

Lipiec 2014

Zarządzanie kryzysowe w Europie w kontekście wydarzeń na Ukrainie

Drugie rekomendacje Grupy Roboczej ds. prac nad
koncepcją Szerszej Europy



PISM



O Grupie

Grupa Robocza ds. prac nad koncepcją Szerszej Europy (Task Force on Cooperation in Greater Europe) powstała jako niezależne, pozarządowe forum dla opracowania propozycji przetamania istniejących podziałów w Europie, sięgających okresu zimnej wojny, oraz pogłębienia współpracy dla przezwyciężenia wyzwań politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa w XXI wieku. Głównym celem aktywności Grupy jest odbudowa wzajemnego zaufania, tak aby długofalowym celem współpracy w Europie mogło stać się stworzenie obszaru pogłębionej współpracy politycznej, gospodarczej, wojskowej i kulturalnej, która połączyłaby wszystkie państwa przy wykorzystaniu istniejących form współpracy.

Prace Grupy wspierają Polski Instytut Spraw Międzynarodowych wspólnie z European Leadership Network, tureckim International Strategic Research Organization (USAK) oraz Rosyjską Radą Spraw Międzynarodowych

W skład grupy wchodzi:

Des Browne, były Minister Obrony Wielkiej Brytanii (współprzewodniczący)

Igor S. Iwanow, były Minister Spraw Zagranicznych Rosji (współprzewodniczący)

Adam Daniel Rotfeld, były Minister Spraw Zagranicznych Polski (współprzewodniczący)

Özdem Sanberk, były Podsekretarz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Turcji (współprzewodniczący)

Ana Palacio, była Minister Spraw Zagranicznych Hiszpanii

Hervé Morin, były Minister Obrony (Francja) i przewodniczący partii Nowe Centrum

Paul Quiles, były Minister Obrony i były Przewodniczący Komisji Obrony i Sił Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego (Francja)

Malcolm Rifkind, były Minister Spraw Zagranicznych i Obrony Wielkiej Brytanii

Volker Ruehe, były Minister Obrony Niemiec

Tarja Cronberg, były członek Parlamentu Europejskiego oraz była Dyrektor Kopenhaskiego Instytutu Badań nad Pokojem (Finlandia)

Vyacheslav I. Trubnikow, były Wiceminister Spraw Zagranicznych Rosji, były szef wywiadu zagranicznego Rosji

Igor Jurgens, Przewodniczący Zarządu Instytutu Rozwoju Społecznego, Rosja

Anatolij Adamishin, były wiceminister i Ambasador w Zjednoczonym Królestwie

Vitaly V. Zhurkin, Director Emeritus Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk

Ruslan S. Grinberg, Dyrektor Instytutu Gospodarki Rosyjskiej Akademii Nauk

Alexei Gromyko, Dyrektor Programów Europejskich, Fundacja Russkiy Mir

Anatolij Torkunow, rektor MGIMO, Rosja

Niniejsze rekomendacje popierają ci członkowie Grupy, których podpisy znalazły się pod dokumentem.

Szczegółowych informacji na temat prac Grupy udzielić mogą:

Dr Ian Kearns

Dyrektor, ELN, Londyn

iank@europeanleadershipnetwork.org | Tel: +44 (0)203 176 2552

www.europeanleadershipnetwork.org

Jacek Durkalec

Projekt Nieproliferaacja i kontrola zbrojeń, PISM, Warszawa

durkalec@pism.pl | Tel: +48 (22) 556 80 00

www.pism.pl

Andrei Kortunov

Dyrektor generalny, RIAC, Moskwa

akortunov@neweurasia.ru | Tel: +7 (495) 225 6283

www.russiancouncil.ru

Ambasador Özdem Sanberk

Dyrektor , USAK, Ankara

merkez@usak.org.tr | Tel: +90 (0312) 212 28 86

www.usak.org.tr

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W EUROPIE W KONTĘKŚCIE WYDARZEŃ NA UKRAINIE

1. Wstęp

W swoim poprzednim opracowaniu, opublikowanym w styczniu 2014 r., nasza Grupa ostrzegła, że jeżeli Europejczycy nie zaczną myśleć o przyszłości Kontynentu w kategoriach współpracy w ramach Szerszej Europy, podziały między EU i NATO a Rosją na tle rozwoju sytuacji na Ukrainie mogą doprowadzić do nowej długotrwałej konfrontacji między nami. Z ubolewaniem stwierdzamy, że nasze przewidywania właśnie się sprawdzają.¹

Wierzymy, że w perspektywie długookresowej stworzenie Szerszej Europy jako obszaru pogłębionej współpracy politycznej, gospodarczej, kulturalnej i w obszarze bezpieczeństwa powinno pozostać naszym celem. Jego osiągnięcie stało jednak w obecnych warunkach dużo trudniejsze. Jeżeli chcemy zachować jakiegokolwiek wiarygodne perspektywy osiągnięcia postępu w tej sprawie, niezbędne będzie rozwiązanie w sposób efektywny trwającego kryzysu.

