

TYGODNIK BBN

**PRZEGLĄD INFORMACJI
O BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM
WRAZ Z KOMENTARZEM**



**N u m e r 1 1 5
6 - 1 2 g r u d n i a 2 0 1 2 r .**

- **Perspektywy pogłębienia współpracy Gruzji i Ukrainy z Unią Europejską** 3
- **Postęp w rozmowach dotyczących przyszłości Naddniestrza** 4
- **„Ustawa Magnitskiego”** 5
- **Decyzja o rozlokowaniu natowskich baterii rakiet Patriot w Turcji** 6
- **Budowa gazociągu South Stream** 8
- **III międzynarodowa konferencja „Europa bez korupcji”** 9

Kolegium redakcyjne: Zdzisław Lachowski
(przewodniczący), Marek Ajnenkiel, Czesław Juźwik,
Krzysztof Liedel, Jarosław Padzik, Paweł Pietrzak

Redaktor naczelny: Zdzisław Lachowski
Redaktor prowadzący: Marek Ajnenkiel
Redaktorzy: Kamil Sobczyk, Katarzyna Przybyła,
Michał Grzelak

W przygotowaniu komentarzy uczestniczyli:

Paulina Calińska
Bartosz Cichocki
Dominik Jankowski
Przemysław Pacuła
Paweł Świeżak
Paweł Turowski

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Departament Analiz Strategicznych
Wydział Informacji i Publikacji
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa,
tel. + 48 22 695 18 77, faks + 48 22 695 18 63
e-mail: wmiob@bbn.gov.pl, bbn@bbn.gov.pl
www.bbn.gov.pl

Perspektywy pogłębienia współpracy Gruzji i Ukrainy z Unią Europejską

6 grudnia 2012 r. prezydent RP Bronisław Komorowski spotkał się w Warszawie z prezydentem Gruzji Micheilem Saakaszwilim. Tematem rozmowy była ocena sytuacji wewnętrznej Gruzji po ostatnich wyborach parlamentarnych w tym kraju. B. Komorowski zapewnił M. Saakaszwilego o polskim poparciu dla natowskich i unijnych aspiracji Gruzji¹.

5 grudnia br. w Brukseli odbyło się posiedzenie Komisji NATO-Gruzja na szczepku ministrów spraw zagranicznych, na którym Sojusz zaapelował do gruzińskich władz o zapewnienie stabilności politycznej i bezpieczeństwa w kraju². Szefowa dyplomacji UE Catherine Ashton, która odwiedziła Tbilisi 26 listopada, przestrzegła gruzińskie władze przed stosowaniem represji politycznych oraz zaapelowała do prezydenta M. Saakaszwilego i premiera Bidziny Iwaniszwilego o konstruktywną współpracę oraz respektowanie europejskich wartości demokracji, wolności i prymatu prawa.

10 grudnia br. Rada Spraw Zagranicznych UE sformułowała warunki podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, do czego mogłoby dojść na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. Należą do nich: zapewnienie zgodności standardów prawa i praktyki wyborczej na Ukrainie z normami OBWE (w kontekście wyborów parlamentarnych z 28 października br. – m.in. przeprowadzenie w sposób przejrzysty wyborów w pięciu okręgach większościowych, w których nie udało się ustalić wyników głosowania); postęp w zapobieganiu instrumentalnemu wykorzystywaniu wymiaru sprawiedliwości (w tym zobowiązanie się władz Ukrainy do wypełniania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka); konsekwentne wdrażanie przez Ukrainę reform wynikających z Agendy stowarzyszeniowej (dokumentu wykonawczego wprowadzonego w listopadzie 2009 r. w miejsce Planu działań UE-Ukraina, zawierającego m.in. zobowiązanie do reformy systemu sądownictwa i walki z korupcją).

Intencją kontaktów dwustronnych Polski z Ukrainą i Gruzją, podobnie jak działań podejmowanych przez dyplomację RP na unijnym i natowskim forum, jest konsekwentne sprzyjanie procesowi pozytywnych zmian w obu państwach i ich dalszej modernizacji. Polityka Polski w ramach Partnerstwa Wschodniego podkreśla potrzebę przestrzegania reguł demokratycznych przez partnerów – w tym kontekście przeprowadzenie wyborów zgodnie z demokratycznymi kryteriami jest uznawane za krok zbliżający państwa objęte tą inicjatywą do UE i NATO, bez względu na barwy polityczne zwycięzców.

