rażenia (BMR). Największą, jak sądzę, wartością NRC jest systematyczny, zinstytucjonalizowany dialog polityczny, którego celem jest wyjawienie w początkowym stadium powstałych problemów, określenie optymalnego podejścia i podjęcie wspólnych działań.

Strony uzgodniły, że współpraca będzie przebiegać w następujących obszarach: walka z terroryzmem, reagowanie kryzysowe, nierozprzestrzeniania BMR, kontrola zbrojeń i umacnianie środków zaufania, europejska niestrategiczna obrona przeciwrajetowa, poszukiwania i ratownictwo na morzu, współpraca wojskowa i naukowa, cywilne zarządzanie w sytuacjach nadzwyczajnych, kontrola przestrzeni powietrznej.

Jednakże euforia po szczycie NATO-Rosja z 28 maja 2002 r. nie przełożyła się proporcjonalnie na działania praktyczne. Po pewnym czasie stało się jasne, że będzie to długotrwały proces normalizacji stosunków i wypracowywania nowej kultury współdziałania. Pełne pogodzenie się Moskwy z rozszerzeniem NATO nastąpi wówczas, gdy kremlowskie elity polityczne uznają, że głównym zagrożeniem dla Rosji jest zahamowanie reform i przekształceń demokratycznych oraz terroryzm i fundamentalizm muzułmański, a nie rzekome naruszanie równowagi sił przez Zachód, pojmowane według zimnowojennych wzorców¹⁰. Wspólne wartości, którym hołdują sojusznicze państwa, nie zostały jeszcze głębiej przyjęte jako własne w praktyce reformującej się Rosji. Postępowanie Moskwy w czasie kryzysu irackiego świadczy, że liczyła ona nadal na rozgrywanie różnic wśród sojuszników (a więc osłabianie NATO) oraz na tworzenie instytucji wyższego rzędu w postaci nowego koncertu wielkich mocarstw. Trzeba przyznać, że również państwa NATO nie wypracowały przejrzystej koncepcji szerszego współdziałania z Rosją, koncepcji, która wykraczałaby poza zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie niebezpieczeństwu użycia broni masowego rażenia¹¹.

W rezultacie obie strony, tj. NATO i Rosja, przeżyły już na początku 2003 r. rozczarowanie niewielkimi wynikami prac NRC. Nadzieje Moskwy, że instytucja ta będzie sprawować nadrzędną kontrolę nad problematyką bezpieczeństwa euroatlantycko-azjatyckiego, nie ziściły się. Nie sprawdziły się jej oczekiwania, że sojusznicy przestaną się konsultować w istotniejszych spr-

⁹ Zob. *Deklaracja szefów państw i rządów krajów członkowskich NATO i Federacji Rosyjskiej*, „Gazeta Wyborcza” 29-30.05.2002; H. Matce, *W objęciach misia*, „Forum”, 2002, nr 4, s. 26.

¹⁰ Píše o tym m.in. I.T. Miecik, *Putin i jego drużyna*, „Polityka”, 2005, nr 50, s. 50-51.

¹¹ J.M. Nowak, op. cit., s. 407.

wach w swoim gronie i przeniosą ten proces na forum NRC. Sojuszników z kolei zaskoczył niechętny stosunek Rosji do uczynienia przejrzystym swego planowania obronnego, głębszej współpracy w dziedzinie nuklearnej, czy wreszcie wycofanie się w 2003 r. z udziału w SFOR i KFOR. Niezależnie jednak od tych trudności obie strony są zainteresowane nie tylko utrzymaniem dialogu, ale i rozwojem współpracy. Można więc stwierdzić, że NRC stała się już integralną częścią mechanizmów NATO¹².

3. Rozszerzenie obszaru demokracji i strefy stabilności

Liczba podpisanych porozumień o współpracy między państwami *Wymiaru wschodniego* a UE i NATO jest pokaźna, dość szeroko opisana i przeanalizowana w wielu pracach¹³. Jednakże wymienione w nich obszary współdziałania i instrumenty oddziaływania zaczynają dopiero nabierać kształtów, a osiągnięte wyniki zaledwie sygnalizują przyszłe możliwości.

Moim zdaniem, największe znaczenie dla kształtowania bezpieczeństwa w regionie *Wymiaru wschodniego* mają procesy rozszerzenia UE i NATO, a perspektywa członkostwa jest katalizatorem demokratycznych przemian i ważnym, o ile nie najważniejszym, czynnikiem stabilizującym sytuację w zachodnich republikach dawnego Związku Radzieckiego: Ukrainie, Mołdowie i Białorusi. Dla Rosji współpraca na wysokim poziomie integracji (bez członkostwa) jest niezbędnym warunkiem jej dynamicznego rozwoju gospodarczego, a współdziałanie z NATO jednym z filarów zapewnienia bezpieczeństwa. Wprawdzie, poza Ukrainą, kwestia przyjęcia państw Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) do UE nie jest rozpatrywana; w zamian Bruksela planuje dla nich przyjazną *politykę sąsiedztwa*, przewidującą zwiększenie wymiany handlowej i inwestycji, unię celną, a także ułatwienia wizowe i pomoc przy tworzeniu nowych instytucji, które gwarantowałyby umacnianie zasad demokracji i państwa prawa.

Rozszerzenie UE na Ukrainę i ewentualnie na Mołdowę jest sprawą odległą, Bruksela bowiem wykazuje w tej kwestii wstrzemięźliwość. Spowolnienie rozszerzania UE wynika zarówno z przyczyn wewnętrznych, jak i zewnętrznych, niejednokrotnie ściśle ze sobą powiązanych. Przykładem może być stosunek do ukraińskich dążeń do integracji z UE po zwycięstwie *pomarańczowej rewolucji*. W niektórych stolicach przeważała obawa przed rozdrażnieniem Moskwy, która uważa Ukrainę za swoją priorytetową strefę wpływów. Pozycję tę utrwalała konstatacja, iż bez akceptacji Rosji umacnianie bezpieczeństwa przez UE na obszarze WNP jest praktycznie niemożliwe, a co najmniej skrajnie utrudnione. Unia musiała uwzględnić rosyjskie interesy, w tym

¹² Tamże, s. 407.

¹³ Zob. m.in. *Rossija i Jewropejskij Sojusz*, pod red. A. Moszesa, Moskwa 2003; O.N. Barabanow, *Oboronnaja polityka JeS i Rossija: wozmožno li wzaimodiejstwije?*, [w:] *10 let wneszniej polityki Rossiji*, pod red. A.W. Torkunowa, s. 111-116; J. Strzelczyk, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001; S. Bieleń, *Rosja wobec instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w Europie*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, pod red. S. Parzymiesa i R. Zięby, Warszawa 2004, s. 122-145; Legucka, op. cit.

historyczne, humanitarne i kulturowe związki Moskwy i Kijowa. Jednakże polityka Brukseli wobec Ukrainy i pozostałych nowych sąsiadów nie powinna być całkowicie zależna od jej partnerstwa z Moskwą. Nie można bowiem zgodzić się na dążenie Rosji, by to ona była jedyną porządkującą siłą na tym obszarze.

Drugą przyczyną wspomnianej wstrzeźliwości były obawy niektórych państw unijnych, że po sukcesie *pomarańczowej rewolucji* przywódcy Ukrainy będą naciskać na określenie realnej perspektywy przyjęcia do UE¹⁴. Decyzje Brukseli zapisane w jej dokumentach: *Szeroka Europa – Sąsiedztwo i Europejska polityka sąsiedztwa – Strategia* nie przedstawiają „nowym sąsiadom” dokładnej perspektywy członkostwa, ale też nie wykluczają go, proponując współpracę na zasadzie „półotwartych drzwi”. Przewiduje ona dialog polityczny, współpracę w obszarze sądownictwa i porządku prawnego, a także integrację infrastruktury. Podstawę polityki sąsiedztwa jest dążenie do coraz ściślejszej współpracy w miarę tego, jak „nowi sąsiedzi” realizować będą przekształcenia wewnętrzne. W dalekiej perspektywie mogłoby to doprowadzić do powstania wspólnego rynku z jego czterema wolnościami: swobodą przemieszczaniem się osób, towarów, usług, kapitału. Taka integracja wymaga przede wszystkim otwarcia rynków, współdziałania w dostosowywaniu porządku prawnego i administracyjnego oraz standardów i norm do przepisów unijnych, udziału w określonych wspólnych programach (nauka, oświata, kultura), uproszczenia przepisów wizowych.

