

/03/

*Policy Paper, Wrzesień 2007*

# UNIA EUROPEJSKA WOBEC ROSJI 2004-2007

Marcin Kaczmarek  
i  
Eugeniusz Smolar

---



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

**Analiza przygotowana w ramach projektu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego:**

“STRENGTHENING CENTRAL EUROPEAN CONTRIBUTION TO THE EASTERN DIMENSION OF EU'S CFSP”

**Projekt organizowany przez**

PRAGUE SECURITY STUDIES INSTITUTE, CZECHY

CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS, POLSKA

RESEARCH CENTER OF THE SLOVAK FOREIGN POLICY ASSOCIATION, SLOWACIA

CENTER FOR EU ENLARGEMENT STUDIES, CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY, WEGRY

**Wspierany przez**

THE GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES

THE INTERNATIONAL VISEGRAD FUND

---

## **SPIS RZECZY**

### **1. Czy Europa potrzebuje Rosji? Interesy UE i państw członkowskich wobec Rosji / 5**

- a. Sąsiedztwo / 5
- b. Energetyka / 7
- c. Gospodarka / 8
- d. Rola globalna Unii Europejskiej i Rosji / 10

### **2. Modele współpracy z Rosją państw członkowskich / 13**

- a. Niemcy - wciągać i powiązać / 13
- b. Francja - ważny partner: od solisty do gry w orkiestrze / 16
- c. Włochy – energia przede wszystkim / 18
- d. Wielka Brytania - trudny partner / 19
- e. Węgry - wzór nowego państwa członkowskiego / 20
- f. Słowacja - nie zadrażniać / 20
- g. Republika Czeska – zmiana polityki / 21
- h. Bałtowie – oporni realiści / 21
- i. Rumunia dokonała wyboru / 22
- j. Polska – dobre stosunki, ale nie za wszelką cenę / 23

### **3. Unia Europejska – nadzieje i realia / 26**

- a. Bliżej jednego obrazu Rosji? / 26
- b. Funkcjonowanie instytucji unijno-rosyjskich / 28
- c. A problemy rosna, rosna... / 30
- d. Czy będzie PCA 2? / 34

### **4. Zarządzanie kryzysem – ku wspólnej polityce UE wobec Rosji / 36**

## WSTĘP

Polityka prowadzona przez Rosję w ostatnich kilkunastu miesiącach określana jest często jako „nowa asertywność”. Moskwa wyraźnie zmierza do ułożenia stosunków z Zachodem na nowo, w sposób, który odzwierciedlałby panujące wśród rosyjskich elit przekonanie o odzyskaniu przez FR statusu mocarstwa. Rosyjskie elity są przekonane, że Unia Europejska zabrnęła w ślepy zaułek – nie jest w stanie wypracować wspólnej polityki i staje się luźnym konglomeratem państw. Takie przekonanie pociągnęło za sobą aktywizację polityki rosyjskiej na kierunku europejskim i euroatlantyckim. Tym samym Rosja staje się coraz większym wyzwaniem dla Zachodu, w tym dla Unii Europejskiej, która w dużym stopniu zajęta była swoimi wewnętrznymi sprawami – rozszerzeniem o 12 nowych państw członkowskich oraz przyjmowaniem nowego traktatu. Celem niniejszego raportu jest przedstawienie procesu kształtowania się polityki Unii Europejskiej wobec Rosji, zarówno na poziomie Brukseli, jak i w stolicach poszczególnych państw członkowskich.

Pierwsza część analizy poświęcona jest interesom Unii Europejskiej jako całości względem Rosji. Wypowiedzi polityków unijnych nie pozostawiają wątpliwości co do konieczności utrzymywania z FR relacji strategicznego partnerstwa. Wynika to w pierwszym rzędzie z bezpośredniego sąsiedztwa obu aktorów.

Współpraca z Rosją jest z punktu widzenia UE niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa na kontynencie europejskim, w tym powstrzymania zagrożeń w sferze tzw. miękkiego bezpieczeństwa czy rozwiązania konfliktów na obszarze WNP. Rosja pozostaje też największym pojedynczym dostawcą surowców energetycznych dla UE i nie należy oczekiwać, by sytuacja ta uległa zmianie w średniej perspektywie czasowej. Ponadto FR jest istotnym partnerem gospodarczym dla państw unijnych, a znaczenie i potencjał tego rynku mają tendencje wzrostowe. Ponadto postawa Rosji może wspomóc UE w procesie wzmocnienia jej roli i znaczenia na arenie międzynarodowej jako aktora o charakterze globalnym (przy czym nie docenia się istniejących między oboma aktorami różnic).

Druga część raportu zawiera analizę polityki prowadzonej wobec Rosji przez wybrane państwa europejskie: Niemcy, Francję, Włochy, Wielką Brytanię, Węgry, Słowację, Republikę Czeską, państwa bałtyckie, Rumunię i Polskę. Niemcy są krajem posiadającym najściślejsze relacje z Federacją Rosyjską, zdecydowanym podnieść stosunki unijno-rosyjskie do swojego poziomu. Francja znajduje się w trakcie korekty swojej polityki wobec Rosji. W przypadku Wielkiej Brytanii dobre relacje gospodarcze mieszają się z narastającymi problemami politycznymi. W państwach tzw. nowej Europy występują różne modele relacji z Rosją. Węgry i Słowacja (a w pewnych aspektach Republika Czeska) w dużym stopniu uwzględniają interesy

rosyjskie, przede wszystkim gospodarcze i energetyczne. Z kolei państwa bałtyckie oraz Polska w dużym stopniu reagują na presję ze strony Rosji.

Trzecia część raportu poświęcona jest stosunkom rosyjsko-unijnym. Najbardziej zauważalnym procesem w ostatnich latach było wyłanianie się w ramach Unii Europejskiej spójnego obrazu Rosji. Częściowo pod wpływem nowych państw członkowskich, częściowo w wyniku procesów w polityce wewnętrznej i zagranicznej FR, urealnieniu i ujednoczeniu uległo postrzeganie Rosji w ramach Unii Europejskiej. Oddzielnym zagadnieniem jest funkcjonowanie instytucji unijno-rosyjskich, które, jak pokazały ostatnie szczyty, wyraźnie wyczerpały swój potencjał. Mimo, że UE z żadnym innym państwem nie ma tak rozwiniętej infrastruktury dialogu, jak z Rosją, nie pozwoliło to zapobiec faktycznemu kryzysowi w relacjach UE-Rosja. Do szeregu problemów, nurtujących stosunki dwustronne, zaliczyć można: politykę energetyczną, politykę wobec wspólnego sąsiedztwa, politykę wewnętrzną Rosji, stosunek do konfliktów w Europie (zwłaszcza na Bałkanach), antyzachodnią politykę zagraniczną i bezpieczeństwa FR. Jednym z powodów napięć w relacjach dwustronnych jest aktywizacja polityki unijnej w tzw. wspólnym sąsiedztwie. Przejawiała się ona m.in. w wypracowywaniu skorygowanej polityki względem krajów WNP (ENP Plus), utworzeniu tzw. Synergii Czarnomorskiej, przyjęciu strategii wobec Azji Środkowej, które to kroki przez Rosję odbierane

były jako próba „zagarnięcia” rosyjskiej strefy wpływów. Dobitnym wyrazem systemowego kryzysu w relacjach UE-Rosja stał się zastój w sprawie tzw. PCA2, tj. nowego porozumienia o partnerstwie i współpracy. Zablokowanie przez Polskę rozpoczęcia negocjacji nad tą umową jedynie odłożyło dalsze pogłębianie się kryzysu w relacjach rosyjsko-unijnych, co byłoby nieuniknione z uwagi na fundamentalne różnice między obu stronami odnośnie kształtu traktatu PCA2.

Stosunki unijno-rosyjskie w dużym stopniu pozostają autonomiczne względem polityki prowadzonej przez poszczególne państwa UE wobec Rosji. Wynika to zarówno z rozbudowanej infrastruktury dialogu UE-FR, jak i ze specyfiki problemów podejmowanych na tym forum. Jednocześnie taka sytuacja powoduje, że żaden z modeli przedstawionych w części drugiej nie zdominował stosunków rosyjsko-unijnych. Niezdolność żadnego z państw członkowskich do całkowitego narzucenia swojej wizji relacji z Moskwą może stać się dobrym punktem wyjścia do wypracowania przez UE wspólnej polityki wobec Rosji.

# ROZDZIAŁ 1

## Czy Europa potrzebuje Rosji? Interesy UE i państw członkowskich wobec Rosji

„Relacja między UE i Rosją jest jednym z największych i najbardziej skomplikowanych wyzwań w europejskiej polityce. Dotyka ona każdego ważnego interesu europejskiego i rosyjskiego – energii, zmian klimatycznych, handlu, bezpieczeństwa, przestępczości, Bliskiego Wschodu, Iranu, Bałkanów”<sup>1</sup>.

Spośród wszystkich sąsiadów Unii Europejskiej, Federacja Rosyjska pozostaje najpotężniejszym, zarówno pod względem politycznym, gospodarczym, jak i wojskowym. Rosja bardzo często była określana przez polityków i urzędników unijnych jako „najważniejszy partner strategiczny”, a za priorytet Unia uznała „budowę strategicznego partnerstwa z Rosją, opartego na wzajemnym poszanowaniu”<sup>2</sup>. Komisarz UE ds. zewnętrznych, Benita Ferrero-Waldner, mówiąc o Rosji, wskazała jej potrójną rolę: bezpośredniego sąsiada; ważnego strategicznego partnera;

ważnego partnera globalnego ze wzmocnioną pewnością siebie”<sup>3</sup>.

Takie podejście do Federacji Rosyjskiej, podkreślające niezbędność **strategicznych** relacji z Rosją, utrzymywało się w niezmiennej postaci praktycznie od początku lat 1990., mimo zmieniającego się znacząco położenia Rosji. Ani w wypowiedziach polityków, ani wśród analityków, nie kwestionowano znaczenia stosunków FR z Unią Europejską, wręcz powszechnie podkreślano niezbędność współpracy z Moskwą, uporczywie określając pożądaną charakter stosunków jako partnerstwo strategiczne. Wskazuje to, że czynniki definiujące intencje oraz interesy UE wobec Moskwy miały charakter trwały, a najważniejszymi z nich pozostawały: bezpośrednie sąsiedztwo, przewidywana i pożądana symbioza gospodarcza, jak również zbliżone stanowiska w najważniejszych kwestiach dotyczących wzajemnych stosunków oraz sytuacji na świecie

Charakter tego sąsiedztwa uległ jednak istotnej zmianie wraz z rozszerzeniem UE o państwa Europy Środkowej w 2004 i 2007 r. oraz podjęciem przez Rosję kroków, zmierzających do zmiany charakteru wzajemnych stosunków w niemal wszystkich dziedzinach.

### a. Sąsiedztwo

Sąsiedztwo Unii Europejskiej z Rosją i bezpośrednia granica państwami członkowskimi wyznaczają podstawowe ramy dla interesów Unii

<sup>1</sup> Wystąpienie komisarza UE ds. handlu, Petera Mandelsona, w Bolonii, „The EU and Russia: our joint political challenge”, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/mandelson/speeches\\_articles/sp\\_pm147\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sp_pm147_en.htm), 20 kwietnia 2007 r.

<sup>2</sup> Zob. wystąpienie komisarz ds. stosunków zewnętrznych, Benity Ferrero-Waldner w austriacko-rosyjskim towarzystwie przyjaźni, „Die EU und Russland: Partner, Nachbarn und globale Akteure”, 15.06.2007, [http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/407&format=HTML&aged=0&language=DE&quiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/407&format=HTML&aged=0&language=DE&quiLanguage=en;); „EU-Russia Relations”, European Commission, External Relations, May 2007, s. 3, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_07/2007\\_eng.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_05_07/2007_eng.pdf)

<sup>3</sup> Waldner, op.cit.

Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej. Już Europejska Strategia Bezpieczeństwa, przyjęta w grudniu 2003 r. wskazywała Rosję jako „główny czynnik w naszym [Europy] bezpieczeństwie i dobrobycie”<sup>4</sup>. Do podstawowych, uznawanych za najważniejsze, interesów UE wobec wschodniego sąsiada zaliczyć należy:

- utrzymanie się stabilności politycznej i gospodarczej na obszarze FR;
- rozwój w FR modelu politycznego zbliżonego do państw UE, opartego na przyjęciu wartości zachodnich: demokracji, poszanowania praw człowieka i rządów prawa oraz gospodarki rynkowej;
- konstruktywne podejście FR do jej najbliższego otoczenia międzynarodowego, obejmujące m.in. poszanowanie suwerenności dawnych republik byłego ZSRR, przestrzeganie prawa międzynarodowego i współpracę w odniesieniu do konfliktów w tzw. wspólnym sąsiedztwie (czyli w praktyce na obszarze WNP).

Głównym problemem UE, mimo wysiłków zmierzających do wypracowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), jest przełożenie tych długoterminowych i żywotnych interesów na bieżące cele i praktykę polityczną w

warunkach odmowy współpracy przez samą Rosję.

Dodatkowej trudności dla UE w definiowaniu swoich celów wobec Rosji dostarcza ich wewnętrzna niespójność, zwłaszcza w odniesieniu do jednoczesnego promowania stabilizacji oraz *rule of law* i – bardziej ambitnie – demokratyzacji. Tymczasem szczególnym elementem unijnego podejścia do Rosji pozostawało dotychczas uznanie wspólnych wartości za niezbędne dla realizacji przez Unię idei strategicznego partnerstwa. Komisarz UE ds. zewnętrznych, Benita Ferrero-Waldner, podkreślała, że Rosja zobowiązała się do przestrzegania pewnych zasad (będąc chociażby członkiem Rady Europy czy OBWE) i powinna się ich trzymać. Wskazywała przede wszystkim na rolę wolnych mediów, zwłaszcza elektronicznych, jak i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego. Testem będą jej zdaniem wybory w 2007 r. do Dumy i w 2008 r. na stanowisko prezydenta, na które powinni zostać zaproszeni obserwatorzy OBWE<sup>5</sup>. Stanowisko takie jest podzielane przez część analityków, np. Fräsera Camerona, który podkreśla niemożność odstąpienia UE od prób nakłaniania Rosji do uznania wartości europejskich<sup>6</sup>. Polemikę z takim podejściem podejmują inni badacze, jak np. Katinka Barysch, która wskazuje na konieczność porzucenia idei oparcia relacji z Rosją na wspólnych wartościach<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Waldner, op.cit., s. 3.

<sup>6</sup> Zob. Fraser Cameron, „Prospects for a New EU-Russia Agreement”, *The Moscow Times*, 19 March 2007.

<sup>7</sup> Por. Katinka Barysch, „Russia, realism and EU unity”, *CER policy brief*, July 2007.

