



„BIULETYN OPINIE”

Nr 10/2009

Wspólnota Niepodległych Państw – stan faktyczny i perspektywy

Piotr Kuspys

Warszawa, kwiecień 2009

Wspólnota Niepodległych Państw (WNP) – zinstytucjonalizowana forma współpracy byłych republik radzieckich. Tak ogólnie określa się ten „twór”, który z jednej strony nie jest organizacją międzynarodową, z drugiej zaś jest czymś więcej, niż tylko luźnym forum współpracy politycznej. Dlaczego tak jest? Skąd to niedookreślenie?

Warto w tym miejscu przypomnieć, w jaki sposób i w jakim celu została powołana WNP. Otóż z założenia porozumienie to miało zapobiec niekontrolowanej dezintegracji gospodarczej, która postępowała na początku lat dziewięćdziesiątych wraz z rozpadem imperium radzieckiego. Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich wyraźnie przegrywał pod względem gospodarczym i militarnym w wyścigu z USA. Kardynalne reformy nazywane „pierestrojką” miały zmienić tę sytuację, a przyniosły niespodziewany obrót wydarzeń w postaci rozpadu ZSRR. Poszczególne republiki związkowe zaczęły jedna po drugiej ogłaszać niepodległość. Sytuację dodatkowo zaognił zamach stanu w Moskwie zorganizowany przez przeciwników reform Michaiła Gorbaczowa.

W takich okolicznościach nie było mowy o reintegracji, stąd też wybrano nową formę, która pozwoliłaby chociaż częściowo utrzymać dotychczasowe kontakty. Już 21 grudnia 1991 roku Ukraina, Rosja i Białoruś powołały Wspólnotę Niepodległych Państw. Kilka dni później do WNP przystąpiły kolejne państwa: Azerbejdżan, Armenia, Kazachstan, Kirgizja, Mołdowa, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan¹. W 1993 roku członkiem Wspólnoty została również Gruzja. Obecnie pełnoprawnymi członkami WNP jest tylko siedem państw postradzieckich: Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja, Rosja, Tadżykistan i Uzbekistan. Trzy kolejne państwa – Azerbejdżan, Mołdowa i Ukraina – mają status obserwatorów², a Turkmenistan od 2005 roku jest państwem stowarzyszonym z WNP. Do niedawna status członka pełnoprawnego miała również Gruzja, jednak po wydarzeniach z sierpnia 2008 roku, gdy wojska rosyjskie wkroczyły na jej terytorium, Tbilisi wycofało się z prac WNP³.

¹ Por. *Deklaracja Alma-Atyńska*, Alma-Ata, 21.12.1991, Werchowna Rada Ukrainy, Miżnarodni Dokumenty, SND, nr 997_189.

² Por. K. Kik, *Dylematy bezpieczeństwa państw postradzieckich...*, s. 17. Ukraiński parlament nie ratyfikował Statutu WNP.

³ Członkostwo Gruzji w WNP ustanie w sierpniu 2009 roku.

Forma organizacyjna WNP

Według założeń politycznych WNP nie miała być ciałem ponadnarodowym, lecz formą cywilizowanego uporządkowania współpracy pomiędzy republikami postradzieckimi, opartej na zasadzie równości i bez wyraźnej dominacji żadnej z nich. W praktyce jednak sygnatariusze porozumienia powołującego WNP mieli nieco inne oczekiwania jeśli chodzi o jej funkcjonowanie. O ile zamiarem Ukrainy i Białorusi – państw ustanawiających WNP – było pokojowe rozwiązanie Związku Radzieckiego i zminimalizowanie negatywnych skutków jego niekontrolowanej dezintegracji, Rosja dążyła do utworzenia czegoś w rodzaju regionalnej organizacji międzynarodowej.