W przypadku Gruzji szczególnego znaczenia nabiera fakt, że doszło obecnie do przejścia władzy przez opozycję dzięki w pełni demokratycznym wyborom. Pod warunkiem zachowania przejrzystości w procesie przekazania rządów oraz demokratycznego charakteru przyszłorocznych wyborów prezydenckich Gruzja posiada potencjał umożliwiający zajęcie pozycji lidera Partnerstwa Wschodniego inspirującego środowiska demokratyczne na obszarze Eurazji. W tym kontekście niezwykle istotne jest, aby śledztwa w sprawie wysokich rangą urzędników odchodzącej administracji nie miały charakteru politycznego odwetu.

Zaniepokojenie wyrażane obecnie przez przedstawicieli UE i NATO w związku z aresztowaniami kilku prominentnych polityków ekipy M. Saakaszwilego może łatwo stać się instrumentem w rękach środowisk niechętnych zacieśnieniu współpracy nie tylko z Gruzją, ale z całym obszarem Partnerstwa Wschodniego.

Nie ulega wątpliwości, że klimat dla politycznego zaangażowania zewnętrznego UE/NATO uległ w ostatnim czasie pogorszeniu. Europa skupia się na swoich problemach wewnętrznych, ustępując pola w Europie Wschodniej pozbawionym elementu modernizacyjnego rosyjskim inicjatywom integracyjnym.

Polska w kontaktach ze wschodnioeuropejskimi partnerami stanowczo wskazuje na znaczenie przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawa jako drogi do sukcesu przemian społeczno-politycznych. Instrumentalne wykorzystywanie wymiaru sprawiedliwości i uchybienia w procesach wyborczych, wskazywane w raportach misji obserwacyjnych OBWE, są sprzeczne z europejskim wyborem Gruzji i Ukrainy. W obydwu tych państwach ostatnio przeprowadzane wybory parlamentarne cechowały się realną demokratyczną walką polityczną. Pożądane byłoby, aby elity polityczne obu państw wystąpiły z jasnym przesłaniem potwierdzającym, że kurs na integrację europejską nie stanie się zakładnikiem wewnętrznych konfliktów.

Polska wychodzi z założenia, że proces modernizacji państw Partnerstwa Wschodniego winien być wspierany dwutorowo. Po pierwsze, ważne jest jak najszybsze otwarcie się UE i jej państw członkowskich na społeczeństwa wschodnioeuropejskie (np. znoszenie ograniczeń wizowych, stypendia dla środowisk akademickich oraz stymulowanie współpracy organizacji pozarządowych). Po drugie, istotne jest stopniowe wdrażanie unijnego ustawodawstwa na Wschodzie, osiąganego przede wszystkim dzięki wprowadzeniu w życie umów stowarzyszeniowych (AA), w tym porozumień o pogłębionych i całościowych strefach wolnego handlu (DCFTA). Polska stoi na stanowisku, że podpisanie i wdrożenie AA/DCFTA nie powinno być traktowane jako nagroda dla władz w Kijowie czy Tbilisi, lecz jako instrument stymulowania pozytywnych zmian i wzmacniania opcji proeuropejskiej w tych państwach.

Postęp w rozmowach dotyczących przyszłości Naddniestrza

Podczas posiedzenia Rady Ministerialnej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w Dublinie 6–7 grudnia br. podsumowano działalność organizacji w bieżącym roku oraz wytyczono kierunki działania na rok kolejny. Ponadto przyjęto deklarację wyrażającą poparcie dla pokojowego uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego oraz dla dalszych wznowionych w grudniu 2011 r. negocjacji w formacie 5+2 (Mołdawia i Naddniestrze jako strony konfliktu, Rosja, Ukraina i OBWE jako mediatorzy oraz UE i USA jako obserwatorzy)³.