Równocześnie EPS stwarza wiele możliwości wspierania wysiłków transformacyjnych Kijowa, nawet bez określania perspektywy członkostwa. Unia może udzielić pomocy eksperckiej przy przygotowywaniu i wdrażaniu trudnych reform, a także szkoleniowej – dla wybranych grup zawodowych, szczególnie urzędników administracji państwowej i samorządowej, prawników, dziennikarzy i wszystkich tych, którzy będą decydowali o jakości wprowadzanych reform. Wydaje się również zasadne, by działania unijne nadawały odpowiednią dynamikę transformacji na Ukrainie, czemu służyć może większe otwarcie na Ukrainę i jej problemy wewnętrzne¹⁵. Chodzi także – co proponuje Polska – o: uzyskanie przez Ukrainę statusu państwa gospodarki rynkowej, większą otwartość w stosunkach handlowych, złagodzenie reżimu wizowego, wsparcie reform, wsparcie procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego i procesu wzmacniania demokracji oraz przemian w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także o intensyfikację dialogu politycznego Unia - Ukraina. Jeśli chodzi o osiągnięcie przez Kijów statusu państwa gospodarki rynkowej, to pozostają do spełnienia jeszcze tylko dwa warunki: uwolnienie cen energii i wprowadzenie w życie prawa upadłościowego. Z rozmów z Komisją Europejską (KE) wynika, że jest duża szansa na dość szybkie przyjęcie ukraińskich zobowiązań w tej sprawie¹⁶.

¹⁴ Ch. Timmerman, *Jewropiejskij sojus i jego „nowyje sasiedi”*, „Rossija w globalnoj politike”, 2005, nr 4, <http://www.globalaffairs.ru/numbers/15/4511.html>.

¹⁵ A. Górka, *Dokąd zmierzasz Ukraino?*, „Punkt Widzenia”, OSW, Warszawa 2005, s. 17.

¹⁶ R. Świeboda o polskich propozycjach w Planie Działania dla Ukrainy, „Euro PAP” <http://www.euro.pap.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=60&dep=63157&lista=0>.

Zgodnie ze *Strategią* z maja 2004 r., podstawowym celem jest zbliżenie systemów gospodarczych państw-partnerów do modelu unijnego. Komisja Europejska proponuje, by wspólnie z „nowymi sąsiadami” opracować oddzielnie dla każdego kraju elastyczne plany działania, obliczone na okres 3-5 lat. Ich podstawą byłyby europejskie plany współdziałania. W tych planach, określanych jako kluczowe instrumenty polityczne, miałyby zostać umieszczone: cele i zakres, terminy ich realizacji, podlegające uzgodnieniu w każdym przypadku, a także mechanizmy stałego monitoringu. Realizacja tego konceptu napotyka na trudności związane z różnymi stanowiskami politycznymi sąsiadów-partnerów, a także napiętymi niekiedy stosunkami między nimi.

Zryw demokratyczny na Ukrainie spowodował, że jej ambicje europejskie przeszły z fazy deklaracji do realizacji. Ukraina – to w ostatnim czasie jedyne państwo (i do tego najważniejsze) z geopolitycznej strefy przejściowej, które w rezultacie *pomarańczowej rewolucji* weszło na drogę przemian demokratycznych.

Jednakże w Unii długo nie było zgodności w kwestii jej przyszłych stosunków z Ukrainą. Jeszcze na spotkaniu głów państw i szefów rządów państw UE w połowie grudnia 2004 r. nie uzgodniono terminu wstąpienia Ukrainy do Wspólnoty, proponując w zamian ściśle, szczególne stosunki w ramach EPS. Jaśniejsze perspektywy zarysowały się po IX szczycie Ukraina-UE, na którym Bruksela przyznała Ukrainie statusu państwa z gospodarką rynkową. Oznacza to znaczne ułatwienia dla ukraińskich eksporterów, a także przyspieszy negocjacje o członkostwo Ukrainy w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Zdaniem unijnych polityków, uznanie rynkowości ukraińskiej gospodarki to chyba maksimum tego, co ten kraj w niezbyt sprzyjającej koniunkturze mógł osiągnąć. Zwłaszcza że zaniedbanie reform, których dopuścił się rząd Julii Tymoszenko oraz późniejsze wojny na górze, rozczarowały wielu zwolenników Ukrainy na Zachodzie. O perspektywach członkostwa Unia nie wspomniała. W komunikacie po rozmowach pojawiło się jedynie ogłędne zapewnienie, iż „przywódcy UE powitali z zadowoleniem europejski wybór Ukrainy, uznając, że przywiązanie Ukrainy do demokracji oraz reform otwiera nowe perspektywy stosunków między UE oraz Ukrainą”¹⁷. Niechęć unijnych polityków do jasnych deklaracji ma kilka przyczyn. W UE trwa wewnętrzny kryzys związany z odrzuceniem konstytucji europejskiej. Społeczeństwa krajów zachodnich są przeciwne dalszemu rozszerzaniu, a w dodatku w unijnej sieni czeka kilka krajów: Rumunia, Bułgaria, a być może też Chorwacja i Turcja.

Sądzę, że obecnie, najbardziej racjonalna droga to – nie pozbawiając Kijowa nadziei na wstąpienie do UE w przyszłości – szybko przedsięwziąć konkretne działania wspomagające przeobrażenia demokratyczne, przy stworzeniu kierownictwu państwa możliwości wypełnienia swych programowych zobowiązań i choć w części potwierdzenia nadziei zmobilizowanych przez nie ludzi. Może mieć to decydujące znaczenie dla kolejnych pokojowych rewolucji,

¹⁷ Ł. Adamski, *Rynkowy kroczek Ukrainy na Zachód*, „Gazeta Wyborcza”, 2.12.2005, s. 10; *Sprawa wejścia Ukrainy do UE powróci za kilka lat*, „Gazeta Wyborcza”, 2.12.2005, s. 11.

których celem byłoby ustanowienie demokratycznych rządów, mających stabilne poparcie obywateli.

Owoce ukraińskiego przełomu byłyby o wiele większe, gdyby UE zdecydowała się na zarysowanie chociażby mglistej perspektywy przyjęcia tego kraju do wspólnotowej rodziny. Na początku lat 90. wstrząsy polityczne w Polsce były porównywalne do tych, które obserwujemy na Ukrainie. Wtedy to Polacy byli zawiedzeni, że demokracja od razu nie poprawiła ich losu. Rządy zmieniały się często. W drugiej turze wyborów prezydenckich z Lechem Wałęsą walczył nikomu nieznanym Stanisław Tymiński. A cztery lata po obaleniu realnego socjalizmu do władzy ponownie powrócili ludzie dawnego systemu, tzw. postkomuniści. W żadnym momencie nie podano jednak w wątpliwość strategicznego kierunku rozwoju kraju: integracji z UE. To był rodzaj gorsetu, który narzucał forsowanie głębokich reform gospodarczych i politycznych. Bruksela przygotowała szczegółowy zestaw przepisów gotowych do zatwierdzenia, które, choć nie idealne, czerpały z dziesiętków lat doświadczeń zachodnich systemów politycznych i wzbudzały zaufanie zagranicznych koncernów. Układ stowarzyszeniowy z Unią wymusił zniesienie cła i otworzył kraj na konkurencję międzynarodowych firm. Polskę dodatkowo mobilizowała umiejętnie wprowadzona przez Brukselę atmosfera rywalizacji między krajami Europy Środkowej, z których do końca żaden nie był pewien przyjęcia do Wspólnoty¹⁸. Ukraina nie otrzymała nic z tych rzeczy. Aby nie było wątpliwości, nawet pomoc dla Kijowa jest włączona do *polityki sąsiedztwa* Unii. Tej samej, która obejmuje Maroko czy Tunezję, i która nie wspomina ani słowem o szansach na integrację. Wsparcie finansowe dla Ukrainy sprowadza się do dwóch euro rocznie na głowę jej mieszkańca, czyli jest wielokrotnie mniejsze niż choćby pomoc dla francuskich krów¹⁹.

Skąd te różnice? Dzisiejsza Unia jest zupełnie inna niż ta, która zapraszała Polskę do swojego grona. W Niemczech i Francji - krajach, które nadały kierunek Wspólnocie, przywództwo takich mężów stanu, jak Francois Mitterrand i Helmut Kohl, zastąpił kryzys polityczny i obawy przed przeprowadzeniem nawet najbardziej palących reform. Determinacji, z jaką o nasze interesy w Unii dopominali się Niemcy, nigdy dla Ukrainy nie będą mieć Brytyjczycy. Kandydatom ze Wschodu nie sprzyja też ogólna atmosfera społeczna w poszczególnych państwach europejskich. Poczucie historycznej konieczności zjednoczenia kontynentu po upadku radzieckiego imperium zastąpił strach przed globalizacją i imigrantami.

Korzysta z tego Rosja. Po spektakularnej klęsce swojej polityki wobec Ukrainy pod koniec 2004 r., przyjęła ona wyczekującą postawę, by nie wpaść w nową pułapkę. Jednak wysokie ceny ropy i rosnące uzależnienie Zachodu od rosyjskiej energii, a także coraz większe trudności gospodarcze na Ukrainie znów prowokują Rosjan do działania. Sprzedaż kombinatu Krywoiżstał, status

¹⁸ Szerzej zob. S. Parzymies, *Integracja europejska w polityce zagranicznej III RP*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, pod red. R. Kuźniara i K. Szczepanika, Warszawa 2002, s. 67-98.