<sup>4</sup> „A Secure Europe for a Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, s. 14.

Kolejnym elementem składającym się na unijne interesy względem Rosji jest kwestia regulacji i rozwiązania konfliktów w najbliższym sąsiedztwie UE, czyli przede wszystkim na Bałkanach i na obszarze postsowieckim. W tym pierwszym przypadku UE jest zainteresowana przynajmniej powstrzymaniem się Rosji od blokowania procesów prowadzących do rozwiązania konfliktów<sup>8</sup>. Tymczasem w odniesieniu do konfliktu kosowskiego, interesy stron, jak i ich stanowiska są rozbieżne, zaś dla Rosji sprawa ma wymiar wyraźnie ponadregionalny<sup>9</sup>.

W odniesieniu do rejonu postsowieckiego współpraca ze strony Moskwy jest warunkiem niezbędnym doprowadzenia do rozwiązania tych konfliktów. Jednak przedstawiciele UE w przypadku tzw. zamrożonych konfliktów, zdają się nie znajdować rozwiązania dla sytuacji, w której w interesie Kremla leży utrzymywanie *status quo*, dającego narzędzie nacisku na państwa regionu, nie prowadząc przy tym do otwartej konfrontacji z Zachodem. Zarazem przedstawiciele UE, jak komisarz Ferrero-Waldner wskazują, że celem działań UE nie jest ograniczanie wpływów Rosji na obszarze poradzieckim<sup>10</sup>. Podobnie komisarz Mandelson próbował wskazać, że UE uznaje rosyjskie interesy na obszarze byłego Związku

Radzieckiego, ale jednocześnie nie godzi się na istnienie stref wpływów na kontynencie europejskim<sup>11</sup>.

Sąsiedztwo Rosji wpływa też w stopniu decydującym na zainteresowanie UE ścisłą współpracą w dziedzinie tzw. miękkiego bezpieczeństwa. Duża część wyzwań w tej sferze będzie pośrednio lub bezpośrednio pochodzić z terytorium FR właśnie lub terenów państw położonych we wspólnym regionie. Podkreśla się znaczenie współpracy z Rosją dla poradzenia sobie z takimi nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, jak terroryzm, przestępczość, nielegalna migracja czy handel ludźmi<sup>12</sup>. Wymaga to jednak woli współpracy, jak i podjęcia szeregu konkretnych kroków również ze strony FR (pierwszym z nich stało się wejście w życie umowy o readmisji, 1 czerwca 2007 r.).

## **b. Energetyka**

Na drugie miejsce w hierarchii interesów Unii Europejskiej względem Rosji wysuwa się zagadnienie dostaw surowców naturalnych z Rosji. FR jest jednym z najważniejszych źródeł zaopatrzenia Unii w ropę i gaz, i sytuacja ta w średniej perspektywie czasowej nie ulegnie zmianie.

Unia Europejska określa relacje w sferze energetyki jako „wzajemną współzależność podaży, popytu, inwestycji i *know-how*”. Rosja jest największym producentem gazu i obok Arabii Saudyjskiej, ropy. Posiada przy tym 5%

<sup>8</sup> Praktycznie od wycofania swoich sił pokojowych z Bośni i Kosowa w 2003 r., Rosja wykazywała ograniczone zainteresowanie regionem; dopiero pojawienie się perspektywy przyznania Kosowu niepodległości spowodowało, że Kreml dostrzegł możliwość wykorzystania poparcia dla Serbii do własnych celów i ponownie zaangażował się na Bałkanach.

<sup>9</sup> Por. Waldner, op.cit., s. 5.

<sup>10</sup> Por. Waldner, op.cit., s. 3. Szerzej nt. polityki wobec WNP zob. Ryszard Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa: WAIp 2007, s. 167-185.

<sup>11</sup> Mandelson, op.cit.

<sup>12</sup> Zob. „EU-Russia Relations”, op.cit., s. 3.

światowych rezerw ropy i 20% gazu. Odpowiada za 30% importu ropy (27% zużycia) oraz 44% importu gazu (24% zużycia) w Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Komisarz ds. zagranicznych, Benita Ferrero-Waldner wskazała, że „potrzebujemy w ramach UE przewidywalnego i pewnego zaopatrzenia w surowce, a Rosja potrzebuje przewidywalnego popytu i atrakcyjnego rynku dla swoich produktów”<sup>14</sup>. Jednocześnie UE wskazuje, że Rosja potrzebuje tego rynku również dla inwestycji w posiadaną infrastrukturę energetyczną. Dla UE niezbędne jest przy tym uniknięcie energetycznej zależności od Rosji<sup>15</sup>.

Postulaty Unii w sferze energetyki można podsumować następująco:

- uzyskanie dostępu do infrastruktury przesyłowej;
- uzyskanie dostępu do złóż;
- bezpieczeństwo inwestycji;
- przyjęcie takich ogólnych zasad współpracy, jak przejrzystość, rządy prawa, wzajemność, niedyskryminacja, otwarcie i dostęp do rynków.

Państwa europejskie dążą do zabezpieczenia wyżej wymienionych długofalowych interesów poprzez skłonienie Rosji do ratyfikacji Karty Energetycznej oraz podpisania Protokołu Tranzytowego. Z uwagi na konsekwentnie negatywne stanowisko Kremla w odniesieniu do tych dokumentów, Unia nieco

złagodziła swoje stanowisko i optuje za wprowadzeniem szeregu postanowień Karty Energetycznej do tekstu nowego porozumienia z Rosją, tzw. PCA2<sup>16</sup>.

Jednocześnie widoczne jest w odniesieniu do energetyki wyraźne zróżnicowanie podejścia w ramach Unii Europejskiej. Z jednej strony znajdują się kraje, które są uzależnione w mniejszym bądź większym stopniu od dostaw surowców energetycznych z Rosji, przede wszystkim gazu. Z drugiej natomiast są kraje praktycznie od takiej zależności wolne. Na to nakłada się podział na tle stosunku do wiarygodności Rosji jako partnera: część państw uznaje, że Rosja gotowa będzie posunąć się do „energetycznego szantażu” dla osiągnięcia swoich celów (Polska, państwa bałtyckie); część uznaje, że Rosja jest wiarygodnym, i co ważniejsze, bardziej stabilnym niż inni dostawcą surowców (przede wszystkim Francja, Niemcy i Austria). Sytuacja, oczywiście, zmieniła się w ciągu ostatnich dwóch lat, o czym szerzej traktuje rozdział II.

Rosja jest też istotnym partnerem w walce ze zmianami klimatycznymi, która znajduje się wysoko na liście unijnych priorytetów<sup>17</sup>.

### **c. Gospodarka**

Rosja pozostaje dla Unii Europejskiej ważnym partnerem gospodarczym, aczkolwiek występuje tu wyraźna asymetria. Rynek unijny jest o wiele ważniejszy dla Rosji niż rosyjski dla

<sup>13</sup> Ibidem, s. 5-6.

<sup>14</sup> Waldner, op.cit., s. 4. Dalej wskazała, że Austria ma dobre doświadczenia, bo Rosja zawsze była i jest rzetelnym dostawcą.

<sup>15</sup> Mandelson, op.cit.

<sup>16</sup> Zob. *Wiedomości*, 10 października 2006 r.

<sup>17</sup> Zob. „EU-Russia Relations”, op.cit., s. 3; por. Waldner, op.cit., s. 5.



Unii. W 2006 r. Rosja zajmuje trzecie miejsce w unijnym imporcie (136 mld euro, 10,1%) oraz eksporcie (71,7 mld euro, 6,2%). Należy jednak podkreślić, i to determinuje stosunek poszczególnych państw i ich plany na przyszłość, że rynek rosyjski jest jednym z najbardziej obiecujących rynków wschodzących, a UE jest na nim największym inwestorem zagranicznym, co niweluje zarysowaną wyżej asymetrię.

Kwestia otwarcia rynku rosyjskiego (dobrego klimatu dla inwestycji, przestrzegania praw inwestorów zagranicznych) stanowi rdzeń działań unijnych. Decydującą rolę mogłoby w tym przypadku odegrać wejście Rosji do WTO, co z pewnością polepszyłoby przestrzeganie przez władze FR międzynarodowych standardów ekonomicznych. Istotne jest również wejście Rosji do OECD<sup>18</sup>. W dłuższej perspektywie w interesie UE leży stopniowa integracja Rosji z rynkiem europejskim<sup>19</sup>. Z punktu widzenia funkcjonowania relacji gospodarczych najkorzystniejszym dla UE rozwiązaniem byłaby harmonizacja prawa rosyjskiego z unijnym. O ile Moskwa generalnie odrzuca takie założenie (uznając to za przejaw nierówności stosunków pomiędzy stronami), o tyle w sferze gospodarczej dopuszcza możliwość przejmowania przez FR dorobku prawnego Unii<sup>20</sup>.

Unia dąży do zwiększenia przez Rosję zakupów na rynku europejskim kosztem np. rynku amerykańskiego, m.in. samolotów w spółce Airbus. Jednocześnie coraz wyraźniejsza jest chęć obrony rynku unijnego przed ekspansją zasobnych finansowo przedsiębiorstw kontrolowanych *de facto* przez państwo rosyjskie. Unia dąży do ograniczenia wpływu Rosji na gałęzie strategiczne, takie jak przemysł obronny. Uwagę polityków zwrócił przypadek koncernu EADS i odmowa dopuszczenia przedstawicieli Rosji do współdecydowania o tym przedsiębiorstwie<sup>21</sup>, próba zakupu poważnego pakietu udziałów w niemieckim przedsiębiorstwie telekomunikacyjnym Deutsche Telekom, a w Wielkiej Brytanii firmy dostarczającej gaz ziemny do klientów indywidualnych, Centrica.

Obraz komplikuje się bardziej, jeśli wziąć pod uwagę rolę kół gospodarczych, zaniepokojonych – jak w ostatnich miesiącach w wypadku Wielkiej Brytanii i Niemiec – pogorszeniem stosunków z Moskwą, co mogłoby zagrozić interesom wielu europejskich korporacji operujących na rynku rosyjskim. UE działa na rzecz podpisania takiego porozumienia PCA2, które zabezpieczałoby interesy obu stron i otwierało wzajemne rynki na równoprawnej zasadzie swobodnej konkurencji, przewidywalności i przestrzegania prawa, stwarzając przez to warunki dla budowy w przyszłości Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej UE-Rosja.

<sup>18</sup> Waldner, op.cit., s. 4.

<sup>19</sup> Por. Mandelson, op.cit.

<sup>20</sup> Zob. wypowiedź Igora Szuwałowa z dnia 5 września 2006 r. udzieloną dla agencji informacyjnej RIA Nowosti.

<sup>21</sup> Po tym jak Wniesztorbank zakupił we wrześniu 2006 r. 5% akcji EADS i deklarował gotowość zwiększenia udziałów.

Z drugiej strony dostrzega się w poszczególnych krajach zaniepokojenie rosnącymi zasobami finansowymi rosyjskich, chińskich czy arabskich przedsiębiorstw państwowych i funduszy inwestycyjnych kontrolowanych przez rządy, które są w stanie przejmować większościowe udziały w koncernach uznawanych za mające znaczenie strategiczne. Niemiecki minister gospodarki, Michael Glos zgłosił ponownie 8 sierpnia 2007 r. propozycję, by zagraniczne przedsiębiorstwa, które chciałyby przejąć ponad 25% udziałów w dużych niemieckich firmach, musiałyby uzyskać zgodę rządu niemieckiego<sup>22</sup>. W podobnym kierunku toczy się debata we Francji i Hiszpanii w ramach obrony tzw. „liderów przemysłu narodowego”. Wywołało to już zaniepokojenie Komisji Europejskiej, albowiem podobny krok występowałby przeciwko nie tylko aktorom zewnętrznym, ale i prawu unijnemu gwarantującemu swobodną wymianę kapitału w ramach UE. Niemniej, poparcie dla zachowania kontroli nad poszczególnymi, ważnymi przedsiębiorstwami w krajach unijnych zgłosił również Günter Verheugen, Komisarz ds. Przemysłu i Przedsiębiorczości, stwierdzając: „Myślę, że trzeba dyskutować, jak możemy bronić naszych strategicznych interesów, nie naruszając przy tym naszych najważniejszych zasad swobody przepływu kapitału na rynku wewnętrznym”<sup>23</sup>.

Moskwa już przystąpiła do kampanii, wskazując na nierównoprawne traktowanie własnych przedsiębiorstw na unijnym rynku, gdy rządy europejskie domagają się równego traktowania własnych przedsiębiorstw na rynku rosyjskim.

#### **d. Rola globalna Unii Europejskiej i Rosji**

Polityka prezydenta Władimira Putina, zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i międzynarodowym, prowadzi do przewartościowania, często z oporem i z opóźnieniem, stosunków z Federacją Rosyjską przez elity unijne. Minął bezpowrotnie okres przyjmowania z dobrą wiarą sugestii, że odchodzenie od zasad demokratycznych ma charakter tymczasowy i służy wzmocnieniu państwa po okresie jelicynowskiego chaosu. Po przemówieniu prezydenta Putina w Monachium Rosja jest postrzegana jako państwo, które dokonało wyboru. I nie jest to wybór bliski wcześniejszym planom i nadziejom państw Unii Europejskiej.

Działania podejmowane przez Rosję na arenie międzynarodowej pokazują, że:

- Rosja pragnie zająć miejsce mocarstwa współdecydującego o losach Europy i świata.
- Punktem odniesienia dla polityki zagranicznej są Stany Zjednoczone, a nie Unia, której rolę w polityce

<sup>22</sup> Zob. *Financial Times*, 10.08.2007.

<sup>23</sup> Zob. *European Voice*, 26.07.2007.

zagranicznej czy bezpieczeństwa Moskwa lekceważy.

- Rosja dąży do osłabienia więzi Europy z USA poprzez pogłębianie napięć między członkami UE i wykorzystywanie niepopularności polityki administracji prezydenta G.W. Busha.

Odtwarzając sposób myślenia dominujący w czołowych państwach Unii Europejskiej można dojść do wniosku, że akceptuje się rosnącą rolę Rosji, a przeciwstawiane się niektórym aspektom jednostronnej i uznawanej za nadmiernie wojowniczą polityki Waszyngtonu wręcz za zbieżne z własnymi poglądami, choć obecnie znacznie bardziej dyskretnie wyrażanymi. Co więcej, panuje przekonanie, – że rosnąca rola Rosji może – bez nadmiernego antagonizowania Waszyngtonu – stać się sposobem na większą rolę Unii jako aktora o wymiarze globalnym. Argumentami na rzecz takiej tezy są m.in. miejsce Rosji w Radzie Bezpieczeństwa, jej zaangażowanie w regionach świata opanowanych przez konflikty, w których rozwiązaniu również UE jest zainteresowana. Komisarz Waldner podkreślała, że Rosja odgrywa „decydującą rolę we wszystkich zagadnieniach światowej polityki”<sup>24</sup>. Wskazywane są przy tym dwie główne sfery zainteresowania: rozwiązywanie konfliktów regionalnych oraz powstrzymanie proliferacji broni masowego rażenia. Do tego dochodzi

<sup>24</sup> Waldner, op.cit., s. 5.

walka z międzynarodowym terroryzmem oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym<sup>25</sup>.