W poniższym opracowaniu przedstawiamy zatem rekomendacje służące ustabilizowaniu sytuacji w rejonie konfliktu oraz szerzej – polepszeniu klimatu stosunków międzynarodowych. Jeżeli te cele nie zostaną osiągnięte, wszelkie dalej idące propozycje dotyczące pogłębienia współpracy między Rosją a Zachodem nie będą mogły być traktowane poważnie, ani nie spotkają się z poparciem.

2. Kryzys ukraiński – zagrożenie dla wszystkich zaangażowanych stron

Jest jasne, że podejście Rosji i państw zachodnich do kryzysu ukraińskiego diametralnie się różni. Tragiczny los pasażerów malezyjskiego samolotu powinien uświadomić wszystkim jak niebezpieczna stała się sytuacja i jak poważne mogą być konsekwencje dalszej eskalacji.

W ostatnich tygodniach wzajemne oskarżenia oraz fiasko inicjatyw dyplomatycznych dodatkowo pogorszyło atmosferę.

Siły rosyjskie rozmieszczone są wzdłuż wschodniej granicy Ukrainy i przeprowadzają tam ćwiczenia. NATO ogłosiło stacjonowanie dodatkowych sił w Europie Wschodniej.

1 It's time to pursue a cooperative Greater Europe. Rekomendacje Grupy Roboczej, 30 stycznia, 2014 r., http://www.europeanleadershipnetwork.org/it-is-time-to-pursue-a-cooperative-greater-europe_1167.html

Sytuacja na Ukrainie pozostaje wysoce niestabilna. Narasta przemoc, radykalizują się nastroje ludności zarówno na wschodzie, jak i zachodzie kraju.

W tym kontekście rzecz jasna doceniamy i popieramy wysiłki negocjatorów OBWE i innych zaangażowanych podmiotów działających na rzecz osiągnięcia porozumienia między stronami w drodze negocjacji. Obawiamy się jednakże, że sytuacja w rejonie walk dalej się pogorszy, zagrażając bezpieczeństwu nie tylko wszystkich Ukraińców, ale także wszystkich Europejczyków.

Aby uniknąć realizacji dalszych etapów negatywnego scenariusza, wzywamy wszystkie strony do poważnej refleksji na temat potencjalnych kosztów i niebezpieczeństw eskalacji. Zachęcamy także decydentów do zastanowienia się nad metodami rozwiązania kryzysu, co może wymagać przypomnienia sobie doświadczeń kryzysów okresu zimnej wojny.

3. Działania jednostronne nie przyniosą rozwiązania kryzysu

Dla przezwyciężenia obecnego kryzysu konieczne będzie uznanie przez wszystkie strony, że działania jednostronne są dużo mniej efektywne i dużo bardziej kosztowne niż próby działania wspólnego.

Dla przykładu, w państwach zachodnich spekuluje się o możliwości bezpośredniej interwencji wojskowej Rosji na wschodzie Ukrainy. Podjęcie tego rodzaju decyzji przez Moskwę jest oczywiście teoretycznie możliwe, chociaż tę opcję odrzucają zarówno rosyjscy członkowie naszej grupy, jak i władze rosyjskie. Ewentualna interwencja miałaby poważne i daleko idące konsekwencje dla Rosji. Zerwałaby kontakty gospodarcze między Rosją a Ukrainą, spowodowałaby trudny do udźwignięcia napływ uchodźców, a także najprawdopodobniej stała się zarzewiem trwałej wrogości Ukrainy do Rosji.

Możliwe byłoby ponadto nałożenie dużo bardziej dotkliwych sankcji na Rosję przez USA i Unię Europejską. Wielu członków naszej grupy nie tylko poparło wprowadzenie wcześniejszych sankcji, ale opowiada się za ich dalszym wzmocnieniem. Środki te najpewniej zaszkodzą gospodarce rosyjskiej. Zdajemy sobie sprawę, że mogą one też mieć negatywny wpływ na kondycję wielu państw UE. Uznajemy także argument, że sankcje mogą wzmocnić nastroje nacjonalistyczne w Rosji i opór sił prorosyjskich na wschodzie Ukrainy.

Ani Rosja, ani Unia Europejska nie mają niezbędnych środków, aby jednostronnie wspomóc ukraińską gospodarkę i procesy reformy państwa. Dużo lepszym i tańszym rozwiązaniem, także dla samej Ukrainy, byłoby opracowanie sposobów integracji gospodarki Ukrainy zarówno z UE, jak i z Rosją.

Niezależnie od różnic między nami w ocenie sytuacji na Ukrainie, zgadzamy się z wnioskiem, że jakiegokolwiek jednostronne działania podjęte przez poszczególne strony nie będą optymalne jako sposób zakończenia konfliktu. O wiele korzystniejsze byłoby rozwiązanie oparte na porozumieniu wielostronnym. Na samej Ukrainie, proces negocjacyjny pod egidą OBWE powinien być wspierany przez wszystkie strony. Równie istotne jest jednak wdrożenie dodatkowych inicjatyw zmierzających do stworzenia na poziomie międzynarodowym warunków sprzyjających negocjacjom. Należy także zapobiec możliwości przypadkowej eskalacji kryzysu.

4. Słabość istniejących instrumentów reagowania kryzysowego NATO/EU – Rosja

Niebezpieczeństwo przypadkowej eskalacji jest tym większe, że istniejące instrumenty reagowania kryzysowego zarówno na linii NATO-Rosja, jak i EU-Rosja, są nieadekwatne do wyzwań. Od wybuchu kryzysu niemalże nie spotyka się Rada NATO-Rosja. Kuleje wymiana informacji na temat rozmieszczania i ćwiczeń sił zbrojnych w rejonie Euroatlantyckim, mimo zastosowania rozwiązań ad hoc takich jak kontakty telefoniczne dowódców sił NATO i Rosji. Unia Europejska i Rosja w ogóle nie posiadają procedur zarządzania kryzysowego.

Zagrożenia związane z brakiem kanałów kontaktowych ilustrują dwa przypadki z ostatnich miesięcy. Na Morzu Czarnym rosyjski samolot wojskowy kilka razy przeleciał blisko amerykańskiego okrętu. Na wschodzie Ukrainy, w Słowiańsku, porwani i przetrzymywani przez wiele dni byli międzynarodowi obserwatorzy wojskowi. W obecnych okolicznościach istnieje niebezpieczeństwo, że tego typu wydarzenia rozwiną się w sposób gwałtowny i nieplanowany, wciągając w konflikt dodatkowe państwa bez możliwości skorzystania ze skutecznych, wspólnych instrumentów de-eskalacji kryzysu.

5. Rekomendacje

Wzywamy zatem państwa NATO, Unii Europejskiej i Rosję, aby:

- Zachowały maksymalną wstrzeźliwość w swoich działaniach wojskowych i politycznych, zachęcając do podobnej wstrzeźliwości sojuszników i partnerów;
- Porozumiały się co do zwiększenia częstotliwości i jakości wymiany informacji i poszerzenia zakresu kontaktów pomiędzy ich siłami zbrojnymi, a także przyjęcia środków przejrzystości zwiększających poziom bezpieczeństwa wszystkich stron;
- Rozpoczęły bezpośredni dialog między sobą, równoległe do procesu rozmów z udziałem władz ukraińskich i innych podmiotów na temat rozwiązania kryzysu

na wschodzie Ukrainy.

Poniżej rozwijamy bardziej szczegółowo nasze rekomendacje.

5.1 Wstrzemięźliwość wojskowa i polityczna jako narzędzie zarządzania kryzysowego

Incydenty na Morzu Czarnym I w Słowiańsku demonstrują, każdy na swój sposób, niebezpieczeństwo utraty kontroli nad wydarzeniami oraz niechcianej eskalacji kryzysu. Dla uniknięcia takiego scenariusza, polityczni decydenci we wszystkich państwach powinni zarządzić przegląd wojskowych procedur reagowania na incydenty oraz przekazać wojskowym na wszystkich szczeblach jasne zalecenie wstrzemięźliwego działania we wszelkich sytuacjach kryzysowych.

Decydenci na obszarze Euro-atlantycznym muszą także pamiętać, że Ukraina nie jest jedynym potencjalnym zarzewiem konfliktów na linii Rosja – Zachód. Nierozwiązane pozostają kryzysy w Mołdawii (Naddniestrze), Gruzji (Południowa Osetia, Abchazja), a także spór azersko-ormiański o Górski Karabach. Nikomu nie powinno zależeć na tym, by pogorszyła się sytuacja w któryś z tych pozostałych obszarów, co dodatkowo pogłębiliby obecny kryzys. Dlatego też NATO, UE i ich państwa członkowskie z jednej strony, a Rosja z drugiej powinny wykazać wstrzemięźliwość w własnych działaniach, a także monitorować sytuację i użyć swoich wpływów dla jej uspokojenia sytuacji gdyby podmioty bezpośrednio zaangażowane w te konflikty podjęły działania, które mogłyby doprowadzić do eskalacji kryzysu Zachód – Rosja.

Prowadzenie polityki opartej na zasadzie wstrzemięźliwości będzie wymagało poświęcenie zwiększonej uwagi rozwojowi sytuacji na obszarze wspólnego sąsiedztwa między Rosją a UE/NATO, tak aby odpowiednio wcześniej i w jasny sposób reagować samemu i sygnalizować innym stronom zaangażowanym w kryzys konieczność powstrzymania się od działań eskalujących sytuację.

5.2 Poszerzenia zakresu kontaktów pomiędzy siłami zbrojnymi oraz przyjęcie środków przejrzystości jako narzędzie zarządzania kryzysowego

Jeszcze przed wybuchem kryzysu ukraińskiego wyraźnie wzrósł poziom wzajemnej nieufności i podejrzliwości co do wojskowej aktywności Rosji i państw NATO. Tym problemem także należy się zająć w taki sposób, by państwa NATO oraz ich partnerzy mieli jasność co do rosyjskich intencji, a Rosja co do polityki NATO. Kluczowe jest zwiększenie poziomu przejrzystości i przewidywalności w sferze wojskowej, tak by zwiększyć stabilność wzajemnych relacji. Przyjęte środki powinny wzmocnić bezpieczeństwo i respektować niezależność wszystkich państw na obszarze Euro-atlantycznym.

Wzywamy zatem wszystkie państwa uczestniczące w implementacji Dokumentu Wiedeńskiego do przyjęcia zmian umożliwiających zwiększenie limitów ilości inspekcji i wizyt oceniających, a także wprowadzenie regionalnych misji oceniająco-tącznikowych (stałe monitorowanie sytuacji przez grupę oficerów, działających na podstawie porozumienia między państwami regionu i na zasadzie wzajemności). Rozszerzenie zakresu wymiany informacji o aktywności sił zbrojnych oraz doktrynie ich użycia poza granicami kraju także byłoby pożądane.

Realizacja tych postulatów przyczyniłaby się do zmniejszenia obaw przed nagłym atakiem, co mogłoby znacząco przyczynić się do zwiększenia stabilności w obecnych okolicznościach.

5.3 Dialog jako narzędzie zarządzania kryzysowego

NATO, UE i Rosja powinny rozpocząć poważny dialog na tematy sięgające dalej niż kryzys na wschodzie Ukrainy. Nie jest to równoznaczne z przyjęciem założenia, że możliwy jest powrót do „business as usual” w naszych kontaktach. Tym niemniej, taka rozmowa wydaje się konieczna.

Na poziomie technicznym, Rada NATO-Rosja powinna spotykać się obecnie częściej niż zwykle. Na poziomie strategicznym, dialog powinien dotyczyć rozumienia fundamentalnych zasad polityki i prawa międzynarodowego, zawartych w Akcie Końcowym KBWE z Helsinek. Jest jasne, iż w kwestiach takich jak wzajemny stosunek zasad suwerenności państwowej i prawa do interwencji humanitarnej, czy też integralności terytorialnej i prawa do secesji, istnieje przepaść między podejściem Rosji i państw zachodnich. Jeżeli kwestie te są zbyt kontrowersyjne, by omawiać je przy użyciu formalnych kanałów dyplomatycznych, zainteresowane państwa powinny poprzeć inicjatywy organizacji pozarządowych i think tanków, które mogą prowadzić poważny dialog na te tematy.

Ponadto, jak zostało to zarysowane powyżej, optymalne warunki rozwoju gospodarki Ukrainy mogłoby być zapewnione w warunkach jednoczesnego jej wsparcia oraz integracji z gospodarkami obszaru UE i Rosji. Dlatego też Unia i Rosja powinny kontynuować rozmowy na temat warunków utworzenia wspólnej przestrzeni współpracy gospodarczej od Lizbony do Władywostoku. Uważamy, że ta koncepcja nie jest sprzeczna ani z inicjatywą utworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, ani z planami podpisania porozumienia handlowego i inwestycyjnego (TTIP) między UE a USA. Zdajemy sobie sprawę, że w obecnych warunkach stworzenie wspólnej przestrzeni jest odległą perspektywą, ale prace techniczne nad tą kwestią mogą być kontynuowane tak, aby szybko osiągnąć postęp w razie polepszenia się klimatu politycznego.

Wyjście z obecnego kryzysu wymaga rozmowy o kwestiach będących przedmiotem zaniepokojenia wszystkich stron. Dotyczy to także kwestii poszanowania podstawowych praw człowieka i praw mniejszości. Brak poszanowania tych praw był jedną z przyczyn kryzysu wewnętrznego na Ukrainie, i od dłuższego czasu pozostaje obszarem niezgody w stosunkach między Zachodem a Rosją. Wzywamy zatem wszystkie strony konfliktu do przestrzegania wiążących ich norm dotyczących praw człowieka i praw mniejszości.

6. Ograniczanie strat: kontynuacja współpracy w innych istotnych obszarach

Wierzmy, że należy minimalizować negatywny wpływ kryzysu ukraińskiego na inne obszary współpracy. Niezależnie od poważnych rozbieżności w kwestii Ukrainy (których powaga jest dla nas jasna), Rosja i Zachód wciąż mają istotne wspólne interesy. Warto przypomnieć, że także w czasie zimnej wojny jej strony potrafiły w niektórych kwestiach osiągnąć porozumienie i kontrolować zakres i intensywność konfrontacji. Jeżeli koncepcja wznowienia współpracy pan-europejskiej ma zachować jakąkolwiek atrakcyjność po negatywnych doświadczeniach obecnego kryzysu, konieczne jest podjęcie podobnego wysiłku na rzecz zachowania niektórych obszarów współpracy.

Współpraca w kwestii Afganistanu pozostanie ważna zarówno przed, jak i po wycofaniu się większości sił ISAF. Jednolite podejście do irańskiego programu jądrowego jest kluczowe dla skuteczności negocjacji w formacie EU3+3. Rosja, UE i NATO powinny także znaleźć sposoby współdziałania w zwalczaniu radykalizmu i terroryzmu w Syrii, innych państwach Bliskiego Wschodu oraz w Azji Środkowej. Kryzys ukraiński nie przekreśla potrzeby reagowania na te zagrożenia. Obecne podziały jedynie zwiększą koszty i zmniejszą efektywność międzynarodowej odpowiedzi na wyzwania XXI wieku. Mimo że kryzys ukraiński utrudnia współpracę, w naszym interesie leży uniknięcie jej całkowitego zerwania.

Sygnatariusze

Des Browne,

były Minister Obrony Wielkiej Brytanii
(współprzewodniczący);

Igor S. Iwanow,

były Minister Spraw Zagranicznych Rosji
(współprzewodniczący);

Hervé Morin,

były Minister Obrony (Francja) i
przewodniczący partii Nowe Centrum

Paul Quiles,

były Minister Obrony i były
Przewodniczący Komisji Obrony i Sił
Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego
(Francja)

Malcolm Rifkind,

były Minister Spraw Zagranicznych i
Obrony Wielkiej Brytanii

Volker Ruehe,

były Minister Obrony Niemiec

Adam Daniel Rotfeld,

były Minister Spraw Zagranicznych Pol-
ski (współprzewodniczący);

Özdem Sanberk,

były Podsekretarz w Ministerstwie
Spraw Zagranicznych Turcji
(współprzewodniczący);

Vyacheslav I. Trubnikow,

były Wiceminister Spraw Zagranicznych
Rosji, były szef wywiadu zagranicznego
Rosji;

Tarja Cronberg,

była członek Parlamentu Europejskiego
oraz była Dyrektor Kopenhaskiego Insty-
tutu Badań nad Pokojem (Finlandia)

Hikmet Çetin

były Minister Spraw Zagranicznych
Turcji;

Anatolij Adamishin,

były wiceminister i Ambasador w Zjed-
noczonym Królestwie;

Alexei Gromyko,

Dyrektor Programów Europejskich, Fun-
dacja Russkiy Mir

Grupa Robocza ds. prac nad koncepcją Szerszej Europy

Grupa powstała dla opracowania propozycji przetamania istniejących podziałów w Europie, sięgających okresu zimnej wojny, oraz pogłębienia współpracy dla przezwyciężenia wyzwań politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa w XXI wieku. Głównym celem aktywności Grupy jest odbudowa wzajemnego zaufania, tak aby długofalowym celem współpracy w Europie mogło stać się stworzenie obszaru pogłębionej współpracy politycznej, gospodarczej, wojskowej i kulturalnej, która połączyłaby wszystkie państwa przy wykorzystaniu istniejących form współpracy.

W skład grupy wchodzić byli politycy, wojskowi i dyplomaci. Prace Grupy wspierają swoimi analizami Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, European Leadership Network, International Strategic Research Organization (USAK) oraz Rosyjska Rada Spraw Międzynarodowych.



PISM