¹⁹ J. Bielecki, *Strategia przez zaniechanie*, „Rzeczpospolita”, 26.09.2005, s. A 13.

baz wojskowych na Krymie, podniesienie cen dostaw gazu; okazji do przywrócenia dominujących wpływów Kremla na Ukrainie będzie w najbliższym czasie wiele²⁰. Przebieg konfliktu w sprawie gazu, który zaostrzył się od listopada 2005 r., wydaje się wskazywać, iż ogłaszając gazowe ultimatum, Rosja obok celów ekonomicznych kieruje się również motywami o charakterze politycznym. Można podejrzewać, iż wykorzystując instrument gazowy, Moskwa usiłuje zdyskredytować obecne władze ukraińskie w oczach społeczeństwa i wesprzeć tym samym w marcowych wyborach parlamentarnych antyjuszczenkowską opozycję. Oskarżanie Kijowa o niekonstruktywną postawę w gazowym konflikcie wydają się również zmierzać do zdyskredytowania Ukrainy jako wiarygodnego partnera Brukseli i godnego zaufania państwa tranzytowego²¹.

Nie oznacza to, że Moskwa jest zainteresowana w destabilizacji sytuacji na Ukrainie, mogłaby ona bowiem negatywnie wpływać na Rosję, jej stabilność ekonomiczną i międzynarodową. Tak więc Bruksela i Moskwa są zainteresowane stabilizacją swojego otoczenia, jednakże częściowo na innych zasadach. Tę fragmentaryczną zgodność interesów Unia powinna wykorzystać i traktować jako wspólną odpowiedzialność. Wymaga to jednak akceptacji Moskwy, która niezbyt chętnie godzi się na wspólne działania w napelnianiu treścią wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa gdy to dotyczy państw poradzieckich, z obszaru WNP.

Wobec Rosji Unia powinna traktować siebie jako partnera i jednocześnie oponenta. Ta ostatnia rola jest szczególnie ważna w sytuacji, gdy postępowanie Moskwy w polityce wewnętrznej i zagranicznej, jak choćby w Czeczenii, jest zdecydowanie przeciwstawne podstawowym europejskim wartościom i interesom, koncepcji porządku społecznego. Jest oczywiste, że szanse Brukseli wpływania na rozwój wydarzeń w Rosji są małe. Jednakże otwartość polityczna, ściśle i różnorodne międzynarodowe więzi ekonomiczne, stosunki partnerstwa między regionami, miastami, organizacjami społecznymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego – wszystko to może sprzyjać, poprzez zbliżenie, niewidzialnemu przekazywaniu wartości i nowym przeobrażeniom.

W łonie UE brakuje jednak wspólnie wypracowanej koncepcji polityki wobec Rosji. Jej istnienie pozwoliłoby rozmawiać z Moskwą jasno i niedwuznacznie. Polityka budowania i umacniania bezpieczeństwa globalnego wymaga jednoci podstawowych interesów, zakreslenia „czerwonej linii”, której UE nie powinna przekraczać, a także wypracowania pozycji, która byłaby drogowskazem dla przedstawicieli UE w Moskwie i Kijowie. Do tej pory nie udało się tego osiągnąć z kilku powodów. Rozwój jednolitej (kompletnej) strategii UE wobec Rosji jest obiektywnie utrudniony ponieważ obie strony znajdują się w „stanie płynnym”, do tego asymetrycznym: Unia z punktu widzenia stosun-

²⁰ Tamże.

²¹ *Rosyjsko-ukraiński konflikt gazowy*, „Komentarze”, OSW, 15.12.2005, <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2005/12/051215a.htm>; T. Iwzenko, *Gazowaja PR-ataka*, „Niezawisiamja Gazeta” 24.11.2005, http://www.ng.ru/politics/2005-11-24/3_ataka.html; W. Radziwinowicz, *Zimna wojna Moskwy z Kijowem*, „Gazeta Wyborcza”, 16.12.2005, s. 11.

ków ze światem wewnętrznym, ale też wewnętrznych sprzeczności między jej członkami, Rosja – z uwagi na transformację wewnętrzną. Oprócz tego państwa unijne różnie odnoszą się do Rosji z przyczyn politycznych i historycznych. Uwydatniło się to szczególnie po rozszerzeniu Unii na wschód: starzy członkowie Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania zachowują się na kierunku wschodnim bardziej otwarcie i elastycznie, a nowi – szczególnie Polska i państwa bałtyckie – demonstrują znaczną ostrożność i krytycyzm.

W odróżnieniu od Ukrainy Rosja nie widzi siebie jako część *EPS*, licząc na szczególną pozycję w charakterze samodzielnego wielkiego mocarstwa, i broni się przed wzrostem zachodnich wpływów w regionie. Nie oznacza to wszakże odrzucenia proeuropejskiej polityki. Dla Moskwy potrzeba bycia w Europie wynika z logiki procesu jej transformacji, poszukiwania modeli rozwoju ekonomicznego i politycznego, społecznego i prawnego, a także nowej tożsamości międzynarodowej. Aby uzyskać i utrwalić szansę na dalszy dynamiczny rozwój, nie pozostaje jej nic innego jak zmienić samą siebie, stać się państwem godnym XXI wieku. W tych kwestiach przykład Europy i praktyka współpracy z nią ma nieocenione znaczenie. Jednakże współdziałanie nie będzie efektywne dopóki Moskwa nie odpowie pozytywnie na wyzwanie idące od Europy, przede wszystkim dotyczące rozszerzenia NATO.

Mołdowa, mimo iż głosi zamiar wstąpienia w przyszłości do Unii²², to w wyniku wewnętrznych słabości strukturalnych i nieuregulowania konfliktu nadniestrzańskiego jej szanse są nikłe. Niemniej od 2004 r. doszło do ożywienia stosunków UE z Mołdową, która wyraźnie głosząc europejskie aspiracje, równocześnie dystansuje się od zacieśniania współpracy z FR. Polityka UE wobec tego kraju jest jednak niezwykle ostrożna. Z obawy przed kosztami politycznymi (przede wszystkim groźba konfliktu z Rosją) Unia nie podjęła bardziej zdecydowanych działań w kluczowej dla Mołdowy kwestii, jaką jest zaangażowanie się UE w rozmowy na temat rozwiązania konfliktu nadniestrzańskiego²³.

Białoruś jest w niskim stopniu zainteresowana *EPS*, a rządzący reżim nie robi prawie nic, by stworzyć przesłanki do stopniowej realizacji strategii UE. Choć ma świadomość, że na postęp w dziele demokratyzacji tego lub innego kraju Bruksela reaguje nawiązaniem z nim ścisłych stosunków oraz włączeniem do strefy działań *EPS*. Rada Europejska, Komisja Europejska i Parlament Europejski niejednokrotnie zwracały się do rządu Aleksandra Łukaszenki z propozycją włączenia Białorusi (po przeprowadzeniu wolnych, demokratycznych wyborów), do strefy działania *EPS*, a także wspólnego wypracowania planu działania odpowiadającego jej specyficznym warunkom i zawierającego programy współpracy. Jednakże po farsie wyborczej w październiku 2004 r. (wybory parlamentarne i referendum o możliwości przedłużenia pełnomocnictw prezydenta) idee te utraciły aktualność. Nie powinno to jednak skutkować zarzuceniem dialogu z Mińskiem. Z jednej strony własne żywotne interesy (bez-

²² R. Konopliw, *Nasz odpowiedź na atlantycznej wiektor Mołdowy*, 25.10.2005, <http://www.kreml.org/opinions/88909303?mode=print>.

²³ K. Pelczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce ...*, s. 15.

pieczeństwo granic, miękkie zagrożenia bezpieczeństwa itp.) dyktują Brukseli konieczność zachowania wybiórczych kontaktów na poziomie roboczym z Mińskiem, z drugiej – tożsamość europejska popycha do solidarności z tamtejszą opozycją demokratyczną i okazania jej szerokiego wsparcia oraz pomocy w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi. Dzięki temu UE może liczyć na sympatię nie tylko białoruskiej opozycji, ale też części elit, a nawet nomenklatury. Jednakże Białoruś, ze względu na utrzymywany przez Łukaszenkę specyficzny izolacjonizm, jest odporna na groźby, ostrzeżenia i sankcje ze strony Unii. Ma w tym względzie wsparcie Moskwy, która od lat przesądza o nieskuteczności sankcji nakładanych na reżim w Mińsku, służąc Łukaszence za tarczę i żelazną rezerwę w razie potrzeby. Jest oczywiste, że Kreml konserwuje anachroniczny reżim białoruski, tworząc najważniejszą i wystarczającą przeszkodę dla jakichkolwiek przemian demokratycznych²⁴.