Nadzieje na rozwój Federacji Rosyjskiej – liberalnej demokracji i wolnego rynku w kraju oraz możliwie najbliższego współdziałania, opartego o wspólne wartości, w sferze międzynarodowej – ulegały stałemu osłabianiu. Dyplomatyczne ogólniki i deklaracje o bliskości wartości oraz interesów skrywały do pewnego tylko czasu realia polityczne. Okazało się w ciągu minionych kilkunastu miesiącach, że interesy Rosji i UE w wielu regionach świata nie są zbieżne i tym samym przeceniano potencjał dla współpracy unijno-rosyjskiej – dwustronnej oraz w skali globalnej. W wypadku najbardziej palącego kryzysu na Bliskim Wschodzie nie docenia się, lub świadomie pomija się, jak bardzo osłabło znaczenie Moskwy w regionie (mimo propagandowej obecności i dostaw uzbrojenia do poszczególnych krajów), a w przypadku Iranu nie doceniano interesu Moskwy w przedłużaniu kryzysu wokół ambicji nuklearnych Teheranu. Również definicja zjawiska sponsorowanego przez rządy terroryzmu międzynarodowego jest różna w przypadku UE i Rosji, czego najlepiej dowodzi ostatni kryzys brytyjsko-rosyjski.

Z punktu widzenia obecnie prowadzonej przez Rosję polityki zagranicznej, kryzysy międzynarodowe często ogniskują się na osi „USA – reszta świata”, co jest w świecie Islamu postrzegane, czy Europa tego chce czy nie, jako „Zachód – reszta świata”. Daje to Rosji

<sup>25</sup> Por. Waldner, op.cit., s. 5.

możliwość domagania się ustępstw, ustawiania w roli pośrednika oraz wykazywania swojej niezbędności dla sprawnego funkcjonowania ładu międzynarodowego. Niezależnie od interesów gospodarczych wzbudza to większą przychylność lub ostrożność w stosunkach z Moskwą. Analiza konkretnych kryzysów dowodzi, że jako *minimum minimorum* oczekuje się od władz rosyjskich neutralności i powstrzymywania się od umacniania państw i sił wrogich wobec interesów strategicznych Unii Europejskiej i jej stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Tymczasem odnieść można wrażenie, że strategiczne cele Moskwy nadal nakierowane są na:

1. pogłębianie stosunków bilateralnych z największymi państwami europejskimi raczej niż na uznanie Unii Europejskiej jako nowego aktora w polityce globalnej;
- osłabianie obecności USA w Europie i ich wpływu na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa państw członkowskich UE.

## ROZDZIAŁ 2

### Modele współpracy z Rosją

Problematyka współpracy z Rosją w dużej części krajów Unii Europejskiej należy – obok stosunków ze Stanami Zjednoczonymi – do głównych zagadnień polityki zagranicznej. Polityka Moskwy sprawia, że w tych krajach występuje zróżnicowane podejście do Rosji i sposobu budowania z nią stosunków.

Kilka największych, szczególnie Niemcy, Francja czy Włochy – zgodnie z wieloletnią tradycją budowy „specjalnych stosunków” bilateralnych, chętnie podejmuje ofertę Rosji. Inne państwa, Beneluxu czy Hiszpania, biorą przykład z Niemiec i Francji, ze znacznie mniejszymi możliwościami gospodarczymi bądź politycznymi. Nowe kraje członkowskie, zwłaszcza te położone u granic Federacji Rosyjskiej, nadal budują swoje stosunki z Moskwą i dążą do „europeizacji” stosunków największych państw UE z Rosją, obawiając się, że „specjalne stosunki” bilateralne „starych” – dużych mogą odbić się negatywnie na ich pozycji, interesach a nawet bezpieczeństwie, głównie energetycznym. Tymczasem władze na Kremlu z trudnością przyjmują do wiadomości konsekwencje przystąpienia tych państw do Unii Europejskiej i NATO.

#### a. Niemcy – wciągać i powiązać

W niemieckiej polityce wobec Rosji w ostatnich latach można wyróżnić dwa etapy,

związane z osobami kanclerzy RFN. W okresie rządów Gerharda Schroedera niemiecka polityka wschodnia łączyła przewodzenie w procesie rozszerzenia Unii na wschód z tworzeniem dalekosiężnych, perspektywicznych, określanych jako strategiczne, a przy tym mocno spersonalizowanych, stosunków z Federacją Rosyjską<sup>26</sup>. Niemiecko-rosyjska agenda była napędzana głównie przez wizję zbudowania specjalnych stosunków. Oparte one były przede wszystkim na interesach gospodarczych, ale przyjęły również formę wspólnego sprzeciwu, wraz z Francją prezydenta Chiraca, wobec jednostronnego zaangażowania zbrojnego USA w Iraku. Przywódcy tych trzech państw znaleźli wspólny język w promowaniu zasady multilateralizmu. Zaniepokoiło to zwłaszcza nowe państwa członkowskie, które domagają się europeizacji stosunków niemiecko-rosyjskich. Najbardziej dobitnym wyrazem takich „specjalnych relacji” było porozumienie z Niemcami w sprawie budowy Gazociągu Północnego (Nordstream), po dnie Morza Bałtyckiego. Jednocześnie powtarzały się gesty symboliczne, które podkreślały, że Moskwę, Berlin i Paryż łączą szczególne więzi. Taki charakter miało zaproszenie przywódców Francji i Niemiec na obchody 750-lecia Kaliningradu przy jednoczesnym pominięciu przywódców państw sąsiednich, tj. Litwy i Polski.

<sup>26</sup> Iris Kempe, *From a European Neighborhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, CAP Policy Analysis, No. 3, May 2006, s. 5. Zob. też: Sabine Fischer, „Die EU und Russland: Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft”, *SWP-Studien*, 34, Dezember 2006.

Po objęciu w listopadzie 2005 r. władzy przez kanclerz Angelę Merkel (CDU), relacje niemiecko-rosyjskie uległy widocznej zmianie. Rosja pozostała dla Niemiec pożądanym strategicznym partnerem, tym niemniej zmieniła się atmosfera wzajemnych kontaktów. Dwa elementy szczególnie się wyróżniają: bardziej sceptyczne podejście Angeli Merkel do osoby Władimira Putina, gotowość do wypowiadania się krytycznie o łamaniu praw człowieka oraz faktyczny brak reakcji na dalej idące rosyjskie propozycje pogłębiania współpracy energetycznej (np. propozycja z września 2006 r. uczynienia z Niemiec centrum dystrybucji gazu dla północnej Europy). Jednocześnie Niemcy są zdecydowane kontynuować prace nad Gazociągami Północnym.

Na politykę niemiecką wobec Rosji wpływa spór pomiędzy CDU/CSU i SPD w ramach „wielkiej koalicji” odnośnie sposobu prowadzenia tej polityki. Przedstawiciel SPD, minister spraw zagranicznych, Frank-Walter Steinmeier, zdaje się być kontynuatorem linii Gerharda Schroedera, aczkolwiek Urząd Kanclerski dość skutecznie przejął kontrolę nad polityką w stosunku do Kremla. Jeszcze w trakcie kampanii wyborczej CDU akcentowała potrzebę dobrych relacji z Moskwą, ale sugerowała potencjalną zmianę polityki, pod kątem umieszczenia tych stosunków w kontekście transatlantyckim, uwzględnienia interesów Europy Środkowo-Wschodniej i konieczność wzięcia pod uwagę sytuacji wewnętrznej Rosji. SPD raczej unikała tego

tematu. Steinmeier, odmiennie od Merkel, nie odnosił się do polskich czy litewskich problemów bezpieczeństwa. Umowa koalicyjna przewidywała, że relacje z Rosją muszą uwzględniać nie tylko wspólne interesy, ale i wspólne wartości oraz mieć wymiar tak dwustronny, jak i europejski. Jednocześnie jako priorytet uznano wsparcie Ukrainy, przede wszystkim jej niepodległości i suwerenności (bez poparcia dla rychłego członkostwa Kijowa w UE)<sup>27</sup>.

Niemiecka polityka nastawiona była na wykorzystanie podwójnej prezydencji w pierwszej połowie 2007 r. (UE i G-8) dla podniesienia poziomu kontaktów z Rosją. Praktycznym tego wyrazem miała się stać koncepcja „zbliżenia przez powiązanie”, wypracowana w niemieckim MSZ przed objęciem przez Niemcy prezydencji w UE<sup>28</sup>. Zgodnie z nią Berlin zamierzał dążyć do takiego powiązania Rosji z Europą, by stało się ono nieodwracalne. Wspólnota wartości nie była przewidywana jako warunek wstępny partnerstwa, uznano natomiast, że z czasem, w następstwie wielopoziomowej współpracy, może stać się jego rezultatem. Autorzy koncepcji zdają sobie sprawę z różnych dróg rozwoju Rosji i UE, niemniej uznają rolę Rosji w europejskiej architekturze bezpieczeństwa, szczególnie energetycznego, także w dążeniach do rozwiązania konfliktów, np. na Bliskim

<sup>27</sup> Kempe, *From a European Neighborhood Policy...* s. 12-15. Zdaniem autorki, nowa koalicja uznała, że Niemcy powinny wciągać Rosję we współpracę z UE, stawiając jednak przy tym warunki dla współpracy. To Berlin powinien przejąć przywództwo w europeizacji polityki wobec Moskwy.

<sup>28</sup> Tekst dokumentu nie został opublikowany, jedynie jego elementy pojawiały się w mediach, m.in. *EUObserver* z 1 września 2006 r.

Wschodzie i Bałkanach<sup>29</sup>. Ten opracowany w MSZ dokument strategiczny został zablokowany przez Urząd Kanclerski i nie ujrzał światła dziennego.

Za znamienne należy uznać upublicznienie przez Berlin w serii wywiadów prasowych problemów w stosunkach z Moskwą w pierwszych dniach prezydentury Niemieckiej w UE. Kanclerz Angela Merkel, potwierdziła dążenie do kontynuacji strategicznego partnerstwa z Rosją oraz zamiar możliwie najszybszego rozpoczęcia rozmów o nowym układzie regulującym ramy prawne stosunków UE z Rosją. Równocześnie krytycznie odniosła się do prowadzonej przez Moskwę polityki energetycznej oraz wskazała na potrzebę wzajemności w relacjach gospodarczych i ostrzegła, że zamknięcie rynku rosyjskiego dla europejskich przedsiębiorstw spowoduje analogiczną odpowiedź Europy<sup>30</sup>. W innej wypowiedzi kanclerz Merkel stwierdziła, że należy „upewnić się, że rurociąg bałtycki nie będzie działał przeciwko Polsce”<sup>31</sup>. Odnotowując najwyraźniej opór Moskwy wobec propozycji zawarcia odrębnego Traktatu Energetycznego, obejmującego także gwarancje dla państw tranzytowych, Niemcy zdecydowane są działać na rzecz włączenia do planowanego porozumienia PCA2 postanowień, które gwarantowałyby stabilność dostaw rosyjskich surowców energetycznych do Europy. Ponadto,

jak pokazuje wypowiedź kanclerz Merkel o gazociągu bałtyckim Nordstream, rząd Niemiec niepokoi potencjalne zagrożenie związane z wykorzystywaniem przez Rosję dostaw surowców energetycznych dla osiągnięcia celów politycznych.

Spotkanie Putin-Merkel, do którego doszło w Soczi w styczniu 2007 r., nie przyniosło efektów. Kanclerz Merkel podkreślała istnienie „strategicznej zależności” między Rosją i Unią. Najwyraźniej jednak oczekiwała, że Kreml przychyli się, w imię pogłębiania współpracy, do wycofania handlowych restrykcji wobec Polski. Kanclerz wskazała, że embargo na mięso nie jest dwustronnym problemem Warszawy i Moskwy, ale problemem całej UE i Rosji. Niemieckie źródła rządowe podkreślały później nieoficjalnie, że Angela Merkel była osobiście zawiedziona wyraźnym brakiem dobrej woli ze strony Putina.

Zdaniem Aleksandra Raha, w czasie przewodnictwa w UE, Berlin nie może prowadzić takiej samodzielnej polityki wobec Rosji, jak w innych okolicznościach a w dłuższej perspektywie Rosji i tak przyjdzie rozmawiać z całą Unią Europejską, a nie tylko z poszczególnymi państwami, jak to robi teraz<sup>32</sup>. Andreas Schockenhoff, koordynator rządu ds. relacji z Rosją, mówi, że współpraca będzie tym lepsza, jeśli Rosja zacznie przyjmować UE jako całość. Według niego, Unia ma prawo „wtrącać się” w sprawy rosyjskie, ponieważ Rosja

<sup>29</sup> Jewgienij Grigirijew, „Sbliżenje putiom pieriepletienija”, *Niezawisimaja Gazieta*, 5.09.2006.

<sup>30</sup> *Financial Times*, 2 stycznia 2007 r.

<sup>31</sup> *The Times*, 9 stycznia 2007 r.

<sup>32</sup> Aleksandr Rar, „Na jewropiejskom jazykie”, *Rossijskaja Gazieta*, 22 stycznia 2007 r.

zobowiązała się do przyjęcia europejskich wartości, stając się członkiem Rady Europy<sup>33</sup>.

Warto zauważyć, że Niemcy liczyły, iż Finlandia w czasie swojego przewodnictwa w drugiej połowie 2006 r. rozpocznie negocjacje z Rosją nad PCA2, co ułatwi ich dokończenie podczas prezydentury niemieckiej. Weto ze strony Polski blokujące rozpoczęcie rozmów nad PCA2, spowodowało, że Niemcy musiały siłą rzeczy skupić się przede wszystkim na próbie odblokowania rozmów i zaważyło na porażce ich planów.

Brak spodziewanych sukcesów Niemiec w dziedzinie układania relacji z Rosją w okresie prezydentury w Unii Europejskiej pogłębił sceptycyzm w kierownictwie CDU i doprowadził do urealnienia koncepcji „zbliżenia przez powiązanie”. Równocześnie rząd niemiecki zaczął podnosić publicznie i stanowczo kwestie ochrony własnego oraz unijnego rynku przed niebezpieczną ekspansją koncernów zewnętrznych we wrażliwych dziedzinach gospodarki, co w dużym stopniu może uderzyć w plany ekspansji gospodarczej Rosji. Szczyt niemiecko-rosyjski, jaki odbył się w Wiesbaden w październiku 2007 r., potwierdził istnienie rozbieżności między Berlinem i Moskwą, ukazując jednocześnie, że postępująca współpraca gospodarcza stanowi solidny fundament relacji dwustronnych.

