



STRATEGICZNA KONTYNUACJA, TAKTYCZNA ZMIANA

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO ROSJI

Marek Menkiszak

NUMER 76
WARSZAWA
PAŹDZIERNIK 2019

STRATEGICZNA KONTYNUACJA, TAKTYCZNA ZMIANA

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO ROSJI

Marek Menkiszak



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpi**a

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna
Adam Eberhardt

Redakcja
Anna Łabuszewska

Współpraca
Szymon Sztyk, Tomasz Strzelczyk

Opracowanie graficzne
PARA-BUCH

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
horsemen/Shutterstock.com

Mapy i diagram
Urszula Gumińska-Kurek

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel.: /+48/ 22 525 80 00

Faks: /+48/ 22 525 80 40

www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-41-8

Spis treści

TEZY /5

WSTĘP /9

I. CZY ROSJA POSIADA STRATEGIĘ? /11

1. Strategiczna kontrola nad obszarem postradzieckim (z czasowym wyłączeniem państw bałtyckich) /12
2. Stworzenie buforowej strefy bezpieczeństwa w Europie Środkowej /21
3. Wpływy i obecność w Europie: jak najmniej USA, jak najwięcej Rosji /32
4. Polityka Rosji: ciągłość czy zmiana? /42

II. BILANS ROSYJSKIEJ POLITYKI I JEJ PERSPEKTYWY /49

TEZY

Rozpad struktur bloku radzieckiego (Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego), a następnie samego Związku Radzieckiego w latach 1989–1991 był geopolitycznym trzęsieniem ziemi w Europie. Główny polityczny i prawny spadkobierca ZSRR – Federacja Rosyjska – stanął przed zadaniem określenia swojego miejsca w kształtującym się ładzie europejskim, w tym w sferze bezpieczeństwa.

Nowa Rosja, która odziedziczyła po ZSRR członkostwo w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) i nowo powstałej Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy (NACC), deklarowała przywiązanie do europejskich, demokratycznych wartości, sygnalizując gotowość do ścisłej współpracy, a w perspektywie nawet członkostwa w europejskich i euroatlantyckich strukturach bezpieczeństwa (w tym NATO), stworzonych w okresie zimnej wojny w opozycji do ZSRR.

Rosja przejęła jednak po ZSRR również elementy kultury strategicznej, koncepcje polityczne oraz znaczną część kadr o ukształtowanym światopoglądzie. To zaś oznaczało, że zarówno wola, jak i zdolność kierownictwa państwowego Federacji Rosyjskiej do zrealizowania powyższych deklaracji stała pod dużym znakiem zapytania. Rosja, mimo że w wyniku kryzysu gospodarczego i procesów dezintegracyjnych okazała się znacznie słabsza od ZSRR z lat 70. i 80., nie wyrzekła się mocarstwowego statusu i związanej z tym idei – pojmowanej maksymalistycznie – politycznej suwerenności (także od Zachodu). Elity władzy Federacji Rosyjskiej (jak wcześniej ostatni przywódca ZSRR Michaił Gorbaczow i jego współpracownicy) pragnęły stworzyć w Europie nową architekturę bezpieczeństwa. Konsekwencją jej budowy wedle pomysłów Moskwy byłaby marginalizacja lub rozwiązanie istniejących dotąd zachodnich struktur bezpieczeństwa (zwłaszcza NATO) oraz ograniczenie obecności i wpływów USA w Europie, a przede wszystkim – zapewnienie Moskwie faktycznego prawa

weta w procesach decyzyjnych dotyczących bezpieczeństwa europejskiego. Rosja nie chciała bowiem także porzucić woli posiadania strefy wpływów na obszarze postradzieckim (z czasowym wyłączeniem państw bałtyckich) i była gotowa używać w tym celu siły zbrojnej, jak również podsycać i wykorzystywać konflikty polityczno-etniczne na tym obszarze. Podjęła także kampanię polityczną przeciwko dążeniu państw Europy Środkowej, byłych (nie dobrowolnych) uczestników bloku radzieckiego, do członkostwa w NATO, próbując stworzyć w tym regionie mniej lub bardziej formalną strefę buforową.

Niezależnie od różnych podejmowanych przez Moskwę inicjatyw zasadnicze cele rosyjskiej polityki bezpieczeństwa europejskiego pozostały niezmiennie: strategiczna kontrola nad obszarem postradzieckim, istnienie strefy buforowej bezpieczeństwa w Europie Środkowej oraz przekształcenie istniejącego, opartego na NATO, systemu bezpieczeństwa w Europie w sposób maksymalizujący wpływy Rosji (polityczne i w sferze bezpieczeństwa) i minimalizujący wpływy USA.

Zmianie i dywersyfikacji uległy natomiast sposoby i rozwiązania instytucjonalne, za pomocą których Moskwa próbowała osiągnąć powyższe cele: bądź to przez oparcie bezpieczeństwa europejskiego na OBWE (dominujące w jej polityce w latach 90.), bądź w ramach specjalnego partnerstwa z NATO (głównie w pierwszej dekadzie XXI wieku), bądź poprzez próby wykorzystania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony do zacieśnienia współpracy w sferze bezpieczeństwa z UE.

Jednocześnie, w miarę upływu lat i po kolejnych porażkach rosyjskiej polityki zagranicznej, można było zauważyć stopniowe redukowanie ambicji Kremla. Podejmując kampanię przeciwko rozszerzeniu NATO na wschód, Moskwa początkowo koncentrowała swoje starania na państwach Grupy Wyszehradzkiej, następnie na państwach bałtyckich, a wreszcie – wraz z postępami procesu rozszerzenia – na Ukrainie i Gruzji. Pierwotnie strefa bu-

forowa bezpieczeństwa w Europie Środkowej miała oddzielać obszar NATO i Rosji (i innych państw WNP), gdy jednak okazało się to niemożliwe, miała zostać stworzona wewnątrz NATO, na jego wschodniej flance.

Z dzisiejszej perspektywy można stwierdzić, iż żaden ze strategicznych celów polityki bezpieczeństwa europejskiego Rosji nie został osiągnięty. Mimo że stworzyła ona kontrolowane przez siebie struktury gospodarcze, polityczne i bezpieczeństwa na obszarze postradzieckim, ich zasięg, skuteczność oraz skala rzeczywistej kontroli nad polityką państw członkowskich jest daleka od rosyjskich oczekiwań. Wprawdzie Akt Stanowiący NATO–Rosja, nakładający niedoprecyzowane ograniczenia na rozmieszczanie sił sojuszniczych na wschodniej flance Sojuszu, choć politycznie martwy, formalnie nadal jest przestrzegany przez NATO, jednak systematyczne wzmacnianie sojuszniczej (i bilateralnie amerykańskiej) obecności wojskowej na wschodniej flance – formalnie w ramach tzw. stałej rotacji – podważa ideę strefy buforowej. Rosji, mimo powracających co jakiś czas dyskusji, nie udało się także stworzyć żadnego, alternatywnego wobec dotychczasowego, systemu bezpieczeństwa europejskiego, w szczególności dającego Moskwie prawo weta.

Co więcej, prowadzona od lat 2006–2007 z inicjatywy prezydenta Władimira Putina agresywna i rewizjonistyczna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa doprowadziła do kryzysu w stosunkach z Zachodem, pod niektórymi względami poważniejszego nawet niż w okresie zimnej wojny. Na ten stan złożyły się m.in.: faktyczne wyjście Rosji z reżimu kontroli broni konwencjonalnych (CFE); osłabianie przez Rosję systemu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie (blokowanie dalszej adaptacji Dokumentu Wiedeńskiego i przypadki naruszania Traktatu o otwartych przestworzach); sprowokowana przez Rosję, za sprawą naruszania traktatu INF, erozja systemu kontroli broni nuklearnych, a przede wszystkim dokonywane przez nią akty agresji zbrojnej na obszarze Europy (w 2008 r. przeciwko Gruzji,

w 2014 r. przeciwko Ukrainie), powiązane z faktycznymi aneksjami terytorialnymi, oraz liczne prowokacje wojskowe i działania „hybrydowe” przeciwko członkom NATO i państwom pozablokowym (Szwecji i Finlandii).

Obecnie Rosja stoi przed wyborem: czy powinna utrzymać dotychczasowy konfrontacyjny kurs swojej polityki bezpieczeństwa w Europie lub nawet go zaostrzyć, narażając się na ryzyko wzrostu kosztów politycznych, gospodarczych i w sferze bezpieczeństwa, czy też szukać odprężenia z Zachodem, być może kosztem pewnych ustępstw (w tym w ramach procesu mińskiego dotyczącego konfliktu z Ukrainą w Donbasie) i poprzez powrót do przestrzegania przynajmniej niektórych porozumień dotyczących bezpieczeństwa europejskiego.

Na decyzje Moskwy będzie wpływać szereg czynników. Wśród nich najistotniejsze wydają się te związane z sytuacją wewnętrzną w Rosji, ewentualnymi zmianami kadrowymi w jej władzach oraz ewolucją postrzegania i rozumienia sytuacji międzynarodowej i regionalnej przez rosyjskie władze. Bez zasadniczych zmian w powyższych sferach nie wydaje się możliwe, aby obecna agresywna polityka Rosji uległa wyraźnej zmianie.

WSTĘP

Rok 1989 zapoczątkował krótki, ale intensywny okres głębokich zmian geopolitycznych we wschodniej części Europy. Jednoczesne osłabienie i liberalizacja reżimu komunistycznego w ZSRR pod przywództwem Michaiła Gorbaczowa, stopniowe ograniczanie wsparcia gospodarczego i politycznego, ale też kontroli Moskwy nad państwami bloku radzieckiego oraz wewnętrzne kryzysy polityczne w tych państwach doprowadziły do szybkiego upadku rządów komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej. W ciągu dwóch lat zostały rozwiązane struktury wojskowe, gospodarcze i polityczne bloku radzieckiego¹, wreszcie w grudniu 1991 r. przestał istnieć sam Związek Radziecki, na miejscu którego powstało 15 nowych niepodległych państw. Głównym sukcesorem ZSRR stała się Federacja Rosyjska, która, choć poważnie osłabiona, odziedziczyła dużą część potencjału radzieckiego imperium i na nowo musiała zdefiniować swoje interesy w kształtującym się postzimnowojennym łańdźcu europejskim i globalnym.

W latach dziewięćdziesiątych, w okresie rządów prezydenta Borysa Jelcyna, targana wewnętrznymi kryzysami i uczestnicząca w konfliktach na obszarze postradzieckim Rosja usiłowała znaleźć *modus vivendi* z państwami i strukturami zachodnimi i ukształtować odpowiadający jej nowy model architektury bezpieczeństwa europejskiego. Z kolei w latach dwutysięcznych, po przejęciu władzy przez Władimira Putina, zaostrzał się stopniowo autorytarny kurs polityki wewnętrznej i coraz bardziej asertywny kurs polityki zagranicznej Rosji. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku narastał konflikt z Zachodem, a wzmocniona dzięki surowcowej koniunkturze Moskwa coraz częściej i chętniej zaczęła używać siły zbrojnej jako instrumentu swojej polityki. Rosyjska agre-

¹ W czerwcu 1991 r. doszło do samorozwiązania Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG, struktury integracji gospodarczej bloku radzieckiego). W lutym 1991 r. państwa członkowskie Układu Warszawskiego (istniejącego od 1955 r., stworzonego przez ZSRR bloku wojskowego) zdecydowały o rozwiązaniu jego struktur wojskowych, a w lipcu 1991 r. – o jego całkowitym rozwiązaniu.

sja na Ukrainę oraz okupacja Krymu i części Donbasu wywołały trwający do dziś, najpoważniejszy od zakończenia zimnej wojny kryzys w stosunkach Rosji z Zachodem.

W trzydziestą rocznicę dramatycznych wydarzeń 1989 r., które odmieniły Europę, warto zastanowić się nad bilansem tego okresu, także w zakresie rosyjskiej polityki bezpieczeństwa europejskiego, i zadać sobie pytania:

- Jakie były i są strategiczne cele Rosji w tej sferze?
- Czy i na ile zmieniała się polityka rosyjska?
- Co udało się Rosji osiągnąć?
- Jakiej polityki w sferze bezpieczeństwa europejskiego możemy się po Rosji spodziewać?

Niniejszy tekst jest skromną próbą odpowiedzi na tak postawione pytania i głosem w dyskusji na temat rosyjskiej polityki, która stanowi poważne wyzwanie dla Europy, w tym dla Polski.

I. CZY ROSJA POSIADA STRATEGIĘ?

W dyskusjach na temat polityki Rosji, także w sferze bezpieczeństwa, pojawia się często pytanie: czy współczesna Rosja posiada strategię polityczną oraz precyzyjny, kompleksowy plan jej realizacji, czy też jej polityka jest reaktywna i oportunistyczna, opiera się na zmiennej taktyce, by osiągnąć to, co w danej chwili wydaje się możliwe?²

Wydaje się, że prawda tkwi pośrodku: wąska grupa rządząca skupiona wokół prezydenta Władimira Putina, która kieruje się przede wszystkim swoim osobistym interesem, prawdopodobnie nie posiada długofalowego, a zarazem szczegółowego planu osiągania celów politycznych, w tym w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Ma jednak wizję optymalnego stanu rzeczy, do którego należy dążyć i z którego wynikają ogólne cele strategiczne, ma wizję opartą na specyficznej percepcji świata i kulturze strategicznej. Realizacji tych celów podporządkowana jest elastyczna taktyka. Rosyjska elita polityczna, reagując na zmieniające się okoliczności i wykorzystując scentralizowany, autorytarny model zarządzania, umożliwiając szybkie podejmowanie lub zmiany decyzji bez konieczności uwzględniania stanowiska innych środowisk politycznych lub opinii publicznej, jest w stanie sprawnie wykorzystywać nadarzające się okazje i tzw. okna możliwości.

Zarazem autorytarny charakter państwa, personalny skład grupy rządzącej, zdominowanej przez byłych funkcjonariuszy służb specjalnych³, oraz ograniczenia debaty publicznej, również w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, często prowadzą

² Na ten temat przykładowo zob. A. Monaghan, *Putin's Russia: shaping a 'grand strategy'?*, „International Affairs”, Vol. 89, Issue 5, wrzesień 2013; A. Kolesnikov, *The Russian Regime in 2015: All Tactics, No Strategy*, Carnegie Moscow Center, 9.09.2015; P.B. Doran, D.N. Jensen, *Putin's Strategy of Chaos*, „The American Interest”, 1.03.2018; M. Kofmann, *Raiding and International Brigandy. Russia's Strategy for Great Power Competition*, „War on the Rocks”, 14.06.2018.

³ Szerzej zob. *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018–2024)* [Seria „Raport OSW”], Warszawa 2018.

do błędnych ocen, porażek, a w konsekwencji – do skutków wręcz odwrotnych do zamierzonych. Szczególnie wyraźnie jest to dostrzegalne w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa europejskiego.

Jak zatem można określić strategiczne cele Rosji w jej polityce bezpieczeństwa europejskiego? Analizując niemal 30 lat rosyjskiej polityki w tej dziedzinie, można wyodrębnić cztery takie ogólne cele o charakterze geopolitycznym i geostrategicznym:

1. Strategiczna kontrola nad obszarem postradzieckim (z czasowym wyłączeniem państw bałtyckich)
2. Stworzenie buforowej strefy bezpieczeństwa w Europie Środkowej
3. Minimalizacja wpływów i obecności USA w Europie
4. Maksymalizacja wpływów Rosji w Europie

Powyższe cele są wzajemnie powiązane, zwłaszcza dwa ostatnie można uznać za „sprzężone”. Jak zatem należy rozumieć te cele i co świadczy o tym, że rosyjska elita rządząca dąży do ich realizacji?