Jednak białoruska opinia społeczna nie jest już tak jednoznacznie ukierunkowana na Rosję. Według danych mińskiego Niezależnego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych udział zwolenników wstąpienia Białorusi do UE nie spada od 2002 r. poniżej 50% (wiosną 2005 r. – 52,8% za i 44,4% - przeciw). Za amorficzną integracją z Rosją, tj. zachowaniem obecnego modelu, wypowiada się trochę mniej niż połowa badanych, a za powołaniem Państwa Związkowego – tylko 14-15%²⁵. Możliwe, że w najbliższych latach popularność europejskiego wyboru Mińska wzrośnie pod wpływem wydarzeń na Ukrainie, a jeszcze w większym stopniu - polskiej transformacji. Nie wykluczono też, że Białoruś, po odejściu Łukaszenki, zechce wziąć przykład z Ukrainy. Unia Europejska poszukuje bardziej rygorystycznych instrumentów nacisku mających wymusić na władzach przestrzeganie standardów demokratycznych. Mają to być ewentualne sankcje z zastrzeżeniem, że nie pogorszą warunków życia Białorusinów²⁶. Jednakże dotychczasowe próby nacisków zarówno ze strony UE, jak i Rosji prowadziły do zaostrożenia surowości reżimu Łukaszenki i dawały mu możliwość rozgrywania „europejskiej” i „rosyjskiej” karty albo przeciwko UE, albo przeciwko Rosji. Mimo licznych afrontów Moskwa nadal uważa Łukaszenkę za mniejsze zło i wiąże jego zamianę na innego lidera z niebezpieczeństwem pełnej reorientacji Białorusi na Zachód. Działa tu także syndrom *pomarańczowej rewolucji*. Po utracie Ukrainy, utrata Białorusi byłaby oceniona przez wielu Rosjan jako kolejne niepowodzenie kremłowskiego kierownictwa i pogrzebałoby ideę Państwa Związkowego²⁷.

²⁴ A. Tieriechow, *Sammit w tumanie*, „Niezwisimaja gazeta”, 4.09.2005, http://www.ng.ru/world/2005-10-04/8_sammit.html.

²⁵ A.L. Moszes, *Jeszcze raz o plusach jęwropiejskiego wybora*, „Rossija w globalnoj politikkie”, 2005, nr 4, <http://www.globalaffairs.ru/numbers/15/4509.html>.

²⁶ K. Niklewicz, *Unia Europejska ostrzega Mińsk*, „Gazeta Wyborcza” 8.11.2005, s. 10; *Groźenie sankcjami*, „Rzeczpospolita”, 8.11.2005, s. A9.

²⁷ Ch. Timmiermann, *Iz stracha pieried oranżiewoj rewolucijej*, „Niezwisimaja gazeta”, 8.11.2005, http://www.ng.ru/politics/2005-11-08/2_kartblansh.html.

4. Wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego

Koncepcja ta została sformalizowana w maju 2003 r. w Sankt Petersburgu, gdzie miał miejsce szczyt rosyjsko-unijny²⁸. Osiągnięto wówczas porozumienie w sprawie czterech płaszczyzn współpracy. Były to:

1. wspólna europejska przestrzeń gospodarcza,
2. wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
3. wspólna przestrzeń badań i edukacji,
4. wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego.

Współpraca w zakresie wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego dotyczyła współdziałania w sprawach międzynarodowych oraz zarządzaniu kryzysowym, włączając w to wysiłki na rzecz pokoju i stabilności na Bałkanach, a także w uregulowaniu konfliktu palestyńsko-izraelskiego. Dla realizacji powyższych czterech płaszczyzn powołano nowy organ: Stałą Radę Partnerstwa, która zastąpiła Radę Współpracy (zbierającą się na szczelbu ministerialnym raz do roku). Stała Rada Partnerstwa ma być organem służącym omawianiu wszystkich problemów współpracy dwustronnej. Ma się zbierać częściej niż jej poprzedniczka, w różnych składach delegacji, a jej posiedzenia mają być szczegółowo przygotowywane i koordynowane po obu stronach. Opisana zmiana zapowiadała dodatkową intensyfikację dialogu politycznego UE-Rosja i tak zdecydowanie już dominującego w stosunkach Brukseli ze Wschodem, co warto odnotować w kontekście wewnątrzunijnej dyskusji nad miejscem Rosji w przyszłej polityce wschodniej UE²⁹.

Szczyt w Petersburgu miał, obok propagandowej, istotną zawartość merytoryczną: 25-punktowe *Wspólne oświadczenie*, w którym wyliczono omawiane wówczas kwestie. Nawet jeśli istotna ich część to tylko zapowiedzi przyszłych działań lub deklaracje, dokument ten wyraźnie pokazuje intensywność i wielopłaszczyznowość dialogu unijno-rosyjskiego. *Oświadczenie* zapowiada szereg przyszłych działań, m.in.: podpisanie umowy między Europolem i MSW Rosji, pogłębienie współpracy w zakresie zarządzania granicą i w dziedzinie migracji, przeanalizowanie możliwości zniesienia w przyszłości wiz we wzajemnym ruchu osobowym. W kwestii rosyjskiego udziału w *Europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)* pozytywnie odnotowano zamiar wysłania przez Moskwę kontyngentu do unijnej misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie oraz zapowiedziano dalsze rozmowy o wykorzystaniu rosyjskich samolotów dalekiego zasięgu w unijnych operacjach antykryzysowych. *Wspólne oświadczenie* zakończyły zapowiedzi rozwijania współpracy w zakresie operacji ratunkowych i neutralizacji katastrof naturalnych oraz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i związanych z nimi technologii³⁰.

W ramach dialogu politycznego Rosja i UE rozpoczęły negocjacje na temat wspólnego zapobiegania konfliktom i reagowania kryzysowego. UE wypracowała koncepcję wykorzystania sił militarnych Rosji w operacjach zarzą-

²⁸ „Jubileusz na najwyższym szczelbu”, „Komentarze”, 5.06.2003, OSW, Warszawa.

²⁹ Legucka, op. cit., s. 52-53.

³⁰ Tamże, s. 74-75.

dzania kryzysowego. Według niej Rosja mogłaby być zaproszona do udziału w takiej operacji, a jeżeli jej siły byłyby znaczące, mogłaby mieć takie same prawa jak pozostali uczestnicy operacji z UE. Kooperacja odbywałaby się w ramach Komitetu Kontrybutorów. Podobny mechanizm zaproponowano w przypadku operacji cywilnego zarządzania kryzysowego. Możliwość rosyjskiego współuczestnictwa w operacjach UE wykryształizowała się w czasie planowania misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie (EUPM); Federacja Rosyjska wysłała pięciu oficerów, którzy czynnie brali udział w operacji w ramach EPBiO.

Rosja zaproponowała UE pomoc techniczną w kwestii przyszłych operacji antykryzysowych. Po pierwsze chodziło o samoloty do transportu oraz zaplecze satelitarne. Tę ostatnią propozycję przedstawiono w ramach, prowadzonego od 1998 r. dialogu Kosmicznego, który okazał się mało efektywny. Podobnie nie udało się porozumieć w sprawie rosyjskiego transportu lotniczego. W 2001 r. FR zaoferowała użycie swoich samolotów w walce przeciwko Talibom w Afganistanie. Oferta okazała się jednak zbyt kosztowna, a ponadto Rosjanie zastrzegli użycie tych samolotów jedynie do dystrybucji pomocy humanitarnej na obszarach kontrolowanych przez NATO³¹.

Również Ukraina zaangażowana jest w realizację EPBiO. Państwo to bierze udział w misji stabilizacyjnej w Bośni i Hercegowinie, gdzie działa pięciu ukraińskich funkcjonariuszy policji. Dodatkowo udziela wsparcie procesowi budowy EPBiO, podkreślając, że może użyczyć transportu lotniczego dla prowadzonych przez UE operacji antykryzysowych³².

Unia Europejska bliżej zainteresowała się Mołdową dopiero w perspektywie rozszerzenia o kraje Europy Środkowej. Chcąc utrzymać stabilność obszaru Europy Południowo-Wschodniej starała się wesprzeć Mołdowę w reformach administracyjnych, sądowych i gospodarczych. W związku z tym podniesiono też rangę statusu misji UE w Kiszyniowie z biura TACIS* do przedstawicielstwa Komisji Europejskiej. W sygnałach idących z Brukseli o gotowości większej współpracy z Kiszyniowem w dziedzinie bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych skoncentrowano się na walce z nielegalną migracją, handlu bronią, narkotykami oraz żywym towarem. W przypadku migracji mamy do czynienia z dwiema kwestiami: nielegalną emigracją zarobkową Mołdawian do krajów UE i przerzutem nielegalnych emigrantów ze wschodu przez terytorium Mołdowy³³.