Podpisanie deklaracji przez wszystkie strony formatu 5+2 jest kolejnym sukcesem procesu negocjacji w sprawie przyszłości Naddniestrza od jego

ubiegłorocznego wznowienia. Deklaracja podkreśla, że rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego powinno opierać się na przestrzeganiu suwerenności i integralności terytorialnej Mołdawii oraz wypracowaniu specjalnego statusu dla Naddniestrza gwarantującego prawa człowieka oraz prawa polityczne, gospodarcze i społeczne jego ludności. Są już konkretne posunięcia: reaktywowano prace eksperckich grup roboczych oraz zostały nawiązane bezpośrednie kontakty obu stron, a także wznowiono przewozy kolejowe w regionie naddniestrzańskim.

Przebieg dalszych negocjacji uzależniony będzie od woli politycznej stron (kolejna runda odbędzie się we Lwowie w drugiej połowie lutego 2013 r.). Pozytywnym sygnałem jest uwzględnienie kwestii uregulowania przedłużających się konfliktów oraz umocnienia środków budowy zaufania i bezpieczeństwa wśród priorytetów przewodnictwa Ukrainy w OBWE w 2013 r.

Szansą dla państw regionu – w tym w szczególności dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy – jest dalsze zbliżenie z Unią Europejską. Przyjęcie unijnych standardów daje szansę na modernizację społeczno-gospodarczą, co w długim okresie może pozytywnie wpłynąć na podniesienie ich atrakcyjności wobec separatystycznych tworów parapaństwowych.

Fundamentem działań zarówno państw UE, jak i unijnych instytucji powinno być poruszanie się w ramach wyznaczanych z jednej strony przez politykę konsekwentnego nieuznawania separatystycznych podmiotów, będących w istocie tworamii powstałymi z pogwałceniem prawa międzynarodowego, a z drugiej strony przez przyjęcie zasady przeciwdziałania ich całkowitej międzynarodowej izolacji. Stosowanie „miękkich” instrumentów, służących obniżeniu napięcia w strefach konfliktów, np. ułatwianie współpracy regionalnej, wspieranie rozwoju społeczeństw obywatelskich oraz kontaktów społeczności zamieszkujących po przeciwnych stronach „linii rozgraniczenia”, angażowanie lokalnych elit w wielostronne projekty o neutralnym charakterze (naukowe, dziennikarskie) czy ograniczoną współpracę gospodarczą podejmowanych w porozumieniu z Tbilisi, Kiszyniowem, Erywaniem, Baku oraz Kijowem, może pomóc w stworzeniu korzystnego gruntu pod najtrudniejsze rozmowy – na temat ostatecznego politycznego statusu takich samowwających podmiotów funkcjonujących w regionie.

„Ustawa Magnitskiego”

Senat Stanów Zjednoczonych przekazał do podpisu prezydentowi Barackowi Obamie ustawę przyjętą 6 grudnia 2012 r., dotyczącą normalizacji dwustronnej współpracy handlowej między USA a Rosją. Ustawa zakłada m.in. zniesienie obostrzeń w amerykańsko-rosyjskich relacjach handlowych uchwalonych przez legislaturę amerykańską 38 lat temu (tzw. poprawka Jacksona-Vanika)⁴. Akt prawny nazwany przez media „ustawą Magnitskiego” przewiduje jednocześnie nałożenie sankcji na osoby odpowiedzialne za łamanie praw człowieka, jakkolwiek jego inspiracją i kierunkiem było ukaranie osób zamieszanych w śmierć rosyjskiego prawnika Siergieja Magnitskiego, zajmującego się walką z korupcją⁵.

Rosja w odpowiedzi na amerykańską ustawę zapowiedziała, że na jej

terytorium nie zostaną wpuszczeni obywatele Stanów Zjednoczonych, którzy dopuścili się łamania praw człowieka⁶.