1. Strategiczna kontrola nad obszarem postradzieckim (z czasowym wyłączeniem państw bałtyckich)

Cel ten należy rozumieć jako dążenie Rosji do wpływu na politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i wewnętrzną większości państw poradzieckich (w tym zwłaszcza Białorusi, Ukrainy i Kazachstanu, postrzeganych w Moskwie jako kluczowe); Rosja nadawała im kierunek zgodny z definiowanymi przez Moskwę interesami. Oznacza to w szczególności, że państwa te nie mogłyby wchodzić w sojusze polityczno-wojskowe i gospodarcze porozumienia integracyjne uznawane przez Rosję za wrogie lub konkurencyjne (przede wszystkim w struktury tworzone przez Zachód) ani też rozwijać bliskiej dwustronnej współpracy, szczególnie w sferze

bezpieczeństwa, z czołowymi państwami zachodnimi (zwłaszcza z USA). Zarazem miałyby one uczestniczyć w podobnych strukturach kontrolowanych przez Moskwę i prowadzić politykę jak najściślejszej przyjaznej współpracy z Rosją⁴. Cele te zostały wymienione wprost w przyjętej we wrześniu 1995 r. „Strategii Rosji wobec państw członkowskich Wspólnoty Niepodległych Państw”: kraje członkowskie WNP powinny zostać zobowiązane do powstrzymania się od udziału w nieprzyjaznych⁵ sojuszach i blokach, cały zaś obszar WNP uznano za „strefę interesów Rosji”⁶.

W ostatnich latach istnienia ZSRR gospodarcza, a następnie polityczna liberalizacja zapoczątkowana przez ówczesnego sekretarza generalnego KC KPZR (a od 1990 r. także prezydenta ZSRR) Mi-

⁴ Takie podejście Rosji ilustrują m.in. rosyjskie definicje dobrosąsiedztwa. Jedna z nich użyta została w 1992 r. przez ówczesnego przewodniczącego komisji spraw zagranicznych rosyjskiego parlamentu Władimira Łukina: „Demokratyczna Rosja nie boi się suwerenności i niepodległości swoich nowych sąsiadów (...). Nie ma ona zamiaru narzucać im swojego systemu rządów lub jakoś inaczej mieszać się do ich spraw wewnętrznych. Jednak ma ona prawo oczekiwać od nich bezwarunkowego poszanowania ludzkich i obywatelskich praw znajdujących się tam ludności rosyjskojęzycznej (...). Ma ona także prawo oczekiwać od nich powstrzymania się od wrogich wobec Rosji działań i niedopuszczenia na swoim terytorium do zagrażającej bezpieczeństwu Rosji aktywności państw trzecich i gotowa jest ze swej strony okazywać swoim sąsiadom wszelką pomoc w ochronie ich własnego bezpieczeństwa, tak w formie dwustronnej, jak i wielostronnej”. Wypowiedź W. Łukina na seminarium nt. polityki zagranicznej Rosji wobec „bliskiej zagranicy, Moskwa, 6.10.1992, *Внешннеполитическая стратегия России в „ближнем” зарубежье*, „Дипломатический Вестник”, nr 21-22, listopad 1992. Do analogicznego podejścia nawiązał minister spraw zagranicznych FR Siergiej Ławrow w wystąpieniu w rosyjskiej Dumie Państwowej w listopadzie 2014 r.: „Każde państwo ma suwerenne prawo wybierać sobie partnerów gospodarczych, pod warunkiem że to nie narusza uprawnionych interesów jego sąsiadów”. Zob. *Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в рамках «правительственного часа» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации*, 19.11.2014.

⁵ W domyśle: wobec Rosji.

⁶ *Стратегический курс России с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. № 940*. Choć pojęcie „nieprzyjaznych sojuszy i bloków” nie zostało zdefiniowane, to z kontekstu ówczesnej rosyjskiej retoryki politycznej można było jasno wywnioskować, iż chodzi przede wszystkim o USA i NATO.

chała Gorbaczowa odblokowała liczne, zamrożone dotąd napięcia i konflikty w tym państwie na szczeblu wewnątrz- i międzyrepublikańskim. Zdecydowana większość republik domagała się przy tym coraz większej niezależności od moskiewskiego centrum. Proces ten przybrał stopniowo postać „parady suwerenności”: kolejne republiki uchwały deklaracje suwerenności, a niektóre (jak państwa bałtyckie i Gruzja) – nawet deklaracje niepodległości.

Reakcja władz ZSRR była chaotyczna i składał się na nią cały wachlarz działań: od użycia siły (jak na Litwie i Łotwie, w Gruzji i Azerbejdżanie) po negocjacje. Najbardziej dalekosiężną inicjatywą była podjęta przez Gorbaczowa i jego współpracowników próba przyjęcia nowej umowy związkowej, która miała stworzyć podstawy prawne dla „odnowionego” ZSRR, funkcjonującego pod zmienioną nazwą. Neo-ZSRR miałyby w dużej mierze zachowywać więzi pomiędzy republikami w kluczowych sferach. Kolejne warianty umowy (przypominający model luźnej federacji projekt z 1990 r. i bardziej konfederacyjny – z 1991 r.) zakładały m.in. utrzymanie jednolitych sił zbrojnych oraz prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Próby te, choć zakończono fiaskiem (po tzw. puczu moskiewskim w sierpniu 1991 r. proces rozpadu ZSRR gwałtownie przyspieszył), ukazywały jednak pragnienie utrzymania jednolitej przestrzeni strategicznej w dotychczasowych granicach ZSRR.

Polityczne ambicje przywódcy RFSRR Borysa Jelcyna skłoniły go do wejścia w konflikt z Gorbaczowem i moskiewskim centrum pod hasłem „suwerenizacji” republik ZSRR⁷. Po puczu moskiewskim przejął on inicjatywę polityczną i doprowadził w grudniu 1991 r. do zawarcia w willi w Wiskulach w Puszczy Białowieskiej porozumienia między Rosją, Białorusią i Ukrainą o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw (do której dwa tygodnie później dołączyło osiem innych republik – wszystkie poza państwami

⁷ Szerzej zob. W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2001.

bałtyckimi i Gruzją). Porozumienie to przesądziło o końcu ZSRR (szczególnie ważne były m.in. deklaracja, że ZSRR jako podmiot geopolityczny przestał istnieć, a także zapisy o koordynacji polityki zagranicznej); w ciągu kilkunastu dni zawarto porozumienia, m.in. o wspólnych siłach zbrojnych i wspólnej kontroli nad strategicznym arsenałem nuklearnym⁸.

Utrzymanie wspólnej przestrzeni strategicznej obszaru WNP okazało się jednak niemożliwe. Najszybciej rozpadła się Armia Radziecka, nad jednostkami której kontrolę polityczną przejmowały władze poszczególnych republik. Przyczyniło się do tego zresztą stanowisko Rosji, która ostatecznie w maju 1992 r. podjęła decyzję o utworzeniu własnych sił zbrojnych. Podobnie w dużej mierze niezrealizowane pozostały inne cele polityki obronnej w ramach WNP:

- stworzenie wspólnej ochrony „granic zewnętrznych” (czyli *de facto* granicy b. ZSRR) – do końca lat dziewięćdziesiątych żołnierze rosyjscy byli zmuszeni wycofać się ze wszystkich (poza Armenią) „granic zewnętrznych” państw WNP;
- stworzenie „wspólnych sił pokojowych WNP” – jedynym istotnym przykładem krótkiego współdziałania w tej sferze był udział kazaskich i kirgiskich kompanii w – zdominowanych przez jednostki rosyjskie – „siłach pokojowych” w Tadżykistanie na początku lat dziewięćdziesiątych; używające wcześniej tej nazwy siły stacjonujące do dziś w gruzińskiej Abchazji składają się wyłącznie z żołnierzy rosyjskich;

⁸ Zob. *Соглашение о создании Содружества Независимых Государств; Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия; Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам; Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о статусе Стратегических сил; Соглашение между Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о Силах общего назначения на переходный период; Соглашение об Объединенных Вооруженных Силах на переходный период.*

- stworzenie wspólnego systemu obrony powietrznej WNP – jedynym w pełni działającym elementem tego systemu jest współdziałanie Rosji i Białorusi (w ograniczonym zakresie system funkcjonuje także w przypadku Armenii, Kazachstanu i Kirgistanu).

Na papierze pozostały porozumienia z grudnia 1991 r. o wspólnej kontroli czterech państw (Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu) nad poradzieckim strategicznym arsenałem nuklearnym – kontrola operacyjna została utrzymana przez Rosję, a w 1996 r. zakończył się proces wycofywania z innych krajów do Rosji rakiet strategicznych z głowicami nuklearnymi w celu ich zniszczenia.

Zarazem Rosja już wiosną 1992 r. podjęła próbę organizacji przestrzeni poradzieckiej w zakresie bezpieczeństwa na nowych zasadach. Głównym tego przejawem było podpisanie z jej inicjatywy w maju 1992 r. w Taszkencie układu o bezpieczeństwie zbiorowym (zapisy wskazywały raczej na sojusz obronny) z udziałem Rosji, Armenii, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu⁹, do którego dołączyła Białoruś (od 1994 r.), a przejściowo także Gruzja i Azerbejdżan (oba państwa w latach 1993–1999). Ideą tego porozumienia z punktu widzenia interesów Moskwy była swoista transakcja: w zamian za polityczną lojalność i niewchodzenie w sojusze z USA i NATO państwa członkowskie otrzymywały od Rosji gwarancje bezpieczeństwa, możliwość szkolenia oficerów w rosyjskich uczelniach wojskowych oraz obietnicę dostaw broni i innego sprzętu wojskowego po preferencyjnych cenach.

Układ taszkencki pozostawał jednak luźną, w dużej mierze polityczną strukturą, której funkcjonowanie sprowadzało się do regularnych spotkań oficjalnych i ćwiczeń wojskowych o ograniczonej skali. Dopiero po dojściu do władzy Władimira Putina rozpoczęła się instytucjonalizacja tego układu. We wrześniu 2003 r.

⁹ Uzbekistan wystąpił z tego układu w 1999 r., ponownie wstąpił do niego w 2006 r. i ponownie wystąpił w 2012 r.

weszło w życie podpisane rok wcześniej porozumienie, na mocy którego powstała Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ, ros. ОДКБ), w ramach której stworzono polityczne i sztabowe struktury Układu; w 2009 r. powołano Siły Szybkiego Reagowania OUBZ. Te działania miały stworzyć wrażenie, że oto powstaje struktura analogiczna do NATO, mogąca być zarówno partnerem, jak i oponentem Sojuszu. Jednak polityczna, kadrowa i militarna dominacja Rosji w tej strukturze, ograniczona skala integracji wojskowej i współdziałania operacyjnego nie upodabniają jej do NATO, czynią z niej natomiast jedno z narzędzi rosyjskiej hegemonii na obszarze postradzieckim¹⁰.

Procesy wojskowej integracji z Rosją najdalej zaszły w przypadku Białorusi, gdzie powołano wspólne zgrupowanie wojsk i zintegrowany system obrony powietrznej. OUBZ nie stała się natomiast systemem zbiorowego bezpieczeństwa. Nie odegrała praktycznie żadnej roli w regulacji konfliktów na obszarze postradzieckim, w których Rosja zazwyczaj odgrywała jednocześnie rolę faktycznej strony i formalnego arbitra (siły zbrojne FR angażowały się w latach dziewięćdziesiątych w wojnę domową w Tadżykistanie, konflikt gruzińsko-abchaski i gruzińsko-osetyński oraz mołdawsko-naddniestrzański). Siły Układu nie interweniowały nawet wówczas, gdy została do nich skierowana jednoznaczna prośba o pomoc (zwrócił się z nią Kirgistan podczas kirgisko-uzbeckiego konfliktu etnicznego latem 2010 r.).

¹⁰ Szerzej zob. J. Norberg, *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crises*, FOI, Stockholm 2013; R. Weitz, *The Collective Security Treaty Organization: Past Struggles and Future Prospects*, „Russian Analytical Digest”, No. 152, 21.07.2014.

Tabela 1. Rosyjskie zaangażowanie zbrojne w konfliktach za granicą na obszarze postradzieckim w latach 90.

Państwo	Okres	Charakter zaangażowania Rosji
Mołdawia	1990–1992	Dostawy broni i bezpośrednie wsparcie wojskowe (14. Armia) udzielone naddniestrzańskim separatystom przeciwko mołdawskim siłom rządowym, rozmieszczenie tzw. sił pokojowych
Tadżykistan	1991–1992/1996	Dostawy broni i bezpośrednie wsparcie wojskowe (201. Dywizja Zmechanizowana) udzielone postkomunistycznym władzom i Frontowi Ludowemu przeciw islamskiej opozycji, rozmieszczenie tzw. sił pokojowych
Gruzja	1992–1993	Dostawy broni, niejawni udział rosyjskich oficerów i żołnierzy oraz lotnictwa po stronie abchaskich i osetyńskich separatystów atakujących wojska gruzińskie, rozmieszczenie tzw. sił pokojowych

Wyżej wymienione konflikty można umownie określić mianem postkolonialnych – były one w dużej mierze pochodną rozpadu ZSRR, który to proces Rosja starała się kontrolować i ograniczać jego skutki. Zupełnie inną jakość stanowiła 5-dniowa wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 r., którą uznać można za pierwszą rosyjską wojnę „kontrofensywną” – Rosja zdecydowała się na nią z intencją zablokowania procesu naruszenia przez Zachód rosyjskiej strefy wpływów – strefy, dodajmy, jednostronnie zdefiniowanej przez Moskwę.

Za zapowiedź tego rodzaju działań uznać można wystąpienie prezydenta Putina na szczycie NATO w Bukareszcie w marcu 2008 r., w którym zagroził on rozpadem Ukrainy i negatywnymi następstwami dla Gruzji w przypadku integracji tych państw z NATO¹¹.

¹¹ „Ukraina w takiej formie, w jakiej istnieje dzisiaj, została stworzona w czasach Związku Radzieckiego. Otrzymała terytoria od Polski – po II wojnie światowej,

Za początek tej integracji Moskwa uznała wstępną zgodę NATO na udział Kijowa i Tbilisi w MAP, czyli programie przygotowań do przystąpienia do Sojuszu.

Zdumiewająca decyzja szczytu NATO o odłożeniu do końca 2008 r. konkretnej decyzji w sprawie udziału dwóch nowych krajów w MAP przy jednoczesnym przyjęciu deklaracji politycznej o przyszłym członkostwie Ukrainy i Gruzji w NATO skłoniły Moskwę do podjęcia zdecydowanych działań. Wojna, którą sprowokowała Rosja i która doprowadziła m.in. do uznania przez Moskwę niepodległości Abchazji i Osetii Południowej (*de facto* rosyjskich protektoratów), zaszokowała Zachód. Mimo utrzymania się u władzy w Tbilisi nieprzychylnych Moskwie władz wojna ta była strategicznym sukcesem Moskwy. Czołowe państwa członkowskie NATO utwierdziły się bowiem w przekonaniu (a USA go nabrały), że w dającej się przewidzieć przyszłości nie należy przyjmować do Sojuszu zarówno Gruzji, jak i Ukrainy. Rosja nie została ukarana za brutalne naruszenie integralności terytorialnej Gruzji, kontynuowano życzliwy dialog. Nowa administracja USA zainicjowała w 2009 r. tzw. reset z Rosją, a UE – wysunęła wobec Moskwy ofertę Partnerstwa dla Modernizacji.

Również konsekwentne dążenie Rosji do tworzenia kontrolowanych przez siebie struktur integracji polityczno-gospodarczej miało służyć strategicznej kontroli nad przestrzenią postradziecką. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych próby odtworzenia więzi integracyjnych obejmujących wszystkie lub zdecydowaną większość państw członkowskich WNP (m.in. w ramach układu o unii gospodarczej z 1993 r.) nie powiodły się. Od połowy lat

od Czechosłowacji, od Rumunii – i wciąż nie są jeszcze rozwiązane wszystkie problemy graniczne na Morzu Czarnym z Rumunią. Również od Rosji Ukraina otrzymała ogromne terytoria na wschodzie i południu kraju. To skomplikowany twór państwowy. A jeśli dodać do tego jeszcze natowską problematykę i inne problemy, to w ogóle przetrwanie samej państwowości Ukrainy stoi na krawędzi”, zob. Wystąpienie prezydenta Rosji Władimira Putina na szczycie NATO w Bukareszcie [w:] R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO-Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, PISM, Warszawa 2018.

dziewięćdziesiątych Rosja rozwinęła więc strategię tzw. integracji wielu prędkości, która miała spowodować pogłębienie integracji w grupach państw. Najlepszym przykładem tych działań były zawarte w latach 1994–1995 porozumienia o rosyjsko-białorusko-kazaskiej unii celnej. Tendencje te nasiliły się w latach dwutyśecznych, kiedy to pojawiły się kolejne rosyjskie projekty pogłębionej integracji (zob. Tabela 2)¹².