Unia od września 2003 r. aktywnie włączyła się w rozwiązywanie najgroźniejszego dla Mołdowy i subregionu problemu – konfliktu naddniestrzań-

³¹ D. Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, „The Washington Quarterly”, Spring 2004, s. 70; Legucka., op. cit., s. 88-89.

³² *Ukraina. Raport*, „Komentarze OSW”, 20.05.2004, s. 12-13; T. Kuzio, *EU and Ukraine: a turning point in 2004*, „Occasional Papers”, No 47, Institute for Security Studies, November 2003, s. 28-31.

* Technical Assistance for Commonwealth of Independent States – Pomoc Techniczna dla Wspólnoty Niepodległych Państw. Program wdrożony w 1991 roku objął byłe republiki Związku Radzieckiego i Mongolię (przyp. red.).

³³ J. Wróbel, *Unia Europejska a Mołdawia*, „Prace OSW”, nr 13, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, marzec 2004, s. 14-17.

skiego. Jednym z propagatorów tego pomysłu jest analityk Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem UE Dov Lynch, który sugeruje, że uregulowanie sporu między Naddniestrzem a Kiszyniowem może się stać doskonałym polem doświadczalnym współpracy rosyjsko-unijnej. Według niego zaangażowanie się Rosji i UE w tej misji kryzysowej zrealizuje ideę: *przez Mołdowę do Zjednoczonej Europy*³⁴. Interesy UE w kwestii rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu są ściśle związane ze stabilnością i bezpieczeństwem południowo-wschodnich rubieży Europy. Niebezpieczne zjawiska występujące w tej separatystycznej republice skłaniają unijnych przedstawicieli do działania. Za uregulowaniem kryzysu w Mołdawie idzie konieczność współpracy cywilnej i wojskowej. Dobrze by było, aby UE wykorzystując mechanizmy EPBiO pokazała, że jest zdolna działać na rzecz bezpieczeństwa europejskiego. Dalekosiężnym celem winno być uregulowanie konfliktu i zbudowanie zjednoczonej Federacji Mołdawskiej.

5. Budowanie zaufania w sferze bezpieczeństwa militarnego

Mimo wielu lat współpracy Rosja nadal traktuje NATO nieufnie, o czym świadczą wypowiedzi analityków, zarówno cywilnych jak i wojskowych. Przykładem może być artykuł z 16 grudnia 2005 r. w jednym z niezależnych od Kremla periodyków „Niezawisimoje wojennoje obozrenije”. Ekspert wojskowy tej gazety generał major Walentyn Rog alarmuje, że „wokół Rosji zacieśnia się pierścień baz wojskowych NATO i USA”, a „Floty Czarnomorska i Bałtycka zostały już zamknięte na wewnętrznych akwenach i nie przedstawiają poważnej siły wojskowej”³⁵.

Przełamaniu antynatowskich stereotypów w świadomości rosyjskiego społeczeństwa mają służyć otwierane przez NATO w Rosji instytucje o charakterze pomocowym i promocyjnym: Centrum Dokumentacyjne Europejskich Spraw Bezpieczeństwa, uruchomione w Moskwie w lutym 1999 r., zajęło się publikowaniem oficjalnych dokumentów i opracowań dotyczących Sojuszu; w lutym 2001 r. otwarto Biuro Informacyjne NATO w Moskwie, a w maju 2002 r. – także w Moskwie, Wojskową Misję Łącznikową NATO. Inną inicjatywą tego typu było powołanie ośrodków przekwalifikowania oficerów zwalnianych ze służby (*retraining*). NATO i Rosja utworzyły w 2002 r. Naukowy Ośrodek Informacyjno-Konsultacyjny Społecznej Adaptacji Żołnierzy Sił Zbrojnych FR Zwalnianych i Zwolnionych do Rezerwy. Poza centrum w Moskwie utworzono także 6 oddziałów regionalnych³⁶. Zadaniem Ośrodka jest udzielanie informacji na tematy związane z działalnością NATO oraz szkolenie personelu wojskowego w wielu dziedzinach, min. małym i średnim biznesie, kursach komputerowych,

³⁴ D. Lynch, op. cit., s 87-90; *The Transnistrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues*, Vienna, 10 June 1994, CSCE Conflict Prevention Centre, s. 1-6.

³⁵ A. Kolokolnikow, W. Iwanow, *Natowskij mieszk*, „Niezawisimoje wojennoje obozrenije”, 16.12.2005, http://nvo.ng.ru/forces/2005-12-16/3_nato.html.

³⁶ M. Jelisiejewa, *S ucziotom opyta NATO*, „Krasnaja zwiezda”, 3.03.2004, http://www.redstar.ru/2004/03/03_03/3_01.html.

zarządzaniu i księgowości. Pomaga to żołnierzom w znalezieniu pracy w sektorze cywilnym.

Do dalszego ożywienia współpracy wojskowej między NATO i Rosją doszło podczas wizyty Sekretarza Generalnego NATO – Jaap de Hoop Scheffer w Moskwie w kwietniu 2004 r. Podpisano wówczas porozumienie o powołaniu oficerów łącznikowych armii rosyjskiej w najważniejszych natowskich sztabach wojskowych: w Mons oraz w Norfolk. Dodatkowo zobowiązano się do wzmocnienia misji łącznikowej NATO w Moskwie o dodatkowy personel. W wypowiedziach sekretarza generalnego NATO można było usłyszeć, że „NATO potrzebuje Rosji, tak samo jak Rosja potrzebuje NATO”³⁷.

Jednym z ważnych kierunków jest współpraca dotycząca reformy rosyjskich sił zbrojnych. Rosja wskazuje tu przede wszystkim na potrzebę opracowania środków sprzyjających większej otwartości w sferze planowania obronnego, zmianom w strukturze wojskowej i rozszerzeniu wymiany żołnierzy³⁸. Natomiast NATO zainteresowane jest demokratyzacją rosyjskich struktur zarządzania i finansowania systemu obronnego. W polu współpracy mieszczą się także kwestie planowania obronnego, uzawodowienia armii, jawności budżetu obronnego, demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi.

Obserwatorzy i analitycy rosyjscy dostrzegają wielce obiecującą szansę wielopłaszczyznowego współdziałania Rosji z NATO. Jedną z tych płaszczyzn jest system wspólnej obrony antyrakietowej, obejmujący europejski teatr działań. Zdaniem Moskwy, przedsięwzięcie to miałoby doniosłe znaczenie polityczne dla budowy wzajemnych stosunków typu sojuszniczego. Inną możliwość stwarzają działania na rzecz wspierania systemów nieprolifracji rakiet balistycznych i broni masowego rażenia. Ocenia się także, iż dobre stosunki z NATO mogłyby się przyczynić, a nawet stać się bodźcem do podjęcia transgranicznej współpracy wojskowo-technicznej i przemysłowej, tym samym otworzyć nowe perspektywy dla potencjału badawczo-rozwojowego i produkcyjnego rosyjskiego przemysłu zbrojeniowego. Mogłoby to prowadzić do udziału Rosji we wspólnych wysiłkach na rzecz modernizacji broni i wyposażenia sił zbrojnych nowych członków NATO.

Należy wszelako zauważyć, że cały ten optymistyczny wywód dotyczy tego, co byłoby pożądaną i, miejmy nadzieję osiągalną, nie zaś tego, co realnie istnieje. Ponadto entuzjazm Rosji wobec wydarzeń zachodzących obecnie w sferze stosunków z NATO ma określone granice i nie należy go w żadnym razie przeceniać. Prezentując oficjalne stanowisko, spójne i jednoznaczne, Moskwa pomija pewne „niewygodne” sprawy, takie jak perspektywy członkostwa w NATO innych państw poradzieckich (np. Ukrainy czy Gruzji). Poza oficjalnymi ramami toczy się publiczna debata, w której nie brakuje krytycznych wypowiedzi na temat nowego modelu stosunków Rosja-NATO, a także sceptycznych ocen co do ich przyszłego kształtu. Weźmy chociażby głęboko zako-

³⁷ NATO and Russia enhance military cooperation, „NATO Update”, 7-8 April 2002.

³⁸ *Zajawlenije Sowjeta Rossija-NATO na urownie Ministra oborony, sztab-kwartira NATO*, Brjussiel, 13.06.2003 g., <http://www.in.mid.ru/ns-dos.nsf/8aa6d005cdf4b79432569e70041fdc5/59f8a621fa-71164e43256db0002efd72?OpenDocument>.

rzenioną, tradycyjną fobię wobec NATO, która bynajmniej nie znikła z rosyjskiej sceny politycznej i której też nie wyzbyła się opinia publiczna. Niewątpliwie nie jest ona tak powszechna jak w czasach radzieckich, czy podczas kampanii wojskowej w Kosowie, ale jest obecna. Jej ślady widać w różnych warstwach społecznych, w tym wśród establishmentu wojskowego i politycznego.