Stan przestrzegania praw człowieka w Rosji szkodzi międzynarodowym aspiracjom tego państwa. Świadomi tego przedstawiciele rosyjskich władz uznali przyjęcie ustawy za akt „niesprawiedliwy i bezzasadny”. Głos w tej kwestii zabrali prezydent Władimir Putin, podczas spotkania z rzecznikiem praw człowieka Władimirem Łukinem (na krótko przed Dniem Praw Człowieka obchodzonym 10 grudnia), oraz szef rosyjskiej dyplomacji Siergiej Ławrow i przewodniczący Dumy Siergiej Naryszkin.

Amerykańskie działania w rodzaju „ustawy Magnitskiego” i corocznych raportów Departamentu Stanu USA bez wątpienia prowadzą do usztywnienia stanowiska Rosji, która reaguje w takich sytuacjach oficjalnymi ustawami i raportami relatywizującymi obronę praw człowieka jako rzekomy instrument ingerencji mocarstw w wewnętrzne sprawy państw.

Potencjalnie skuteczną – choć w dłuższej perspektywie czasowej – metodą w dialogu z Rosją na temat poszanowania praw człowieka jest kontynuowanie rozmów wielostronnych w formie poufnej. Ten wymiar dyplomacji, jak np. podczas zaplanowanego na 21 grudnia br. szczytu UE–Rosja w Brukseli, w połączeniu z pryncypialną krytyką ze strony społeczności międzynarodowej, powinien uprzątnąć naruszyтелям praw i podstawowych swobód człowieka, że ich zobowiązania polityczne i prawnomiędzynarodowe muszą być przestrzegane.

Decyzja o rozlokowaniu natowskich baterii rakiet Patriot w Turcji

4 grudnia 2012 r. NATO wyraziło zgodę na rozmieszczenie baterii rakiet Patriot w Turcji wzdłuż granicy z Syrią. Gotowość do wysłania systemów obrony powietrznej do Turcji zadeklarowały Holandia, Niemcy i Stany Zjednoczone. Niemiecki rząd postanowił, że wraz z rakietami wyśle do Turcji 400 żołnierzy obsługi, zaś holenderski – 360. Decyzje obu rządów muszą jeszcze zatwierdzić parlamenty obu państw⁷.

Decyzja Sojuszu dotycząca wzmocnienia potencjału obrony powietrznej Turcji stanowi praktyczny przykład wiarygodności sojuszniczych gwarancji bezpieczeństwa względem członków organizacji. Rozmieszczenie baterii Patriot jest adekwatną do bieżącego stopnia zagrożenia ze strony Syrii reakcją NATO na prośbę Turcji. Jednocześnie stanowi wyraźny sygnał dla syryjskiego reżimu, że ewentualna eskalacja działań przeciwko Turcji spotka się z bardziej zdecydowaną odpowiedzią Sojuszu.

Poddanie decyzji o wysłaniu baterii Patriot do Turcji pod głosowanie w parlamentach pokazuje, że praktyczny wymiar działań na podstawie art. 5 traktatu waszyngtońskiego musi uwzględniać uwarunkowania i mechanizmy prawne poszczególnych państw Sojuszu. Jest to szczególnie istotne w przypadku Niemiec, gdyż audyt prawny przeprowadzony przez władze

tego państwa wykazał, że udział niemieckich sił zbrojnych w operacjach zagranicznych wymaga zgody Bundestagu nie tylko w razie działań out of area, ale także na obszarze traktatowym NATO.

Polska udzieliła politycznego poparcia decyzji o wzmocnieniu Turcji. Z uwagi na brak odpowiedniego potencjału systemów obrony powietrznej nie rozważano praktycznego zaangażowania polskich żołnierzy. Dopiero realizacja planów budowy polskiego systemu obrony powietrznej pozwoli na uzyskanie zdolności, które potencjalnie mogłyby zostać wykorzystane w podobnej operacji.

Budowa gazociągu South Stream

7 grudnia 2012 r. rosyjski koncern Gazprom ogłosił rozpoczęcie budowy gazociągu South Stream. Nowy szlak przesyłu rosyjskiego gazu do Europy będzie biegł po dnie Morza Czarnego i przez Bałkany dotrze do północnych Włoch. Rurociąg ma mieć docelową przepustowość 63 mld m³ gazu rocznie. Początek robót inwestycyjnych przewidziano na 2014 r., a gotowy gazociąg ma zostać oddany do użytku w 2018 r.⁸. Zarówno konsorcjum inwestorskie, jak i główny udziałowiec (rosyjski Gazprom) nie podają szacowanych kosztów inwestycji.

Branżowi analitycy oceniają, że budowa gazociągu South Stream pochłonie kwotę 16 mld euro. Gazprom uzasadnia budowę niezwykle drogiego szlaku koniecznością dywersyfikacji dotychczasowych tras przesyłu surowca do Europy. Z uwagi na charakter przyjętego rozwiązania oraz wysokość kosztów trudno jest znaleźć uzasadnienie rynkowe dla tego projektu dywersyfikacyjnego, gdyż zgodnie z prawami ekonomii cele powinny być osiągnęte najtańszymi z możliwych sposobów.

Przebiegający przez Ukrainę największy na świecie system gazociągów tranzytowych umożliwia przesył rosyjskiego gazu do Europy tanio i niezawodnie. Dodatkowo, niewielkim kosztem można go zmodernizować, znacząco zwiększając przepustowość, co pozwoliłoby zaspokoić potrzeby transportowe rosyjskiego Gazpromu w sytuacji hipotetycznego, wzrostu zapotrzebowania na surowiec w Europie. Obecne prognozy zapotrzebowania na gaz w Europie wskazują, że zapotrzebowanie albo będzie utrzymywało się na niezmienionym poziomie, albo będzie rosło bardzo powoli, nie przekraczając 1–2 proc. w skali roku.

Powyższe przykłady utrudniają ustalenie ekonomicznych przesłanek budowy South Stream i tym samym zmuszają do poszukiwania innych, niezwiązanych z wolnym rynkiem uzasadnień. Wydaje się więc, że cele budowy South Stream mogą mieć charakter stricte polityczny. Nowy szlak wzmacnia przewagę polityczną Federacji Rosyjskiej nad Ukrainą, ponieważ realnie staje się całkowite wstrzymanie lub zawieszenie na czas nieokreślony tranzytu przez ukraińskie terytorium. South Stream negatywnie oddziałuje również na unijne plany budowy nowych gazociągów w ramach tzw. południowego korytarza energetycznego. Nowe szlaki mające doprowadzić przez Bałkany do Europy gaz pochodzący z regionu Morza Kaspijskiego (m.in. z Azerbejdżanu i potencjalnie z Turkmenistanu) będą musiały konkurować o klientów z rosyjskim surowcem dostarczonym przez South Stream.

W 2017 r. Azerbejdżan przez gazociąg Tanap, biegnący przez terytorium Turcji, dostarczy 10 mld m³ gazu z nowo otwartego złoża Szach Deniz II do granicy z Bułgarią lub Grecją. W kolejnych latach Azerowie chcą znaleźć nabywców na dodatkowe ilości gazu z nowych złóż. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z planami Komisji Europejskiej południowy korytarz energetyczny ma stanowić szlak łączący UE z najbogatszym w gaz regionem świata i umożliwiać transport 30–90 mld m³ surowca rocznie, łatwiej zauważyć znaczenie South Stream dla powstrzymywania rozwoju południowego korytarza energetycznego. Z tej perspektywy, wysokie koszty planowanej inwestycji odgrywają

drugorzędne znaczenie wobec celów Rosji jakimi są: kontrolowanie, a nawet paraliżowanie lub znaczące ograniczenie bezpośrednich dostaw gazu z regionu Morza Kaspijskiego i Bliskiego Wschodu do Europy oraz silniejsze wciąganie Ukrainy do rosyjskiej strefy wpływów. Doświadczenia związane z budową Nord Stream wskazują, że Federacja Rosyjska dysponuje wystarczającą liczbą zachęt oraz skuteczną praktyką w nakłanianiu zachodnich koncernów do współfinansowania niezwykle kosztownych, i z perspektywy rynkowej umiarkowanie uzasadnionych inwestycji, w infrastrukturę przesyłową gazu ziemnego.