Ze względu na (geo)strategiczne znaczenie i potencjał Ukrainy Moskwie szczególnie zależało na jej udziale w kontrolowanych przez siebie strukturach integracyjnych. Kijów odmówił jednak wejścia do EAWG, udział Ukrainy w projekcie WPG przekreśliła pomarańczowa rewolucja w 2004 r., a próby zmuszenia Kijowa do członkostwa w Unii Celnej (i przejściowo skuteczne zablokowanie jej umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską) skończyły się kolejną rewolucją na przełomie 2013 i 2014 r. To właśnie stało się przyczyną rosyjskiej agresji na Ukrainę i obecnego kryzysu w stosunkach Rosji z Zachodem¹³.

¹² Szerzej zob. I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego* [Seria „Prace OSW”, nr 44], Warszawa 2013.

¹³ Szerzej zob. M. Menkiszak, *Russia's Long War on Ukraine*, *Transatlantic Academy Paper Series*, Washington 2016; M. Menkiszak, *Miński dylemat Rosji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018, nr 2.

Tabela 2. Inicjowane przez Rosję w latach dwutysięcznych struktury integracji eurazjatyckiej

Nazwa struktury	Uczestnicy	Przyjęcie porozumień inauguracyjnych	Formalne rozpoczęcie działalności
Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EAWG, ros. ЕвразЭС)	Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Uzbekistan (2006–2008)	Październik 2000	Maj 2001
Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (WPG, ros. ЕЭП)	Rosja, Ukraina, Białoruś, Kazachstan	Wrzesień 2003	–
Unia Celna (UC, ros. Таможенный союз)	Rosja, Białoruś, Kazachstan	Październik 2007 / listopad 2009	Lipiec 2010
Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (WPG, ros. ЕЭП) [dalszy etap UC]	Rosja, Białoruś, Kazachstan	Grudzień 2010 / listopad 2011	Styczeń 2012
Eurazjatycka Unia Gospodarcza (EAUG, ros. ЕАЭС) [dalszy etap WPG]	Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan (od 2015), Armenia (od 2015)	Maj 2014	Styczeń 2015

2. Stworzenie buforowej strefy bezpieczeństwa w Europie Środkowej

Cel ten należy rozumieć jako doprowadzenie do stanu, w którym państwa Europy Środkowej (państwa członkowskie UE i NATO

należące wcześniej do bloku radzieckiego) staną się obszarem, na którym będą obowiązywać ostrzejsze niż w pozostałej części Europy ograniczenia potencjałów militarnych oraz szczególne regulacje dotyczące kontroli zbrojeń, zwłaszcza wykluczające rozmieszczanie na ich terytoriach broni masowego rażenia, sił innych państw członkowskich NATO (a zwłaszcza amerykańskich) i tworzenie instalacji wojskowych.

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku polityka ZSRR wobec państw bloku radzieckiego miała na celu głównie zmniejszenie kosztów utrzymania „imperium” m.in. poprzez redukcję wojsk radzieckich oraz urynkowienie stosunków gospodarczych. Zwiększona autonomia państw bloku nie oznaczała jednak, iż Moskwa była gotowa dać im całkowicie wolną rękę, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa. „Jesień ludów” 1989 r. i upadek reżimów komunistycznych w Europie Środkowej również nie zmieniły fundamentalnie tej sytuacji. I choć słabnący ZSRR nie oponował zbyt przeciw rozwiązaniu struktur bloku radzieckiego (RWPG i Układu Warszawskiego w 1991 r.), nadal traktował ten obszar jako swoją strefę wpływów.

Zmieniły się natomiast narzędzia kontroli nad strefą. Zamierzano sprawować ją za pomocą nowych traktatów międzypaństwowych, zawierających klauzule bezpieczeństwa uniemożliwiające państwom byłego bloku radzieckiego wchodzenie we „wrogie sojusze” i poprzez zachowanie szczególnych dwustronnych (już „rynkowych”) więzi gospodarczych (w tym energetycznych), stanowiących dźwignię rosyjskiego wpływu. To podejście Moskwy zyskało nieoficjalną nazwę „doktryny Falina-Kwicińskiego”¹⁴. Ilustrował ją tajny dokument Wydziału Międzynarodowego KC KPZR z kwietnia 1991 r., który przedostał się na Zachód. Znalazły się w nim m.in. następujące ustalenia: „Z regionu wschodnioeuropejskiego w żadnych okolicznościach nie może wyjść potencjalne

¹⁴ Julij Kwiciński był w omawianym okresie wiceministrem spraw zagranicznych ZSRR, a Walentin Falin – sekretarzem Komitetu Centralnego i szefem Wydziału Międzynarodowego KC KPZR.

zagrożenie dla militarnego bezpieczeństwa Związku Radzieckiego. Jakkolwiek potoczą się wypadki w krajach tego regionu, musi on pozostać wolny od obcych baz i sił zbrojnych. (...) Konieczne jest przeciwdziałanie wstąpieniu naszych byłych sojuszników do innych bloków militarnych i ugrupowań, przede wszystkim do NATO, a w przyszłości zapewne także do Unii Zachodnioeuropejskiej, a także przeciwko udziałowi w układach, które mogą prowadzić do stacjonowania obcych sił zbrojnych na tych terenach. (...) Kwestia eksportu energii do Europy Wschodniej musi być widziana jako bardzo ważny instrument naszej ogólnej strategii w tym regionie”¹⁵.

Za próbę realizacji tej doktryny uznać można projekty nowych traktatów międzypaństwowych przekazane przez władze ZSRR państwu Europy Środkowej na przełomie 1990 i 1991 r. Projekty te zawierały klauzule zakazujące m.in.: wchodzenia we wrogie sojusze i zawierania porozumień przeciwko sobie, zakaz stacjonowania obcych wojsk i zakaz udostępniania baz (po)radzieckich obcym państwom¹⁶. Jedynym państwem naszego regionu, które zgodziło się podpisać nowy traktat dwustronny w podobnym kształcie, okazała się Rumunia¹⁷.

¹⁵ „Rzeczpospolita”, nr 137, 14.06.1991 (przedruk za „Frankfurter Allgemeine Zeitung”), cyt. za: J. Strzelczyk, *Ucieczka ze Wschodu. Rosja w polskiej polityce 1989–1993*, Warszawa 2002.

¹⁶ Przekazany Polsce przez ZSRR w marcu 1991 r. projekt traktatu głosił w art. 3: „Związek Radziecki i Rzeczpospolita Polska nie będą uczestniczyć w jakichkolwiek sojuszach wojskowo-politycznych wymierzonych przeciwko jednej ze Stron oraz zawierać porozumień sprzecznych z celami niniejszego Układu. Strony zobowiązują się do nieudostępniania baz, miejsc stacjonowania i innej infrastruktury, w tym obiektów przekazywanych Stronie Polskiej w związku z wycofaniem wojsk radzieckich z terytorium Polski, dla wykorzystania przez obce siły zbrojne. Na terytorium obu Stron niedopuszczalna jest wszelka działalność, która może stworzyć zagrożenie dla celów i zasad niniejszego Układu, jak również wykorzystanie ich terytorium dla agresji lub innych działań z użyciem przemocy przeciwko drugiej Stronie”. Cyt. za: J. Strzelczyk, *Ucieczka... op. cit.*

¹⁷ W kwietniu 1991 r. (już po rozpadzie ZSRR) treść traktatu została zrewidowana.

Władze „nowej” Rosji odżegnywały się formalnie od spuścizny i polityki ZSRR i zgodziły się na podpisanie traktatów międzypaństwowych niezawierających powyższych kontrowersyjnych zapisów. Po dłuższym okresie sporów i rokowań zaakceptowały ostatecznie stopniowe wycofanie żołnierzy byłej Armii Radzieckiej z państw Europy Środkowej (proces ten zakończył się ostatecznie w 1995 r.). Jednak zarówno przyjmowane w Rosji dokumenty koncepcyjne, jak i podejmowane działania polityczne można uznać za dowód, że Moskwa nie pogodziła się z ideą specyficznego statusu Europy Środkowej.

Mogły o tym świadczyć choćby zapisy pierwszej koncepcji polityki zagranicznej FR zatwierdzonej przez prezydenta Jelcyna w kwietniu 1993 r. Głosiła ona m.in.: „Europa Wschodnia jest dla Rosji ważna nie tylko jako **historyczna strefa jej interesów** [podkr. aut.] (...). Zadaniem strategicznym jest obecnie przeciwdziałanie przekształceniu się Europy Wschodniej w swoisty pas buforowy izolujący nas od Europy. Jednocześnie nie możemy dopuścić do wyparcia Rosji przez państwa zachodnie z regionu Europy Wschodniej, co wydaje się realnym zagrożeniem”¹⁸.

Praktycznym przejawem takiego myślenia był przede wszystkim sprzeciw Rosji wobec członkostwa państw Europy Środkowej w NATO. Od kiedy (w 1993 r.) perspektywa taka zaczęła być rozważana w debacie politycznej w czołowych państwach Sojuszu (w odpowiedzi na formułowane od 1991 r. postulaty części państw regionu), władze FR rozwinęły zmasowaną kampanię dyplomatyczno-propagandową, dowodząc rzekomej szkodliwości takich działań; bodaj najpełniejszą listę rosyjskich argumentów w tej kwestii zawierał upubliczniony w listopadzie 1993 r. raport ro-

¹⁸ Cyt. za: *Główne założenia koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej zatwierdzone dekretem prezydenta Borysa Jelcyna z 23 kwietnia 1993 r.* [w:] R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit. W ówczesnej rosyjskiej nomenklaturze politycznej „Europa Wschodnia” była tożsama z państwami byłego bloku radzieckiego.

syjskiej Służby Wywiadu Zagranicznego „Problemy rozszerzenia składu NATO”¹⁹.

Elementem tej kampanii był m.in. list prezydenta Jelcyna do przywódców czołowych państw NATO z września 1993 r., przestrzegający przed rozszerzeniem Sojuszu na wschód i sugerujący zacieśnienie współpracy NATO z Rosją²⁰. Kiedy w NATO przyjęto w 1994 r. amerykańską koncepcję programu Partnerstwo dla Pokoju (współpracy z NATO państw byłego bloku radzieckiego i innych nieczłonkowskich państw europejskich), Rosja zabiegała, aby stał się on alternatywą wobec członkostwa w Sojuszu, a nie etapem na drodze do członkostwa. Państwom Europy Środkowej Rosja proponowała wówczas „krzyżowe gwarancje bezpieczeństwa” (Rosji i państw zachodnich)²¹.

Kiedy pod koniec 1996 r. Moskwa uświadomiła sobie, że nie zdoła zablokować przyjęcia do NATO pierwszej grupy państw Europy Środkowej (Polski, Czech i Węgier), przystąpiła do intensywnych rozmów z USA i NATO na temat specjalnego porozumienia o współpracy. Jego elementem miały się stać wiążące zobowiązania Sojuszu do ograniczenia wojskowych konsekwencji rozszerzenia na wschód, a także gwarancje nieprzyjmowania do NATO żadnego z państw byłego ZSRR (w praktyce chodziło zwłaszcza o państwa bałtyckie, a w dalszej kolejności o Ukrainę). Rosja domagała się również zakazu wykorzystywania przez NATO „poradzieckiej” infrastruktury wojskowej na terytoriach nowych członków²². Osiągnięty rezultat (w postaci natowskich deklaracji, a następ-

¹⁹ Zob. *Problemy rozszerzenia składu NATO*. Raport przedstawiony przez szefa federalnej Służby Wywiadu Zagranicznego Jewgienija Primakowa na konferencji prasowej w Moskwie 25 listopada 1993 r. [w:] *ibidem*.

²⁰ Zob. List prezydenta Rosji Borysa Jelcyna do prezydenta USA Billa Clintona, 15 września 1993 r. [w:] *ibidem*.

²¹ Zob. *Polska w rosyjskiej polityce zagranicznej*. Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Andrieja Kozyriewa na polsko-rosyjskiej konferencji „W stronę nowego partnerstwa”, Kraków, 23.04.1994 [w:] *ibidem*.

²² Zob. R. Asmus, *NATO. Otwarcie drzwi*, Warszawa 2002; A. Загорский, *Россия в системе европейской безопасности*, Москва 2017.

nie Aktu Stanowiącego Rosja-NATO z maja 1997 r.) nie w pełni zadowalał Moskwę. Dokumenty te (polityczne, a zatem niewiążące prawnie) zawierały bowiem deklaracje nierozmieszczania na obszarze nowych, środkowoeuropejskich państw członkowskich broni masowego rażenia oraz braku zamiarów rozmieszczania na stałe znaczących sił bojowych (bez jasnej definicji tych pojęć i zakresu geograficznego)²³. Porozumienie to nie gwarantowało Rosji powstrzymania dalszego rozszerzenia; co więcej, NATO udało się nakłonić Kreml do formalnego uznania swobody wyboru sojuszków (lub ich niezawierania) przez poszczególne państwa.

Kolejną rundę walki o ograniczenie wojskowych konsekwencji rozszerzenia NATO na Europę Środkową stoczyła Rosja w latach 1996–1999 na forum negocjacji wiedeńskich w sprawie adaptacji (rewizji) traktatu o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie (CFE z 1990 r.). W ich toku Rosja zabiegała m.in. o wyznaczenie nowych limitów dozwolonego podstawowego uzbrojenia i stanów osobowych sił zbrojnych w regionie Europy Środkowej, które nie tylko spowodowałyby zmniejszenie potencjału wojskowego państw regionu, ale faktycznie uniemożliwiłyby rozmieszczanie tam sił sojuszniczych. Również w tym przypadku przyjęte rozwiązania (ACFE z 1999 r.) były kompromisem. Układ (który ostatecznie nie wszedł w życie) zezwalał na czasowe stacjonowanie w państwach Europy Środkowej ograniczonych kontyngentów sił sojuszniczych. Rosji nie udało się również wymusić objęcia układem państw bałtyckich²⁴.

²³ Kluczowe zdanie dokumentu brzmiało: „NATO potwierdza, że w obecnych i dających się przewidzieć warunkach bezpieczeństwa Sojusz będzie realizował swe zadania w dziedzinie zbiorowej obrony przez zapewnianie niezbędnej interoperacyjności, integracji i zdolności do wsparcia, **a nie przez dodatkowe stałe stacjonowanie znaczących sił bojowych** [podkr. aut.]. Zgodnie z tym będzie musiał polegać na odpowiedniej infrastrukturze, współmiernej do powyższych zadań”. Zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

²⁴ Szerzej zob. A. Kobieracki, Z. Lachowski, J.M. Nowak, *Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie: adaptacja reżimu CFE do nowego środowiska międzynarodowego*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1999; A. Загорский, *Россия в системе...*, op. cit.

Sytuacja polityczno-prawna w tej kwestii nie uległa zmianie także przy okazji następnej fali rozszerzenia NATO na wschód, w 2004 r. Przed zaproszeniem do członkostwa m.in. sześciu państw byłego bloku radzieckiego (Słowacji, Rumunii, Bułgarii, Litwy, Łotwy i Estonii) NATO i Rosja podpisały (w maju 2002 r.) kolejny dokument polityczny zacieśniający współpracę dwustronną, który powtarzał formuły Aktu Stanowiącego²⁵. Mimo to Moskwa nie zmieniła krytycznego stanowiska wobec rozszerzenia NATO, choć gdy przyjmowano do Sojuszu m.in. państwa bałtyckie (w marcu 2004 r.), ograniczyła się do polityczno-retorycznych wyrazów niezadowolenia i prób ograniczenia wojskowych konsekwencji rozszerzenia²⁶.

