



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 59 (163) • 9 października 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 5.20~~

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Stanowisko Federacji Rosyjskiej wobec wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (CESDP)

Ernest Wyciszekiewicz

Od początku lat dziewięćdziesiątych Federacja Rosyjska dążyła do uzyskania jak największego wpływu na kształtowanie systemu bezpieczeństwa w Europie. Rząd FR postulował między innymi wzmocnienie roli OBWE – jedynej organizacji bezpieczeństwa regionalnego, której Rosja była członkiem. Działania NATO miały zaś, zgodnie z rosyjską koncepcją, zostać uzależnione od mandatu OBWE. Koncentrowanie się Rosji na przyszłości NATO i OBWE sprawiło, że aż do 1999 r. nie wykazywała ona zainteresowania dążeniami państw Unii Europejskiej do przejęcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Europie. Trudności związane z budową wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (CFSP) umacniały w Rosji przekonanie, że Unia jeszcze długo pozostanie „politycznym karłem”. O wiele większą wagę przykładano więc do budowania relacji dwustronnych z największymi państwami członkowskimi UE: Wielką Brytanią, Niemcami i Francją.

Z czasem jednak okazało się, że plany wzmocnienia OBWE nie spotykają się z poparciem wielu jej członków. Wówczas Rosja zainteresowała się rozpoczętym w 1999 r. przez UE procesem budowy wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ustalenia Rady Europejskiej z Kolonii (czerwiec 1999 r.) i z Helsinek (grudzień 1999 r.) dotyczące instytucjonalizacji współpracy w ramach CESDP oraz wyznaczenia celów tej polityki (np. budowy zdolności operacyjnych) zostały przez prezydenta i rząd FR przyjęte przychylnie. Taka postawa była związana z rosyjskim postrzeganiem UE jako wspólnoty państw nie stanowiącej zagrożenia dla interesów bezpieczeństwa FR. Dążenie państw europejskich do zwiększenia autonomii w kwestiach bezpieczeństwa i obrony było w Rosji odczytywane jako tworzenie konkurencji wobec NATO i wyraz sprzeciwu wobec amerykańskiej dominacji. Wzrost rosyjskiego zainteresowania inicjatywami Unii nastąpił również w związku z eskalacją napięć w relacjach FR z NATO i USA, do której doszło wskutek interwencji Sojuszu w Kosowie. Rosyjska przychylność dla CESDP wynikała też z faktu, iż UE deklaruje uznanie nadrzędnej roli Rady Bezpieczeństwa ONZ w

dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, a takie stanowisko jest zbieżne z rosyjskim punktem widzenia.

Wyrazem wzmocnienia relacji FR z UE było przyjęcie przez UE w czerwcu 1999 r. *Wspólnej strategii wobec Rosji*, a następnie ogłoszenie przez rząd rosyjski w październiku tegoż roku: *Średniookresowej strategii rozwoju stosunków pomiędzy FR a UE*. Obie strony wyraziły w tych dokumentach dążenie do budowy partnerstwa strategicznego. Rosyjski dokument wymienia następujące cele partnerstwa z UE w dziedzinie bezpieczeństwa: (1) osiągnięcie zdolności do zapewnienia ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa za pomocą sił wyłącznie europejskich, bez izolowania USA i NATO, ale ograniczając ich dotychczasowy monopol w tej dziedzinie; (2) rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, która mogłaby służyć jako przeciwwaga dla „natocentryzmu w Europie”. Obustronna wola pogłębienia współpracy została potwierdzona w przyjętej na szczycie UE–FR w Paryżu (październik 2000 r.) *Wspólnej deklaracji o wzmocnieniu dialogu i współpracy w kwestiach politycznych i bezpieczeństwa w Europie*, w której zobowiązano się do wypracowania mechanizmów konsultacyjnych w sprawach bezpieczeństwa i obrony, kontroli zbrojeń i nieprolifracji broni masowego rażenia oraz współdziałania w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych (*crisis management*).

Rosyjskie postulaty dotyczące powołania mechanizmów konsultacyjnych z UE w sprawach bezpieczeństwa zostały częściowo zrealizowane w październiku 2001 r., gdy na szczycie UE–FR w Brukseli zdecydowano o ustanowieniu regularnych spotkań pomiędzy Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa a ambasadorem FR przy UE. Rząd rosyjski nie ukrywał jednak niezadowolenia z faktu, iż zaproponowane przez UE mechanizmy konsultacyjne nie odpowiadają poziomowi, jaki został ustanowiony w relacjach Unii z państwami doń przystępującymi oraz członkami NATO nie aspirującymi do członkostwa w UE. Rosji chodziło przede wszystkim o konsultacje w sprawie ewentualnego udziału jej sił w przyszłych operacjach prowadzonych przez UE, podczas gdy Unia koncentrowała się na innych zagadnieniach, m.in. walce z terroryzmem czy nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia.