III międzynarodowa konferencja „Europa bez korupcji”

10 grudnia br. odbyła się konferencja „Europa bez korupcji” zorganizowana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, Służbą Celną oraz Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. W III międzynarodowej konferencji poświęconej tematyce przeciwdziałania i zwalczania zjawiska korupcji wzięli udział m.in. minister spraw wewnętrznych Jacek Cichocki, szef Kancelarii Prezydenta RP Jacek Michałowski, szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik oraz ambasador USA Stephen Mull.

Tematyka konferencji dotyczyła polityk antykorupcyjnych krajowych i europejskich służb oraz problematyki korupcji w odniesieniu do rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym doświadczeń i wniosków na przyszłość z antykorupcyjnych działań międzynarodowych instytucji finansowych⁹. Konkluzją spotkania stało się stwierdzenie, że korupcja jako zjawisko patologii społecznej wymaga nie tylko ścigania, ale również edukacji społeczeństwa, piętnowania nieprawidłowości oraz efektywnej współpracy między służbami zajmującymi się jej zwalczaniem.

Zgodnie z publikowanym przez Transparency International indeksem percepcji korupcji¹⁰ Polska na 176 badanych krajów zajmuje (od 2010 r.) 41. miejsce, z 58 punktami na 100 możliwych (więcej – lepiej). Z nowych krajów członkowskich UE poniżej Polski usytuowały się m.in. Litwa, Czechy, Słowacja i Łotwa, a ze starych państw Unii – Włochy oraz Grecja. Analizując indeks na przestrzeni lat, problem korupcji w sektorze publicznym ulega w Polsce stopniowej poprawie. Celem władz powinno być konsekwentne dążenie do zminimalizowania poziomu korupcji na wzór państw skandynawskich utrzymujących się od lat w pierwszej dziesiątce indeksu, uzyskując ponad 80 punktów na 100 punktów możliwych.

Deklaracja ministra spraw wewnętrznych Jacka Cichockiego, stwierdzająca że rząd pracuje nad stworzeniem trzyletniego programu antykorupcyjnego, który będzie miał na celu nie tylko zwalczanie sytuacji i zachowań korupcyjnych, ale również zapobieganie ich powstawaniu poprzez zapewnienie urzędnikom stosownych szkoleń, stanowi pozytywny sygnał w systemowym rozwiązywaniu

problemu korupcji. Zapobieganie i walka z korupcją – poza wdrażaniem skutecznych narzędzi, procedur i koordynacji działań odpowiednich służb i organizacji – powinny skupiać się także na równie ważnym aspekcie czynnika ludzkiego. Budowanie etosu urzędnika służby publicznej powinno być jednym z istotnych zadań tworzonego systemu antykorupcyjnego. Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji wymaga długofalowych, skoordynowanych i wielopoziomowych działań, pozwalających m.in. bezwzględnie karać i piętnować to zjawisko. Malejący od lat wskaźnik korupcji w służbie publicznej odzwierciedla niewielki stopień społecznego przyzwolenia na tego typu działania, co dostarcza władzy uzasadnienie dla zdecydowanej reakcji, przy założeniu przemyślanej, wieloletniej i spójnej strategii antykorupcyjnej.

WYSTĄPIENIA SZEFA BBN:

- Szef BBN dla Onet.pl: „Brzydki margines marginesu polskiej debaty o bezpieczeństwie”
- Szef BBN: „Trzeba upowszechniać wiedzę o bezpieczeństwie”

Przypisy:

¹ prezydent.pl, 6 grudnia 2012 r.; PAP, 6 grudnia 2012 r.

² IAR, 5 grudnia 2012 r.

³ osce.org, 7 grudnia 2012 r.

⁴ rferl.org, 7 grudnia 2012 r.

⁵ IAR, 6 grudnia 2012 r.

⁶ RIA Novosti, 7 grudnia 2012 r.

⁷ nato.int, 5 grudnia 2012 r., de.reuters.com, 6 grudnia 2012 r., AP, 7 grudnia 2012 r.

⁸ gazprom.com, 7 grudnia 2012 r., osw.waw.pl, 7 grudnia 2012 r., south-stream-offshore.com

⁹ mf.gov.pl/sluzba-celna/, 11 grudnia 2012 r.

¹⁰ Corruption Perceptions Index 2012