Władze Rosji bardzo ostro reagowały za to na wszelkie przejawy – choćby czasowego i symbolicznego – rozmieszczania na terytoriach nowych państw członkowskich z Europy Środkowej sił sojuszniczych (w praktyce były to z reguły siły amerykańskie). Tak było w przypadku rotacyjnej obecności amerykańskich kontyngentów w bazach lotniczych i morskich w Rumunii i Bułgarii od 2007 r., co związane było początkowo głównie z tranzytem sił amerykańskich do i z Afganistanu, czy symbolicznej obecności sił amerykańskich w Polsce, a nawet czasowego pobytu w naszym kraju ćwiczebnej, nieuzbrojonej baterii rakiet Patriot. To samo dotyczyło wszystkich większych ćwiczeń sojuszniczych w Europie Środkowej.

Największe zaniepokojenie Rosji wywołały jednak skrytalizowane około 2000 r. amerykańskie plany rozmieszczenia w Europie Środkowej elementów własnego systemu obrony przeciwraкетowej, mającego chronić siły USA i NATO przed ewentualnym przyszłym atakiem raketowo-nuklearnym z Iranu. W odpowie-

²⁵ *Stosunki NATO–Rosja. Nowa jakość. Deklaracja szefów państw i rządów państw członkowskich NATO i Federacji Rosyjskiej*, Rzym, 28.05.2002 [w:] R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

²⁶ Rosja m.in. protestowała przeciwko tworzeniu nowych instalacji wojskowych w państwach bałtyckich i proponowała tym państwom podpisanie porozumień o unikaniu niebezpiecznej aktywności wojskowej, mających zawierać ograniczenia dotyczące aktywności NATO.

dzi Rosja zainicjowała kampanię dyplomatyczno-propagandową przeciw temu projektowi.

Choć Moskwa co jakiś czas zmieniała uzasadnienie swojego sprzeciwu (od niewłaściwej w jej oczach trajektorii rakiet, poprzez zagrożenie dla strategicznego potencjału nuklearnego Rosji czy naruszenie równowagi strategicznej, aż po możliwość rozmieszczenia w ramach systemu broni ofensywnej), to realnym powodem tegoż były spodziewane geopolityczne i geostrategiczne konsekwencje realizacji tych planów. Rozmieszczenie elementów systemu obrony przeciwrakietowej USA oznaczałoby pojawienie się w Europie Środkowej (w pierwszej wersji w Polsce i Czechach, a w drugiej – w Rumunii i Polsce) stałych amerykańskich instalacji wojskowych o strategicznym znaczeniu. Ich obecność skłaniałaby z kolei USA do zwiększenia swojego zaangażowania w bezpieczeństwo regionu.

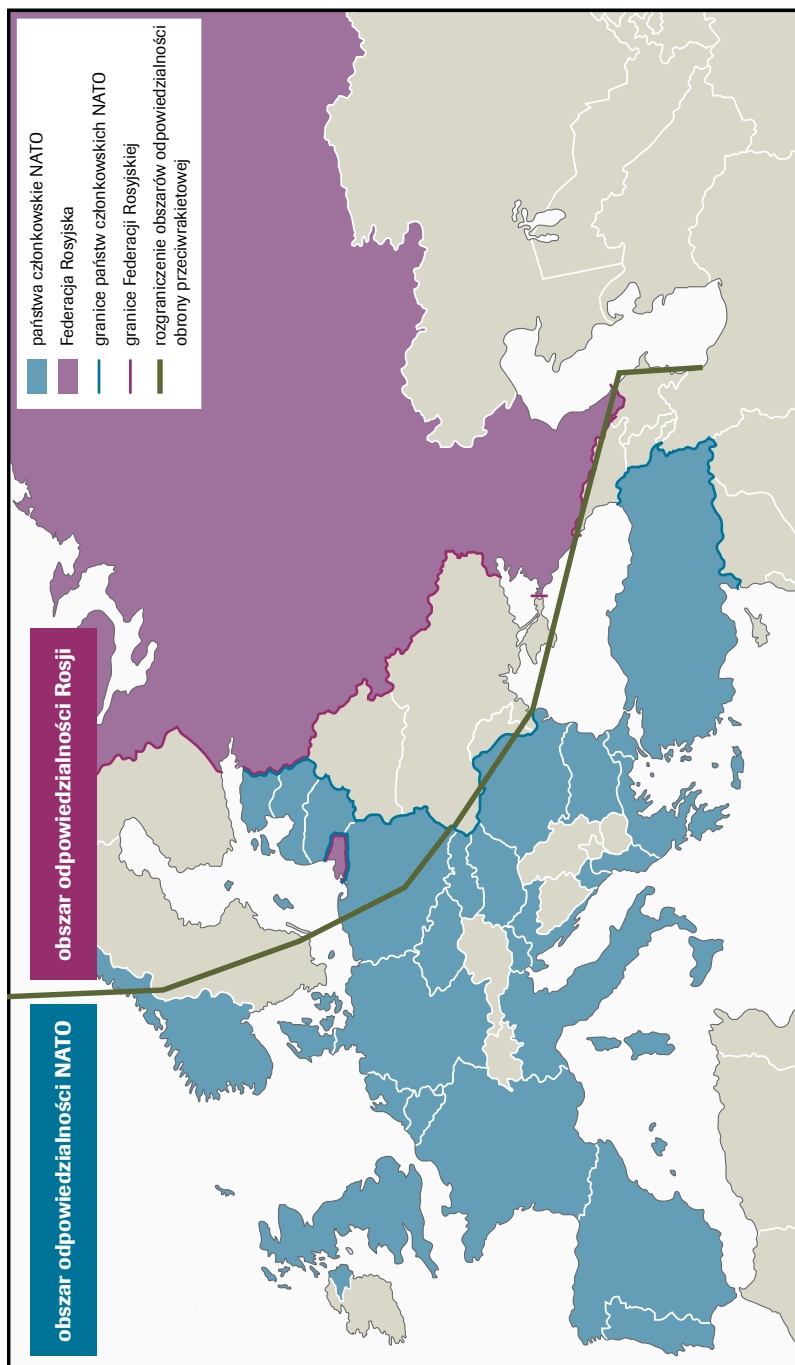
W tej sytuacji nie dziwi, że stanowisko Rosji nie uległo zmianie ani po włączeniu wyżej wspomnianego projektu do planów obrony przeciwrakietowej NATO, ani też dwukrotnym (w 2009 i 2013 r.) ograniczeniu planów związanych z systemem (w tym rezygnacji USA z ich ostatniej fazy, zwiększającej jego zdolności defensywne). Stanowiska Moskwy nie zmieniło również zaoferowanie jej przez Waszyngton możliwości monitoringu przyszłych instalacji i inspekcji na miejscu ani gotowość strony amerykańsko-natowskiej do skoordynowania działania systemu z systemami rosyjskimi²⁷.

Dla strony natowskiej nie do przyjęcia były z kolei sformalizowane w listopadzie 2010 r. rosyjskie postulaty powołania wspólnego systemu obrony przeciwrakietowej Rosji i NATO, wspólnego nim zarządzania i podziału obszaru obrony na sektory, z których Rosja miała kontrolować obszar nad wschodnią częścią Europy Środkowej i Skandynawii (zob. Mapa 1)²⁸.

²⁷ Szerzej zob. R. Weitz, *Deja Vu with BMD: The Improbability of Russia – NATO Missile Defense*, Russie.Nei.Visions, No. 67, IFRI, Paris, January 2013.

²⁸ Szerzej zob. A. Загорский, *Россия в системе...*, op. cit.

Mapa 1. Rosyjska koncepcja sektorowej obrony przeciwrakietowej w Europie



Źródło: *Views of the Ministry of Defense of the Russian Federation on the Missile Defense Issues*, prezentacja szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych FR gen. Nikołaja Makarowa na konferencji „Missile Defense Factor in Establishing New Security Environment”, Moskwa 2012.

Mimo intensywnych rozmów oraz powtarzających się protestów i gróźb ze strony Moskwy nie zdołała ona zablokować uruchomienia (w 2016 r.) instalacji przeciwrakietowej (Aegis Ashore) w Deveselu w Rumunii. Stale jednak domagała się odłożenia lub zablokowania uruchomienia bliźniaczej instalacji w Redzikowie, której budowa rozpoczęła się w 2016 r. W lutym 2019 r. (już po wzajemnym zawieszeniu przez USA i Rosję układu INF – zob. niżej) rosyjskie Ministerstwo Obrony zażądało od USA zniszczenia rozmieszczonych w Deveselu wyrzutni Mk-41 (kluczowa część instalacji Aegis Ashore), twierdząc, iż naruszają one warunki układu. Rosyjsko-amerykański spór o INF miał, jak widać, ścisły związek z zarysowanymi wyżej celami polityki rosyjskiej (zarówno stworzenia strefy buforowej w Europie Środkowej, jak i ograniczenia obecności amerykańskiej w Europie).

Rosyjsko-amerykański spór o układ INF²⁹

Układ o zakazie rakiet średniego i pośredniego zasięgu podpisany w grudniu 1987 r. pomiędzy USA i ZSRR (wszedł w życie w czerwcu 1988 r., Federacja Rosyjska stała się jego głównym sukcesorem) zakazywał im posiadania, produkcji i testowania rakiet balistycznych i manewrujących bazowania lądowego (i ich wyrzutni) o zasięgu od 500 do 5500 km i przewidywał zniszczenie istniejących arsenałów tej broni. Nie obejmował on rakiet wystrzeliwanych z okrętów i samolotów. Strony zrealizowały postanowienia układu w ciągu 10 lat.

Po 2000 r., wraz z zainicjowaniem przez USA projektu obrony przeciwrakietowej (w tym w Europie Środkowej), Rosja zaczęła sygnalizować, iż może z tego powodu i ze względu na

²⁹ Szerzej zob. J. Gotkowska, A. Wilk, *Amerykanie wychodzą z traktatu INF z Rosją*, „Analizy OSW”, 23.10.2018; J. Gotkowska, *Koniec INF: początek trudnych negocjacji*, „Analizy OSW”, 12.12.2018; M. Menkiszak, *Rosyjska gra pozorów wokół INF*, „Analizy OSW”, 6.02.2019; *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 27.06.2019.

rozwój programów rakietowych niektórych państw azjatyckich wyjść z układu INF. Taką groźbę sformułowali otwarcie m.in. szef sztabu rosyjskich Sił Zbrojnych gen. Jurij Bałujewski w lutym 2007 r. i prezydent Putin w październiku 2007 r.

W tym samym roku Rosja opracowała, a w 2008 przetestowała (łamając układ INF) nową rakietę manewrującą średniego zasięgu bazowania lądowego – 9M728 – o domniemanym zasięgu co najmniej 1500 km, opartą na (niezakazanych przez INF) rakietach dla systemów bazowania morskiego Kalibr. W toku dalszych prac rozwojowych opracowano kolejną rakietę manewrującą bazowania lądowego 9M729 o domniemanym zasięgu co najmniej 2500 km. Obydwie rakiety zostały dostosowane do wystrzeliwania ze zmodyfikowanych platform kołowych systemu Iskander (standardowo wystrzeliwujących rakiety balistyczne krótkiego zasięgu).

Według ujawnionych przez USA informacji wywiadowczych pod koniec 2016 r. do służby zostały przyjęte dwa bataliony nowych rakiet 9M729, w 2018 r. zaś – dwa kolejne. W ten sposób Rosja pogłębiła sytuację nierównowagi strategicznej w Europie na niekorzyść NATO. Odrzucała przy tym, podnoszone od 2013 r. przez USA, zarzuty naruszania układu INF i nie reagowała na wezwania do powrotu do jego przestrzegania. Sama oskarżała USA o rzekome naruszanie układu poprzez konstruowanie dronów bojowych (nieprzewidzianych układem), używanie balistycznych rakiet-celów na potrzeby ćwiczeń obrony przeciwrakietowej (niespełniających definicji zakazanych układem rakiet) i instalowanie w Europie lądowych wersji wyrzutni Mk-41 dla przeciwrakiet, zdolnych wystrzeliwać rakiety średniego zasięgu Tomahawk bazowane na okrętach (wyrzutnie są do tego zdolne w przypadku dokonania ich adaptacji).

20 października 2018 r. prezydent USA Donald Trump zapowiedział wyjście Stanów Zjednoczonych z układu w związku

z naruszaniem go przez Rosję i faktem, że nie są nim związane Chiny. 4 grudnia 2018 r. stanowisko amerykańskie poparły formalnie inne państwa członkowskie NATO. Spotkania rosyjsko-amerykańskie (w Genewie 15 stycznia) i rosyjsko-natowskie (posiedzenie Rady NATO-Rosja 25 stycznia w Brukseli), na których dyskutowano na ten temat, skończyły się bezowocnie. Ponieważ Rosja odrzucała amerykańskie zarzuty i wezwania do powrotu do przestrzegania układu i nie zastosowała się do ultimatum Waszyngtonu w tej kwestii, 1 lutego 2019 r. USA notyfikowały wypowiedzenie układu INF, zawieszając realizację swoich zobowiązań z niego wynikających, na co Rosja zareagowała 2 lutego analogiczną decyzją. Po sześciu miesiącach, 2 sierpnia 2019 r., układ przestał obowiązywać.

3. Wpływy i obecność w Europie: jak najmniej USA, jak najwięcej Rosji

Te dwa powiązane ze sobą cele należy rozumieć jako dążenie do stanu, w którym USA, postrzegane przez Rosję jako strategiczny przeciwnik, będą stopniowo redukować do minimum swoją wojskową obecność w Europie i wycofywać swoje zaangażowanie w obronę tego kontynentu. Rosja natomiast uzyska możliwość współdecydowania o kluczowych kwestiach bezpieczeństwa europejskiego, w optymalnym scenariuszu – poprzez formalne mechanizmy instytucjonalne dające jej prawo weta.

Idea Rosji jako pełnoprawnego uczestnika systemu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie nie była czymś nowym. Formalnie opowiadał się za tym choćby Związek Radziecki po zakończeniu II wojny światowej. Do idei nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego powrócił Michaił Gorbaczow, lansując od 1989 r. ideę „wspólnego europejskiego domu”³⁰. W obu przypadkach za główną przeszkodę

³⁰ Gorbaczow głosił m.in.: „Opowiadamy się za całkowitym wycofaniem wszystkich obcych wojsk z terytoriów innych krajów (...). Opowiadamy się za likwidacją bloków wojskowych i niezwłocznym rozpoczęciem w tym celu dialogu politycznego między nimi, za stworzeniem atmosfery zaufania, która wykluczy

na drodze do takiego rozwiązania Moskwa uznawała USA i tworzenie lub utrzymywanie przez ten kraj bloku polityczno-wojskowego (NATO), w którym dominującą pozycję miał Waszyngton.

W schyłkowym okresie istnienia ZSRR Moskwa dostrzegała w dokumentach takich jak Paryska Karta Nowej Europy (1990) załączek nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, opartej na procesie i zasadach KBWE, przekreślającej zimnowojenny podział blokowy. W idealnym wariancie powinno było dojść do rozwiązania struktur zarówno Układu Warszawskiego, jak i NATO, ale asymetria politycznej legitymacji sprawiła, że przestał istnieć tylko ten pierwszy.