To zadanie jednak nie udało się, pomimo permanentnych wysiłków Moskwy. W konsekwencji z prawnego punktu widzenia mamy do czynienia z niejasnym statusem WNP, która nie jest ani organizacją międzynarodową, ani strukturą ponadnarodową, a jedynie ugrupowaniem państw o różnym stopniu integracji i współpracy. Niemniej jednak w ramach Wspólnoty utworzono całą strukturę administracyjną, przypominającą po części NATO, jeśli chodzi o współpracę wojskową, a po części Unię Europejską, kładąc nacisk na swobodę przepływu osób i informacji⁴. Ustanowiono między innymi Radę Szefów Państw WNP, Radę Szefów Rządów WNP, Radę Szefów Ministrów Spraw Zagranicznych WNP. Decyzje podjęte przez te gremia nie mają jednak wiążącej mocy prawnej. Każde z państw przestrzega tylko te normy, na które wyraża zgodę⁵. Oprócz organów *stricte* politycznych i gospodarczych w ramach WNP powołano szereg organów odpowiedzialnych za kształtowanie wspólnej polityki bezpieczeństwa. Najwyższym organem w tym zakresie jest Rada Szefów Państw WNP, do kompetencji której należy podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących funkcjonowania Wspólnoty, w tym także w kwestii bezpieczeństwa⁶. Organem międzyresortowym zajmującym się sprawami obronności jest Rada Ministrów Obrony Państw WNP⁷. Zajmuje się ona opracowywaniem wspólnej strategii obronnej oraz koordynowaniem współpracy w zakresie bezpieczeństwa. W przeciwieństwie do Rady Szefów Państw WNP członkami Rady Ministrów Obrony Państw WNP są przedstawiciele

⁴ Por. *Umowa o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw*, Mińsk, 8.12.1991, Werchowna Rada Ukrainy, Międzynarodni Dokumenty, SND, nr 997_007.

⁵ Por. O.F. Bielov, [red.], *Ukraina 2000: geopolityczni priorytety ta scenarii roznytku*, Kyjiv 1999, s. 55.

⁶ Por. *Statut Wspólnoty Niepodległych Państw*, 22.01.1993, Mińsk, Werchowna Rada Ukrainy, Międzynarodni Dokumenty, SND, nr 997_033.

⁷ Por. *Decyzja Rady Szefów Państw WNP o Radzie Ministrów Obrony*, Mińsk, 14.02.1992, Werchowna Rada Ukrainy, Międzynarodni Dokumenty, SND, nr 997_215.

tylko tych państw, które wyraziły zainteresowanie zacieśnieniem współpracy w zakresie obronności. Dotyczy to ośmiu krajów należących do WNP⁸ z wyjątkiem Mołdowy, Turkmenistanu i Ukrainy⁹. Te trzy państwa nie przystąpiły do *Umowy o bezpieczeństwie zbiorowym*¹⁰. Nie uczestniczą także w tworzeniu Głównego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych WNP¹¹, które w 1993 roku zostało przekształcone na Kwaterę Główną ds. Koordynacji Współpracy Wojskowej w ramach WNP z siedzibą w Moskwie¹².

Militarny charakter Wspólnoty

Na początku lat dziewięćdziesiątych podpisano ponad 70 dokumentów międzynarodowych regulujących współpracę militarną. Większość z nich miała charakter rozwiązań tymczasowych. Chodziło bowiem o utrzymanie kontroli nad radzieckim potencjałem obronnym, który został rozproszony między poszczególnymi republikami oraz o zagwarantowanie bezpieczeństwa tym krajom w okresie przejściowym. Z drugiej strony taka była potrzeba chwili. W ramach ZSRR sprawy obronności były zarezerwowane wyłącznie dla centrali na Kremlu. Na poziomie poszczególnych republik nie było odpowiednich instytucji (ministerstw obrony), które po upadku Związku Radzieckiego zarządzałyby obroną narodową.