Chociaż wielu zwolenników tego stylu myślenia powstrzymuje się od nawoływań do powrotu do konfrontacji z NATO, to jednak postępuje tak z czyisto „pragmatycznych” względów: NATO ucieleśnia siłę, a Moskwa na razie nie ma środków, aby się jej przeciwstawić. Rosja z pewnością uczyni to wówczas, gdy odzyska siły. Konfrontacja jest nieuchronna: NATO jest nadal oponentem, antagonistą, rywalem, konkurentem i potencjalnym przeciwnikiem. NATO dąży do zdegradowania Rosji tak pod względem gospodarczym, jak i wojskowym, do jej dezintegracji oraz pogrążenia w politycznym kryzysie, do zawiązania międzynarodowej koalicji przeciwko Rosji i szkodenia jej stosunkom z innymi państwami. Nic dziwnego, że nowe tendencje w stosunkach Rosja-NATO są zapamiętane potępiane przez orędowników tej logiki politycznej³⁹.

Ograniczone możliwości zapewniania bezpieczeństwa na obszarze wschodnim niwelują rosyjskie wątpliwości co do przyszłości NATO. Wątpliwości te są dwójakiej natury: egzystencjalnej i praktycznej. Są one generalnie odbiciem rozumowania, które szczególnie upowszechniło się na Zachodzie po 11 września 2001 r. Zgodnie z nim NATO jako organizacja, której misją była wspólna obrona, w kontekście nowych zagrożeń i wyzwań (takich jak terroryzm) okazało się strukturą całkowicie nieprzystosowaną. W wojnie z talibami w Afganistanie NATO nie odegrało prawie żadnej roli i ta sytuacja chyba nie zmieni się w odniesieniu do tego typu przypadków w przyszłości. Co ważniejsze, wydaje się, że w razie działań wojennych Stany Zjednoczone nie chciałyby zdać się na Sojusz, z jego ciężką, powolną i mało skuteczną strukturą dowodzenia i wprowadzającą zamieszanie praktyką podziału odpowiedzialności. Tego rodzaju oceny mają bezpośredni wpływ na rosyjski sposób myślenia o potencjalnych stosunkach z NATO. Jeżeli rola Sojuszu będzie się coraz bardziej marginalizować, to nie ma większego sensu inwestować zbyt dużego kapitału politycznego w budowanie nowych z nim stosunków - takiej linii argumentacji trzymają się „NATO-sceptycy” w Rosji. Łatwo tu dostrzec zadziwiającą analogię do sposobu myślenia „NATO-sceptyków” w USA⁴⁰.

W porównaniu z europejskim – unijnym wektorem ukraińskich aspiracji sytuacja z NATO przedstawia się znacznie lepiej. Choć stosunki NATO-Ukraina przechodziły poważny kryzys, związany przede wszystkim z zastrzeżeniami wobec prezydenta Leonia Kuczmy (sprawa śmierci dziennikarza Jurija Gongadze, eksport uzbrojenia do krajów objętych embargiem, w tym sprawa „Kolczugi”), to jednak, głównie za sprawą dużej aktywności polskiej dyplomacji, na szczycie w Reykjavíku Sojusz odnotował silną determinację Ukrainy aby

³⁹ W. Baranowski, *NATO w oczach Rosji*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, pod red. R. Kuźniara i Z. Lachowskiego, Warszawa 2003, s. 434-435.

⁴⁰ W. Baranowski, op. cit., s. 436-437.

kontynuować pełną integrację euroatlantycką i zalecił wypracowanie nowych mechanizmów i warunków opartych na *Karcie o szczególnym partnerstwie NATO–Ukraina*, które podniosą wzajemne stosunki na wyższy poziom.

W październiku 2005 r. oficjalni przedstawiciele NATO wyrazili aprobatę dla przyszłego członkostwa Ukrainy, uzależniając je od rezultatów podejmowanych przez ukraińskie władze reform i unikając przy tym określania jakichkolwiek terminów. Sekretarz generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer, przebywając w dniach 18-20 października 2005 r. na Ukrainie, oświadczył, że członkostwo w NATO zależy prawie wyłącznie od Kijowa. Decyzje w sprawie członkostwa będą zapadały jednak nie na podstawie deklaracji ukraińskich władz, co do których Sojusz ma pełne zaufanie, ale rezultatów podjętych reform. NATO gotowe jest wspomóc reformatorski wysiłek, jak też wesprzeć program kształtowania realnego wizerunku Sojuszu w oczach ukraińskiego społeczeństwa. Potwierdzeniem tego jest uruchomienie przy poparciu NATO centrów informacji w Charkowie, Doniecku i Odessie – regionach, w których sprzeciw wobec członkostwa jest największy⁴¹.

Wydaje się, że ukraińskie aspiracje do NATO zostały uwierczone powodzeniem. Szefowie dyplomacji Sojuszu na spotkaniu 7 grudnia 2005 r. w Brukseli pierwszy raz zgodnie wypowiedzieli angielski skrót MAP (*Membership Action Plan*), oznaczający plan działania na rzecz członkostwa. W wydanym komunikacie po posiedzeniu Rady NATO–Ukraina znalazła się obietnica przyznania MAP, jeśli Kijów będzie podążał drogą demokratycznych przemian. Zdaniem byłego polskiego ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera, jest to ewidentne zaproszenie, ale jeszcze bez biletu wstępu⁴². Przed Ukrainą jednak dużo pracy wewnętrznej. Plan wymienia wiele działań, które Kijów powinien podjąć, przy czym około 75% zadań jest związanych z polityką wewnętrzną. Dotyczą one realizacji takich podstawowych zasad, jak rzeczywisty pluralizm polityczny, wolność mediów, niezawisłość sądów, a także wzmocnienie instytucji i mechanizmów państwa prawa, umacnianie i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego, wolność zgromadzeń, walka z korupcją i „praniem pieniędzy”, a także przestrzeganie międzynarodowych norm dotyczących obrotu sprzętem specjalnym i technologiami wojskowymi. Ważnym elementem przygotowania Ukrainy do przyszłego członkostwa ma być też zapewnienie utrzymania podstawowych wskaźników makroekonomicznych, takich jak niska inflacja, ograniczony deficyt budżetowy, stały wzrost gospodarczy i stabilność ekonomiczna. Wprowadzanie tego planu ma podlegać corocznej ocenie, zgodnie z przedstawionym przez Ukrainę rocznym harmonogramem, a Sekretariat Międzynarodowy NATO będzie opracowywać raport o postępach w realizacji zaplanowanych działań. Tym samym droga Ukrainy do członkostwa, choć formalnie przez NATO nadal niezapowiedziana, została w istocie określona, uruchomiono też stosowne mechanizmy i procedury wsparcia, np. tzw. Naro-

⁴¹ A. Górka, *NATO mówi „tak” Ukrainie*, „Komentarze”, OSW, 27 października 2005 r., <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2005/10/051027a.htm>; T. Serwetnyk, *NATO nie chce być wrogiem*, „Rzeczpospolita”, 20.10.2005, s. A10.

⁴² A. Słojewska, *Zaproszenie bez biletu wstępu*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2005, s. A8.

dowych Celów Polityki Obronnej, a ich skuteczność może być poddana weryfikacji i ocenie.

Z innych zupełnie przyczyn nie ziszcili się także oczekiwania związane z tzw. szczególnym (*distinctive*) partnerstwem z Ukrainą i utworzeniem Komisji NATO–Ukraina. Kraj ten dysponuje wprawdzie mniejszym od Rosji potencjałem, ale jego strategiczne położenie i euroatlantyckie tendencje także czyniły go ważnym partnerem dla ewoluującego Sojuszu. Ponadto istnienie niepodległej i demokratycznej Ukrainy stanowi zaporę przeciwko odradzaniu się imperialnych tendencji w Rosji. W samym NATO, oprócz Polski, powstała grupa państw silnie zainteresowanych przybliżeniem Ukrainy do Zachodu i stopniowym stworzeniem przesłanek jej przyszłego członkostwa w Sojuszu.