Do idei „nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego” niedługo po rozpadzie ZSRR powróciła dyplomacja nowej Rosji. Chronologicznie pierwszym poważnym projektem tego typu była „Koncepcja ogólnoeuropejskiego partnerstwa” przedstawiona w 1994 r. przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Rosji Andrieja Kozyriewa³¹. W ramach tej koncepcji reforma instytucjonalna Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie³² miała prowadzić do uczynienia z niej centralnej struktury i podstawy bezpieczeństwa europejskiego. Jej proponowany nowy organ (nazywany w propozycjach Stałym Komitetem lub Radą Bezpie-

wszelkie niespodziewane sytuacje. (...) Europejczycy mogą sprostać wyzwaniom nadchodzącego stulecia tylko wtedy, gdy połączą swoje wysiłki. Jesteśmy przekonani, że to, czego potrzebują, to jedna Europa – pokojowa i demokratyczna, zachowująca całą swoją różnorodność i wierna wspólnym humanistycznym ideałom”. Zob. Wystąpienie sekretarza generalnego KC KPZR, przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR Michaiła Gorbaczowa na Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, Strasburg, 6.07.1989 [w:] R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

³¹ Zob. *Polska w rosyjskiej polityce zagranicznej*. Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Andrieja Kozyriewa na polsko-rosyjskiej konferencji „W stronę nowego partnerstwa”, Kraków, 23.04.1994 [w:] *ibidem*; Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Andrieja Kozyriewa na posiedzeniu Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC), Sтамбул, 10.06.1994 [w:] *ibidem*.

³² OBWE powstała w ramach instytucjonalizacji KBWE w końcu 1994 r.

czeństwa, złożoną z „mocarstw europejskich”, w tym oczywiście Rosji) miał regulować kluczowe kwestie polityki bezpieczeństwa i koordynować działalność w tej sferze innych struktur (NATO, UZE, UE, WNP). Z kolei Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC, stworzony z inicjatywy NATO w końcu 1991 r. organ dialogu państw członkowskich NATO i byłego Układu Warszawskiego) zyskałaby, po uniezależnieniu jej od Sojuszu, podobne uprawnienia koordynacyjne w sferze wojskowej. Nie trzeba dodawać, iż stworzenie takiego systemu oznaczałoby w praktyce marginalizację NATO (a w perspektywie być może jego rozpad), a z drugiej strony zapewniłoby Rosji realny wpływ na decyzje dotyczące bezpieczeństwa europejskiego (a więc także np. umożliwiło zablokowanie rozszerzenia NATO).

Mimo chłodnego przyjęcia rosyjskich propozycji Moskwa nie ustawała w forsowaniu idei nowej architektury bezpieczeństwa w ramach dyskusji o „nowym kompleksowym modelu bezpieczeństwa europejskiego na XXI wiek”. Elementem rosyjskich propozycji (z 1996 r.) była m.in. Karta Bezpieczeństwa Europejskiego (KBE). Miał to być w intencji Rosji nowy, optymalnie prawnie wiążący dokument kodyfikujący zasady i podstawy nowego ładu bezpieczeństwa w Europie. Dla Moskwy taką najważniejszą zasadą była „niepodzielność bezpieczeństwa”, interpretowana tak, że „bezpieczeństwa nie można osiągać kosztem bezpieczeństwa innych”. W praktyce Rosja uznawała, że zasada „niepodzielności bezpieczeństwa” daje jej prawo weta wobec rozszerzenia NATO (jak twierdziła – zagrażającego jej bezpieczeństwu)³³. W wyniku długotrwałych dyskusji na forum OBWE w 1999 r. podpisano co prawda KBE, ale jedynie jako ogólnikowy dokument polityczny, z reguły powtarzający zapisy wcześniejszych aktów przyjętych w ramach KBWE i OBWE.

³³ Szerzej zob. A. Загорский, *Россия в системе...*, op. cit.

Do idei KBE wyraźnie nawiązywała inicjatywa, z którą wystąpił w czerwcu 2008 r. ówczesny prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew (tzw. inicjatywa Miedwiediewa). Wezwał on wtedy do zwołania konferencji ogólnoeuropejskiej w celu opracowania traktatu o bezpieczeństwie europejskim. Po raz kolejny Moskwa powróciła do tej koncepcji po pauzie spowodowanej wojną rosyjsko-gruzińską; w listopadzie 2009 r. przedstawiła projekt traktatu³⁴ adresowany do wszystkich państw i organizacji europejskich (włączając w to USA i Kanadę). Proponował on dość skomplikowany system regulowania konfliktów w Europie, który (wbrew deklaracjom pomysłodawców) stanowić miał alternatywę dla systemu ONZ. Zasadniczymi jego elementami była łatwość zgłaszania przez poszczególne państwa zastrzeżeń wobec polityki bezpieczeństwa i obrony innych państw, co uruchamiało wielostopniową procedurę rozstrzygania sporu. Ta wieloetapowość, w połączeniu z rozbudowanymi możliwościami sabotowania procesu, stanowiła o nieskuteczności proponowanego mechanizmu, a tym samym służyć mogła nadrzędnemu interesowi Rosji, jakim było blokowanie potencjalnych decyzji USA i NATO w sferze bezpieczeństwa. Jednocześnie system nie dawałby szans na operatywną regulację kryzysów w Europie (takich jak wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 r.). Z tego powodu rosyjska inicjatywa została rozmyta i faktycznie zastopowana w ramach niekończących się dyskusji, głównie na forum OBWE (m.in. tzw. proces Korfu).

Główne założenia rosyjskiego projektu traktatu o bezpieczeństwie europejskim

Projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim był dość krótkim i ogólnikowym dokumentem złożonym z 14 artykułów. Zobowiązywał on wszystkich uczestników (potencjalnie państwa Ameryki Północnej, Europy i obszaru WNP oraz struktury wielostronne: UE, OBWE, NATO, OUBZ i WNP)

³⁴ Zob. Projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim, Moskwa, 29.11.2009 [w:] R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

do kierowania się w swojej polityce zasadą równości i niepodzielności bezpieczeństwa, tj. niezapewniania sobie bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych. Dokument zobowiązywał strony do: powstrzymania się indywidualnie i zbiorowo od wszelkich działań mogących naruszać interesy bezpieczeństwa innych uczestników; niewykorzystywania swego terytorium i terytoriów innych uczestników dla dokonywania bądź wspierania agresji zbrojnej na terytorium innego uczestnika lub innych działań szkodzących jego bezpieczeństwu; działania w ramach struktur wielostronnych na rzecz przestrzegania powyższych zasad; udzielania informacji o podejmowanych przez siebie działaniach w sferze bezpieczeństwa na wniosek któregośkolwiek z uczestników; niepodjmowania zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z treścią traktatu.

Projekt przewidywał również mechanizm reagowania w sytuacjach spornych. Dawał on każdemu z uczestników, który uzna, iż jego interesy bezpieczeństwa są lub mogą być naruszone, możliwość przeprowadzenia konsultacji zainteresowanych uczestników, a po ich odbyciu – do zwołania (na wniosek co najmniej dwóch uczestników) konferencji stron. Decyzje takiej konferencji byłyby wiążące, o ile wzięłoby w niej udział co najmniej 2/3 stron i decyzje zostałyby podjęte w drodze konsensu. W przypadku agresji zbrojnej na jednego z uczestników strona będąca ofiarą miałaby prawo zwołać nadzwyczajną konferencję uczestników. Decyzje na niej przyjęte byłyby wiążące przy udziale co najmniej 4/5 stron i pod warunkiem podjęcia ich w drodze konsensu.

Traktat miałby być otwarty do podpisu dla państw Ameryki Północnej, Europy i obszaru WNP oraz struktur wielostronnych: UE, OBWE, NATO, OUBZ i WNP. Miałby wejść w życie po ratyfikacji przez co najmniej 25 państw lub struktur. Za zgodą wszystkich uczestników do traktatu mogłyby się dołączyć inne państwa lub struktury. Projekt przewidywał także,

że każdy jego uczestnik mógłby z niego wystąpić, o ile uznałby, iż pojawiły się wyjątkowe okoliczności zagrażające jego interesom.

Szukając możliwości przekształcenia bezpieczeństwa europejskiego w sposób zgodny ze swoimi interesami, Moskwa od końca lat dziewięćdziesiątych z zainteresowaniem obserwowała także pogłębiającą się integrację Unii Europejskiej i jej rozwój w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Rosja najwyraźniej dostrzegała w tych procesach szanse na zwiększanie europejskiej autonomii w sferze bezpieczeństwa, co oznaczałoby w praktyce stopniowe uniezależnianie się Europy od USA. Dobitnie wyraził to w 2009 r. m.in. ówczesny ambasador Rosji przy NATO Dmitrij Rogozin, stwierdzając: „Dlatego też w naszym [Rosji] interesie leży silna i niezależna Europa. I rozwój zdolności wojskowych UE i polityki bezpieczeństwa UE jest ważnym czynnikiem w europejskim i globalnym bezpieczeństwie. Nadszedł czas, aby Europa przestała zachowywać się jak okupowany kontynent i zaczęła przejawiać własną wolę polityczną”³⁵.

Uruchomiony w 2000 r. dialog o bezpieczeństwie był tym samym jedną z priorytetowych sfer dialogu Rosja-UE. W ramach zacieśniania współpracy z Zachodem po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. Rosja i UE porozumiały się (w październiku 2001 r.) w kwestii stworzenia regularnych formatów operacyjnego dialogu o bezpieczeństwie. Brak większych sukcesów w rozwoju EPBiO i powtarzające się kryzysy w stosunkach rosyjsko-zachodnich spowodowały jednak, że UE traciła na atrakcyjności dla Rosji jako partner w tej sferze³⁶.

³⁵ D. Rogozin, *How NATO could improve its relations with Russia*, Europe's World, Spring 2009.

³⁶ Szerzej zob. M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”* [Seria „Prace OSW”, nr 22], Warszawa 2006; A. Загорский, *Россия в системе...*, op. cit.

Prowadzony w latach 2003–2005 dialog Rosji i UE oparty na koncepcji „wspólnych przestrzeni” doprowadził do zdefiniowania kilku „wspólnych przestrzeni bezpieczeństwa”, w tym Wspólnej Przestrzeni Bezpieczeństwa Zewnętrznego (zakładała ona współpracę w walce z terroryzmem, w nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, kontroli zbrojeń, regulacji kryzysów międzynarodowych i w operacjach pokojowych) oraz Wspólnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (w ramach której miała dokonywać się współpraca w zwalczaniu zagrożeń z zakresu „miękkiego bezpieczeństwa”, w tym walka ze zorganizowaną przestępczością, handlem narkotykami, nielegalną migracją itp.), a nawet do podpisania w maju 2005 r. serii dokumentów politycznych określonych jako „mapy drogowe” realizacji czterech „wspólnych przestrzeni”. Dokumenty te były jednak ogólnikowymi deklaracjami intencji, które tylko w ograniczonym stopniu przełożyły się na współpracę operacyjną, nie mówiąc o integracji politycznej³⁷.

Do idei dalszej instytucjonalizacji dialogu UE i Rosji w sferze bezpieczeństwa powrócono w kilka lat później, na fali poszukiwania sposobów zacieśniania współpracy europejsko-rosyjskiej w okresie urzędowania prezydenta Miedwiediewa, który wzbudził wśród wielu zachodnich polityków nadzieje na powrót Rosji na ścieżkę liberalnych reform i konstruktywnej współpracy z Zachodem. W czerwcu 2010 r. podpisano rosyjsko-niemiecką deklarację w Mesebergu, w której zaproponowano stworzenie nowego ciała konsultacyjnego i koordynacyjnego w sferze bezpieczeństwa europejskiego – Stałego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Rosja-UE³⁸. Propozycja ta nie zyskała jednak szerszego poparcia w UE. Gdy Berlin przekonał się, że Moskwa nie ma woli politycznej konstruktywnego uregulowania problemu naddniestrzańskiego (który miał być dla Niemiec testem

³⁷ Tekst dokumentów zob. EU-Russia: Road Map for the Common Spaces.

³⁸ Tekst deklaracji (w wersji rosyjskiej) zob. Меморандум по итогам встречи Президента России Д.Медведева и Федерального канцлера Германии А.Меркель 4–5 июня 2010 года, г.Мезеберг.

rosyjskich intencji w kwestii SKB), koncepcja stworzenia Komitetu została ostatecznie porzucona.

Wspomniane wyżej rosyjskie działania w stosunkach z UE wpiły się w szerszą koncepcję współdziałania Rosji z Europą, nazywaną „Wielką Europą”³⁹. Przez dłuższy czas sprowadzała się ona do wieloznacznego hasła używanego zarówno przez prezydenta Jelcyna (w 1997 r.), jak i prezydenta Putina (w 2001 i 2005 r.); jej aspekt ekonomiczny został rozwinięty przez tego ostatniego w listopadzie 2010 r.⁴⁰ Koncepcja opierała się na założeniu, iż Rosja (względnie również stworzony przez nią eurazjatycki blok integracyjny) i UE mogą porozumieć się w kwestii ograniczonej integracji, oferującej stronom wymianę korzyści (Rosji – europejski kapitał i technologie, Europie – rosyjskie surowce naturalne, głębię geopolityczną i potencjał wojskowy). *De facto* był to projekt podziału kontynentu na dwa bloki: zachodni (zdominowany przez Niemcy) i wschodni (zdominowany przez Rosję), mający na celu wypychanie Stanów Zjednoczonych z Europy i konkurowanie z nimi, jak również z innymi światowymi centrami gospodarczymi. Ta mglista konstrukcja geopolityczna została jednak przekreślona przez kryzys, który wybuchł m.in. między Rosją i UE w 2014 r. w wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę.

W tej sytuacji władze Rosji zaczęły posługiwać się koncepcją stworzoną w gronie prokremlowskich ekspertów, nazywaną popularnie „Wielką Eurazją”. Przewidywała ona zacieśnianie współpracy gospodarczej i politycznej pomiędzy Rosją, Eurazjatycką Unią Gospodarczą i Chinami, a także państwami ASEAN i być może UE (o ile te ostatnie porzucą politykę sankcji przeciw Rosji)⁴¹.

³⁹ Szerzej zob. M. Menkiszak, *Wielka Europa. Putinowska wizja (dez)integracji europejskiej* [Seria „Prace OSW”, nr 46], Warszawa 2013.

⁴⁰ Zob. *Россия и Европа: от осмысления уроков кризиса – к новой повестке партнерства* – artykuł premiera Władimira Putina w „Süddeutsche Zeitung”, 25.11.2010.

⁴¹ Idee te miały w istocie stanowić przykrywkę dla coraz bardziej asymetrycznych na niekorzyść Rosji stosunków Moskwy z Pekinem, a jednocześnie być swoistym

Jednak nie tylko Europa czy Eurazja były punktem odniesienia w rosyjskich koncepcjach bezpieczeństwa. Mimo że USA były i są postrzegane przez Rosję jako strategiczny przeciwnik, a NATO jako instrument polityki USA (w tym gwarantujący podporządkowanie im większości Europy w sferze bezpieczeństwa), Moskwa, uznając polityczne realia, od czasu do czasu usiłowała zapewnić sobie wpływ na bezpieczeństwo europejskie także poprzez zacieśnienie współpracy z Sojuszem.

Priorytetem dla Rosji pozostawało powstrzymanie procesu rozszerzenia NATO na wschód. Moskwa przekonywała Waszyngton i inne stolicy, że alternatywą jest szczególne partnerstwo i współpraca z Rosją. Zarazem, uznając się za mocarstwo, Rosja niechętnie podchodziła do współpracy na forach wielostronnych struktur związanych z NATO, takich jak Północnoatlantycka Rada Współpracy⁴² czy funkcjonujący od 1994 r. program Partnerstwo dla Pokoju. NATO w praktyce realizowało politykę paralelnego „wynagradzania” lub raczej „rekompensowania” Rosji kolejnych etapów procesu rozszerzenia Sojuszu, zacieśniając z nią uprzywilejowane partnerstwo i rozwijając instytucje. Proces ten rozpoczął się w 1995 r., a jego ważniejszymi etapami były: podpisanie deklaracji w Noordwijk aan Zee (maj 1995 r.), wspomniany Akt Stanowiący NATO–Rosja (maj 1997 r.), który stworzył Stałą Wspólną Radę NATO–Rosja (PJC), i deklaracja rzymska (maj 2002 r.), która powołała do życia Radę NATO–Rosja (NRC)⁴³.

Mimo stworzenia kilkunastu tematycznych komitetów współpracy i podpisania wielu dokumentów oraz przejściowej współpracy operacyjnej NATO i Rosji w regulacji kryzysów w Bośni

straszakiem wobec Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat: M. Kaczmarek, W. Rodkiewicz, *Rosyjska Wielka Eurazja wobec chińskiego Nowego Jedwabnego Szlaku: adaptacja zamiast konkurencji*, „Komentarze OSW”, nr 219, 21.07.2016.