Ostatnie wydarzenia w Gruzji po raz kolejny potwierdziły, że WNP jako regionalne ugrupowanie polityczno-wojskowe na czele z Moskwą nie sprawdza się. Jest to skutek błędnych, aczkolwiek świadomych założeń Rosji. Bezpieczeństwo poszczególnych członków Wspólnoty jest ważne dla niej o tyle, o ile dotyczy jej żywotnych interesów politycznych, wojskowych czy gospodarczych. Dla Rosji WNP jest mniej lub bardziej skutecznym instrumentem niezbędnym do realizowania własnej polityki wobec państw „bliskiej zagranicy”. Niejednokrotnie, tak jak w przypadku Mołdowy (Naddniestrze) i

⁸ Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan, Uzbekistan.

⁹ Por. *Decyzja o funkcjonowaniu Rady Ministrów Obrony Państw WNP*, Moskwa, 15.04.1994, Werchowna Rada Ukrainy, Miżnarodni Dokumenty, SND, nr 997_152.

¹⁰ Por. *Umowa o bezpieczeństwie zbiorowym*, Taszkient, 15.05.1992, Werchowna Rada Ukrainy, Miżnarodni Dokumenty, SND, nr 997_095. W 1999 roku pogląd ten podzieliły także Gruzja, Uzbekistan i Azerbejdżan odmawiając prolongowania tego dokumentu na kolejne lata, co było wyrazem ich niezadowolenia z prowadzonej przez Rosję polityki w tej dziedzinie.

¹¹ Por. *Statut Wspólnoty Niepodległych Państw*, 22.01.1993, Mińsk, Werchowna Rada Ukrainy, Miżnarodni Dokumenty, SND, nr 997_033.

¹² Por. *Decyzja o Kwaterze Głównej ds. koordynacji współpracy wojskowej państw WNP*, Aszchabad, 24.12.1993, Werchowna Rada Ukrainy, Miżnarodni Dokumenty, SND, nr 997_209. W 2004 roku Kazachstan zgłosił propozycje utworzenia Rady Bezpieczeństwa WNP, jednak z uwagi na słabe zainteresowanie ze strony innych państwa pomysł ten nie został wprowadzony w życie. Por. Portal Informacyjny LENTA.RU, 16.09.2004, 11:47:30, <http://pda.lenta.ru/world/2004/09/16/security/>.

Gruzji, jest ona siłą destabilizującą. Obecność militarna rosyjskich wojsk na terytorium tych państw jest tylko i wyłącznie instrumentem nacisku, służącym utrudnieniu integracji ze strukturami zachodnimi.

Rosja – promotor czy przeszkoda dla rozwoju WNP?

Na obecną chwilę w ramach WNP przyjęto ponad 1800 dokumentów. Liczba ta miałaby świadczyć o najwyższym stopniu integracji członków porozumienia. Tymczasem mniej niż połowa dokumentów realnie obowiązuje przy jednoczesnym nasileniu się tendencji dezintegracyjnych¹³. Dlaczego tak się dzieje? Odpowiedź wydaje się być bardzo prosta – z uwagi na dominującą pozycję Rosji i to pod każdym względem. Federacja Rosyjska bez wątpienia jest najsilniejszym graczem politycznym na obszarze WNP. Jest największym państwem pod względem geograficznym i demograficznym. Również pod względem gospodarczym i militarnym Rosja ma zdecydowaną przewagę nad resztą państw Wspólnoty. Nawet przy zastosowaniu najbardziej demokratycznego sposobu podejmowania decyzji z uwagi na te obiektywne czynniki pozostali członkowie są skazani na rosyjską dominację.

Ważnym argumentem jest także podobieństwo gospodarek poszczególnych państw. Zamiast integracji, czy też uzupełniania się, gospodarki te konkurują między sobą, gdyż oferują takie same lub podobne towary. Tylko w niewielkim stopniu i tylko w niektórych sektorach przemysłu można mówić o kompatybilnej różnorodności (przemysł wojskowy). W konsekwencji możemy zaobserwować stały spadek wskaźników wymiany handlowej w ramach WNP, z równoległym wzrostem kontaktów gospodarczych z krajami trzecimi. To dotyczy również samej Rosji. Podczas gdy w 1991 roku udział państw Wspólnoty w handlu zagranicznym Rosji wynosił około 63%, w roku 2005 wskaźnik ten nie osiągnął już nawet 17%¹⁴.