Jednoznaczność stanowiska NATO: „tak, a nie być może” dla deklarujących opcję euroatlantycką władz w Kijowie jest kłopotliwym sukcesem. Prawie połowa społeczeństwa zdecydowanie sprzeciwia się integracji Ukrainy z NATO, a antynatowskie i po części prorosyjskie siły polityczne zamierzały z krytyki tego projektu uczynić jedno z haseł kampanii przed wyborami parlamentarnymi w marcu 2006 r. Według badań (z lutego 2005 r.) jedynie 15% wypowiadało się pozytywnie, a aż 48% było przeciwko integracji⁴³. Parlament ukraiński nie zdołał ratyfikować 2 listopada 2005 r. „memorandum porozumienia” z NATO, dotyczącego korzystania z ukraińskich samolotów transportowych. Rzuca to światło na trudności, jakie napotykają prozachodnie władze Ukrainy, które pragną przyjęcia jej do Sojuszu⁴⁴. Niewątpliwie działają w tej kwestii postradzieckie stereotypy, ale ukraińskie władze zbyt mało robią, by je przełamać. Nie jest realizowany rządowy program informacyjny, a przedstawiciele władz wręcz unikają publicznej dyskusji na temat członkostwa. Stanowczo brakuje informacji o tym, czym tak naprawdę są NATO i UE. Zdaniem Walerija Czałyja, eksperta Centrum Badań Gospodarczych i Politycznych im. Razumkowa w Kijowie, istnieje potrzeba potężnej kampanii informacyjnej. Ukraiński rynek prasowy jest prześląknięty rosyjskimi środkami masowego przekazu. Zachodnie media stanowczo z nimi przegrywają⁴⁵. Według komentatorów, dopiero w końcu października 2005 r. prezydent Wiktor Juszczenko po raz pierwszy w Kijowie mówił publicznie o korzyściach z członkostwa w NATO. Wyraźnie jednak akcentował wpływ procesu integracji na transformację polityczną, ekonomiczną i społeczną Ukrainy, która to transformacja z kolei korzystnie wpłynie na proces integracji z Unią Europejską⁴⁶.

6. Rola Polski

Od momentu wstąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego Polska za priorytetową sferę swojej aktywności w ramach tej organizacji uznała udział

⁴³ A. Górski, op. cit.

⁴⁴ *Parlament ukraiński nie chce porozumienia z NATO*, „Gazeta Wyborcza”, 2.11.2005, <http://serwis.gazeta.pl/swiat/1,34180,2997407.html>.

⁴⁵ T. Serwetnyk, op. cit., s. A10.

⁴⁶ A. Górski, op. cit; R. Mickiewicz, *Krok do NATO*, „Rzeczpospolita”, 25.10.2005, s. A7.

w kreowaniu tak zwanej polityki wschodniej NATO. Politycy polscy podkreślali, że polityka Sojuszu wobec wschodnich partnerów znajduje się w centrum naszego zainteresowania, że jesteśmy za rozszerzaniem w Europie strefy stabilności i bezpieczeństwa oraz przeciw tworzeniu nowych linii podziałów (takie zapewnienia znalazły się między innymi w wystąpieniu prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Rydze w lipcu 2002 r. i w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*⁴⁷).

Potencjał Polski nie predestynuje jej do roli architekta wschodniej polityki NATO, ale pozwala wywierać na nią wpływ. Ze względu na położenie, żywotne interesy oraz doświadczenie i historyczne powiązania z regionem Europy Wschodniej powinniśmy prowadzić na tym kierunku szczególnie aktywną politykę. Wśród członków lub też państw wstępujących do Sojuszu jest kilka takich, które także są bardzo zainteresowane obszarem WNP. Do naturalnych, potencjalnych sojuszników Polski w tym zakresie można zaliczyć USA, Turcję, Rumunię, państwa bałtyckie (głównie Litwę), a więc państwa sąsiadujące z WNP.

Pozycja Polski na Wschodzie, jako członka NATO i UE, zależy od wielu czynników. Do niewątpliwych aktywów naszej polityki zagranicznej można zaliczyć to, że możemy podzielić się z państwami obszaru WNP swoim doświadczeniem. Kilkanaście lat temu Polska należała do obozu socjalistycznego i Układu Warszawskiego, a jej sektor obronny funkcjonował zgodnie z radzieckimi wzorcami. Dlatego dla wschodnich partnerów będą cenne nasze doświadczenia z zakresu reformy obronności (np. wprowadzanie zasad cywilnej kontroli nad wojskiem oraz przeprowadzanie przeglądu obronnego). Polski system standaryzacji i kodyfikacji uzbrojenia, sprzętu, procedur itp. w ramach NATO jest obecnie uważany za sprawny model przewyżczania trudności w zakresie interoperacyjności. Dla elit politycznych wielu państw obszaru WNP jesteśmy przykładem kraju, któremu udało się w sposób ewolucyjny i efektywny przeprowadzić transformację systemową. Mamy gotowe wzorce rozwiązań, którymi możemy się podzielić. Rozumiemy problemy, z którymi borykają się te państwa i choć często używamy nowych pojęć, jednak nie zapomnieliśmy jeszcze starych, tak więc nie ma między nami bariery mentalnej. Nasza polityka, oparta na propagowaniu sprawdzonych wzorców transformacji i wspólnych interesach, ma szansę być efektywna i przyczynić się tym samym do rozszerzania strefy stabilności.

Niezależnie od wyżej wymienionych trudności, należy podkreślić jednoznaczne poparcie naszego kraju dla idei dalszego rozszerzania się Sojuszu (polityka „otwartych drzwi” NATO), w tym także w kierunku wschodnim (państwa bałtyckie). Polska konsekwentnie występuje jako adwokat europejskich i euroatlantyckich aspiracji Ukrainy, mimo że nie zawsze jest to właściwie rozumiane nie tylko przez Moskwę, ale także przez innych członków NATO. Polskie służby dyplomatyczne na obszarze WNP wykonały dużą pracę informacyjną, związaną z wyjaśnieniem sprzeczności wokół zasadności przystąpienia Polski

⁴⁷ *Strategia bezpieczeństwa RP [w:] Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2001, s. 637.

do NATO (np. polskie placówki dyplomatyczne przejęły rolę punktów kontaktowych Sojuszu na Ukrainie i Białorusi)⁴⁸.

Wnioski

1. Wpływy i polityka UE i NATO sięgają coraz dalej na wschód. Działania obu aktorów sceny politycznej nie są jednak wynikiem skoordynowanej strategii politycznej, a realizowane są przede wszystkim pod naciskiem nowych członków mających w tym swoje interesy i wywierających coraz większy wpływ na kształtowanie polityki unijnej i natowskiej w *Wymiarze wschodnim*.
2. Nie można więc mówić o podziale odpowiedzialności za bezpieczeństwo *Wymiaru wschodniego*. Można natomiast mówić o podziale odpowiedzialności wynikającym z charakteru obu organizacji. Zarówno NATO jak i UE działają w sferze politycznej, ale rozdzielnie w zakresie wojskowym i ekonomicznym.
3. Zgodzić się trzeba z K. Pełczyńską-Nałęcz, że UE i NATO nie wypracowały jednolitej, kompleksowej polityki wobec sąsiadów, w szczególności zaś miejsca, jakie ma w niej zajmować strategia bezpieczeństwa wobec krajów graniczących z UE i NATO na wschodzie. Przede wszystkim nie ustalono: czy wschodni sąsiedzi powinni być traktowani odrębnie, czy też należy ich włączyć do wspólnej strategii obejmującej wszystkich sąsiadów, lub też region wschodniego sąsiedztwa? Odpowiedź na te pytania powinna stać się podstawą do zdefiniowania polityki wschodniej⁴⁹, istnieje bowiem pilna potrzeba, aby liderzy UE i NATO stworzyli czytelną jej wizję. Mniej niż możnaby z pozoru sądzić zależy to od USA, dla których – pisze prof. Timothy Garton Ash – najważniejszym miejscem na świecie nie jest już Europa, lecz – w zależności od postrzegania – Azja lub Bliski Wschód⁵⁰. Nie można bowiem zgodzić się z oświadczeniem unijnej komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benity Ferrero-Waldner, że wspólna polityka wobec Rosji polega na współpracy na czterech wspólnych obszarach: bezpieczeństwa, gospodarki, kultury i edukacji⁵¹.
4. Zastój intelektualny w myśleniu o polityce wschodniej spowodowany jest m.in.:
 - a) Brakiem odwagi polityków UE i NATO do samodzielnego myślenia i podejmowania zdecydowanych oraz odpowiedzialnych działań, co z kolei wynika z braku istotnego poparcia i zrozumienia ze strony obywateli wspólnoty.
 - b) Obawą, aby nie urazić Moskwy. Rosja nigdy do końca nie pogodziła się z suwerennością byłych republik radzieckich. Bezpośrednia interwencja

⁴⁸ Szerzej zob.: T. Krzastek, *Ukraina*, Warszawa 2002, s. 155-178.

⁴⁹ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia...*

⁵⁰ Huebner i Ash o światowym bezpieczeństwie „Gazeta Wyborcza” 5-6.11.2005, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34180,3000779.html>.

⁵¹ Komisarz Ferrero-Waldner w „Izwiestjach”: *UE ma już wspólną politykę wobec Rosji* „Gazeta Wyborcza”, 9.11.2005, s. <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34180,3007863.html>.