⁴² NACC, powstała w grudniu 1991 r., w maju 1997 r. przekształcona została w Radę Współpracy Euroatlantyckiej – EAPC.

⁴³ Teksty dokumentów zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

i Hercegowinie oraz Kosowie (w ramach sił SFOR i KFOR w latach 1996–2003) Rosja była generalnie rozczarowana tą kooperacją. Powołane struktury dialogu i współpracy, wbrew intencjom Moskwy, nie stały się bowiem forami współdecydowania o bezpieczeństwie europejskim, dającym Rosji choćby nieformalne prawo weta wobec decyzji Sojuszu – mimo iż w Radzie NATO–Rosja (NRC) pod naciskiem Moskwy zrezygnowano formalnie z tzw. prekoordynacji stanowisk członków Sojuszu w większości obszarów tematycznych.

Determinacja Rosji do zapewnienia sobie możliwości formalnego współdecydowania o bezpieczeństwie w Europie była na tyle duża, że kilkakrotnie sondowała ona możliwość podjęcia dyskusji o swoim członkostwie w politycznych (ale już nie wojskowych) strukturach NATO. Takie sondaże prowadził jeszcze Michaił Gorbaczow wiosną i latem 1990 r. Do wysyłania przez władze Federacji Rosyjskiej sygnałów w tej kwestii dochodziło natomiast w grudniu 1991 r. (list prezydenta Jelcyna do uczestników spotkania NACC), ponownie wiosną 1995 r. (podczas spotkań ministra spraw zagranicznych Andrieja Kozyriewa i jego zastępcy Gieorgija Mamiedowa), w marcu i czerwcu 2000 r. (wywiad prezydenta Putina dla BBC i wypowiedzi sekretarza Rady Bezpieczeństwa Siergieja Iwanowa), w 2001 r. (wypowiedzi Putina i Siergieja Iwanowa między lipcem i październikiem), w 2006 r. (podczas rozmów Putina z sekretarzem generalnym NATO), w 2009 i 2010 r. (wypowiedzi prezydenta Miedwiediewa)⁴⁴. Można dostrzec, że działo się to zazwyczaj w momentach politycznie przełomowych, kiedy pojawiały się w Moskwie nadzieje na uzgodnienia nowego *modus vivendi* z Zachodem.

Inicjatywy te miały swój wcześniejszy precedens. Wszak w 1954 r. władze ZSRR, zanim zdecydowały o powołaniu Układu Warszawskiego, wnioskowały o członkostwo w NATO. Jednak tak wówczas, jak i po rozpadzie ZSRR należało w tym widzieć raczej próbę działań o charakterze negatywnym: chęci zablokowania niechcianych działań NATO (w 1954 r. – przyjęcia RFN do Sojuszu,

⁴⁴ Teksty listu Jelcyna, fragmentów wywiadu Putina i wystąpienia Miedwiediewa, *ibidem*.

w latach dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych – procesu jego rozszerzenia na wschód) bądź uzasadnienia tezy o braku konstruktywnej postawy Zachodu wobec Rosji. Nie trzeba przy tym dodawać, że Rosja – podkreślając swoją suwerenność i mocarstwowość – nie wykazywała chęci dostosowania się w sferze politycznej (a tym bardziej wojskowej) do standardów NATO.

4. Polityka Rosji: ciągłość czy zmiana?

W okresie niemal trzydziestu ostatnich lat, mimo zmieniających się reżimów politycznych, wymian w obrębie elity władzy i na jej szczytach, przede wszystkim zaś ewolucji sytuacji międzynarodowej, w odniesieniu do Zachodu i NATO Moskwa usiłowała realizować te same cele strategiczne. Czy można zatem mówić o zmianach w jej podejściu do tego zagadnienia? Zdaniem autora da się je analizować w trzech aspektach.

Po pierwsze, dostrzec można zmienność rosyjskiej taktyki, a także zróżnicowanie instytucjonalnych form uprawiania polityki zagranicznej. Starając się uzyskać strategiczną kontrolę nad przestrzenią postradziecką (umownie określaną mianem „obszar WNP”), Rosja formułowała wiele projektów współpracy i integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz polityczno-gospodarczej, w różniących się nieco od siebie konfiguracjach członkowskich. Kolejne etapy integracji forsowała, nie czekając na osiągnięcie założonych celów krótko- i średnioterminowych. Niekiedy jednak priorytetem okazywało się poszerzenie obszaru integracji, nawet kosztem utrudnienia realizacji przyjętych już porozumień.

Również wobec Europy Środkowej Rosja formułowała różne propozycje i postulaty – czy to „krzyżowe gwarancje bezpieczeństwa”, czy ograniczenia wojskowych konsekwencji członkostwa w NATO – służące wszak tym samym celom strategicznym.

Najbardziej wyraźnie tę zmienność rosyjskiej taktyki dostrzec można w różnych modelach i wariantach nowej architektury bezpieczeństwa w Europie. W reakcji na zmiany sytuacji Rosja była w stanie płynnie przechodzić od prób budowania tej architektury w oparciu o OBWE do prób oparcia jej na uprzywilejowanych stosunkach z NATO, testując w międzyczasie możliwość pogłębienia współpracy w sferze bezpieczeństwa z UE.

Tabela 3. Ważniejsze rosyjskie inicjatywy wpływające na bezpieczeństwo europejskie

Rok	Inicjatywa	Główne podmioty mające realizować inicjatywę
1989	Wspólny Europejski Dom	KBWE, państwa NATO i UW (po rozwiązaniu bloków)
1994/1995	koncepcja ogólnoeuropejskiego partnerstwa	KBWE/OBWE, NACC (po oderwaniu od NATO)
1995	uprzywilejowane partnerstwo z NATO	Rosja i NATO
1996	Karta Bezpieczeństwa Europejskiego	OBWE
1997	uprzywilejowane partnerstwo z NATO	Rosja i NATO (mechanizm PJC)
1997	Wielka Europa	Rosja, UE, państwa europejskie
2000/2001	dialog o bezpieczeństwie UE – Rosja, Wielka Europa	UE i Rosja (mechanizm spotkań ambasadorów z Trojką PSC)
2002	uprzywilejowane partnerstwo z NATO	Rosja i NATO (mechanizm NRC)
2003/2005	wspólne przestrzenie UE – Rosja, Wielka Europa	UE i Rosja
2008/2009	Traktat o Bezpieczeństwie Europejskim	państwa i organizacje obszaru OBWE

Rok	Inicjatywa	Główne podmioty mające realizować inicjatywę
2010	Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa	Rosja i UE
2011	Wielka Europa	UE i państwa europejskie, Rosja i Unia Celna (planowana Eurazjatycka Unia Gospodarcza)
2015/2016	Wielka Eurazja	Chiny, Rosja, Eurazjatycka Unia Gospodarcza, ew. państwa UE

Po drugie, dostrzec można długoterminową tendencję do ograniczania ambicji rosyjskiej polityki bezpieczeństwa europejskiego. Widać to szczególnie w polityce Rosji wobec Europy Środkowej. W schyłkowym okresie istnienia ZSRR (1989–1991) Moskwa usiłowała zmniejszyć koszty utrzymywania strefy wpływów w regionie (nawet kosztem demontażu struktur bloku radzieckiego). Nie chcąc jednak całkowicie z niej zrezygnować, starała się narzucić państwom środkowoeuropejskim swoisty model ograniczonej suwerenności w sferze polityki bezpieczeństwa i obrony. W kolejnym etapie (1992–1997, a wobec państw bałtyckich w okresie 1992–2002) Rosja nie miała już ambicji narzucenia państwom regionu nierównoprawnych klauzul bezpieczeństwa – jej celem stało się niedopuszczenie ich do członkostwa w NATO i stworzenie w regionie strefy buforowej, oddzielającej ją od obszaru Sojuszu. Wreszcie, kiedy po zaproszeniu do członkostwa w NATO kolejnych państw regionu procesu rozszerzenia nie dało się już zatrzymać, Rosja starała się wynegocjować na różnych forach politycznych ograniczenie jego wojskowych konsekwencji i tym samym stworzyć swoistą strefę buforową, ale już wewnątrz NATO, na jego wschodniej flance.

Podobną ewolucję prześledzić można w polityce Rosji wobec obszaru postradzieckiego. W schyłkowym okresie istnienia ZSRR celem Moskwy było zreformowanie państwa związkowego przy zachowaniu ścisłych więzi i pozostawieniu części wspólnych in-

stytucji. Kiedy rozpad ZSRR stał się faktem, Rosja początkowo próbowała zachować elementy wspólnej przestrzeni (zwłaszcza wojskowej), a kiedy okazało się, że jest to niemożliwe, podjęła próbę stworzenia nowych struktur współpracy większości państw obszaru postradzieckiego. Gdy jednak stało się oczywiste, że współpraca w szerszym gronie jest dysfunkcjonalna, przyjęła taktykę integracji o zmiennych prędkościach. Cele kolejnych projektów integracyjnych były wprawdzie coraz bardziej ambitne, zarazem jednak Moskwa coraz częściej musiała rezygnować z forsowania integracji politycznej na rzecz integracji gospodarczej i oferować partnerom coraz większe korzyści (i/lub grozić im coraz poważniejszymi konsekwencjami), by skłonić ich do udziału w swoich projektach.

Po trzecie, mimo dostrzegalnych wahań relacji Rosji z Zachodem (USA i NATO/UE) zauważyć można długoterminową tendencję do ochładzania stosunków, prowadzącego do stanu quasi-zimnej wojny.

Powtarzające się kryzysy w stosunkach rosyjsko-zachodnich: czeczeński i bośniacki (1994–1996), kosowski (1999), kryzys na tle „kolorowych rewolucji” (2003–2005), gruziński (2008), ukraiński (od 2013) okazują się coraz głębsze i rodzą coraz poważniejsze negatywne konsekwencje. Pogarsza się też systematycznie stosunek władz Rosji do Zachodu. Po krótkim okresie „prozachodniego romantyzmu” (1991–1992) przyszedł czas pragmatycznych stosunków przy rosnącej asertywności rosyjskiej polityki – aż do kryzysu kosowskiego, kiedy to Rosja po raz pierwszy uznała Zachód za potencjalne zagrożenie. Po krótkim ociepleniu w okresie prozachodniego zwrotu Rosji (2001–2002) prezydent Putin zareagował na „kolorowe rewolucje” w sposób, który sugerował, iż uznał on, że zagrożenie ze strony Zachodu ma charakter systemowy.

OKRESY KRYZYSU I ODPREŻENIA W STOSUNKACH ROSJI I ZACHODU

1991

- » rozpad ZSRR – niezależność Rosji
- » Rosja w NACC

1993

- » kryzys polityczny w Rosji
- » amerykańsko-rosyjski traktat START-2

1994

- » umowa o partnerstwie i współpracy UE–Rosja
- » Rosja w Partnerstwie dla Pokoju z NATO

1995

- » I wojna w Czeczenii
- » bombardowania NATO w Bośni

1996

- » koniec I wojny w Czeczenii
- » Jelcyń ponownie prezydentem Rosji
- » Rosja w IFOR w Bośni

1997

- » Akt Stanowiący NATO–Rosja
- » Rosja dołącza do G-7

1998

- » kryzys ekonomiczny w Rosji

1999

- » bombardowania NATO w Jugosławii
- » I faza rozszerzenia NATO na wschód
- » II wojna w Czeczenii
- » Rosja w KFOR w Kosowie
- » adaptowany traktat CFE

2000

- » Putin prezydentem Rosji
- » dialog energetyczny i o bezpieczeństwie UE–Rosja

2001

- » zamachy 11 września
- » nowe ramy bezpieczeństwa UE–Rosja

2002

- » Rada NATO–Rosja
- » USA wychodzą z układu ABM
- » amerykańsko-rosyjski traktat SORT

2003

- » interwencja USA w Iraku
- » areszt Michaiła Chodorkowskiego
- » rewolucja róż w Gruzji

2004

- » II faza rozszerzenia NATO na wschód
- » pomarańczowa rewolucja na Ukrainie

2005

- » rewolucja tulipanów w Kirgistanie
- » mapy drogowe „wspólnych przestrzeni” UE–Rosja

2006

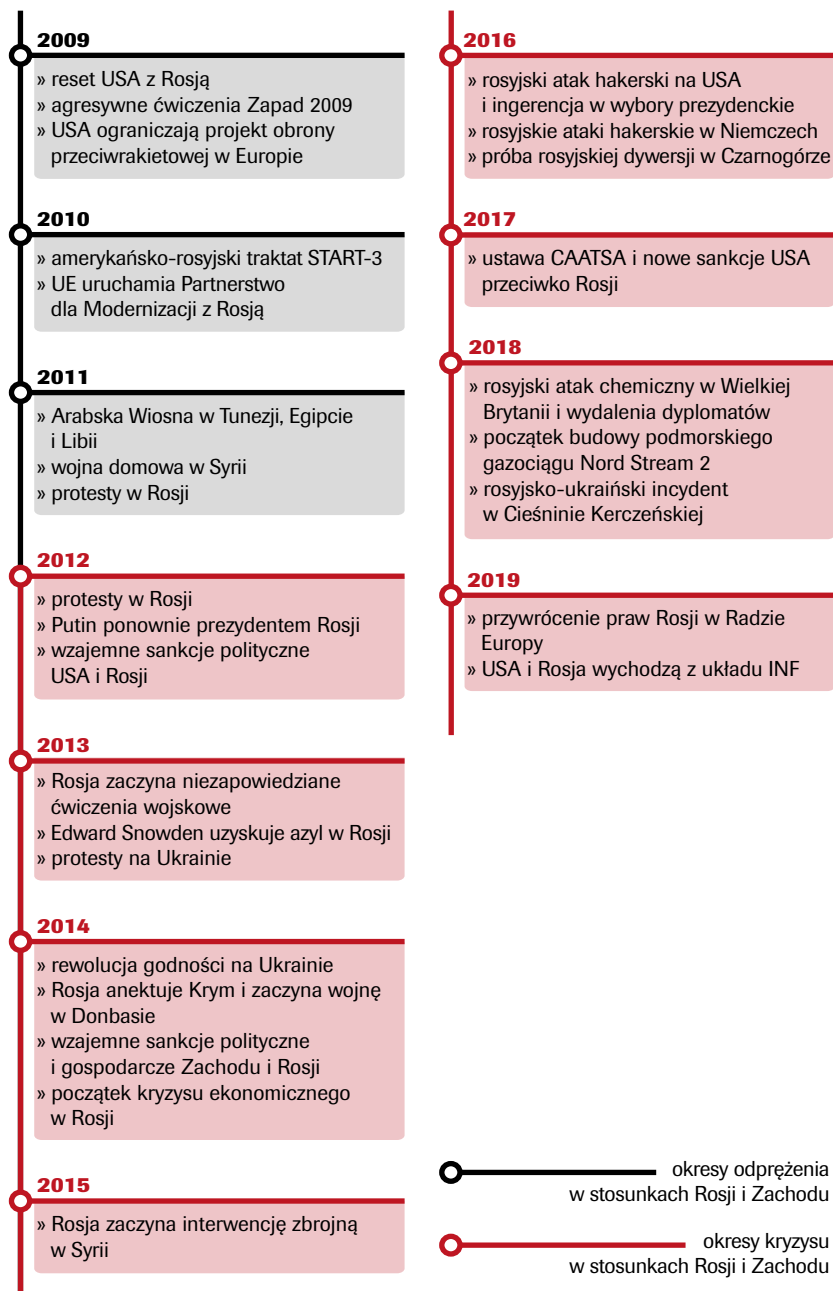
- » szczyt G-8 w Petersburgu

2007

- » Putin przemawia w Monachium
- » Rosja wychodzi z traktatu CFE
- » Rosja wznowia patrole bombowców strategicznych
- » rosyjski cyberatak na Estonię

2008

- » deklaracja niepodległości Kosowa
- » wojna rosyjsko-gruzińska
- » Rosja uznaje „niepodległość” Abchazji i Osetii Płd.
- » początek kryzysu ekonomicznego w Rosji
- » Dmitrij Miedwediew prezydentem Rosji



Po kilku latach nieudanych prób rozgraniczenia z Zachodem interesów i wpływów, począwszy od 2007 r. Rosja przystąpiła do „kontrofensywy”. Kolejny krótki okres odprężenia (2009–2011), za prezydentury Miedwiediewa, skończył się, gdy Putin poczuł się osobiście zagrożony przez rzekomy „amerykański spisek” (od końca 2011 r., w związku z protestami politycznymi w Rosji). Doszło wówczas do eskalacji konfliktu z Zachodem. Na tym tle rewolucja godności na Ukrainie, rosyjska agresja na to państwo i interwencja w Syrii były w Moskwie postrzegane również jako elementy *proxy war* (wojny pośredniej) z USA (i szerzej Zachodem)⁴⁵.

⁴⁵ Szerzej zob. M. Menkiszak, *Najlepszy nieprzyjaciół Rosji. Rosyjska polityka wobec USA w epoce Putina* [Seria OSW „Punkt Widzenia”, nr 62], Warszawa 2017.

II. BILANS ROSYJSKIEJ POLITYKI I JEJ PERSPEKTYWY

Ocena realizacji wyżej wymienionych celów strategicznych Rosji prowadzi do wniosku, że Moskwa nie odniosła sukcesu.

Nie sposób uznać, że Rosja zachowała lub odbudowała swoją kontrolę strategiczną nad przestrzenią poradziecką („obszarem WNP”). O jej znaczących wpływach (zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa i obrony) mówić można jedynie w przypadku dwóch państw tego obszaru: Białorusi i Armenii. W obu tych krajach stacjonują wojska rosyjskie (na Białorusi w ograniczonym zakresie), oba też prowadzą ścisłą współpracę z Rosją w zakresie wojskowości i bezpieczeństwa (Białoruś w większym stopniu niż Armenia). Jednak nawet w tych dwóch przypadkach dostrzegalne są wyraźne ograniczenia, stawiane przez miejscowe elity władzy ambicjom reintegracyjnym Moskwy.

Reżim Alaksandra Łukaszenki na Białorusi do perfekcji opanował sztukę wykorzystywania geopolitycznych i wojskowych interesów Rosji do pozyskiwania gospodarczego wsparcia Moskwy w różnej postaci. Zmuszony jest on do lawirowania pomiędzy okresowymi kryzysami we wzajemnych stosunkach a demonstracyjnym zacieśnianiem relacji. Jednak od drugiej połowy 2018 r. mamy do czynienia z kolejnym, poważniejszym od poprzednich kryzysem w stosunkach rosyjsko-białoruskich, wywołanym w istocie oporem Mińska wobec forsowania znaczącego pogłębienia politycznej i gospodarczej integracji obydwu państw (do ewentualnego powołania konfederacji państwowej lub nawet pełnego „zjednoczenia” włącznie). Armenia jest uzależniona od rosyjskich gwarancji bezpieczeństwa, a jej strategiczne sektory gospodarki znajdują się pod kontrolą rosyjskich podmiotów; mimo to możliwe okazało się tam utrzymywanie pragmatycznych relacji z państwami zachodnimi (por. m.in. umowa polityczna CEPA z UE z 2017 r.) oraz wymiana elity rządzącej wbrew woli Moskwy (w 2018 r. pokojowa rewolucja wyniosła do władzy lidera opozycji Nikola Paszyniana).

Mniejszy, choć odczuwalny jest poziom rosyjskich wpływów w Kirgistanie i Tadżykistanie (których rynki pracy zależne są od migracji zarobkowej do Rosji), a także w bogatszych i silniejszych od nich Kazachstanie i Azerbejdżanie. Rosnące w tych krajach wpływy chińskie i próby dywersyfikacji relacji zewnętrznych podejmowane przez miejscowych liderów stanowią jednak coraz większe wyzwanie dla Moskwy. Ograniczone są za to – mimo utrzymywania stosunków politycznych i gospodarczych – wpływy rosyjskie w Gruzji, Mołdawii i Uzbekistanie (choć tu ostatnio rosną), a minimalne – w Turkmenistanie (w dużej mierze zorientowanym na Chiny) i na Ukrainie (będącej *de facto* w stanie wojny z Rosją).

Za ostateczną porażkę Moskwy można jednak uznać fiasko prób podporządkowania sobie Ukrainy. Co prawda Rosja okupuje Krym (co istotnie poprawiło rosyjskie położenie geostrategiczne nad Morzem Czarnym i na pewien czas znacząco zwiększyło poparcie społeczne dla Putina) i część Donbasu (gdzie stworzyła bandyckie protektoraty: tzw. Doniecką i Ługańską Republiki Ludowe), nie zdołała jednak zmusić Ukrainy do udziału w projekcie integracji eurazjatyckiej ani zapobiec postępom jej integracji z UE (podpisanie umowy stowarzyszeniowej, w tym umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu, ruch bezwizowy). Jednocześnie spowodowała swoimi posunięciami zasadniczy prozachodni zwrot ukraińskiego społeczeństwa i elit oraz niemal pełne uwolnienie się Ukrainy od energetycznej zależności od Rosji⁴⁶. W obecnej sytuacji nie sposób wyobrazić sobie powrotu Ukrainy pod strategiczną kontrolę Moskwy inaczej niż na drodze zbrojnego podboju (na co Rosja – przynajmniej na razie – nie jest gotowa). Tymczasem bez udziału Ukrainy każdy propagowany przez Rosję projekt eurazjatyckiej integracji pozostanie ułomny.

⁴⁶ Szerzej zob. M. Menkiszak, *Miński dylemat Rosji*, op. cit.; S. Kardaś, T. Iwański, *Od wasalizacji do emancypacji. Rewizja modelu rosyjsko-ukraińskiej współpracy gazowej*, „Komentarze OSW”, nr 263, 7.03.2018.

W przypadku Europy Środkowej trudno już mówić o istnieniu strefy buforowej w obrębie NATO. Akt Stanowiący NATO–Rosja (w tym jego wychodzące naprzeciw rosyjskim postulatом zapisy o wstrzymaniu siły wojskowej) formalnie nadal obowiązuje i jest w zasadzie przestrzegany przez NATO mimo złamania przez Rosję większości jego postanowień⁴⁷. Decyzje USA i szczytów NATO w Newport w Walii (2014) i Warszawie (2016) o wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu poprzez wysuniętą, rotacyjną obecność wojskową (4 batalionowe wielonarodowe grupy bojowe w państwach bałtyckich i Polsce oraz rotacyjna obecność amerykańskiej brygady z dowództwem w Polsce, obok sił USA w Rumunii) spowodowały jednak, że mamy do czynienia z wciąż asymetryczną, ale jednak istotną i *de facto* ciągłą obecnością sojuszniczą (łącznie około 9 tys. żołnierzy). Elementem tej obecności są również trwające permanentnie od 2004 r. misje sojuszniczej ochrony przestrzeni powietrznej Litwy, Łotwy i Estonii (Baltic Air Policing) oraz zbudowane (w Deveselu w Rumunii) i budowane (w Redzikowie) bazy systemu obrony przeciwrakietowej USA i NATO (Aegis Ashore).

Nie powiódł się również zamiar wypierania USA z Europy i umacniania wpływów Rosji. W istocie możemy mówić o procesie wręcz odwrotnym, przynajmniej w sferze obronnej. Mimo istniejących napięć w stosunkach transatlantyckich (które niezbyt udolnie usiłuje wykorzystać Moskwa) od 2014 r. mamy do czynienia

⁴⁷ Rosja złamała w szczególności zapisane w Akcie zasady: rozwoju partnerstwa na rzecz stabilności i bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego; poszanowania praw człowieka i wolności obywatelskich; powstrzymania się od stosowania siły lub groźby jej użycia; poszanowania suwerenności, integralności terytorialnej, nienaruszalności granic innych państw; zapobiegania konfliktom i pokojowej regulacji sporów; wzajemności i przejrzystości współpracy z NATO; współpracy w zakresie adaptacji i realizacji układu CFE; zachowania powściągliwości w zakresie struktury, potencjału i rozmieszczenia sił zbrojnych; przejrzystości, wzajemnego zaufania i przewidywalności w zakresie sił zbrojnych; doskonalenia systemów kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania. Zob. Akt stanowiący o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską, Paryż, 27.05.1997 [w:] R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

nia ze stopniowo rosnącą obecnością wojskową USA i zacieśnianiem współpracy obronnej Waszyngtonu nie tylko z państwami Europy Środkowej, lecz także m.in. z państwami nordyckimi (w tym formalnie bezaliansowymi: Szwecją i Finlandią). Moskwa z zainteresowaniem przysłuchuje się podnoszonym w niektórych ważnych państwach członkowskich UE i NATO (zwłaszcza we Francji i Niemczech) postulatом „strategicznej autonomii” (od USA)⁴⁸. Jednak nowe inicjatywy współpracy obronnej państw europejskich (zarówno w ramach, jak i poza UE) na razie nie stanowią zagrożenia dla funkcjonowania NATO i współpracy z USA, które ciągle są głównym gwarantem bezpieczeństwa w Europie⁴⁹.

Na tym tle możemy mówić o regresie wpływów Rosji w Europie, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa (nieco inny obraz powstaje w sferze energetycznej, czego symbolem jest realizacja kontrowersyjnego projektu gazociągu Nord Stream 2 z Rosji do Niemiec). Moskwie nie udało się stworzyć żadnego alternatywnego dla NATO i innych struktur zachodnich modelu architektury bezpieczeństwa europejskiego; nie zapewniła sobie nawet możliwości formalnego (lub bodaj nieformalnego) współdecydowania w tej sferze. W chwili, gdy jej praktyczna współpraca z NATO i UE została zamrożona, uprawnienia w Radzie Europy (jej Zgromadzeniu Parlamentarnym) ograniczone⁵⁰, a wzajemne sankcje polityczne i gospodarcze ograniczyły wymianę handlową (szcze-

⁴⁸ M.in. 11 listopada 2018 r. prezydent Putin w wywiadzie dla rosyjskiej telewizji RT France poparł ideę prezydenta Francji Emmanuela Macrona stworzenia europejskiej armii, stwierdzając o Europie: „To całkowicie naturalne, że chcą być niezależni, samowystarczalni, suwerenni w sferze bezpieczeństwa i obrony”.

⁴⁹ Szerzej na temat niektórych inicjatyw zob. J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa* [Seria OSW „Punkt Widzenia”, nr 69], Warszawa 2018.

⁵⁰ W związku z tym, że przedstawiciele władz Rosji grozili wystąpieniem jej z Rady Europy i związanego z nią systemu ochrony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z którego korzystają obywatele Rosji, na podstawie nieformalnego porozumienia wynegocjowanego przez Niemcy i Francję Rada Ministrów RE przyjęła 17 maja 2019 r. uchwałę sugerującą przywrócenie pełni praw Rosji w RE, a 26 czerwca 2019 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy większością głosów potwierdziło przywrócenie praw delegacji rosyjskiej w tym gronie.

gólnie zachodnie inwestycje w Rosji), znalazła się ona w stanie półizolacji od Zachodu.

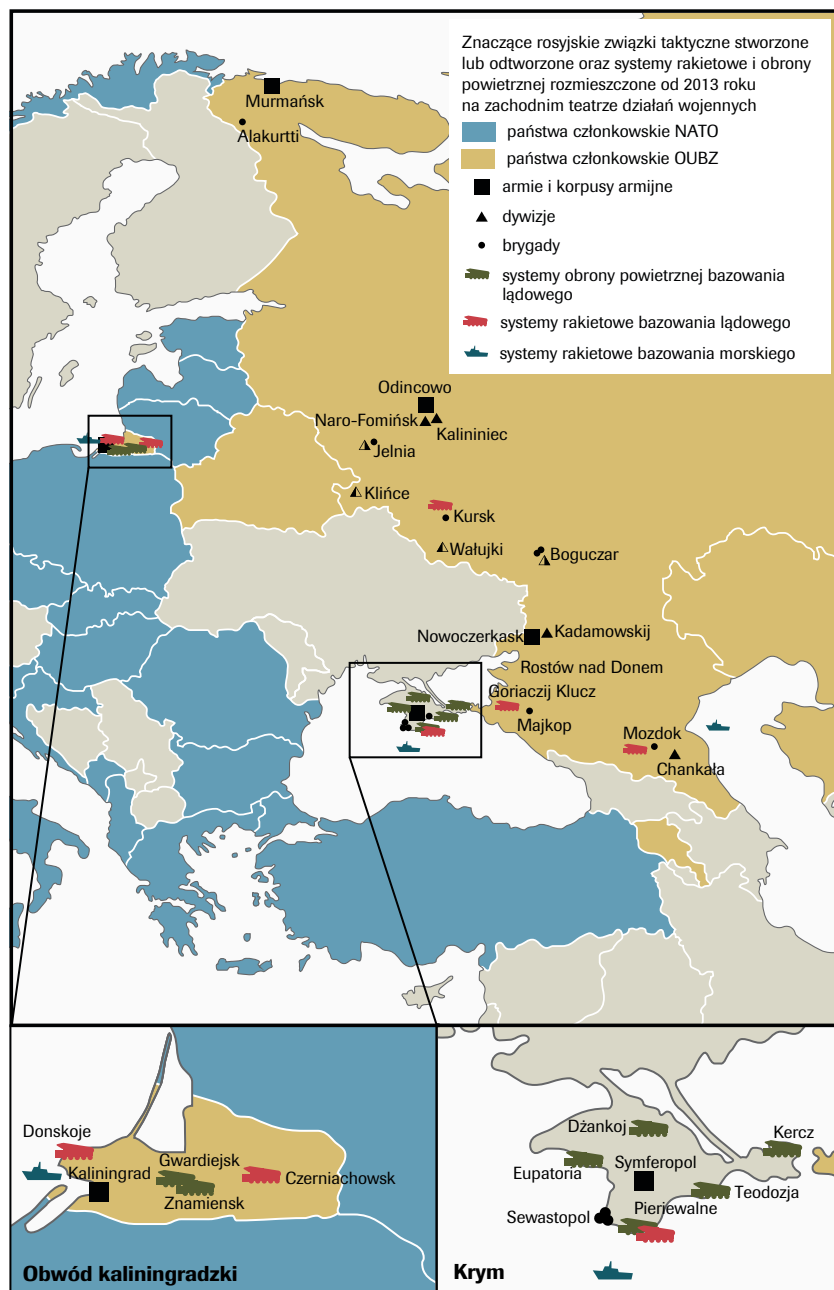
Rosja nie tylko nie osiągnęła swoich strategicznych celów, ale wręcz – poprzez agresywną politykę – wywołała skutki odwrotne do zamierzonych. Czego możemy się w tej sytuacji spodziewać? Czy Moskwa wyciągnęła lekcję z tego stanu rzeczy?

Zdaniem autora nie ma poważnych przesłanek, aby sądzić, iż Rosja całkowicie porzuciła chęć osiągnięcia wspomnianych wyżej celów strategicznych. Jak się wydaje, uznała ona, że nadal jest to możliwe, ale wymagać będzie znacząco dłuższej perspektywy czasowej.

Na razie Rosja wciąż uprawia agresywną politykę. Składa się na nią m.in. kontynuacja programu rosyjskich zbrojeń, zwłaszcza zaś zwiększania potencjału wojskowego na zachodnim kierunku strategicznym. Można tu wymienić chociażby formalne powołanie nowej armii pancernej; stworzenie trzech nowych dywizji zmechanizowanych; postępującą militaryzację obwodu kaliningradzkiego i okupowanego Krymu; organizację masowych, częściowo niezapowiedzianych ćwiczeń wojskowych realizujących agresywne scenariusze⁵¹.

⁵¹ Szerzej zob. *Putin po raz czwarty...*, op. cit.