Niemniej jednak z inicjatywy rządu FR doszło do rozpoczęcia rozmów w sprawie wspólnego udziału sił rosyjskich w operacjach UE. W 2001 r. rosyjskie ministerstwo obrony przedstawiło szczegółowe propozycje dotyczące współpracy, w tym w zakresie wspólnego planowania oraz zasad tworzenia wielonarodowych oddziałów. Natomiast w 2001 r. ministerstwo do spraw nadzwyczajnych opracowało koncepcję rozwiązywania sytuacji kryzysowych z wykorzystaniem środków cywilnych, która następnie została przedstawiona UE. Unia nie zgłosiła własnych propozycji, lecz potwierdziła jedynie, iż dopuszcza możliwość udziału Rosji w przyszłych operacjach prowadzonych przez UE w związku z realizacją tzw. zadań petersberskich¹. W raporcie prezydencji hiszpańskiej w zakresie rozwoju CESDP z czerwca 2002 r. stwierdzono, że w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, UE zintensyfikuje dialog z Rosją i będzie informować ją o swoich działaniach.

Rosyjskie nastawienie wobec CESDP zaczęło się zmieniać od połowy 2001 r., od kiedy to narasta w Rosji krytyka UE za jej pasywność i niechęć do pogłębienia współpracy z FR. W tym samym czasie Unia stanęła wobec problemów kluczowych dla przyszłości CESDP, a mianowicie ustalenia zasad współpracy z NATO i dostępu do zasobów Sojuszu. Podejmowanie w takiej chwili zbyt daleko idących zobowiązań wobec jakiegokolwiek państwa trzeciego, w tym Rosji, nie było w interesie UE. Rząd FR nie zaprzestał wysuwania własnych inicjatyw i w maju 2002 r. na szczycie w Brukseli przedstawił *Plan działania FR i UE w zakresie CESDP*, który spotkał się jednak z powściągliwymi reakcjami ze strony Unii.

Na zmniejszenie zainteresowania Rosji sprawą CESDP wpłynęło również powstanie koalicji antyterrorystycznej, w której Rosja zajęła ważne miejsce,

¹ Są to: operacje humanitarne i ratownicze oraz operacje pokojowe, tzn. utrzymania (*peace-keeping*) zaprowadzania (*peace-making*) i budowania (*peace-building*) pokoju.

pogłębienie współpracy FR ze Stanami Zjednoczonymi, powołanie nowej Rady NATO-Rosja czy też, ostatnio, niemożność wypracowania przez UE wspólnego stanowiska wobec kryzysu irackiego.

Proces budowy CESDP przestał być w Rosji utożsamiany z tworzeniem nowego sojuszu wojskowego. Być może zrozumiano, iż CESDP, ze względu na liczne ograniczenia, nie może stanowić konkurencji dla NATO i będzie tylko jego uzupełnieniem, dzięki przejęciu pewnych funkcji w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Ponadto, wpływ na zmianę percepcji mają też sprzeczności wewnątrz samej Unii, które ostatnio ujawniły się w związku z propozycją utworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, wysuniętą przez RFN, Francję, Belgię i Luksemburg. Powyższe czynniki, w połączeniu z poprawą relacji z NATO i USA, wpływają na zmniejszenie zainteresowania Rosji koncepcją europejskiej autonomii w dziedzinie bezpieczeństwa.

Spadek znaczenia CESDP dla Rosji jest również związany z niezaspokojeniem przez UE rosyjskich aspiracji odnośnie współdecydowania na równych prawach w kwestiach oceny sytuacji kryzysowej, wspólnego planowania i dowodzenia ewentualnymi operacjami. Unia przewiduje możliwość zaproszenia Rosji do udziału w ich przeprowadzaniu, jednak dopiero po wypracowaniu przez UE *Koncepcji prowadzenia operacji* (tzw. *Concept of Operations*). Szanse na wspólne rozwiązywanie kryzysów mogłyby się pojawić, gdyby została osiągnięta zgoda co do zakresu terytorialnego operacji pokojowych. Do tej pory Rosja odmawia wszczęcia rozmów na temat możliwości wspólnego reagowania na sytuacje kryzysowe na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw, choć jest gotowa do uczestnictwa w operacjach na Bałkanach.