## **b. Francja – ważny partner: od solisty do gry w orkiestrze**

Do objęcia prezydentury przez Nikolasa Sarkozy'ego w sferze publicznej istniało wrażenie, że stosunki rosyjsko-francuskie pozostają na podobnym poziomie, jak relacje Rosji z Niemcami. Spotkania na szczycie odbywały się równie często, oba kraje deklarowały chętnie strategiczne partnerstwo, zaś w następstwie wojny w Iraku zaktywizowała się oś Paryż-Berlin-Moskwa w latach 2002-2005. Francja w okresie rządów Jacquesa Chiraca pozostawała jednym z istotniejszych adwokatów Rosji na arenie europejskiej. Ze strony Paryża Rosja nie musiała obawiać się krytyki.

Decydujące znaczenie dla polityki Paryża może mieć zmiana na stanowisku prezydenta, jaka dokonała się w 2007 r., ponieważ między Rosją i Francją nie ma podstaw do tak trwałego partnerstwa strategicznego, które mogłoby uniezależnić relacje między tymi krajami od bieżącej zmiany władzy. Istnieją wprawdzie wspólne instytucje, jak m.in. rada bezpieczeństwa, która spotyka się dwa razy do roku na szczycie ministrów spraw zagranicznych i obrony, ale poziom współpracy gospodarczej dalece nie odpowiada deklarowanej współpracy politycznej<sup>34</sup>. W przeciwieństwie do Niemiec, dla Francji Rosja nie jest głównym partnerem w sferze energetyki, chociaż pozostaje istotnym rynkiem dla francuskich inwestycji. Także stale napięte

<sup>33</sup> Wywiad z Aleksandrem Schockenhoffem dla *Niezawisimej Gazety* z 29 maja 2007 r.

<sup>34</sup> Świadczy o tym m.in. fakt, że obroty handlowe Rosji z Francją (13 mld USD w 2006 r.) są niższe niż z Polską (14 mld USD).



stosunki z Waszyngtonem niejako „skazywały” Paryż na poszukiwanie w Moskwie źródeł umacniania swojej pozycji w świecie, bezpośrednio i poprzez swoją rolę w Unii Europejskiej.

Jeszcze w trakcie kampanii wyborczej Nikolas Sarkozy wskazywał, że zmieni sposób prowadzenia polityki wobec Rosji. Ówczesny kandydat na prezydenta stwierdził np., że Putin zrobił wiele dobrego dla Rosji, ale należy pytać go o Czeczenię, Gruzję i Ukrainę. Sarkozy niedwuznacznie sugerował, że nie będzie tak bezkrytycznym wobec Rosji, jak jego poprzednik, ale zarazem wyrażał przekonanie o konieczności współpracy z Rosją. „Rosja – stwierdził – to wielkie mocarstwo przyszłości. Konieczny jest demokratyczny sojusz między Rosją i Europą.”<sup>35</sup>.

Zmiana rozłożenia akcentów w podejściu Paryża do Rosji ujawniła się w sierpniowym przemówieniu programowym do francuskich ambasadorów. Prezydent Sarkozy wezwał Rosję do niestosowania energetyki w charakterze narzędzia politycznego: „Rosja zaznacza swój powrót na scenę światową grając – z pewną brutalnością – swymi atutami, głównie naftowymi i gazowymi”. Tymczasem świat „a szczególnie Europa, ma nadzieję na ważny i pozytywny wkład Rosji w rozwiązanie” międzynarodowych problemów<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Zob. Andriej Tieriechow „Poslie Sziraka”, *Niezawisimaja Gazieta*, 19.02.2007 oraz wywiad z George’em Sokoloffem, tamże.

<sup>36</sup> *Speech by Nicolas Sarkozy, President of the Republic, at the opening of the fifteenth Ambassadors’ Conference*, 28.08.2007, [http://www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/anglais/speeches\\_and\\_documents/2007/speech\\_at\\_the\\_opening\\_of\\_the\\_fifteenth\\_ambassadors\\_conference.79296.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/anglais/speeches_and_documents/2007/speech_at_the_opening_of_the_fifteenth_ambassadors_conference.79296.html).

Ekspertcy rosyjscy wątpią, żeby nowy prezydent zdecydował się na zasadniczą i trwałą zmianę polityki wobec Rosji<sup>37</sup>. Tym bardziej, że rosyjski rynek pozostaje bardzo atrakcyjnym dla francuskiego biznesu. W kwietniu 2007 r. Alstom podpisał porozumienie z rosyjskim Atomenergopromem o utworzeniu wspólnego przedsiębiorstwa, które będzie dostarczać sprzęt dla energetyki jądrowej. 13 lipca 2007 r. koncern Total został dopuszczony przez Gazprom do eksploatacji złóż na polu sztokmanowskim. Ze strony rosyjskiej była to próba zapobieżenia pogorszeniu się relacji dwustronnych i polepszenia klimatu przed wizytą prezydenta Francji. Miała ona miejsce w październiku 2007 r. i chociaż nie przyniosła praktycznie żadnych porozumień, pokazała zarazem, że praktyka nowego prezydenta może odbiegać od przedwyborczych zapowiedzi: Nicolas Sarkozy w żaden sposób nie odniósł się do kwestii powodujących napięcia w relacjach między Europą i Rosją.

Bez wątpienia Francja pragnęłaby zachować specyficznie bliskie więzi z Rosją. Z jednej strony Moskwa przez dziesiątki lat uznawana była za tradycyjnego partnera geopolitycznego i była ważnym rynkiem zbytu dla francuskiego przemysłu. Z drugiej strony rosła obawa o kierunek polityki rosyjskiej. Francja mniej obawia się wykorzystywania przez Rosję narzędzi energetycznych, albowiem Gaz de France przedłużył wygasający w 2011 r. kontrakt

<sup>37</sup> Julija Pietrowskaja, „Sarkozi w poskach strategii”, *Niezawisimaja Gazieta*, 29.08.2007.

na dostawę gazu do 2030 r., niemniej dostrzega to jako problem w stosunkach z innymi członkami UE.

Deklarowane pragnienie umocnienia Unii Europejskiej jako światowej potęgi prowadzić raczej będzie prezydenta Sarkozy'ego do próby wypracowania wspólnej, unijnej polityki wobec Federacji Rosyjskiej, w której realistyczna ocena prowadzonej przez Moskwę polityki będzie odgrywała istotną rolę<sup>38</sup>. Sądzić można, że i tak mocno symboliczna wartość „partnerstwa geopolitycznego” ulegnie także w oczach Moskwy osłabieniu w związku z niespodziewanym pojawieniem zupełnie nowych elementów w polityce Paryża. Zrywając z dotychczasową tradycją, doszło do zbliżenia – z Waszyngtonem oraz ogłoszenia we wrześniu 2007 r., iż Francja rozpatruje powrót do struktur wojskowych NATO.

### **c. Włochy – energia przede wszystkim**

Dobre relacje z Rosją są stałym elementem włoskiej polityki zagranicznej. Dotychczasowa polityka prowadzona przez Silvio Berlusconi'ego nie uległa zmianie po objęciu władzy przez Romano Prodiego. Bilateralne kontakty polityczne nie przekładają się jednak na próby formułowania jakichkolwiek dalej idących inicjatyw, dwustronnych lub paneuropejskich.

Oba kraje utrzymują intensywne stosunki gospodarcze, a Rosja stała się największym rynkiem dla włoskiego eksportu poza UE<sup>39</sup>. Włochy natomiast są trzecim partnerem gospodarczym Rosji – po Niemczech i Chinach – pod względem wielkości obrotów (27,7 mld USD w 2006 r.)

Rzym jest przede wszystkim zainteresowany zagwarantowaniem sobie dostępu do rosyjskich surowców. W listopadzie 2006 r. koncern Eni przedłużył kontrakt z Gazpromem do roku 2035<sup>40</sup>. Włochy są też bardziej niż inne państwa europejskie przychylnie rosyjskim inwestycjom, toteż m.in. Gazprom dopuszczony został na włoski rynek dystrybucji detalicznej gazu. Jednocześnie Eni jest głównym partnerem Gazpromu w dziedzinie inwestycji w południowej Europie. 23 czerwca 2007 r. oba koncerny podpisały memorandum, zgodnie z którym zbudowany zostanie tzw. gazociąg południowy (Southstream). Nowy gazociąg o długości 900 km przebiegałby po dnie Morza Czarnego od Noworosyjska do Bułgarii, gdzie rozdzieliłby się na dwie nitki: przez Rumunię i Węgry do Austrii i Słowenii oraz przez Grecję do Włoch. Rozpoczęcie projektu oczekiwane jest w roku 2008. Stało się ono bardziej realne po podpisaniu aneksu przez obie firmy 22 listopada 2007 r.

<sup>38</sup> Rewizję polityki francuskiej w kierunku większego realizmu i ściślejszej współpracy z partnerami unijnymi sugeruje m.in. Thomas Gomart, „La politique russe de la France: fin de cycle?”, *Politique étrangère*, 72, no. 1/2007.

<sup>39</sup> Barysch, *Three questions...*, s. 9.

<sup>40</sup> Ewa Paszyc, *Gazprom w Europie 2006 – przyspieszenie ekspansji*, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich 2007.

#### d. **Wielka Brytania - trudny partner**

Zmiana rządu, jaka nastąpiła w Wielkiej Brytanii w połowie 2007 r. nie doprowadziła do zmiany głównych zarysów polityki brytyjskiej wobec Rosji, a jedynie pogłębiła istniejące wcześniej napięcia. Stanowcza postawa premiera Gordona Browna wobec odmowy ekstradycji Andrieja Ługowoja, podejrzewanego przez brytyjską prokuraturę o zabójstwo Aleksandra Litwinienki w Londynie w listopadzie 2006 r., doprowadziła do kryzysu dyplomatycznego. Doszło do obustronnego wydalenia dyplomatów. Duże wrażenie w Londynie zrobił powrót do sytuacji z okresu zimnej wojny, gdy rosyjskie bombowce strategiczne kilkakrotnie przeprowadzały loty patrolowe w pobliżu granic brytyjskich. Choć obecnie obserwowane napięcia w stosunkach rosyjsko-brytyjskich są bezpośrednią konsekwencją zabójstwa Litwinienki, to problemy narastały w nich od kilku lat<sup>41</sup>.

Wielka Brytania była pierwszym z dużych państw europejskich, które po początkowym okresie nadziei na zacieśnienie współpracy z Rosją, zaczęło krytycznie odnosić się do kierunku rosyjskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej pod rządami Putina. Znalazło to odbicie również po stronie rosyjskiej. W *Przeglądzie polityki zagranicznej FR*, opublikowanym w marcu 2007 r., Wielka Brytania została określona jako ważny, choć niełatwy partner. Za najważniejszy, sprzyjający

współpracy element stosunków dwustronnych uznano handel i inwestycje oraz przeciwdziałanie terroryzmowi, natomiast za główne przeszkody działalność „nowych politycznych emigrantów” oraz „mesjanistyczne tendencje” części brytyjskiej elity<sup>42</sup>.

Do najważniejszych kwestii spornych należy udzielanie przez Londyn azylu politycznego, a nawet obywatelstwa, osobom uznawanym przez Kreml za politycznych przeciwników (najgłośniejsze są przypadki oligarchy Borisa Bierzowskiego, przedstawiciela emigracyjnego rządu czeczeńskiego, Achmeda Zakajewa oraz samego Aleksandra Litwinienki).

Wielka Brytania z kolei protestowała przeciwko atakowaniu przez władze rosyjskie inwestorów brytyjskich – pozbawieniu Shella udziałów w projekcie Sachalin-2 oraz wymuszenie na TNK-BP sprzedaży udziałów w gazowym projekcie kowyktyńskim. Ponadto Londyn krytykuje sposoby prowadzenia przez Rosję polityki energetycznej, także wobec jej zaniepokojonych sąsiadów, oraz wobec polityki wewnętrznej FR. Jednocześnie rynek rosyjski pozostaje na tyle atrakcyjnym dla firm brytyjskich, że Londyn dąży do ułożenia relacji z Moskwą i ograniczenia negatywnych skutków kryzysu wokół śmierci Litwinienki.

Dodatковым czynnikiem negatywnym z punktu widzenia Moskwy jest też ścisły sojusz brytyjsko-amerykański i zaangażowanie Londynu w popieranie amerykańskiej obecności na

<sup>41</sup> Andrew Monaghan (red.), „The UK and Russia – the Troubled Relationship”, *Russian Series 17/07*, Conflict Studies Research Centre, May 2007.

<sup>42</sup> Zob. *Obzor wniesznjej politiki Rossijskoj Fiederacii*, Moskwa: MID 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

kontynencie. Wielka Brytania udziela także wsparcia i jest zaangażowana w amerykański projekt tarczy przeciwrakietowej w Europie.

#### **e. Węgry – wzór nowego państwa członkowskiego**

Węgry, zwłaszcza pod rządami koalicji socjalistycznej od 2002 r., pozostają „modelowym”, z punktu widzenia Moskwy, partnerem w Europie Środkowej. Budapeszt nie podnosi kwestii historycznie trudnych oraz pozytywnie odnosi się do rosyjskich interesów, zwłaszcza w sferze energetycznej, utrudniając jednocześnie stworzenie koherentnej wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Politykę prowadzoną przez Węgry dobrze obrazuje wizyta w Moskwie premiera Ferenc Gyurcsány'ego we wrześniu 2006 r., podczas której głównym tematem rozmów była rosyjsko-węgierska współpraca gospodarcza, zwłaszcza w sferze energetycznej. Omawiano m.in. plany budowy nowych gazociągów oraz podziemnych magazynów gazu. Premier Gyurcsány poparł zwiększenie roli Rosji w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Poruszono też temat rozbudowy kolejowego korytarza transportowego z Rosji do Węgier i podpisano umowę o współpracy w rolnictwie i przemyśle spożywczym. Węgry odgrywają podwójną rolę w rosyjskich planach zwiększenia dostaw gazu do Europy Południowej: węzła transportowego oraz regionalnego centrum dystrybucji gazu.

Polityka prowadzona przez Budapeszt pozwala Moskwie przedstawiać Węgry jako „wzór pragmatycznej postawy” dla innych krajów Europy Środkowej. Moskwa podkreśla konstruktywną rolę odgrywaną przez Budapeszt w rozwoju relacji Rosji z NATO i UE oraz faktyczną rezygnację z podnoszenia kwestii historycznych w relacjach dwustronnych. „Nagroda” za taką postawę były oficjalne przeprosiny wyrażone przez prezydenta Putina (podczas wizyty w Budapeszcie w marcu 2006 r.) za interwencję wojskową i krwawe zdławienie powstania w Budapeszcie w 1956 roku.