Dalsze funkcjonowanie WNP jest dla Rosji kwestią bardzo ważną. Z jednej strony jest ona narzędziem służącym budowaniu wizerunku Federacji Rosyjskiej na forum międzynarodowym, z drugiej zaś – rozpaczliwą próbą odbudowy utraconej potęgi imperium radzieckiego. Oprócz Białorusi pozostałe państwa postradzieckie nie są zainteresowane takim rozwojem wydarzeń. Niemniej jednak w celu utrzymania dobrych stosunków z

¹³ Por. R. Grinberg, *Dziesięciolecie Wspólnoty Niepodległych Państw: iluzja integracji i czynnik rosyjski*, „Polityka Wschodnia”, 2001, nr 1, s. 7.

¹⁴ Por. W. Konończuk, *Fiasco integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze postradzieckim 1991-2006*, Prace OSW, Warszawa 2007, s. 13.

Moskwą, opierających się przede wszystkim na współpracy gospodarczej, godzą się one na zaspokajanie mocarstwowych ambicji Kremla poprzez formalny udział w WNP. Jest to swojego rodzaju posunięcie taktyczne, które zapewnia dobrą atmosferę dla współpracy politycznej i gospodarczej. Taki stan z pewnością utrzyma się również w ciągu najbliższych lat. Nie ma to większego wpływu na rozwój współpracy gospodarczej z państwami trzecimi, gdyż odbywa się ona poza strukturami WNP na zasadzie bezpośrednich kontaktów międzypaństwowych.

W dobie obecnego kryzysu finansowego można jednak spodziewać się większej integracji. Rosja z pewnością wykorzysta ten moment dla umocnienia swojej pozycji na obszarze WNP, jak i samej organizacji. Po kilku latach dobrej koniunktury na surowce energetyczne rosyjski Bank Centralny zgromadził ponad 450 mld USD rezerw walutowych i złota. Choć część z tych środków została wykorzystana na walkę z kryzysem finansowym pod koniec 2008 roku, to Rosja wciąż dysponuje ogromnym kapitałem, pozwalającym jej na występowanie w roli lidera, którego stać na poniesienie ewentualnych wydatków. Niemniej jednak dalsza integracja polityczna wydaje się być mało prawdopodobna, tak samo jak i zacieśnienie współpracy militarnej. Wynika to z odmiennego postrzegania rzeczywistości przez poszczególne państwa członkowskie, czego przykładem jest utworzenie w 1997 roku kolejnego forum współpracy międzynarodowej na obszarze WNP przez Ukrainę, Gruzję, Azerbejdżan i Mołdowę (GUAM). W 2006 roku ciało to zostało przekształcone w pełnoprawną organizację międzynarodową pod nazwą „Organizacja na Rzecz Demokracji i Rozwoju Ekonomicznego GUAM” (ODREK-GUAM).

Mamy więc do czynienia z dwugłosem wśród państw należących do WNP. W praktyce przekłada się to na brak wspólnej wizji Wspólnoty. Skazuje to na niepowodzenie projekty o charakterze strategicznym, czego przykładem są nieudane próby utworzenia strefy wolnego handlu, czy też przekształcenia Wspólnoty w sojusz wojskowy. Jedynym elementem, który utrzymuje to forum współpracy przy życiu, wydaje się być czynnik ideologiczny, oparty na tęsknocie za przeszłością. Jest to zarazem główna przeszkoda, uniemożliwiająca rozwój WNP jako organizacji opierającej się na wspólnych wartościach i posiadającej jasne cele.