UE w tych państwach byłaby zatem bardzo źle widziana. Podczas szczytu UE–Rosja, który odbył się w 2005 r. w Londynie, o Białorusi w ogóle nie wspomniano, a temat Ukrainy poruszono jedynie w kontekście sąsiadującej z nią Mołdowy. Rozmowy dotyczyły głównie dostaw rosyjskich surowców energetycznych do UE i współpracy w zakresie globalnego ocieplenia klimatu⁵². Temat krajów sąsiadujących z Rosją okazał się zbyt trudny.

5. Białoruś i Ukraina sąsiadują nie tylko z Rosją, ale również z UE. Dlatego zapewnienie stabilizacji i demokracji w tych krajach powinno być równie ważne dla Rosji, jak i dla Unii. Wygląda jednak na to, że Putinowi odpowiada bardziej ich destabilizacja, a przywódcy europejscy boją się zabrać głos w tej sprawie, gdy tymczasem perspektywa, nawet odległa, przystąpienia Ukrainy i demokratycznej Białorusi do UE podtrzymuje na duchu demokratów w obu krajach.
6. Wspólnym celem UE i NATO powinno być sprecyzowanie i aktywizacja ich polityki bezpieczeństwa wobec obszaru WNP oraz dążenie do ograniczania zjawiska, jakim jest asymetryczna obecność w tej polityce Rosji. Istotne jest także większe skorelowanie poczynań na tym obszarze NATO i UE oraz polityki poszczególnych państw zachodnich, tak by nie dublowano zadań.
7. Obszar WNP jest kluczowy dla bezpieczeństwa całej Europy, dlatego powinien się znaleźć w centrum uwagi NATO i UE. Polityka wobec niego musi być zróżnicowana i długofalowa. Najważniejszym zadaniem jest praca u podstaw, dlatego w ramach NATO powinna istnieć grupa państw stale zainteresowanych tym regionem, monitorujących sytuację, koordynujących politykę wschodnią (obecnie obserwuje się zjawisko określane jako *core countries*, polegające na tym, że USA, NATO i UE oddzielnie prowadzą politykę wschodnią) i pilnujących wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań. W ramach tej grupy Polska, we własnym dobrze pojętym interesie, powinna odgrywać główną rolę.
8. Kierownictwo rosyjskie najwyraźniej nie chce uznać, iż Rosja dążąc do zwiększenia swoich wpływów w świecie nie może przetrwać jako samodzielny biegun na scenie międzynarodowej, lecz musi połączyć swe siły z Zachodem (najpewniej z Unią Europejską)⁵³.
9. Mimo zapewnień stron o postępującej i coraz ściślejszej współpracy Rosji z UE, od 2003 r. widoczna jest stagnacja. Przyczyną wydaje się być spadek „prointegracyjnej” aktywności FR (Rosja, w przeciwieństwie do wcześniejszych deklaracji, nie jest obecnie skłonna przeprowadzać reformy, która zbliżałaby ustawodawstwo FR do norm unijnych), a także wyraźnie nasilające się różnice w sferze uznawanych wartości. EPS na razie nie przyczyniła się do przełamania negatywnych tendencji w stosunkach UE–Rosja. Prze-

⁵² Zob. A. Słojewska, *Lepszy nastrój w Unii* „Rzeczpospolita” 28.10.2005, s. A 7; K. Niklewicz, *Szczyt budowania nastroju*, „Gazeta Wyborcza” 28.10.2005, s. 12.

⁵³ M. Menkiszak, *„Prozachodni zwrot” w polityce zagranicznej Rosji, wrzesień 2002*, <http://www.osw.waw.pl/pub/punkt/0210/021025.htm>.

ciwnie, unaoczniała dodatkowe sfery konfliktu między stronami. Pozycja Rosji w rzeczywistości okazała się bowiem zupełnie inna niż ta zakładana w koncepcji. W założeniu FR miała być, ewentualnie uprzywilejowanym, ale jednak adresatem koncepcji. W praktyce zaś okazała się siłą zainteresowaną minimalizowaniem postępów w realizacji celów *EPS* i starającą się forsować alternatywną wobec unijnej, kontrolowaną przez siebie, formułę integracji regionalnej⁵⁴.

10. W oficjalnej polityce Rosja zdecydowanie przewyciężyła negatywne nastawienie wobec NATO i przystąpiła do rozwijania współpracy oraz partnerstwa z Sojuszem. Kluczowe znaczenie ma tu ogólne zorientowanie kierownictwa politycznego na kooperatywne współdziałanie z państwami zachodnimi. Niemniej jednak postawy wobec NATO w łonie klasy politycznej, kół współtworzących politykę zagraniczną oraz szeroko pojętej opinii publicznej są bardziej zróżnicowane. Sceptycyzm, ostrożność i zastrzeżenia towarzyszą pozytywnym ocenom, a czasami górują nad nimi. O ile przestano widzieć NATO jako strukturę zagrażającą bezpieczeństwu Rosji, o tyle nadal powszechnie postrzega się Sojusz jako polityczne wyzwanie.
11. Realna współpraca NATO-Rosja mimo deklarowanych dobrych chęci pozostawia wiele do życzenia. Obie strony odmiennie postrzegają jej priorytety. NATO zależy na zaangażowaniu Rosji do konkretnych przedsięwzięć z dziedziny bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Z kolei Moskwa kładzie nacisk na polityczno-instytucjonalny wymiar wzajemnych relacji, które podniosłyby jej prestiż i umocniły pozycję międzynarodową. Dla Rosji bycie partnerem Sojuszu to za mało. Chcąc być kimś więcej niż specjalnym partnerem, Moskwa liczyła na udział w podejmowaniu decyzji w ważnych dla NATO sferach działalności, w tym: planowaniu i prowadzeniu operacji kryzysowych. Po stronie NATO niezmiennie akcentuje się wolę konstruktywnego zaangażowania Moskwy we współpracę na rzecz bezpieczeństwa europejskiego, po stronie rosyjskiej wskazuje się zwykle na brak rzeczywistego partnerstwa we wzajemnych stosunkach⁵⁵.
12. Optymalnym rozwiązaniem współpracy Rosja-UE wydaje się być dwutorowa polityka wobec Federacji Rosyjskiej. Z jednej strony Rosja powinna zostać włączona zarówno do *EPS*, jak i do inicjatywy regionalnej adresowanej do państw graniczących z UE od wschodu. To umożliwiłoby podejmowanie projektów dotyczących całego regionu. Dałoby także impuls do rozwoju relacji wielostronnych, zarówno w ramach regionu, jak i pomiędzy UE a poszczególnymi krajami Europy Wschodniej⁵⁶.
13. Eksperci Ośrodka Studiów Wschodnich postulują trzystopniową formułę kształtowania polityki sąsiedzkiej, a tym samym także polityki wobec państw graniczących z UE na wschodzie: (1) po pierwsze, powinna powstać całościowa koncepcja polityki wobec wszystkich sąsiadów Unii; (2) w jej ra-

⁵⁴ K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce...*

⁵⁵ A. Legucka, op. cit., 55.

⁵⁶ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska...*

mach należałoby wyodrębnić strategie zorientowane na poszczególne regiony sąsiedzkie (np. zachodnie Bałkany, wschodni sąsiedzi itp.); (3) trzeci poziom odnosiłby się już do poszczególnych krajów i koncentrował na konkretnych inicjatywach realizowanych w ramach stosunków bilateralnych (pomiędzy Brukselą a danym krajem graniczącym ze Wspólnotą)⁵⁷.

14. Sądzę, iż Polska może odegrać istotną rolę w kształtowaniu polityki wschodniej wspólnoty, ponieważ UE nie ma obecnie polityki ani wobec Białorusi, ani wobec Rosji.

Kazimierz Malak

Security of the Eastern Dimension in Politics of European Union and North Atlantic Treaty Organization

Summary

Political influence of the European Union and North Atlantic Treaty Organization reaching farther and farther to the East. This is the result of a pressure made by new members, who have more influence on the shape of Union and NATO politics in Eastern dimension. However EU as well NATO have not worked out uniform, complex politics in relation to neighbors, especially a place of security strategy in such politics towards neighbors in the East. Intellectual stagnancy we can observe in the thinking about Eastern politics is – according author – result of the lack of courage of EU and NATO politics and anxiety concerning Moscow reactions. CIS area is a key to security of all Europe, so should be in the center of attention of EU and NATO. Real cooperation NATO-Russia in spite of declared good will to leave much to be desired. Both sides differently considered priorities, NATO is interested on engagement of Russia in certain activities concerning Euro-Atlantic security. Moscow put the pressure on political-institutional dimension of the mutual relation, which could offer prestige and consolidation of her international position. Optimal politics of EU towards Russia should have two directions: from one side Russia should be included to the European Security Policy, as well to regional initiative addressed to EU border countries. It could result – according author – by impulse to construct second direction: multilateral relations in the frame of region and between EU and Eastern Europe countries. Poland can play in this process important role.

⁵⁷ K. Pelczyńska-Nałęcz, tamże.