Mapa 2. Militaryzacja zachodniej flanki Rosji



Jednocześnie Rosja nie rezygnuje z postulatów wycofania się NATO z rotacyjnej obecności sojuszniczej na wschodniej flance czy wstrzymania budowy elementów tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej. Moskwa nadal też nie przestrzega adaptowanego traktatu CFE, naruszała (jeszcze przed jego zawieszeniem) układ o zakazie rakiet średniego i pośredniego zasięgu (INF), narusza lub obchodzi Traktat o otwartych przestworzach oraz Dokument Wiedeński OBWE o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa (odmawiając jednocześnie jego dalszej adaptacji) – zob. Tabela 4.

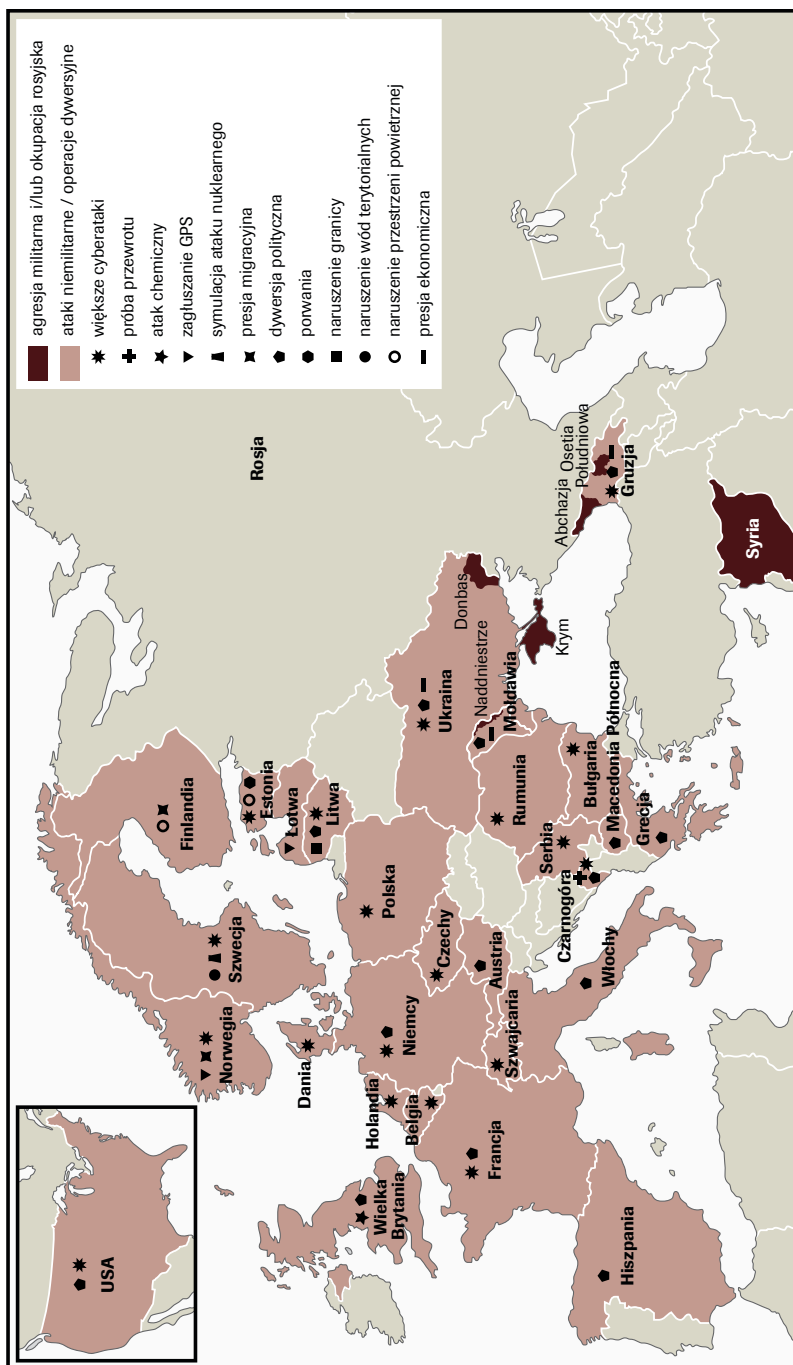
Przejawem narastającej agresywności Rosji są też powtarzane ataki cybernetyczne (w tym na krytyczną infrastrukturę), zmasowane kampanie propagandowe czy lokalne próby destabilizacji sytuacji politycznej (jak w Niemczech czy Czarnogórze), zbiorczo określane popularnie jako „działania hybrydowe”.

Tabela 4. Ważniejsze przejawy naruszania przez Rosję systemu kontroli zbrojeń w Europie

Porozumienie	Data zawarcia	Przedmiot porozumienia	Status porozumienia	Rodzaj dokonywanych przez Rosję naruszeń
Traktat o likwidacji rakiet średniego i pośredniego zasięgu (INF)	Podpisany 8.12.1987. Wszedł w życie 1.06.1988.	Zakaz produkcji, testów i rozmieszczania rakiet bazowania lądowego o zasięgu od 500 do 5500 km; całkowite zniszczenie posiadanych rakiet i ich wyrzutni	Bezterminowy; realizowany; dotyczył USA i ZSRR (obecnie Rosji, przejściowo także 11 innych państw postradzieckich); w lutym 2019 r. USA i Rosja zawiesiły realizację układu; w związku z tym traktat wygasł 2.08.2019.	Rosja od 2007 r. testowała lądowe wersje rakiet bazowania morskiego typu Kalibr o zasięgu do 1500 km; od 2013 r. testowała nową wersję rakiet typu cruise bazowania lądowego o domniemanym zasięgu co najmniej 2500 km.
Traktat o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie (adaptowany) (ACFE)	Pierwotny traktat podpisany 19.11.1990. Adaptowany traktat podpisany 19.11.1999.	Ustanowienie limitów liczbeności 5 kategorii uzbrojenia konwencjonalnego oraz liczbeności wojsk z podziałem na pułapy narodowe i terytorialne	Pierwotny traktat wszedł w życie 9.11.1992; adaptowany traktat nie wszedł w życie; ratyfikowany przez Rosję w 2000 r; 13.07.2007 Rosja „zawiesiła” swój udział w traktacie; nieratyfikowany, ale <i>de facto</i> przestrzegany przez państwa NATO.	Rosja nie wypełniła powiązanych z traktatem tzw. zobowiązań stańbulskich (do porozumienia się i całkowitego wycofania wojsk rosyjskich z Mołdawii i Gruzji). Rosja zaprzestała przesyłania danych o swoich siłach zbrojnych w ramach traktatu – po 2007 r. częściowo, a od 2014 r. całkowicie.

Dokument Wiedeński (rewidowany)	Pierwotny dokument podpisany w 1990 r. w ramach CFE. Najnowsza rewizja podpisana 30.11.2011.	Ustanowienie katalogu środków budowy zaufania, bezpieczeństwa, w tym wyjaśniania niestandardowych działań wojskowych, notyfikacji i obserwacji ćwiczeń wojskowych na obszarze Europy	Obowiązuje; rewidowany (uzupełniany) na kolejnych konferencjach przeglądowych OBWE.	Po ostatniej rewizji DW (2011) Rosja nie zgadzała się na jego dalsze rewizje. Rosja narusza/obchodzi DW m.in. poprzez organizację (od 2013 r.) niezapowiedzianych ćwiczeń wojskowych oraz deklarowanie zaniżonej liczebności uczestniczących w nich wojsk (np. poprzez sztuczne dzielenie ćwiczeń na serie), poniżej pułapu, od którego wymagane jest przyjmowanie obserwatorów. Rosja nie wywiązuje się w pełni z udzielania informacji o aktywności wojskowej i przyjmowania obserwatorów na ćwiczenia według standardów DW.
Traktat o otwartych przestworzach	Podpisany 24.03.1992.	Stworzenie systemu wzajemnych lotów obserwacyjnych w ramach współpracy kontroli zbrojeń w Europie i Ameryce Płn.	Wszedł w życie 1.01.2002; obowiązuje.	Rosja wprowadziła ograniczenia dla gości trasy przelotu z wyznaczonych lotnisk (uniemożliwiające pełny oblot obszaru obwołu kaliningradzkiego).

Mapa 3. Rosyjska agresja zbrojna i „działania hybrydowe” w Europie



Rosja utrzymuje ponadto swoją obecność wojskową w niektórych państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (członków OBWE i Rady Europy) mimo braku zgody tych państw. Jest to konsekwencja jej udziału w „wojnach postkolonialnych” lat dziewięćdziesiątych, ale także wynik późniejszych agresji (na Gruzję w 2008 i na Ukrainę w 2014 r.) i decyzji politycznych Moskwy (uznania „niepodległości” Abchazji i Osetii Południowej, okupacji i nielegalnej aneksji Krymu, faktycznej okupacji części Donbasu).

Obecnie Rosja stoi przed wyborem między utrzymaniem dotychczasowego konfrontacyjnego kursu swojej polityki bezpieczeństwa w Europie (lub wręcz zaostreniem go) a poszukiwaniem, kosztem pewnych ustępstw, przynajmniej częściowego porozumienia z Zachodem.

Za scenariuszem utrzymania dotychczasowego kursu konfrontacyjnego przemawiają m.in. skład kadrowy, kultura strategiczna i mentalność wąskiej grupy rządzącej na czele z Władimirem Putinem. Grupa ta, wywodząca się głównie z radzieckich służb specjalnych, jest skłonna do wiary w teorie spiskowe i do myślenia w kategoriach czarnych scenariuszy, przywiązana do idei anachronicznie pojmowanej rosyjskiej mocarstwowości i zwykle postrzega stosunki międzynarodowe jako arenę walki narodów i państw o przetrwanie. Jej członkowie są przekonani o zagrożeniu swojej władzy przez Zachód (zwłaszcza USA), a jednocześnie zdeterminowani, by tę władzę utrzymać. W atmosferze głębokiej nieufności do otoczenia zewnętrznego i przy świadomości słabych stron państwa rosyjskiego i poważnych wyzwań dla niego w różnych sferach strategia kompensowania relatywnej (głównie ekonomicznej) słabości przez militaryzację państwa, wzrost jego potencjału wojskowego oraz agresywną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wydaje się ich głównym pomysłem na postawę wobec Zachodu i części sąsiednich państw.

Nie bez znaczenia są też wyzwania w polityce wewnętrznej. W sytuacji, gdy władza wobec nieefektywności systemu autory-

tarnego, wahań koniunktury i negatywnych trendów społeczno-gospodarczych nie jest już w stanie zaoferować społeczeństwu perspektywy systematycznego wzrostu dobrobytu, pokusą staje się kompensowanie obywatelom wyrzeczeń złudnym poczuciem siły militarnej i mocarstwowości, odwracanie ich uwagi od problemów wewnętrznych poprzez prowokowanie konfliktów zewnętrznych oraz próby mobilizacji przeciw rzekomym wrogom zagranicznym w ramach mitu „oblężonej twierdzy”.

Do utrzymania dotychczasowego kursu skłania wreszcie Kreml cały szereg zjawisk i trendów w polityce międzynarodowej. Wśród nich do najistotniejszych zaliczyć trzeba obserwowany z Rosji wielopłaszczyznowy kryzys Zachodu jako wspólnoty (wzrost napięć transatlantyckich pomiędzy USA i jego sojusznikami, postrzegany jako osłabienie NATO), USA (kryzys polityczny i wzrost tendencji izolacjonistycznych) oraz Unii Europejskiej (kryzys polityczny, społeczny, gospodarczy i ideowy, ale także wzrost znaczenia sił opowiadających się za polityką ustępstw wobec Moskwy). Z drugiej strony nadzieją napawa Rosję wzrost potencjału i wpływów świata niezachodniego, a zwłaszcza Chin, postrzeganych jako naturalny sojusznik Moskwy w rywalizacji globalnej z USA. To wszystko stawia Kreml w sytuacji wyboru pomiędzy dwiema strategiami. Pierwsza to dążenie do „przeczekań” kryzysu z Zachodem aż do jego przewyciężenia w wyniku osłabienia tegoż. Druga to zaostrzenie konfrontacji z Zachodem (w tym na obszarze Europy), gdy tylko pojawi się „okno możliwości” stworzone przez pogłębiający się kryzys wspólnoty zachodniej. Warto dodać, że rosyjska dyplomacja ciągle powtarza cały szereg postulatów zbieżnych z zarysowanymi wcześniej strategicznymi celami polityki bezpieczeństwa w Europie, uzależniając od ich spełnienia „normalizację” relacji i zakończenie stanu konfrontacji politycznej i wojskowej.

Kreml do poszukiwania odprężenia z Zachodem może skłaniać niepokój o rosnące koszty obecnej konfrontacji: polityczne, gospodarcze i w sferze bezpieczeństwa. Jak się wy-

daje, kluczowym czynnikiem jest tu obawa o eskalację konfliktu politycznego z USA, prowadzącego do dalszego zaostrzania amerykańskich sankcji przeciwko Rosji. Potencjalnie mogą one poważnie zaszkodzić rosyjskiej gospodarce, pogarszając sytuację społeczną i pogłębiając niestabilność wewnętrzną. Rodzi to naturalne obawy o zagrożenia dla systemu władzy i osobiście dla członków grupy rządzącej w Rosji.

Zarazem wzrost napięć transatlantyckich, szczególnie postrzegany z perspektywy Kremla, może skłaniać Moskwę do prób selektywnego odprężenia z wybranymi, ważnymi państwami europejskimi (zwłaszcza Niemcami i Francją, a także Włochami) w oparciu o istniejące i nowe oferty i projekty biznesowe oraz dialog polityczny w nadziei, iż doprowadzi to do erozji europejskiego systemu sankcyjnego i uruchomi napływ z Europy inwestycji, kapitału i technologii, których bardzo potrzebuje rosyjska gospodarka.

Rosja podejmuje próby idące w powyższym kierunku, jednak dotąd odmawia poczynienia jakichkolwiek ustępstw czy zrewidowania polityki. Aby jednak doprowadzić do rzeczywistej normalizacji stosunków z Zachodem (a zwłaszcza z USA), Moskwa musiałaby zapewne iść na ograniczone ustępstwa, w tym w ramach procesu mińskiego dotyczącego konfliktu z Ukrainą w Donbasie (np. na podstawie dotychczasowych inicjatyw związanych z misjami ONZ) i poprzez powrót do przestrzegania niektórych porozumień dotyczących bezpieczeństwa europejskiego (w zakresie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa) i być może nowe inicjatywy w tej sferze. Rosja mogłaby np. ukonkretnić ideę pakietowej regulacji sporów w zakresie kontroli zbrojeń konwencjonalnych i nuklearnych.

Na decyzje Moskwy będzie wpływać szereg czynników, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Wśród nich najistotniejsze wydają się te związane z sytuacją wewnętrzną w Rosji, ewentualnymi zmianami kadrowymi w jej władzach oraz ewolucją percepcji sytuacji międzynarodowej i regionalnej w rosyjskim kierow-

nictwie państwowym. Bez zasadniczych zmian w powyższych sferach nie wydaje się możliwe, by obecna agresywna polityka Rosji uległa wyraźnej zmianie. Zapewne tylko głębszy kryzys wewnętrzny w Rosji, pociągający za sobą zmianę elity rządzącej, może dać szansę (choć nie gwarancję) pozytywnej – z punktu widzenia Zachodu – rewizji polityki rosyjskiej, w tym w zakresie bezpieczeństwa europejskiego.

Jeśli natomiast nie uda się zachować jedności wspólnoty zachodniej, opartej na wspólnych interesach, standardach i wartościach, a zwłaszcza w sytuacji gdy dojdzie do dalszej erozji – a w skrajnym wypadku nawet rozpadu – więzi transatlantyckich, politycznych i obronnych struktur europejskich i euroatlantyckich (zwłaszcza NATO), Rosja, mimo swej relatywnej słabości, może w dłuższej perspektywie zrealizować przynajmniej część swoich obecnych celów strategicznych w polityce bezpieczeństwa europejskiego, ze szkodą dla Europy i dla samej Rosji.

MAREK MENKISZAK