#### **f. Słowacja - nie zadrażniać**

Stosunki rosyjsko-słowackie są bardzo dobre, jednak nadal nierozwiązane pozostały kwestie sporne: sprzedaży akcji spółki Transpetrol oraz umów licencyjnych w przemyśle zbrojeniowym. Oba kraje deklarują, że po wygaśnięciu obecnych porozumień o tranzycie gazu w 2008 r. podpisane zostaną nowe umowy tranzytowe oraz zawarte kolejne kontrakty na dostawy rosyjskiego gazu dla Słowacji. Prezydent Putin wyraził gotowość rosyjskiego udziału w rozbudowie słowackich elektrowni jądrowych. Regularnie pojawiają się informacje, że strona rosyjska jest gotowa bądź odsprzedać Słowacji aktywa Transpetrolu (49% akcji z prawem zarządzania firmą stanowi część zagranicznych aktywów Jukosu), bądź sprzedać je firmie rosyjskiej, która uwzględniłaby warunki słowackie (m.in. przyznała większość głosów w zarządzie spółki stronie słowackiej).

Jednocześnie Rosji zależy na rozwiązaniu kwestii umów licencyjnych, co pozwoliłoby rozpocząć modernizację słowackiego sprzętu wojskowego przez firmy rosyjskie. Jako kraj tranzytowy, Słowacja odgrywa – obok Węgier – kluczową rolę w rosyjskiej polityce ekspansji energetycznej. Jest też dla Rosji docenianym partnerem politycznym w Europie Środkowej i Wschodniej.

#### **g. Republika Czeska – zmiana polityki**

Republika Czeska przez lata prowadziła politykę niezadrażniania relacji z Rosją. Znalazło to m.in. odbicie w dobrych relacjach gospodarczych (w czasie wizyty prezydenta Czech w Moskwie w kwietniu 2007 r. podpisano kontrakty na sumę 1,5 mld USD) i pojednawczych gestach ze strony rosyjskiej, odnoszących się do spornych kwestii historycznych. Irytację Moskwy wywoływały krytyczne, głównie pod adresem polityki wewnętrznej wypowiedzi prezydenta Vaclava Havla. Natomiast w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy najpoważniejszym przedmiotem różnic pozostaje silnie proatlantycki kierunek polityki obecnego rządu i jego zgoda na udział w amerykańskim programie budowy tarczy przeciwrakietowej i przewidywanego w jej ramach rozmieszczenia na terytorium Czech radaru.

#### **h. Bałtowie – oporni realiści**

Wszystkie państwa bałtyckie, ze względu na niedawne jeszcze doświadczenia, podkreślają swoją suwerenność, członkostwo w NATO i w UE, przynależność do świata euroatlantyckiego. Niemniej dostrzec można wyraźne zróżnicowanie w polityce względem Rosji, pomimo dążeń do stworzenia wspólnej linii.

Na politykę państw bałtyckich względem Rosji w dużym stopniu wpływają sprzeczne uwarunkowania. Z jednej strony gospodarka tych państw korzysta z tranzytowego położenia. Z drugiej jednak są one wyraźnie narażone na rosyjski szantaż energetyczny, pogłębiony przez perspektywę budowy Gazociągu Północnego (Nordstream).

Największe napięcia występują na linii Estonia-Rosja, podczas gdy stosunki Litwy z Rosją są mieszaniną pragmatycznej współpracy i sporów, m.in. na tle wstrzymanych dostaw ropy, zaś Łotwa wykazuje się największym pragmatyzmem.

**LITWA** przez lata starała się prowadzić politykę pragmatycznego układania sobie stosunków z Rosją. Jednak sprzedaż rafinerii w Możejkach polskiemu – a nie rosyjskiemu – koncernowi doprowadziła pod pretekstem problemów technicznych do wstrzymania dostaw ropy rosyjskiej w sierpniu 2006 r. Strona rosyjska kontynuuje w tej kwestii politykę nacisków na Wilno – w 2007 r. przedstawiciele Transniefti, zarządzający tym rurociągiem, zasugerowali, że naprawa może potrwać dłużej niż oczekiwano,

jeśli w ogóle będzie możliwa. Na stosunki litewsko-rosyjskie wpływa też aktywność Litwy na rzecz demokracji na obszarze postsowieckim, szczególnie na Białorusi, oraz popieranie aspiracji europejskich i atlantyckich państw tego obszaru.

**ŁOTWA** zdecydowała się na podpisanie traktatu granicznego z Rosją w marcu 2007 r., rezygnując tym samym z dążeń do odzyskania okręgu Abrene, utraconego w 1944 r. Strona łotewska wyraźnie oczekuje koncesji w sferze energetycznej i liczy, że współpraca z Moskwą pozwoli jej polepszyć bezpieczeństwo w tej dziedzinie. Rozpatrywane są plany przyłączenia Łotwy do Gazociągu Północnego oraz budowy na jej terytorium magazynów gazu. Realizacja obu tych wariantów zapewniałaby Łotwie bezpieczeństwo energetyczne i poprawiała jej relacje z FR. Rosja wskazywała również, że można liczyć się z wznowieniem tranzytu ropy przez Windawę oraz że Łotwa może liczyć na ułatwienia w handlu<sup>43</sup>. Niemniej, wprowadzona ustawa o obywatelstwie, wymagająca zdanie egzaminu ze znajomości języka łotewskiego, uznawana jest przez Rosję jako mająca charakter antyrosyjskiej dyskryminacji narodowościowej a jej stosowanie wywołuje niekiedy zastrzeżenia Rady Europy i niepokój Komisji Europejskiej. Obserwatorzy zwracali uwagę na polepszanie się sytuacji w ostatnich latach: młodzież rosyjska chętnie zdawała egzaminy z języka łotewskiego i przyjmowała

paszporty Łotwy, co otwierało przed nią możliwości podróży i pracy w krajach Unii Europejskiej.

Polityka **ESTONII** jest w dużym stopniu zdominowana przez kwestie historyczne i demograficzne. Istnienie dużej mniejszości rosyjskiej, rozmieszczonej po 1945 roku jako element polityki kolonizacyjnej Moskwy, traktowane jest jako zagrożenie dla młodej niepodległości. Otwarty konflikt rozgorzał na tle przeniesienia pomnika i grobu żołnierzy radzieckich z centrum Tallina w kwietniu 2007 r. Estonia uzyskała zdecydowane poparcie UE, NATO i Waszyngtonu, tym bardziej, że Kreml tolerował oblężenie ambasady Estonii w Moskwie, a ponadto kraj ten stał się – po raz pierwszy w Europie – ofiarą zmasowanego ataku cybernetycznego z terytorium Federacji Rosyjskiej. W obliczu zdecydowania sojuszników Estonii, Rosja postanowiła załagodzić konflikt.

#### **i. Rumunia dokonała wyboru**

Rumunia definiuje się jako kraj aktywnie pro-europejski oraz pro-atlantycki, z czym związany jest sceptycyzm co do perspektyw zacieśnienia współpracy z Rosją. Widoczne jest to przede wszystkim w dwóch sferach jej polityki. Bukareszt popiera projekty zmierzające do dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, prezydent Traian Basescu, ostrzegał przed zbyt dużą rolą Rosji w

<sup>43</sup> Joanna Hyndle, Miryna Kutysz, „Łotwa i Rosja podpisały traktat graniczny”, *Biuletyn OSW*, nr 5 z 4 kwietnia 2007 r.

europejskiej energetyce<sup>44</sup>. Jednocześnie Bukareszt pogłębia więzi wojskowe z NATO i ze Stanami Zjednoczonymi, czego wyrazem jest rozmieszczenie w Rumunii bazy amerykańskiej. Sytuacja ta wpływa na brak dalej idących inicjatyw Moskwy w stosunkach z Bukaresztem.

j. **Polska – dobre stosunki, ale nie za wszelką cenę**

Stosunki Polski z Rosją, po krótkim okresie podjętej przez oba kraje próby wypracowania nowego modelu relacji dwustronnych, zdominowane zostały przez elementy rywalizacji politycznej. Polska pozostaje o tyle wyjątkiem w polityce Federacji Rosyjskiej, że dostrzega się stałe próby Moskwy utrzymywania napięcia we wzajemnych stosunkach oraz jej izolowania.

W okresie prezydentury Borysa Jelcyna doszło do polepszenia stosunków: wycofania wojsk radzieckich oraz uznania odpowiedzialności za mord polskich oficerów w Katyniu. Państwo polskie przyjęło odpowiedzialność materialną za dobra pozostawione na wschodzie przez obywateli polskich w następstwie powojennych zmian granic i masowych przemieszczeń ludnościowych. Jednocześnie polskie dążenie do uzyskania członkostwa w NATO doprowadziło do trwałych napięć w stosunkach polsko-rosyjskich.

Prezydentura Władimira Putina przyniosła dalszy regres we wzajemnych

stosunkach. Można sądzić, że jest to związane z obecną i przyszłą oceną roli Polski na arenie międzynarodowej.

Władze rosyjskie traktują jako wymierzone w swoje interesy:

1. Zaangażowanie Polski w rejonie postsowieckim: jej rolę podczas Pomarańczowej Rewolucji na Ukrainie, w tym zbudowanie sojuszu na rzecz demokratycznych wyborów z udziałem państw Unii Europejskiej, pomoc dla demokratycznej opozycji białoruskiej oraz deklaracje solidarności z Gruzją w jej stosunkach z Moskwą;
2. Działanie na rzecz członkostwa Ukrainy i Gruzji w NATO i w UE;
3. Podkreślanie tradycyjnej roli obronnej NATO w Europie i znaczenia Artykułu V Traktatu Północnoatlantyckiego;
4. Gotowość do udziału w sojuszniczych działaniach zbrojnych na świecie;
5. Działanie na rzecz umocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), w tym utworzenia europejskich sił zbrojnych;
6. Dążenie do wzmocnienia obecności USA w Europie, w tym zgoda na rozmieszczenie na terenie Polski

---

<sup>44</sup> Wypowiedź z 11 listopada 2007 r.

- elementów systemu obrony przeciwrakietowej (Missile Defence);
7. Dążenie do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kosztem dostaw rosyjskiego gazu i przeciwstawianie się budowie Gazociągu Północnego (Nordstream);
  8. Utrudnianie lub wręcz uniemożliwianie wykupywania przez konsorcja rosyjskie przedsiębiorstw polskich, szczególnie uznanych za mające znaczenie strategiczne. W konsekwencji Polska jest w Europie „białą plamą” inwestycji rosyjskich koncernów energetycznych (jak np. Gazpromu czy Łukoilu).

Mimo to stosunki gospodarcze rozwijają się dynamicznie. Eksport Polski do FR zwiększał się w latach 2000-2004 o 30% rocznie, w latach 2005-2006 o 20%. Polscy przedsiębiorcy inwestują na terenie Rosji, przy czym nie docierają informacje o poważniejszych utrudnieniach w prowadzeniu działalności gospodarczej. Kolejne polskie rządy – lewicowe i prawicowe – wielokrotnie deklarowali pragnienie polepszenia stosunków politycznych z Moskwą.

Sytuację pogorszyło wprowadzenie 10 listopada 2005 roku zakazu importu mięsa z Polski, a od 14 listopada także produktów pochodzenia roślinnego pod pretekstem zastrzeżeń do ich jakości oraz dokumentacji eksportowej. Liczne rozmowy i negocjacje

ekspertów, ministrów, w tym rolnictwa i spraw zagranicznych, nie przyniosły rozwiązania. Mimo deklaracji dobrej woli złożonych w Warszawie przez specjalnego wysłannika prezydenta Putina, Siergieja Jastrzembkiego 21 lutego 2006 r. oraz przez ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa 4-5 października 2006 r. nie doszło do jakichkolwiek inicjatyw zmierzających do wycofania zakazu eksportu i polepszenia stosunków.

Komisja Europejska uznała postępowanie Rosji za naruszenie przyjętych umów i podjęła inicjatywy zmierzające do zniesienia embarga. Zaangażowanie się czołowych osobistości europejskich, w tym kanclerz Angeli Merkel, także nie przyniosło rozwiązania.

Rząd i prezydent Polski wielokrotnie podkreślali, że postępowanie Moskwy oznacza tworzenie jednych reguł dla większości państw członkowskich UE i innych dla Polski. Ostatecznie doprowadziło to do zgłoszenia przez Polskę w listopadzie 2006 roku weta w kwestii udzielenia Komisji Europejskiej mandatu do rozpoczęcia negocjacji nad zawarciem nowego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy – PCA2.

Wobec powstałej sytuacji Polska prowadziła w ramach Unii Europejskiej politykę, która przede wszystkim nastawiona była na zmianę postrzegania Rosji w UE i udzielenie poparcia Polsce i państwom bałtyckim. Spotykało się to z oporem w niektórych stolicach, głównie ze względu na uznawaną za „antyunijną” politykę



prezydenta i premiera Polski. Bez wątpienia jednak, to prowadzona w ostatnich latach na różnych polach polityka Kremla doprowadziła do konstatacji w Brukseli oraz w poszczególnych stolicach, że ekipa prezydenta Putina działa na rzecz pogłębienia rozbieżności w UE i że należy udzielić wsparcia i Polsce, i państwom bałtyckim, ze względu na konieczność zachowania wewnętrznej spójności Unii Europejskiej i przyszłe stosunki z Federacją Rosyjską.

## ROZDZIAŁ 3

### Unia Europejska – nadzieje i realia

W wyniku stworzenia nowych form współpracy i poszerzenia UE stosunki unijno-rosyjskie uległy w ostatnich latach „poszerzeniu” i „pogłębieniu”<sup>45</sup>. Z drugiej jednak strony, ten wzrost współzależności doprowadził do zwiększenia się liczby rzeczywistych oraz potencjalnych konfliktów, co pozwala mówić już nie o napięciach, lecz wręcz o kryzysie zaufania w relacjach UE – Rosja. Początkowo był on przysłonięty przez zamiar negocjowania nowego traktatu, mającego zastąpić obecnie obowiązujące, lecz w dużym stopniu nie realizowane Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA – *Partnership and Cooperation Agreement*). Niemożność rozpoczęcia negocjacji odsłoniła ten stan kryzysu, podobnie jak i uwidoczniła coraz bardziej zbliżoną, krytyczną ocenę Rosji w poszczególnych krajach członkowskich. Nałożyła się na ten proces zmiana elit politycznych w tych państwach UE, które były traktowane jako główni partnerzy Moskwy, tj. w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii.

#### a. Blżej jednego obrazu Rosji?

Przedstawione w rozdziale drugim różnice w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do Rosji pokazują, jak trudna do osiągnięcia jest wspólna percepcja

rosyjskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej, nie wspominając o wypracowaniu jednolitej odpowiedzi na postępowanie Rosji. Mimo to w ostatnich latach wzrosła liczba państw w UE, które oczekują wypracowania jednej linii wobec Rosji i położenia nacisku na wspólne wartości, jako istotnej podstawy współpracy. Odnosi się to nie tylko do „nowych” państw członkowskich, gdyż podobną postawę przyjęły państwa nordyckie i Wielka Brytania. Również Komisja Europejska i Parlament Europejski dążyły do ujednoczenia polityki unijnej względem największego sąsiada<sup>46</sup>.

Jednym z najistotniejszych procesów, jaki nastąpił mniej więcej od czasu rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego ze stycznia 2006 r., jest wyłonienie się w miarę spójnego obrazu Rosji w Europie, jak i zanik złudzeń ze strony państw europejskich odnośnie gotowości Rosji do rzeczywistego zbliżenia. Kolejnym wyraźnym sygnałem ewolucji stało się zaostrzenie stanowiska Francji i Niemiec, czyli tych państw, na które Moskwa zazwyczaj mogła liczyć w największym stopniu, że co najmniej nie dopuszczą do publicznej krytyki. Przed szczytem Rady Europejskiej z udziałem prezydenta Władimira Putina, zaplanowanym na 20 października 2006 r. w Lahti, przywódcy Francji i Niemiec wezwali Rosję do podpisania Karty Energetycznej i Protokołu Tranzytowego, a Rada

<sup>45</sup> Zob. Marius Vahl, „A Privileged Partnership? EU-Russian Relations in a Comparative Perspective”, *DIIS Working Paper* no 2006/3, s. 3.

<sup>46</sup> Vahl, „A Privileged Partnership?...”, s. 4-5. Dov Lynch wskazuje, że procesy zmiany obrazu Rosji wśród elit europejskich zaczęły się jeszcze w 2004 r., a jednym z punktów przełomowych była pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Zob. Dov Lynch, „Same view, different realities: EU and US policy towards Russia”, [w:] Marcin Zaborowski (red.), *Friends again? EU-US relations after the crisis*, Paris: ISS EU 2006, s. 160-162.

UE wydała 17 października oświadczenie krytykujące rosyjską politykę wobec Gruzji.

Jednak debaty przed kolejnym szczytem UE-Rosja, który odbył się w maju 2007 r. w Samarze, toczące się w poszczególnych organach UE (Rady UE na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i obrony i w Parlamencie Europejskim), ukazały ramy prowadzonej przez Unię polityki względem Rosji. Mimo krytycznej oceny ze strony organów unijnych, nie było zgody co do zastosowania presji wobec Moskwy – np. Komisja Europejska zaprzeczyła zamiarom zablokowania wejścia Rosji do WTO, co sugerowały wcześniejsze przecieki prasowe.

Najbardziej krytycznym wobec Rosji organem unijnym pozostaje Parlament Europejski. W rezolucji przyjętej 25 października 2006 r. w reakcji na śmierć opozycyjnej dziennikarki Anny Politkowskiej, krytycznie zarazem oceniającej szczyt z udziałem prezydenta Putina w Lahti, Parlament Europejski wezwał Unię do oparcia nowego układu z Rosją na zasadach demokracji i praw człowieka oraz podnoszenia tych kwestii w bieżącym dialogu politycznym. Skrytykował też politykę wobec mediów i nową ustawę o organizacjach pozarządowych (NGO). Również w rezolucji z 10 maja 2007 r. Parlament Europejski ostro krytykował Kreml za sposób prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Parlament potwierdził, że Rosja pozostaje ważnym partnerem dla strategicznej współpracy, podkreślił przy tym znaczenie jedności UE wobec Rosji. Wyraził jednak zaniepokojenie stanem

przestrzegania praw człowieka w Rosji. Podkreślił, że prawa człowieka i wartości demokratyczne powinny stanowić rdzeń przyszłego porozumienia UE z Rosją, a pomoc finansowa powinna brać pod uwagę polepszenie przestrzegania praw człowieka. Wezwał UE do „zademonstrowania solidarności z Estonią”. Potępił użycie siły przez władze w Petersburgu i Moskwie wobec opozycyjnych demonstracji w marcu 2007 r. Zabrał też głos w sprawach bezpieczeństwa, wyrażając zaniepokojenie komentarzami Putina odnośnie zamiarów nakierowania rakiet na cele w Europie i wezwał Rosję do nieopóźniania przyjęcia planu Ahtisaariego w sprawie Kosowa<sup>47</sup>. Powyższe stanowiska mają oczywiście znaczenie, niemniej skuteczność Parlamentu w wykuwaniu jednolitej postawy UE względem Rosji, tj. jego wpływ na politykę prowadzoną przez poszczególne rządy państw członkowskich, pozostaje ograniczona.

Proces tworzenia jednolitej polityki, zaczynający się od wspólnej percepcji, jest wciąż na wczesnym etapie. Jego dobrym podsumowaniem są słowa komisarza UE ds. handlu, Petera Mandelsona, który określił stosunki UE-Rosja jako zawierające „poziom niezrozumienia, a nawet braku zaufania, jakiego nie widzieliśmy od zakończenia zimnej wojny”<sup>48</sup>. Obie strony podejrzewają się o podwójne

<sup>47</sup> Rezolucje Parlamentu Europejskiego zob.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0448+0+DOC+XML+V0//EN> oraz <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0178+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>48</sup> Mandelson, op.cit.

standardy, są przekonane, że druga strona używa energetyki jako broni oraz odczuwają brak szacunku ze strony partnera.

## b. Funkcjonowanie instytucji unijno-rosyjskich

Stosunki unijno-rosyjskie mają solidną podstawę prawną i polityczną dla dialogu dwustronnego. Rosja pozostaje państwem, z którym Unia Europejska ma najbardziej rozbudowane i najbardziej sformalizowane relacje, określane w dokumentach unijnych i wypowiedziach przedstawicieli UE jako strategiczne partnerstwo<sup>49</sup>. Jego podstawę stanowi *Porozumienie o partnerstwie i współpracy* – PCA (zawarte w 1994 r., weszło w życie w 1997 r.). Najważniejszym uzupełnieniem są tzw. Cztery Wspólne Przestrzenie: gospodarcza, bezpieczeństwa zewnętrznego, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz edukacji, nauki i kultury. Dodatkowymi elementami są: porozumienia sektorowe, Dialog Energetyczny (uruchomiony w 2000 r.) oraz zinstytucjonalizowany dialog polityczny. W wymiarze regionalnym współpraca rosyjsko-unijna oparta jest na tzw. Wymiarze Północnym<sup>50</sup>. Dialog polityczny zinstytucjonalizowany jest w następujących formułach: spotkania na szczycie (dwa razy do

roku); Stała Rada Partnerstwa (funkcjonująca na szczeblu ministrów w poszczególnych sektorach); konsultacje w sprawach praw człowieka (od 2004 r.); spotkania unijnej „trojki” z ministrem spraw zagranicznych FR; spotkania na szczeblu wyższych urzędników i ekspertów. Rosja jest jedynym krajem, z którym Unia odbywa dwa razy do roku spotkania: Stała Rada Partnerstwa (*Permanent Partnership Council*), jest jedyna w swoim rodzaju. Są też unikalne comiesięczne spotkania *trojki* z przedstawicielami Rosji w dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) na szczeblu wyższych urzędników. Dialogi polityczne z Rosją (*policy dialogues*) objęły od 2000 r. energię, sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo i obronność, a ostatnio transport<sup>51</sup>. Warto jednak zauważyć dwie istotne kwestie:

1. Mimo istnienia PCA, głównym forum instytucjonalnym relacji UE – Rosja pozostają dialog polityczny oraz Wspólne Przestrzenie<sup>52</sup>;
2. Mimo niezwykle rozbudowanej infrastruktury instytucjonalnej, wzajemne stosunki ulegają zaostrzeniu.

<sup>49</sup> Por. Derek Averre, 'Russia and the European Union: Convergence or Divergence?', *European Security*, Vol. 14, No. 2, June 2005, s. 175.

<sup>50</sup> Na szczycie w Helsinkach w 2006 r. dokonano instytucjonalnej zmiany tzw. Północnego Wymiaru. W nowej postaci objął on UE, Rosję, Norwegię i Islandię. Przyjęto *Polityczną Deklarację i Dokument Ramowy*. Głównym zadaniem tej formuły jest współpraca państw europejskich z północno-zachodnimi regionami Rosji (w tym z obwodem kaliningradzkim) w sprawach niebudzących kontrowersji politycznych. Jednocześnie obrazuje on, w jakich warunkach możliwe jest porozumienie unijno-rosyjskie.

<sup>51</sup> Vahl, 'A Privileged Partnership?...', s. 8-9.

<sup>52</sup> W przypadku wspólnych przestrzeni główne osiągnięcia w 2006 r. objęły: podpisanie porozumień o readmisji i ułatwieniach wizowych; protokół o abolicji opłat za przeloty transsyberyjskie; porozumienie o rybach; porozumienie o współpracy Frontexu z rosyjską strażą graniczną; rozwiązanie fitosanitarnych trudności Rumunii i Bułgarii; otwarcie instytutu europejskiego w Moskwie; ustanowienie punktów kontaktowych Europolu; polepszenie kontaktów w zarządzaniu kryzysowym; implementacja porozumienia z EMERCOM o ochronie cywilnej. Przestrzeń ekonomiczna: były spotkania PCC na poziomie ministrów środowiska, transportu i energetyki. Nie działają za to podkomitety. Istotnym jest Okragły Stół Przemysłowców (UE-Rosja). Por. 'EU-Russia Common Spaces: Progress Report 2006'.

Słabe dotychczasowe funkcjonowanie instytucji, podobnie jak ich niezdolność do rozwiązania problemów dwustronnych, nie osłabiły gotowości strony europejskiej do dokonania jakościowej poprawy stosunków z Rosją. Jako pierwsza próbowała to uczynić prezydencja fińska, m.in. zapraszając prezydenta Putina na szczyt Rady Europejskiej do Lahti w październiku 2006 r., jak i próbując otworzyć negocjacje nad tzw. PCA2. Później tą samą drogą pragnęła podążać prezydencja niemiecka, jednak przyszło jej skupić się przede wszystkim na uzyskaniu mandatu do rozpoczęcia rozmów z Rosją o nowym traktacie.

Spotkanie w Lahti nie przyniosło żadnego efektu. Miało zademonstrować szczególny charakter relacji Unii Europejskiej z Rosją. Tymczasem potwierdziło istnienie poważnych różnic między Federacją Rosyjską i UE w kwestiach dalszej współpracy. Szczyt rosyjsko-unijny w Helsinkach, który odbył się tuż po nim w listopadzie 2006 r., przebiegał w atmosferze odległej od oczekiwanej przez Rosję. Skoro Moskwa kontynuowała restrykcyjną politykę handlową, Polska utrzymała swój sprzeciw wobec przyznania Komisji Europejskiej mandatu na prowadzenie negocjacji, wskutek czego nie rozpoczęto rozmów o nowym traktacie regulującym ramy prawne relacji FR z Unią Europejską. Z kolei śmierć Aleksandra Litwinienki spowodowała znaczące pogorszenie wizerunku Rosji na Zachodzie, tym bardziej, że nastąpiła niecałe dwa miesiące po śmierci opozycyjnej dziennikarki Anny Politkowskiej.

Nierozpoczęcie rozmów nad nowymi ramami prawnymi relacji UE-Rosja stało się prestiżową porażką Moskwy, tym bardziej, że deklaracje przedstawicieli strony rosyjskiej wygłaszane przed szczytem wskazywały wyraźnie, że Rosja liczy na nakłonienie Warszawy przez inne państwa oraz instytucje europejskie do wycofania swojego weta. Tym niemniej, tak oficjalni przedstawiciele FR, jak i media rosyjskie bagatelizowali kwestię utrzymania się polskiego sprzeciwu, przerzucając winę za brak rozmów na stronę unijną.

Kolejny szczyt w Samarze 17-18 maja 2007 r., tym razem zgodnie z obniżonymi oczekiwaniami ze strony unijnej, nie przyniósł praktycznie żadnego porozumienia<sup>53</sup>. Pokazał przede wszystkim zastój w relacjach Moskwa-Bruksela oraz uwydatnił brak pola dla porozumienia. Postawa czołowych przedstawicieli UE, w tym publiczne wyrażenie solidarności z Polską, pokazała, że dotychczasowa rosyjska polityka dzielenia Unii na państwa lepsze i gorsze nie jest skuteczna. Mimo iż obie strony usiłowały załagodzić wrażenie kryzysu w relacjach Rosja-UE, brak zwyczajowego wspólnego komunikatu pokazuje, że w trakcie rozmów wystąpiły bardzo poważne rozbieżności. Porozumiano się jedynie co do utrzymania obecnego systemu tranzytu z FR do Kaliningradu po przystąpieniu Litwy do systemu Schengen oraz zapowiedziano dalsze rozmowy m.in. w sprawie stworzenia systemu wczesnego

<sup>53</sup> W komentarzach za główny jego sukces uznano, że w ogóle się odbył.

ostrzegania w sferze energetyki i polepszania warunków dla inwestycji. Nie podjęto tematu perspektyw zawarcia PCA2.

Konferencja prasowa po zakończeniu szczytu stała się też okazją do publicznej polemiki między Władimirem Putinem i przedstawicielami UE. Putin podejmował nieudane próby rozgrywania różnic pomiędzy starymi i nowymi państwami UE (m.in. wskazując na negatywne konsekwencje rozszerzenia UE na wschód i obwiniając Polskę o niechęć do rozmów o embargu na mięso). W odpowiedzi Merkel i Barroso jednoznacznie podkreślili, że spór o embargo jest sporem unijno-rosyjskim, upomnieli się też o naruszane w Rosji prawa i wolności obywatelskie.

Nie ulega wątpliwości, że relacje Rosji z UE weszły w fazę kryzysu<sup>54</sup>. Widoczne jest zawężenie pola porozumienia. Jak pisała rosyjska komentatorka, po szczycie w Samarze nie sposób było ukryć, że kierunki polityczne Unii i Rosji idą w różne strony i nie zatrzyma tego ani wzrost obrotów handlowych, ani bezpośrednie inwestycje, ani koncepcje stosunków energetycznych. Zaznaczyły się nagle nazbyt wielkie różnice w kwestiach takich jak wartości, suwerenność i prawa człowieka, w kontekście przekonania, że „asertywna” polityka Kremla w dziedzinie bezpieczeństwa rzeczywiście zagraża bezpośredniemu otoczeniu geopolitycznemu Rosji, przez co narusza interesy Unii Europejskiej i jej wizję stosunków

międzynarodowych. Współpraca jest możliwa w węższym zakresie wzajemnych stosunków w konkretnych dziedzinach (sektorach), głównie gospodarczych, a i ta przestrzeń może się zawężać. Kolejne dokumenty przyjmowane na szczytach FR-UE mają coraz mniejsze ambicje oraz oznaczają faktyczne godzenie się UE z faktem, że Rosja kieruje się odrębnymi wartościami oraz prowadzi nieprzychylną wobec UE politykę<sup>55</sup>.