Rekomendacje dla Polski:

- Polska powinna kontynuować swoją dotychczasową politykę wschodnią na zasadzie bezpośrednich kontaktów bilateralnych. Obecny stan stosunków polsko-ukraińskich i polsko-gruzińskich, jak również polsko-białoruskich pokazuje, że wśród państw UE Polska potrafi najlepiej zrozumieć całą złożoność procesów politycznych zachodzących na obszarze WNP. Dlatego też już teraz Polska powinna rozpocząć przygotowania do swojej prezydencji w UE, opracowując szczegółowy projekt współpracy Unii Europejskiej z poszczególnymi państwami WNP.
- Dla bezpieczeństwa Polski wielkie znaczenie ma osłabienie współpracy militarnej w ramach WNP, a w sposób szczególny jeśli chodzi o rosyjsko-białoruskie kontakty, które w odpowiedzi na umieszczenie tarczy antyrakietowej w Polsce przybrały na intensywności. Dlatego też polska dyplomacja powinna dołożyć wszelkich starań, aby przybliżyć Białoruś do UE. Chodzi w tym wypadku zarówno o intensyfikację współpracy polsko-białoruskiej, jak również o probiałoruską aktywność Polski na forum UE.

Rekomendacje dla UE:

- UE powinna wspierać Organizację na Rzecz Demokracji i Rozwoju Ekonomicznego GUAM” (ODREK-GUAM), tak jak czynią to obecnie USA. Dobrym początkiem mogłoby być instytucjonalne zaangażowanie tej organizacji do wspólnych działań w ramach Partnerstwa Wschodniego UE. W przeciwieństwie do WNP organizacja ta opiera się na wspólnych wartościach europejskich i ma wspólne cele. Umocnienie demokracji w tych państwach mogłoby przyczynić się też do większej demokratyzacji Rosji.
- UE powinna zdawać sobie sprawę, że WNP nie jest organizacją opartą na wspólnocie wartości i celów, lecz instrumentem służącym wzmocnieniu pozycji Rosji na arenie międzynarodowej. W interesie Unii Europejskiej jest zatrzymanie procesu odbudowy imperium radzieckiego. Jeżeli dotychczasowa postawa UE wobec państw WNP aspirujących do zacieśnienia współpracy z Zachodem nie zmieni się, w ciągu najbliższych dwudziestu lat WNP może przekształcić się w silną organizację międzynarodową. Dlatego też UE powinna stać się alternatywą w kontaktach

politycznych i gospodarczych dla zainteresowanych państw WNP, a w sposób szczególny dla Ukrainy.

- W dobie gazowych prowokacji ze strony Rosji, UE powinna zwiększyć swoje zainteresowanie projektem energetycznym „Odessa-Brody-Gdańsk”. Wpłynie to na poprawę bezpieczeństwa energetycznego zarówno samej UE, jak i krajów Europy Wschodniej. To spowoduje wzrost niezależności gospodarczej i polityczne uniezależnienie od Rosji takich państw jak Białoruś, Ukraina, Mołdowa, Gruzja. Wzrost gospodarczy i poprawa poziomu życia w tych krajach znacznie utrudni przekształcenie WNP w pełnowartościową organizację regionalną pod auspicjami Kremla.

* * *

Piotr Kuspys – *doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, Uniwersytet Jagielloński; komentator polityczny BBC World Service; ekspert Fundacji Kazimierza Pułaskiego ds. polityki międzynarodowej; redaktor w czasopiśmie „Stosunki Międzynarodowe”; tłumacz dyplomatyczny języka ukraińskiego i rosyjskiego; wykładowca na Katedrze UNESCO do Badań nad Przekładem i Komunikacją Międzykulturową, Uniwersytet Jagielloński.*

Tezy przedstawiane w serii „Biuletyn OPINIE” Fundacji *Amicus Europae* odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆ jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆ

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 622 66 33, fax +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl