

Polityka bezpieczeństwa w Europie Wschodniej: wyzwania dla UE

Popularna ostatnio teza o zwrocie UE na Południe jest uproszczeniem i należy do niej podchodzić spokojnie. Tymczasem co najmniej od 2010 r. rzeczywiście następuje przenoszenie ciężaru zainteresowania i zaangażowania UE na kontynent afrykański. Widać to szczególnie w sferze bezpieczeństwa. Do rozpoczętych wcześniej operacji cywilnych w Demokratycznej Republice Konga i wojskowych w Rogu Afryki doszły kolejne. W 2012 r. uruchomiono aż trzy nowe cywilne operacje na kontynencie afrykańskim: w regionie Sahelu (EUCAP Sahel Niger – pomoc w walce z terroryzmem), w Rogu Afryki (EUCAP Nestor – koordynowanie dotychczasowych wysiłków UE w regionie) oraz w Sudanie Południowym (zapewnienie bezpieczeństwa na lotnisku w Dżubie). Ponadto obecnie toczy się ożywiona debata dotycząca uruchomienia misji wojskowo-cywilnej UE w Mali, na rozpoczęciu której zależy w szczególności Francji.

Pomimo porównywalnej, o ile nie większej, skali problemów w sferze bezpieczeństwa w Europie Wschodniej, w tym samym okresie nie została tam uruchomiona ani jedna misja unijna. Ponadto skład osobowy najważniejszej operacji Unii w regionie, misji obserwacyjnej EUMM w Gruzji, co roku maleje. Jeśli dodać do tego zarówno opinie niektórych wyższych urzędników unijnych – także tych działających w regionie – w myśl których obszar ten powinien być strefą szczególnej odpowiedzialności Rosji, jak i pomysły zmierzające do prowadzenia przez UE polityki „tajwanizacji” wobec Abchazji, Osetii Południowej czy Naddniestrza, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia z negatywnym trendem.

Nr 105 / 2012
26'11'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:

**Dominik P. Jankowski,
Paweł Świeżak**

Redakcja:

Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Tym bardziej że Europa Wschodnia jest nieobecna w agendzie unijnej polityki rozszerzeniowej, która – o ile będzie kontynuowana – to co najwyżej na kierunku bałkańskim czy państw EFTA.

Dlaczego UE?

Dlaczego to właśnie UE ma brać na swoje barki wyzwania z zakresu bezpieczeństwa w Europie Wschodniej? Najprostsza odpowiedź jest taka, że nie widać innych kandydatów do odegrania tej roli. Wycofanie misji OBWE i ONZ z Kaukazu Południowego w następstwie wojny 2008 r. jest tylko jednym z czynników, które przyczyniają się do wzrostu deficytu bezpieczeństwa w regionie. Unia – we własnym interesie – powinna się z nim zmierzyć. Sytuację Europy Wschodniej kształtuje co najmniej sześć zjawisk.

Po pierwsze, niepewność ekonomiczna i wciąż odczuwalne skutki załamania gospodarczego z lat 2008-2009 oraz obawa przed nową falą kryzysu. Po drugie, ogólny spadek znaczenia regionu na geopolitycznej mapie świata wynikający m.in. z koncentracji społeczności międzynarodowej na wyzwaniach na obszarze Szerokiego Bliskiego Wschodu oraz z „resetu” stosunków USA-Rosja. Po trzecie, wzrost asertywności w polityce Rosji i wystąpienie przez Moskwę z nowymi projektami integracyjnymi w sferze gospodarczej i politycznej – Wspólną Przestrzenią Gospodarczą i Euroazjatycką Unią Gospodarczą. Po czwarte, rewitalizacja animowanej przez Rosję regionalnej współpracy wojskowej zarówno wielostronnej (Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym), jak i w formatach bilateralnych (m.in. poprzez przedłużenie do połowy wieku stacjonowania baz w Armenii i na Ukrainie, dynamiczną rozbudowę baz na terytorium gruzińskim oraz niewykluczone inwestycje tego samego rodzaju na Białorusi). Po piąte, utrzymujące się w części państw ostre podziały wewnętrzne oraz narastające tendencje do autorytarnej konsolidacji władzy. I po szóste, specyficzna polityka zagraniczna lokalnych elit politycznych, które często odwołują się do mało czytelnych haseł typu „wielowektorowość” czy „pozablokowość”.

Niespełnione nadzieje

UE nie była dotąd w stanie wykorzystać posiadanego potencjału politycznego, militarnego i ekonomicznego do odegrania znaczącej roli wobec wyzwań dla bezpieczeństwa Europy Wschodniej. W odniesieniu do tego regionu szczególnie jaskrawo zaznaczył się brak spójności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Poszczególni aktorzy europejscy odmiennie postrzegają miejsce i wagę Rosji oraz



państw Partnerstwa Wschodniego, a także znaczenie rozwijanych subpolityk, np. adresowanych do regionu czarnomorskiego czy naddunajskiego. Sprawy nie ułatwia wielość narzędzi stosowanych przez Europę w stosunkach zewnętrznych – tj. programów bilateralnych, projektów w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego, misji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) – i ich niedostateczna koordynacja. Zaangażowanie UE w politykę bezpieczeństwa Europy Wschodniej ma charakter reaktywny, będąc odpowiedzią ad hoc na pojawiające się kryzysy, podczas gdy szwankują zdolności planistyczne, zdolność do przewidywania i kreowania biegu wydarzeń. Wynikają stąd błędy popełniane na wczesnym etapie podejmowanych na Wschodzie działań. Przykładowo misjom rozwijanym w ramach WPBiO, mającym z natury rzeczy charakter „gaszenia pożarów” – a więc krótkoterminowy – wyznaczano mandaty zawierające cele doprowadzenia do zmian strukturalnych, które, jak wiadomo, mają z natury charakter długofalowy.

Sukcesy UE

Niemniej Unia ma na swoim koncie przykłady udanych działań i skutecznych interwencji w delikatnych, kryzysowych sytuacjach, czego dobrym przykładem była mediacja prezydencji francuskiej wsparta działaniami Polski i państw bałtyckich, która doprowadziła do przerwania wojny rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r. Na pozytywną ocenę zasługują także trzy misje w ramach WPBiO uruchomione dotąd w Europie Wschodniej, a konkretnie EUJUST Themis (zrealizowana w 2004 r. w Gruzji i ukierunkowana na wsparcie reform gruzińskiego systemu sprawiedliwości, zaś politycznie będąca reakcją UE na „rewolucję róż”), EUBAM (od 2005 r. wspierająca funkcjonowanie granicy ukraińsko-mołdawskiej, choć nie mająca decydującego wpływu na perspektywę rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego) i w końcu od 2008 r. EUMM w Gruzji. W szczególności ta ostatnia, pomimo ograniczeń (problem z wypełnieniem mandatu z uwagi na brak zgody Rosji na dostęp do terytoriów Abchazji i Osetii Południowej), doprowadziła do obniżenia napięcia między zwaśnionymi stronami, w szczególności w ramach mechanizmu zapobiegania i odpowiadania na incydenty.

Do aktywów po stronie UE można także zaliczyć wyznaczenie specjalnych wysłanników zajmujących się kryzysami we wschodnim sąsiedztwie: w 2003 r. do spraw Kaukazu Południowego, w 2008 r. ds. kryzysu w Gruzji (w 2011 r. zastąpionych przez wysłannika ds. Kaukazu Południowego i kryzysu w Gruzji), w 2005 r. – ds. kryzysu w Mołdawii; mandat tego ostatniego wygasł w lutym 2011 r. i nie został odnowiony, zaś jego rolę przejęli szefowie przedstawicielstw UE na Ukrainie i w



Mołdawii. Obecność specjalnych wysłanników pozwoliła Unii na wpływanie na bieg wydarzeń oraz ułatwiła koordynowanie polityki europejskiej w zapalnych regionach.

Elementem, którego wpływ w długim okresie może okazać się decydujący dla sukcesów starań UE o trwałą stabilizację wschodniego sąsiedztwa, jest wspieranie reform strukturalnych w państwach regionu za pomocą rozbudowywanego – mimo kryzysu – instrumentarium Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Unia zadeklarowała także skierowanie większej uwagi na programy przyczyniające się do stabilizacji we wschodnim sąsiedztwie. Z konkretnych można tu wymienić prace nad objęciem państw Partnerstwa Wschodniego programami szkoleniowymi w ramach Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony oraz plany zaangażowania się UE w opracowanie kompleksowych programów reform sektorów bezpieczeństwa zainteresowanych tym państw Europy Wschodniej.

Rekomendacje

Inteligentna polityka UE wobec Europy Wschodniej powinna opierać się zarówno na trafnym odczytaniu faktów i zależności między nimi, jak i zrozumieniu psychologii innych podmiotów, ale zwłaszcza – na rozumieniu własnych interesów. W tym kontekście uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w szeroko pojętej sferze bezpieczeństwa polityka Unii powinna opierać się na czterech podstawowych wytycznych:

- Po pierwsze, potrzebne jest wyjście poza utarte myślowe schematy. Zarówno teza o całkowitej nieskuteczności działań UE w Europie Wschodniej, jak i twierdzenie o małym znaczeniu tego obszaru dla Unii, są nieprawdziwe. Z tego powinny zdawać sobie sprawę europejskie elity, projektując przyszłe inicjatywy w Europie Wschodniej.
- Po drugie, więcej koordynacji; wskazane jest łączenie posiadanych przez UE narzędzi w polityce bezpieczeństwa – takich jak misje WPBiO, środki dyplomatyczne, sankcje czy środki budowy zaufania – z instrumentami umożliwiającymi wywieranie „miękkiego” wpływu na region (obecnie służą temu przede wszystkim negocjacje umów stowarzyszeniowych i porozumień o pogłębionych i całościowych strefach wolnego handlu, które w założeniu mają m.in. przyczyniać się do sformułowania i przyspieszenia agendy reform w państwach wschodnioeuropejskich, tym samym stabilizując je). Wartość dodaną i integrującą może wnieść także Partnerstwo Wschodnie – nie tylko poprzez przyszły rozwój programów ukierunkowanych na sferę bezpieczeństwa, ale i poprzez stworzenie platformy dialogu wielostronnego, co jest istotne wobec niskiego poziomu współpracy regionalnej w Europie Wschodniej.



- Po trzecie, fundamentem działań UE winno być poruszanie się w korytarzu wyznaczonym z jednej strony przez politykę konsekwentnego nieuznawania parapaństwowych tworów, które powstały z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego, a z drugiej – przez przyjęcie zasady przeciwdziałania ich całkowitej międzynarodowej izolacji. Do rozważenia jest stosowanie narzędzi „miękkich”, służących obniżeniu napięcia w strefach konfliktów. Wymienić tu należy ułatwianie współpracy lokalnej i regionalnej, wspieranie rozwoju społeczeństw obywatelskich oraz kontaktów społeczności zamieszkujących po przeciwnych stronach „linii rozgraniczenia”, angażowanie lokalnych elit w wielostronne projekty o „neutralnym” charakterze (np. naukowe, dziennikarskie) czy ograniczona współpraca gospodarcza. Te formy współpracy, podejmowane w porozumieniu z Tbilisi, Kiszyniowem, Erewaniem i Baku, a także z Kijowem, mogłyby stworzyć korzystny grunt pod najtrudniejsze rozmowy – na temat ostatecznego politycznego statusu „parapaństw” funkcjonujących w regionie.
- Po czwarte wreszcie, atutem UE jest możliwość występowania w roli „uczciwego maklera”, neutralnego podmiotu, niezaangażowanego bezpośrednio po żadnej ze stron toczących się konfliktów. To ważne, bo modele stabilności regionalnej przedstawione np. przez Ankarę i Moskwęⁱ okazały się pod tym względem nie do zaakceptowania dla wszystkich państw Europy Wschodniej. Najbardziej atrakcyjny pozostaje zatem model unijny, zakładający rozprzestrzenianie na Wschód ekonomicznych i politycznych standardów obowiązujących w UE.

ⁱ Rosja i Turcja w latach 2008-2009 przedstawiły swoje własne „agendy” co do ułożenia relacji w regionie: turecka idea „platformy stabilności i współpracy” odnosząca się do Kaukazu Południowego, zmierzająca do stworzenia „duopolu” turecko-rosyjskiego w regionie; rosyjska „strefa uprzywilejowanych interesów” dotycząca całego obszaru postradzieckiego.

Dominik P. Jankowski jest analitykiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego i doktorantem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W 2012 r. został członkiem Young Atlanticist NATO Working Group przy Atlantic Council oraz stypendystą German Marshall Fund (Marshall Memorial Fellowship).

Paweł Świeżak jest analitykiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Artykuł nie jest oficjalnym stanowiskiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wyraża on jedynie prywatne poglądy autorów.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