Potwierdzeniem zastoju w stosunkach UE-Rosja stał się szczyt w Mafrze (Portugalia), 26 października 2007 r. Podpisano memorandum w sprawie walki z narkotykami oraz umowę o zwiększeniu kwot na import stali z FR. Nikłe rezultaty i niemożność porozumienia w sprawach zasadniczych dobitnie ukazały, że dotychczasowa formuła współpracy UE-Rosja uległa wyczerpaniu. W UE panuje przekonanie, że inicjatywa leży po stronie Moskwy, skoro problemy wynikły z polityki Rosji.

### **c. A problemy rosną, rosną...**

Katalog różnic pomiędzy Unią Europejską i Rosją ulega systematycznemu powiększeniu, obejmując takie kwestie, jak: reguły współpracy gospodarczej i polityka energetyczna, polityka wobec wspólnego sąsiedztwa, to jest Europejska Polityka Sąsiedztwa z jednej strony i polityka Rosji wobec sąsiadów, polityka wewnętrzna Rosji oraz kwestie demokracji, praw człowieka i wolności

<sup>54</sup> Por. Marek Menkiszak, „Russia vs. Europe: a ‘strategic partnership’ crisis”, *CES studies*, No. 22, January 2006.

<sup>55</sup> Jekaterina S. Kuzniecowa, „Malosowmiestimye partniony”, *Niezawisimaja Gazieta*, 28.05.2007.

obywatelskich, konflikty na obszarze Europy (w Kosowie i na obszarze WNP), polityka bezpieczeństwa w Europie.

Zasadnicza różnica w relacjach Brukseli z Moskwą wynika przede wszystkim z różnych wizji przyszłego kształtu wzajemnych stosunków i w konsekwencji kształtu PCA2 (zob. niżej). Rosja czuje się pewna swojej siły i jej głównym żądaniem jest uznanie przez UE odzyskanej mocarstwowości rosyjskiej, w tym do specjalnych praw na terenie postsowieckim, oraz nadanie stosunkom z UE równoprawnego charakteru (Rosja uznaje dotychczasowy model relacji za bardziej korzystny dla Unii). Unia Europejska z kolei dąży do związania Rosji szeregiem reguł w dziedzinie inwestycji, energetyki, demokracji i praw człowieka.

### **Polityka energetyczna**

Największym problemem w stosunkach wzajemnych pozostaje energetyka. Dialog energetyczny, ustanowiony w 2000 r., nie odpowiedział jak dotychczas na zasadnicze pytania. Rosja warunkuje dostęp konsorcjów zachodnich do swoich zasobów zgodą na wejście Gazpromu na zachodnioeuropejskie rynki dystrybucji gazu. Kluczowe państwa UE (zwłaszcza Niemcy czy Francja) gotowe są zacieśnić relacje z Rosją, jednakże w zamian domagają się konkretnych ustępstw, przede wszystkim otwarcia rynków, w tym przede wszystkim energetycznego, dla swoich koncernów oraz zagwarantowania

bezpieczeństwa inwestycji i dostaw gazu. Środkiem do osiągnięcia tego celu ma być nakłonienie Rosji do ratyfikacji Karty Energetycznej oraz Protokołu Tranzytowego, co wzmocniłoby bezpieczeństwo energetyczne wszystkich państw UE (oraz państw sąsiednich jak np. Ukrainy). Moskwa domaga się natomiast rewizji zapisów obu dokumentów, zwłaszcza Protokołu, pod kątem uwzględnienia rosyjskich interesów, przede wszystkim utrzymania przez Gazprom monopolu na rosyjskim rynku wydobycia i transportu gazu.

Europę „obudził” ukraiński kryzys gazowy. UE niepokoi, że możliwości wydobycia są ograniczone ze względu na brak inwestycji, a do tego dochodzi ograniczanie obecności zagranicznych koncernów w rosyjskim sektorze energetycznym. Brak ratyfikacji wspomnianego Protokołu Tranzytowego umożliwia Gazpromowi utrzymywanie monopolu na przesył gazu z Azji Środkowej (tymczasem 1/3 gazu dostarczanego do Europy przez Gazprom pochodzi z Turkmenii)<sup>56</sup>. Jednocześnie Rosja czuje się silna po wizycie Putina w Azji Środkowej w czerwcu 2007 r., licząc na utrzymanie dominującej pozycji w regionie i uznając, że Europa pozostanie od Rosji uzależniona energetycznie.

Kolejnym punktem spornym mogą stać się rozpatrywane przez kilka rządów, np. Niemiec i Wielkiej Brytanii, regulacje zmierzające do utrudnienia (jeśli nie wręcz uniemożliwienia) przejmowania przedsiębiorstw o znaczeniu

<sup>56</sup> Katinka Barysch, *The EU and Russia: From principle to pragmatism?*, Centre for European Reform, Policy Brief, November 2006, s. 4.

uznawanym za strategiczne, przez dysponujące ogromnymi nadwyżkami finansowymi konsorcja bądź fundusze inwestycyjne będące formalnie lub *de facto* pod kontrolą państwa. Otwarcie mówi się o Chinach, Rosji i państwach arabskich. Przy próbie zakupu znaczących udziałów wymagana byłaby zgoda rządu. Jednym z czynników, który wpłynął na postawę państw UE był zaskakujący zakup 5% akcji przedsiębiorstwa EADS przez państwowy Wnieszekonombank w październiku 2006 r., za którym nastąpiły żądania strony rosyjskiej współudziału w zarządzaniu koncernem. Propozycji takiej udzielił już swojego poparcia wiceprzewodniczący UE, Günter Verheugen<sup>57</sup>.

Co więcej, Komisja Europejska rozpatruje ograniczenie dostępu do europejskiego sektora energetycznego dla inwestorów z krajów, w których koncerny europejskie napotykały na analogiczne ograniczenia (wskazywano znowu przede wszystkim na Rosję, Chiny i państwa arabskie)<sup>58</sup>. Wstępne propozycje w tej sprawie zgłosił publicznie 13 września 2007 r. przewodniczący Komisji Jose M. Barroso. Na spotkaniu z dziennikarzami powiedział: „W sektorze energetycznym musimy być oczywiście otwarci, ale nie możemy być naiwni. Skoro KE broni rynku wewnętrznego przed interwencjonizmem niektórych krajów członkowskich, to musi też

bronić wewnętrznego rynku przed interwencjonizmem pewnych państw trzecich. (...) Europa powinna dysponować mechanizmami, które - jeśli to konieczne - będą mogły być uruchomione, jeśli za interwencją jakieś firmy stoją cele pozakomercyjne, które mogą mieć na przykład wpływ na bezpieczeństwo...”. Choć Barroso odmówił wskazania na konkretny kraj czy firmę, przyznał, że „dziwi go, iż narodowe firmy rosyjskie mogą kupować europejskie firmy dystrybucyjne, natomiast europejskie firmy nie mogą kupić rosyjskich producentów energii”. Było to pierwsze tak mocne żądanie równorzędności traktowania przedsiębiorstw na obu rynkach.

Ze swojej strony Komisja Europejska 19 września 2007 r. po raz pierwszy publicznie podjęła kroki, które od razu zostały w Brukseli określone „klauzula Gazpromowska”. W ramach daleko idącej reformy zliberalizowania w UE rynku energetycznego Komisja wstawiła klauzulę, zakazującą uzyskanie większościowych udziałów w przemyśle energetycznym przez koncerny zagraniczne pochodzące z krajów, które nie stosują zasady swobody działania dla przedsiębiorstw unijnych.

Ze względu na znaczenie rynku europejskiego dla rosyjskiej gospodarki, bez wątplenia takie posunięcia Moskwa potraktuje jako uderzające w jej interesy.

<sup>57</sup> Lorraine Mallinder, „Verheugen warns off sovereign-fund raiders”, *European Voice*, 26.07-1.08.2007.

<sup>58</sup> Zob. Wolfgang Proissl i Ed Crooks, ‘Russian energy faces EU barriers’, *Financial Times*, 30.08.2007. W podobnym tonie wypowiada się Katinka Barysch, ‘The best answer to Gazprom is faster reform’, *Financial Times*, 3.09.2007.



## **Polityka wobec sąsiadów**

Jednym z kluczowych problemów unijno-rosyjskich jest tzw. wspólne sąsiedztwo, którego szczególnym elementem jest obszar WNP. Rosja traktuje zaangażowanie unijne na tym obszarze jako nastawione na podważenie jej wpływów i skierowane przeciw jej interesom. Symptomatycznym tego wyrazem był sprzeciw tak wobec koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP) w momencie jej powstawania, jak i demonstrowane niezadowolenie po przyjęciu przez UE strategii wobec Azji Centralnej w połowie 2007 r. Moskwa konsekwentnie domaga się uznania przez Unię specjalnych interesów Federacji Rosyjskiej na obszarze postsowieckim. Tymczasem, polityka Moskwy wobec Tbilisi postrzegana jest przez UE jako destabilizująca region Kaukazu Południowego, który stanowi część Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz jest traktowany jako korytarz dla transportu surowców energetycznych z regionu Azji Środkowej i basenu Morza Kaspijskiego. Popieranie autokracji na Białorusi, Pomarańczowa Rewolucja i wybory na Ukrainie, także prozachodni kurs Gruzji ukazały sprzeczność interesów, panującą pomiędzy Rosją i UE na obszarze postsowieckim. Polityka Moskwy jest określana jako brutalna (*bullying*) wobec sąsiednich krajów. Gazprom zapewnia Rosji narzędzie nacisku na sąsiadów w sytuacji, gdy Moskwa musi wycofać stamtąd bazy wojskowe. Rosja podtrzymuje lokalne władze na terenie zbuntowanych enklaw opóźniając rozwiązanie

tzw. „zamrożonych konfliktów”, które Kreml wprost łączy z uregulowaniem po swojej myśli kwestii kosowskiej. Wobec sąsiadów Rosja jest raczej problemem niż rozwiązaniem, utrudniając im maksymalnie egzekwowanie suwerenności i samodzielności.

## **Polityka wewnętrzna Rosji**

Moskwa konsekwentnie domaga się zaprzestania krytyki odchodzenia Rosji od demokracji i uznania rosyjskiego modelu ustroju politycznego tzw. „suwerennej demokracji” za równoprawny względem demokracji liberalnej. Krwawa rozprawa ze zbuntowanymi Czeczeńcami, ograniczanie praw obywatelskich, zabójstwo dziennikarki Anny Politkowskiej i reakcja rosyjskich władz na nie, zabójstwa wielu innych dziennikarzy, jak i represje wobec Gruzynów zamieszkałych w Federacji Rosyjskiej (w odpowiedzi na zatrzymanie przez Tbilisi czterech rosyjskich oficerów pod zarzutami szpiegostwa w 2006 r.), potwierdzają nasilenie się tendencji autorytarnych w Rosji. UE podkreśla pogarszanie się rosyjskich standardów w trzech sektorach: demokracji, praw człowieka i wolności prasy. Negatywną reakcją UE wywołało również nasilenie się represji Kremla wobec opozycji, w tym stłumienie demonstracji w marcu 2007 r., połączone z reglamentowaniem działalności partii politycznych i licznych niezależnych stowarzyszeń społecznych.

## Konflikty na obszarze Europy

Szczególnym przypadkiem jest kwestia przyszłości Kosowa. Rosja posiada wystarczający potencjał przyczynienia się do destabilizacji w regionie, przede wszystkim poprzez umacnianie opozycji Belgradu wobec perspektywy przyznania niepodległości tej prowincji. Motywy działania Kremla w tej sferze są zarówno strategiczne (nie dopuszczenie do powstania precedensu, promocja idei koncertu mocarstw i sfer wpływów), jak i taktyczne (pogłębianie istniejących podziałów transatlantyckich oraz w samej UE, opóźnienie perspektywicznego przystąpienia Serbii do UE, uzyskanie od Zachodu ustępstw w innych dziedzinach). Z tego powodu współpraca w tej dziedzinie z Rosją może być poważnie utrudniona.

## Antyzachodnia polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Rośnie przekonanie, wyrażane publicznie przez europejskie media i bardziej dyskretnie przez polityków i dyplomatów, że Moskwa pozycjonuje się już nie tylko jako zwolennik multilateralizmu, czyli przeciwnik jednostronnej polityki USA na świecie, lecz jako przeciwnik interesów i UE, i USA – obecnie w bezpośrednim otoczeniu geopolitycznym Rosji a w przyszłości w skali globalnej.

Bezpośrednim problemem dla Unii Europejskiej staje się sposób prowadzenia przez Rosję polityki wobec sąsiadów, w tym członków UE, jak Polska, Litwa, Łotwa czy Estonia. UE jest

więc coraz bardziej krytyczna wobec rosyjskiej polityki zagranicznej, w tym stosowania nacisku gospodarczego (embargo na polskie mięso, przerwanie dostaw ropy na Litwę) oraz presji politycznej (kampania przeciwko Estonii).

Również spór toczący się między Moskwą i Waszyngtonem o tarczę antyrakietową może negatywnie odbić się przede wszystkim na bezpieczeństwie europejskim. Przede wszystkim w Europę uderzają jego realne i potencjalne konsekwencje, o których mówi Rosja, takie, jak zawieszenie wykonywania Traktatu o Ograniczeniu Sił Konwencjonalnych w Europie – CFE (*Conventional Forces in Europe Treaty*), wyjście z Układu o Likwidacji Rakiet Krótszego i Średniego zasięgu – INF (*The Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*). Nie ulega wątpliwości, że Kreml usiłuje przy tym wzmacniać istniejące podziały w stosunkach transatlantyckich.

### d. Czy będzie PCA2?

Dyskusja wokół przyjęcia nowych ram prawnych dla relacji Rosja-Unia Europejska zaczęła się w roku 2005, wraz ze zbliżaniem się terminu wygaśnięcia obowiązującego od 1997 r. *Porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA)*<sup>59</sup>. Początkowo Moskwa opowiadała się za wynegocjowaniem i podpisaniem nowego

<sup>59</sup> PCA podpisano w 1994 r., ale zostało ratyfikowane przez kraje UE dopiero w 1997 r. z powodu rosyjskiej wojny w Czeczenii. 1 grudnia 2007 r. kończy się przewidziany traktatem okres jego obowiązywania, ale jeśli żadna ze stron nie wypowie go przed upływem 6 miesięcy, będzie on przedłużany na corocznej podstawie.

porozumienia, z góry jednak zapowiadając, że nie zgodzi się na umieszczenie w nim jakichkolwiek odniesień do sytuacji wewnętrznej w Rosji. Napięcia na tle polityki energetycznej wzmocniły nacisk UE na wynegocjowanie traktatowych zabezpieczeń, czemu opierała się dyplomacja rosyjska. Sytuacja uległa pogorszeniu na przełomie lat 2006-07. Polska zablokowała w październiku 2006 r. przyznanie mandatu Komisji Europejskiej na prowadzenie negocjacji o nowym porozumieniu. Rosja obarczyła winą Unię Europejską. Jednocześnie widząc brak perspektyw na przeforsowanie własnej wizji traktatu, Moskwa zaczęła przywiązywać coraz mniejszą wagę do tej kwestii.