Zmiana rosyjskiego nastawienia do CESDP jest również spowodowana niepowodzeniem FR w nawiązaniu ściślejszej współpracy wojskowej z UE. Znając słabości UE (m.in. w dziedzinie transportu strategicznego, wywiadu satelitarnego, łączności), rząd FR przedkładał UE liczne propozycje współpracy wojskowej, które spotykały się z ostrożnymi reakcjami państw członkowskich. Propozycja udostępnienia rosyjskiego lotnictwa strategicznego została przez UE odrzucona, gdyż zadecydowano o realizacji własnego projektu. Rząd rosyjski złożył również propozycję poszerzenia współdziałania w zakresie wywiadu satelitarnego, lecz Unia ograniczyła się jedynie do realizacji projektu o charakterze komercyjnym, polegającego na zakupie określonych danych i zdjęć. Strona rosyjska liczyła, że zacieśnienie współpracy wojskowej zapewniłoby stały dopływ środków potrzebnych dla wykorzystania potencjału rozwojowego rosyjskiej branży kosmicznej oraz modernizacji sił zbrojnych.

Paradoksalnie, spadek zainteresowania FR rozwojem CESDP, wynikający z lepszego rozumienia jej celów, może korzystnie wpłynąć na przyszłość wzajemnej współpracy w tej dziedzinie. Błędna ocena CESDP wynikała z chęci instrumentalnego wykorzystania europejskich dążeń dla osiągnięcia przez Rosję własnych celów: osłabienia amerykańskiej dominacji, ograniczenia roli NATO, zwiększenia znaczenia ONZ. Poziom rosyjskiego zainteresowania CESDP odzwierciedla obecnie rzeczywiste znaczenie tej polityki UE dla bezpieczeństwa w Europie.

OGŁOSZENIA

Publikowali w „The Polish Foreign Affairs Digest”
vol. 1, no. 1 (1), 2001-vol. 3, no. 2(7)

Krzysztof Bałon, Władysław Bartoszewski, Bogumiła Berdychowska, Danuta Berlińska, Agata Bielik-Robson, Joseph E. Bigio, Włodzimierz Borodziej, Jerzy Buzek, Andrzej Bylicki, Marek Cichocki, Włodzimierz Cimoszewicz, Krzysztof Czabański, Władysław Czapliński, Sławomir Dębski, Michał Dobroczyński, Artur Domosławski, Stanisław Dubisz, Adam Eberhardt, Mateusz Fałkowski, Józef Fiszer, Roland Freudenstein, Bronisław Geremek, Waldemar Gontarski, Beata Górka-Winter, Robert Grzeszczak, Nikolas K. Gvosdev, Jerzy Holzer, Tadeusz Iwiński, Zbigniew Jaworowski, Kazimierz Jósowski, Aleksander Kaczorowski, Ryszard Kapuściński, Leszek Kasprzyk, Jerzy Kleer, Jerzy Kłoczowski, Ksawery Knotz OFM Cap, Agnieszka Kołakowska, Paweł Kosiński, Eugeniusz Kośmicki, Jacek Kotus, Zdzisław Krasnodębski, Anna Krasnowolska, Józef Krukowski, Roman Kuźniar, Roman Kwiecień, Jerzy M. Langer, Česlovas Laurinavičius, Dorota Lepianka, Małgorzata Ławrowska, Maciej Łętowski, Tomasz Łubieński, Krzysztof Malinowski, Wojciech Maziarski, Tadeusz Mazowiecki, Mary McAleese, Adam Michnik, Czesław Miłosz, Krzysztof Miszczak, Zdzisław Najder, Ewa Nowińska-Łażniewska, Andrzej Olechowski, Józef Oleksy, Tadeusz Andrzej Olszański, Marek Pernal, Krystian Piątkowski, Antoni Podolski, Jerzy Pomianowski, Edyta Posel-Częścik, Lord Robertson of Port Ellen, Christoph-Benedikt Scheffel, Bartłomiej Sienkiewicz, Dariusz Skórczewski, Sławomir Sowiński, Jerzy Stańczyk, Ryszard Stemplowski, Michał Strąk, Aleksander Surdej, Janusz Symonides, Krzysztof Szczerski, Adam Szostkiewicz, Piotr Sztompka, Marek Tałasiewicz, Henning Tewes, Krzysztof-Teodor Toeplitz, Jan Tombiński, Dominique de Villepin, Piotr Wandycz, Michał Wawrzonek, Bronisław Wildstein, Rafał Wiśniewski, Andrzej Wojtyna, Jan Woroniecki, Kazimierz Wóycicki, Radosław Zenderowski, Ryszard Zięba

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa, Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*