W samej UE toczyła się (i nadal toczy, acz z mniejszą intensywnością) debata nad zasadnością negocjowania nowego traktatu. Unia Europejska dąży do oparcia relacji z Rosją na nowym traktacie, by „postawić je na nowej podstawie”. Powinien on zastąpić istniejący PCA, by „lepiej odzwierciedlać rzeczywistość i potencjał naszego partnerstwa”<sup>60</sup>. Takie całościowe porozumienie winno być prawnie wiążące dla obu stron oraz precyzyjnie regulować zobowiązania obu stron i sposoby ich przestrzegania, tak w dziedzinie wartości, praw człowieka, jak i energetyki.

Federacja Rosyjska oczekuje dokumentu o charakterze ogólnym, prawnie wiążącego i obowiązującego przynajmniej dekadę, skupionego na zasadach i celach, odsyłającego

szczegółowe polityki do oddzielnych porozumień, np. o rybołówstwie, wizach czy tranzycie energii<sup>61</sup>. Rosja usiłuje narzucić Unii swoje stanowisko w odniesieniu do kształtu nowego traktatu. Zależy jej na dokumencie, który by podkreślał równoprawny charakter relacji z Unią Europejską i był zarazem ukoronowaniem powrotu do statusu mocarstwowego. Moskwie zależy na dokumencie, który nie poruszałby kwestii drażliwych, jak np. respektowania praw człowieka i zasad demokracji, warunków współpracy energetycznej, ograniczających możliwości politycznego wykorzystania dostaw surowców energetycznych.

Jeśli strona unijna będzie konsekwentnie nalegać na włączenie do nowego traktatu takich kwestii jak zasady współpracy energetycznej czy konkretne zobowiązania rosyjskie w sferze praw człowieka, wówczas dla Moskwy bardziej korzystne jest utrzymywanie istniejącego stanu rzeczy i przedłużanie istniejącego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy na bazie dorocznej. Tym bardziej, że praktycznie niemożliwe jest zawarcie układu PCA2 przed wyborami prezydenckimi w Rosji, w związku z czym z punktu widzenia Kremla spada jego wartość jako narzędzia propagandowego.

<sup>60</sup> Waldner, op.cit., s. 4.

<sup>61</sup> Zob. wypowiedzi przedstawiciela Rosji przy UE, Władimira Cziżowa, dla gazet *Wriemia Nowostiej* (21.11.2006) i *Niezawisimaja Gazieta* (5.02.2007). Podobne pomysły wśród rosyjskich badaczy przedstawił Timofiej Bordaczow, „Na puti k strategiceskomu sojuzu”, *Rossija w globalnoj politiki*, № 1, Janwar'-Fiewrał' 2006.

## ROZDZIAŁ 4

### Zarządzanie kryzysem – ku wspólnej polityce Unii Europejskiej

Niniejsza analiza polityki wobec Rosji ma z natury rzeczy charakter schematyczny. Perspektywa kilku- i kilkunastoletnia pozwala jednak na wskazanie i charakterystycznych tendencji, w tym na dynamikę kontynuacji bądź zmian.

W Unii Europejskiej podkreśla się znaczenie Rosji dla UE na trzech płaszczyznach – gospodarczej, regionalnej i globalnej. Interesy UE względem Federacji Rosyjskiej w dużym stopniu wyznacza sąsiedztwo lądowe, dramatyczna historia, nadzieja na demokratyczny rozwój Rosji według europejskiego modelu, przekonanie o nieuchronnie rosnącej roli Moskwy w stosunkach międzynarodowych oraz potrzeby energetyczne.

Obie strony deklarują przywiązanie do wspólnych wartości, takich jak zasady demokracji, respektowanie praw człowieka, rządy prawa i gospodarka rynkowa<sup>62</sup>. Problemem jest, że Moskwa realizuje owe szczytne zasady w specyficzny sposób, nie mający nic wspólnego ze standardami i UE, i Rady Europy.

Jeszcze dwa – trzy lata temu istniały poważne różnice i w analizie, i w formułowaniu polityki wobec Rosji między poszczególnymi państwami członkowskimi UE, przede wszystkim między największymi „starymi” i wieloma

„nowymi” członkami UE. Ton w polityce rosyjskiej nadawała Francja pod rządami prezydenta Chiraca oraz Niemcy kanclerza Schroedera, które starały się osłabiać rosnący krytycyzm i dynamizować stosunki gospodarcze w atmosferze wspólnego z Moskwą oporu wobec uznawanej za jednostronną interwencję wojskową USA wraz z sojusznikami w Iraku. Większość państw członkowskich z regionu Europy Środkowo-Wschodniej zgłaszały swoje zastrzeżenia wobec otwartego antyamerykanizmu lub wręcz stanęło u boku Ameryki w Iraku. Napięcie na tym tle pogłębiało poczucie niemożności wypracowania wspólnego stanowiska także wobec Rosji.

Dyplomacja rosyjska, wspomagana przez media, upowszechniała tezę, że stosunki byłyby znakomite, gdyby nie Polska i państwa bałtyckie, kierujące się rzekomo historycznymi, postkolonialnymi uprzedzeniami wobec Rosji.

Elementem decydującym o rosnącym krytycyzmie i zmianie stosunku rządów i opinii publicznej wielu państw członkowskich UE wobec Rosji była polityka rządu prezydenta Władimira Putina, zarówno wewnętrzna jak i zagraniczna. Momentem przełomowym było wstrzymanie dostaw gazu do Ukrainy w styczniu 2006 roku, motywowane pragnieniem uzyskania wyższych cen, co było jednak odczytywane jako nacisk polityczny w następstwie Pomarańczowej Rewolucji. Incydenty energetyczne w stosunkach z Gruzją oraz z Białorusią pogłębiły niepewność oraz uwiarygodniły głosy tych, którzy ostrzegali przed gotowością Moskwy posłużenia się

<sup>62</sup> Por. „EU-Russia Relations”, op.cit., s. 3.

energetyką jako narzędziem politycznego nacisku. Niemal szokiem było uznane wręcz za wyzywające głównie wobec polityki Waszyngtonu przemówienie prezydenta Putina na forum konferencji w Monachium w lutym 2007 roku. Aczkolwiek rządy prezydenta Chiraca i kanclerza Schroedera zgłaszały wcześniej podobne zastrzeżenia, przemówienie to jednak paradoksalnie umocniło więź atlantycką i poczucie, że Europa (i USA) ma rzeczywiście do czynienia z nową polityką Federacji Rosyjskiej.

Pod wpływem polityki prezydenta W. Putina (i Gazpromu), zmniejszyły się, a w wielu ważnych aspektach wręcz zniknęły różnice w analizie. Pozostały jednak nadal wyraźne odmienności w proponowanej polityce. Co więcej, taktykę wielu stolic można odczytać raczej z realizowanej dyplomacji niż ze sformalizowanych dokumentów programowych a także z głosów krytyki, jakie dają się słyszeć, niekiedy za pośrednictwem miarodajnej prasy, wobec państw prowadzących, lub proponujących prowadzenie odmiennych działań.

Komisarz Mandelson wskazywał, że żaden inny kraj nie uwidacznia tak bardzo różnic między państwami członkowskimi, jak właśnie Rosja<sup>63</sup>. W interesie Unii Europejskiej leży niedopuszczenie do wykorzystywania przez Rosję istniejących w ramach UE podziałów i rozgrywania swoich interesów kosztem poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości.

---

<sup>63</sup> Mandelson, op.cit.

W obliczu poczucia niepewności i rosnącego nacisku Polska i kraje bałtyckie usiłowały wykorzystać członkostwo w UE także dla polepszenia swojej pozycji względem Rosji. Inne kraje, takie jak Węgry czy Słowacja, powielaly postępowanie największych państw „starej Europy” – próbowały unikać otwartego napięcia i zacieśniać głównie gospodarcze stosunki dwustronne z Rosją<sup>64</sup>. Uzyskały nie tylko nowe kontrakty, ale i swoistą nagrodę za rezygnację z podnoszenia kwestii historycznych. Było nią publiczne wyrażenie przez prezydenta Putina „moralnej odpowiedzialności” Rosji za krwawe zdławienie przez Armię Czerwoną powstania w Budapeszcie w 1956 roku oraz za interwencję wojskową w Czechosłowacji w 1968 roku (w czasie wizyty w Budapeszcie i Pradze w marcu 2006 r.).

Wyraźnemu osłabieniu uległ wpływ Rosji na stare państwa członkowskie UE. Doprowadziło do tego z pewnością rozszerzenie w 2004 i 2007 r., jak i odejście „przyjaciół Putina” – Chiraca, Schroedera i Berlusconi. Mimo utrzymania głównych zrębów wzajemnych stosunków, atmosferę na bardziej zdystansowaną a miejscami otwarcie krytyczną zmieniło objęcie rządów przez prezydenta Sarkozyego we Francji, kanclerz Merkel w Niemczech oraz Gordona Browna w Wielkiej Brytanii.

Zabójstwo w Londynie Aleksandra Litwinienki, połączone z odmową współpracy władz Rosji z brytyjskim wymiarem

---

<sup>64</sup> Barysch, *Three questions...*, s. 7.

sprawiedliwości, gdy świeża jeszcze była pamięć o zamordowaniu w Moskwie niezależnej dziennikarki, Anny Politkowskiej, doprowadziło do otwartego kryzysu w stosunkach Rosji z Londynem. Miało to oczywisty wpływ i na inne stolice europejskie.

W tej sytuacji podczas spotkania na szczycie w Samarze w maju 2007 r. przywódcy Unii Europejskiej, w tym i kanclerz Angela Merkel w imieniu sprawującej prezydencję Niemiec, publicznie skrytykowali próbę Rosji dzielenia państw Unii na „dobre” i „złe”, w tym wyrazili solidarność z Polską w obliczu embarga na eksport mięsa, jak też skrytykowali represje wobec opozycji i przypadki łamania praw człowieka.

Postawa czołowych przedstawicieli UE pokazała, że przyniosła fiasko dotychczasowa rosyjska polityka dzielenia Unii na państwa lepsze i gorsze. Tym niemniej poczucie siły powoduje, że Moskwa nie jest skłonna ani do ustępstw wobec Brukseli, ani do rewizji dotychczasowej polityki.

W warunkach dostrzegalnego załamania się zaufania co do celów Moskwy oraz form ich realizacji w poszczególnych instytucjach unijnych rośnie przekonanie co do konieczności wypracowania wspólnego podejścia co najmniej w kilku kluczowych sprawach, nade wszystko wobec problemu bezpieczeństwa energetycznego. Pragnienie pogłębiania współpracy z Rosją jest oczywiste i powszechne w UE, ale nie za cenę podminowania zasad

funkcjonowania, perspektyw rozwoju i wewnętrznej spójności samej Unii Europejskiej.

Najnowsze propozycje Komisji Europejskiej, zmierzające *de facto* do wymuszenia zasady wzajemności w traktowaniu przedsiębiorstw unijnych na rynku rosyjskim, stanowią poważne ostrzeżenie i będą miały bez wątpienia daleko idące konsekwencje. Zmierzają bowiem do powstrzymania – realizowanego też za pośrednictwem Gazpromu – wpływu Moskwy na uznawane za strategicznie ważne dziedziny gospodarki unijnej.

Przez kilka lat czołowi przedstawiciele największych państw członkowskich UE oraz Brukseli wyrażali zarówno zaniepokojenie, jak i nadzieje na wypracowanie z Rosją wspólnego języka, podejścia i polityk w konkretnych spornych sprawach. Ostatni rok przyniósł pod tym względem daleko idące zmiany. Mniej jest nadziei, więcej zaniepokojenia oraz dyskusji nad wypracowaniem polityki, która – nie zamykając żadnej z dróg zmierzających do porozumienia – pozwoliłaby realizować skuteczną politykę na wschodzie, jeśli nie wobec samej Federacji Rosyjskiej, to wobec całego postsowieckiego regionu. W zgodnym przekonaniu, mimo niekiedy irytacji na stanowisko zajmowane przez Polskę, Litwę czy Estonię, ugruntowało się przekonanie, że klucz do poprawy stosunków znajduje się w Moskwie. Jak na razie nikt na Kremlu nie rozpoczął jego poszukiwań.

Dotychczas rząd Władimira Putina kierował się przekonaniem o sile Rosji i konieczności – głównie z powodów

energetycznych – akceptacji przez Europę współpracy na warunkach Moskwy. Nie widząc potrzeby ustępstw oczekiwał jednocześnie zasadniczych ustępstw, do których UE nie jest gotowa. Silne jest też przekonanie panujące w rosyjskich elitach, że to nie wina Rosji. Nie można się więc spodziewać, że przed wyborami prezydenckimi dojdzie do zmiany polityki Rosji wobec Unii Europejskiej.

Ze względu na ogromne szanse, będzie wzmagał się nacisk europejskich kół gospodarczych na rządy na wypracowanie porozumienia z Rosją. Mogą spotkać się z przychylnością w Niemczech i we Francji, które to państwa już zgłosiły zastrzeżenia do proponowanej przez Komisję Europejską liberalizacji europejskiego rynku energetycznego. Rządy wielu państw UE uważają, że muszą

zachować ostrożność ze względu na interesy gospodarcze w Rosji a ponadto – licząc na pozytywne zmiany w przyszłości – uznają samo prowadzenie dialogu za ważne same w sobie. W licznych stolicach europejskich dominuje też przekonanie o naturalnej w długiej perspektywie czasowej zbieżności interesów Rosji i Unii, zwłaszcza w odniesieniu do środowiska zewnętrznego.

Uznaje się powszechnie, że Europa potrzebuje Rosji a Rosja potrzebuje Europy. To oczywiste stwierdzenie będzie w najbliższych latach wypełniane bardziej realistyczną treścią, starającą się uwzględnić i wymogi prowadzenia pragmatycznej i skutecznej polityki, i obstawanie przez Unię Europejską przy wartościach jako podstawy partnerstwa strategicznego, cokolwiek miałyby to w obecnych warunkach oznaczać.

---

**Marcin Kaczmarek** jest ekspertem Ośrodka Studiów Wschodnich a także Centrum Stosunków Międzynarodowych.

**Eugeniusz Smolar** jest prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych.