

Olga Barburska★

Relacje Unia Europejska–Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego¹

Dla zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych – Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej – oraz ich państw członkowskich kształtowanie relacji z Europą Wschodnią stanowiło przez cały okres po II wojnie światowej bardzo ważny element polityki zagranicznej. Świadczyły o tym rozmaite przedsięwzięcia kierowane w pierwszych dekadach powojennych pod adresem tzw. obozu krajów socjalistycznych, obejmującego wówczas Związek Radziecki i jego wschodnioeuropejskich sojuszników. W okresie największego natężenia zimnej wojny stosunki Wschód–Zachód podporządkowane były jednak logice konfrontacji i dopiero lata 60. i 70. przyniosły pewne przedsięwzięcia normalizacyjne. Jako przykłady można przytoczyć zaangażowanie Wspólnot Europejskich w procesy odprężenia związane z pracami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy też politykę poszczególnych państw Europy Zachodniej, w tym zwłaszcza czołowych „lokomotyw” procesów integracyjnych: Francji i Niemiec Zachodnich. Ta pierwsza opowiadała się za ogólnoeuropejską współpracą ponad podziałami międzyblokowymi (zgodnie z hasłem gen. de Gaulle’a „Europa od Atlantyku do Uralu”); natomiast Niemcy Zachodnie rozwinęły własną, zainicjowaną przez kanclerza Brandta *Ostpolitik*.

★ Doc. dr **Olga Barburska** – docent w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

W ten sposób rozwinęła się kategoria określana mianem „polityki wschodniej”, prowadzonej najpierw przez Wspólnoty Europejskie, a następnie przez Unię Europejską. Politykę tę można określić jako „wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje unijne, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej”². W skład tej polityki wchodzi zarówno pewne koncepcje polityczne, jak i konkretne przedsięwzięcia prawno-organizacyjne.

Znaczenie unijnej polityki wschodniej wydatnie wzrosło w wyniku wschodnioeuropejskiej „Jesieni Ludów” z przełomu lat 80. i 90. XX w. Przyniosła ona ogromne zmiany geopolityczne w Europie, które doprowadziły ostatecznie do upadku systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Zmiany te miały historycznie doniosłe znaczenie nie tylko dla krajów tego regionu, ale także dla całej Europy, stwarzając nowe możliwości rozwoju demokracji i prawa narodów do samostanowienia. Pozytywnym tego przykładem było zwycięstwo demokracji w większości państw postkomunistycznych oraz pokojowe zjednoczenie Niemiec, ale negatywnym – konflikty w byłej Jugosławii.

W wyniku tej bezprecedensowo pokojowej rewolucji zburzeniu uległ zimnowojenny układ sił międzynarodowych najpierw na naszym kontynencie, a następnie w skali globalnej, co było spowodowane przede wszystkim rozpadem Związku Radzieckiego. Miało to tym większe znaczenie, że – patrząc z punktu widzenia zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych – mocarstwo to zawsze zajmowało szczególną pozycję wśród krajów Europy Wschodniej. Nie wchodząc w rozważania historyczne dotyczące charakteru wielowiekowych relacji między Rosją a Europą, wskazać należy, że utrzymywanie dobrych stosunków z następczynią Związku Radzieckiego, czyli Federacją Rosyjską, zostało uznane przez Wspólnoty Europejskie za priorytet już w chwili rozpadu europejskiego systemu komunistycznego³.

² O. Barbarska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4, s. 50 i nast.

³ Już w grudniu 1991 r. na szczycie w Rzymie Wspólnoty Europejskie postanowiły wzmocnić kontakty z Rosją i wspierać środkami dyplomatycznymi proces pokojowej transformacji byłego ZSRR. Szerzej patrz: K.E. Smith, *The making of EU foreign policy. The case of Eastern Europe*, Basingstoke 2004.

1. Geneza relacji Unia Europejska–Rosja

Zdaniem Wspólnot, sytuacja międzynarodowa w Europie po 1991 r. w dużym stopniu zależała od sprawności przebiegu procesów rosyjskiej transformacji ustrojowej. Natomiast w Rosji współpraca z zachodnioeuropejskimi strukturami integracyjnymi postrzegana była przede wszystkim jako jeden z ważnych sposobów włączenia państwa rosyjskiego w kształtujący się na nowo międzynarodowy system polityczny i gospodarczy⁴.

Pierwszą instytucjonalną podstawą relacji między Unią Europejską a Federacją Rosyjską było Porozumienie o partnerstwie i współpracy (PPW) podpisane 24 czerwca 1994 r. na greckiej wyspie Korfu (weszło w życie w 1997 r.). Na jego mocy obie strony odbywały spotkania na szczycie z udziałem przewodniczących Rady UE i Komisji Europejskiej oraz prezydenta Federacji Rosyjskiej; od 1998 r. zbierała się także Rada Współpracy UE–Rosja na szczeblu ministerialnym. Porozumienie to bez wątpienia przyczyniło się do zintensyfikowania i utrwalenia wymiaru politycznego relacji wzajemnych, ale jednocześnie (podobnie jak inne tego typu porozumienia zawierane z państwami Europy Środkowej) nie zawierało perspektywy członkostwa w UE, do czego Rosja zresztą nigdy nie dążyła.

Ważną cezurą w polityce Unii wobec Rosji były rezultaty szczytu unijnego w Kolonii w czerwcu 1999 r. Zdecydowano wówczas o sformułowaniu wspólnej strategii UE wobec Rosji (strategię tę, przyjętą wówczas na cztery lata, w 2003 r. przedłużono na następne lata). Ujmowała ona w sposób kompleksowy cele, środki i sposoby realizacji polityki UE wobec Federacji Rosyjskiej, które dotyczyły szerokiego wachlarza spraw: od politycznych, przez ekonomiczne, aż do współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Przyjęcie tej strategii położyło podwaliny pod ukształtowanie się, rozwijanego w dalszych latach, ważnego instrumentu polityki wschodniej UE, czyli tzw. partnerstwa strategicznego z Rosją.

Zgodnie z zapisami wspólnej strategii Unia Europejska zamierzała:

- wspierać Rosję w umacnianiu demokracji, zasad prawa i tworzeniu reprezentatywnych instytucji publicznych,

⁴ Szerzej na temat stosunków UE–Rosja patrz prace S. Bielenia: *Unia Europejska i Rosja w przestrzeni poradzieckiej – rywalizacja i współpraca*, w: *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, cz. 3: *Kontekst międzynarodowy*, red. J. Diec, Kraków 2011 oraz *Stosunki Unia Europejska–Rosja w: Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009. Por. także: M. Klatt, T. Stepniowski, *Normative Influence. The European Union, Eastern Europe and Russia*, Lublin–Melbourne 2012.

- odgrywać główną rolę w procesie integrowania Rosji ze wspólnym europejskim obszarem ekonomicznym i socjalnym,
- rozwijać z Rosją współpracę mającą na celu umacnianie bezpieczeństwa i stabilności w Europie i innych regionach świata,
- współpracować z Rosją w takich dziedzinach, jak: polityka energetyczna, bezpieczeństwo nuklearne, ochrona środowiska, przemysł narkotyków, nielegalna imigracja.

W odpowiedzi Rosja przyjęła średniookresową Strategię rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską (na lata 2000–2010). Podkreślono w niej m.in. konieczność zwiększenia efektywności dialogu politycznego oraz ekonomicznego. Dalsze próby zacieśnienia współpracy wzajemnej w ramach partnerstwa strategicznego podjęto podczas szczytu UE–Rosja, który miał miejsce w maju 2003 r. w Sankt Petersburgu. Zdecydowano wówczas o powołaniu Stałej Rady Partnerstwa, ale przede wszystkim ogłoszono utworzenie czterech tzw. wspólnych przestrzeni (*common spaces*), na które składały się:

1. wspólna przestrzeń gospodarcza,
2. wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
3. wspólna przestrzeń bezpieczeństwa międzynarodowego,
4. wspólna przestrzeń badań, edukacji i nauki.

Zgodnie z zaleceniami tego szczytu zacieśnianie współpracy miało nawet prowadzić do stworzenia „wspólnej przestrzeni gospodarczej”; w ciągu następnych dwóch lat ustalono również „mapę drogową” określającą cele i obszary współpracy, m.in. w formie 14 obszarów dialogu obejmujących większość sektorów gospodarki.

Patrząc jednak z perspektywy późniejszych doświadczeń, widać wyraźnie, że tego rodzaju inicjatywy miały charakter raczej formalny, a niektóre z nich nie wypełniły się realną zawartością, zawierając w sobie treść raczej symboliczną. Świadczył o tym także przebieg następnych szczytów UE–Rosja, które stopniowo zamieniały się w biurokratyczny rytuał, wnoszący niewiele nowego do stosunków wzajemnych i często polegający przede wszystkim na wytykaniu sobie wzajemnych błędów czy niedociągnięć⁵.

⁵ Przykładem mógł służyć przebieg szczytu w czerwcu 2012 r. w Sankt Petersburgu, kiedy to prezydent Putin głównie skarżył się na niezniesienie przez Unię obowiązku wizowego dla Rosjan – por.: W. Radziwinowicz, *Putin 2 nie lubi UE*, „Gazeta Wyborcza”, 05.06.2012.

2. Płaszczyzny realizacji partnerstwa strategicznego z Rosją

Pomimo występowania przejawów pewnej fasadowości, unijno-rosyjskie partnerstwo strategiczne wykształciło kilka głównych płaszczyzn funkcjonowania. Należały do nich zagadnienia z zakresu:

- bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej,
- współpracy gospodarczej,
- demokratyzacji rosyjskiego systemu politycznego.

2.1. Bezpieczeństwo międzynarodowe i polityka zagraniczna

Co do problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej należy wskazać, że Rosja, odnosząc się do rozwoju zdolności obronnych UE, początkowo w zasadzie popierała rozwój unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nie traktując ich jako zagrożenia dla swoich interesów i bezpieczeństwa. Dowodził tego m.in. fakt, że podczas szczytu UE–Rosja w październiku w 2001 r. w Brukseli postanowiono, że przedstawiciele unijnego Stałego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa będą raz na miesiąc spotykać się z akredytowanym przy Unii ambasadorem Rosji, zaś w roku następnym podjęto decyzję o ustanowieniu rosyjskiego oficera łącznikowego przy sztabie wojskowym UE.

Z kolei podczas wspólnego szczytu w Rzymie w listopadzie 2003 r. Unia Europejska i Federacja Rosyjska uznały się za partnerów w sferze stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysami. Zapowiedziano rozwój rosyjsko-unijnej współpracy w dziedzinie obrony cywilnej i wykorzystania rosyjskiego lotnictwa transportowego we wspólnych operacjach antykryzysowych. Przyjęto wówczas Wspólną deklarację Federacji Rosyjskiej i Unii Europejskiej o wzmocnieniu dialogu i współpracy w dziedzinie problemów politycznych i problemów bezpieczeństwa, w której podtrzymano wolę stworzenia wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa. Obie strony wyraziły zadowolenie z dotychczas realizowanej kooperacji w tym zakresie, przejawiającej się m.in. udziałem Rosji w misji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie czy we wspólnych ćwiczeniach unijno-natowskich dotyczących doskonalenia metod rozwiązywania kryzysów.

Pomimo wielu deklaracji czy nawet wspólnych przedsięwzięć relacje między UE i Rosją w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego pozostawały jednak w tyle za analogicznymi więzami, jakie Moskwa nawiązała z USA i NATO. Rosja nie traktuje bowiem Unii jako głównej organizacji w dziedzinie bezpieczeństwa w Europie – rolę taką powinna odgrywać, jej

zdaniem, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Jednocześnie jednak wyrażano nadzieję, że w przyszłości współpraca między UE i Rosją może odgrywać istotną rolę w regulowaniu konfliktów lokalnych w Europie. Po zamachach w USA z 11 września 2001 r. obie strony zapowiedziały także podjęcie działań zmierzających do skutecznej walki z międzynarodowym terroryzmem. W październiku 2001 r. przyjęto „Wspólne oświadczenie w sprawie międzynarodowego terroryzmu”. Dokument ten przewidywał wzajemną wymianę informacji i współpracę w zwalczaniu różnych form terroryzmu.

Tematem negocjacji rosyjsko-unijnych stały się także kwestie funkcjonowania już istniejących bądź planowanych porozumień rozbrojenionych. Unia Europejska oraz Rosja dążyły przy tym – odmiennie niż USA – do utrzymania ważności układu o ograniczeniu systemów obrony przeciwrakietowej (ABM). Rosji udało się przy tym uzyskać znaczącą pomoc finansową ze strony UE na przedsięwzięcia związane z przeprowadzaną przez Moskwę redukcją arsenałów broni masowego rażenia oraz wzmocnieniem kontroli nad proliferacją technologii i materiałów mogących służyć rozwojowi takiego rodzaju uzbrojenia.

W sferze bezpieczeństwa międzynarodowego czy – szerzej – polityki zagranicznej między Unią Europejską a Federacją Rosyjską pojawiły się również napięcia, sprzeczności czy kontrowersje. Dotyczyły one zarówno pewnych problemów międzynarodowych, jak i kwestii w stosunkach dwustronnych.

I tak, Unia Europejska wyraźnie potępiła rosyjską interwencję militarną w Czeczenii rozpoczętą w grudniu 1994 r., ale jednocześnie potępiiała ataki terrorystyczne dokonywane przez Czeczenów na terytorium Rosji. Przez cały czas trwania tego konfliktu UE stała na stanowisku, że jedynym skutecznym sposobem jego rozwiązania jest wypracowanie przez strony porozumienia regulującego status Czeczenii w ramach Federacji Rosyjskiej. Unia bowiem niezmiennie podkreślała prawo Rosji do utrzymania integralności swego państwa. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że podejście Unii Europejskiej do kwestii czeczeńskiej było niekonsekwentne i niespójne. Z jednej strony UE śledziła wydarzenia w tym regionie i reagowała na nie krytyką Rosji, ale z drugiej – intensywnie współpracowała z Moskwą, co osłabiało ostrze tej krytyki.

Podobnie rzecz się miała w kwestii oceny działań Rosji na obszarze byłego Związku Radzieckiego, w tym także we Wspólnocie Niepodległych Państw, strukturze integracyjnej powstałej z inicjatywy Moskwy i pozostającej pod jej kontrolą. Wyrażając poparcie dla rosyjskiej aktywności w zakresie utrzymania pokoju na tym obszarze, Unia Europejska jednocześnie sprzeciwiała się jakimkolwiek hegemonistycznym dążeniom Rosji.

Tak np. Unia z dużą uwagą śledziła proces wycofywania wojsk rosyjskich z terytorium państw nadbałtyckich, uznając zamknięcie tego procesu za zakończenie jednego z najistotniejszych problemów epoki zimnej wojny; w 2003 r. wezwała także Rosję do wycofania swoich wojsk z Naddniestrza należącego do Mołdawii.

W odniesieniu do kwestii bilateralnych w stosunkach Unia Europejska–Rosja w 2004 r. pojawił się problem związany z objęciem nowych członków UE unijno-rosyjskim Porozumieniem o partnerstwie i współpracy. Moskwa uzależniała wyrażenie zgody w tej sprawie od spełnienia pewnych postulatów dotyczących m.in.: wprowadzenia ruchu bezwizowego między Rosją a rozszerzoną UE. Natomiast Unia uważała, że Porozumienie powinno automatycznie objąć nowych członków. W kwietniu 2004 r. udało się rozwiązać sporne kwestie i Rosja ostatecznie zgodziła się na rozszerzenie Porozumienia na nowe kraje.

Z kolei w odniesieniu do obwodu kaliningradzkiego Rosja żądała od Unii Europejskiej prawa swobodnego przepływu osób i towarów między tym obszarem a resztą terytorium rosyjskiego, na co strona unijna zdecydowanie się nie zgadzała. Ostatecznie doszło do kompromisu, według którego od lipca 2003 r. Unia wprowadziła ułatwienia w tranzycie w formie tzw. dokumentów ułatwionego tranzytu (DFT) wydawanych bezpłatnie lub po niskiej cenie na określony czas. Dodatkowo unijne kraje sąsiadujące, jak Polska i Litwa, zawarły z Rosją specjalne umowy o bezwizowym ruchu w strefach przygranicznych, bardzo ułatwiające wzajemne podróże.

Na poważne trudności natrafiły także próby podjęcia negocjacji w sprawie zawarcia nowego, unijno-rosyjskiego porozumienia, mającego zastąpić PPW z 1994 r. W odpowiedzi na wprowadzenie przez Rosję embarga na polskie produkty żywnościowe w 2006 r. Polska zablokowała przyjęcie mandatu negocjacyjnego dla Komisji Europejskiej, która miała prowadzić rozmowy ze stroną rosyjską. Wkrótce potem *veto* wobec rozpoczęcia takich rozmów zgłosiła także Litwa, domagając się od Unii wsparcia w sytuacji odcięcia przez Rosję dostaw ropy do rafinerii w Możejkach (zakupionej wbrew staraniom Rosjan przez polski PKN Orlen).

Dodatkowo, Moskwa dążyła do wyeliminowania z nowego porozumienia zasady warunkowości (uzależniającej rozwój współpracy od wprowadzania w Rosji większej demokratyzacji) oraz zasady równorzędności, polegającej na objęciu przedsięwzięciom zagranicznych działających na rynku UE (w tym przypadku firm rosyjskich) regulacjami unijnymi. Moskwa chciała te kwestie umieścić w osobnych umowach sektorowych (tzw. mapach drogowych) niższej rangi, ograniczając zasadnicze porozumienie do zwięzłej deklaracji dotyczącej strategicznych celów wzajemnej współpracy. Takie postawienie sprawy przez Rosję budziło sprzeciw części państw

członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego⁶. Ostatecznie podczas szczytu UE–Rosja w Chanty-Mansyju w czerwcu 2008 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji, ale nie została ona wprowadzona w życie z powodu wydarzeń na Południowym Kaukazie.

Kolejną przyczyną kontrowersji w stosunkach unijno-rosyjskich stał się bowiem konflikt rosyjsko-gruziński z sierpnia 2008 r. Oficjalnie działania Rosji zostały potępione przez wszystkich członków UE, a niektórzy z nich – jak Polska – występowali z bardzo ostrą krytyką. Jednocześnie jednak czołowe mocarstwa unijne – Niemcy i Francja – zajęły znacznie łagodniejsze stanowisko wobec Moskwy, co wynikało z ich tradycyjnie bardziej prorosyjskiej postawy⁷. Tym samym ogólne stanowisko Unii Europejskiej okazało się w sumie ambiwalentne, a także pokazywało wyraźny brak jedności po stronie unijnej.

Z jednej strony Unia oficjalnie potępiła użycie przez Rosjan siły i okupację części terytorium gruzińskiego, a także nie uznała suwerenności dwóch separatystycznych republik oderwanych od Gruzji, Abchazji i Osetii Południowej, popieranych przez Moskwę. Formalnie nie zgodzono się również na wznowienie rokowań na temat zawarcia nowego porozumienia unijno-rosyjskiego. Z drugiej jednak strony nie podjęto żadnej decyzji o podjęciu nawet symbolicznych sankcji wobec Rosji, a szereg krajów unijnych – na czele z Niemcami, Francją i Włochami – wręcz wzywało do bezwarunkowego wznowienia dialogu z władzami rosyjskimi, argumentując to koniecznością dbania o interes własny Unii Europejskiej. Ostatecznie działania UE ograniczyły się do wysłania do Gruzji misji obserwacyjnej.

Najpoważniejszym problemem w dotychczasowych stosunkach unijno-rosyjskich okazał się jednak kryzys ukraiński zapoczątkowany na przełomie lat 2013–2014. Wprawdzie i w tym przypadku władze Unii i większości państw członkowskich oficjalnie poparły nowe władze w Kijowie oraz potępiły Rosję za aneksję Krymu i wspieranie wschodnioukraińskich separatystów, ale w istocie Unia pokazała po raz kolejny brak jedności – i to pomimo podejmowania pewnych wspólnych kroków, w rodzaju nakładania sankcji na Federację Rosyjską. Tak naprawdę bowiem okazało się, że podczas gdy grupa krajów najbardziej zainteresowanych rozwiązaniem

⁶ Kompleksową ocenę ówczesnego stanu stosunków unijno-rosyjskich zawierał raport *Unia Europejska i Rosja: bliscy sąsiedzi, ważni gracze na arenie międzynarodowej, partnerzy strategiczni*, Komisja Europejska, Luksemburg 2007.

⁷ Przejawem takiego podejścia była próba mediacji, podjęta osobiście przez ówczesnego francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Kontrastowało to z polityką Polski, zwłaszcza w sytuacji, gdy bardzo aktywnym krytykiem posunięć Rosji był ówczesny prezydent Lech Kaczyński.

tego kryzysu, na czele z Polską, domagała się już od dłuższego czasu ostrej reakcji na rosyjskie działania⁸, to wiele innych państw zajęło pozycje bardzo ostrożne lub po prostu wykazało brak zainteresowania, niektóre zaś *de facto* poparły politykę Kremla, jak np. unijne kraje śródziemnomorskie⁹.

Co gorsze, podobną postawę przyjęło także wiele państw środkowoeuropejskich. Tak np. w najgorętszej fazie kryzysu na Majdanie węgierski premier Victor Orbán wysunął żądania pod adresem Ukrainy dotyczące przyznania większej autonomii Rusi Zakarpackiej (stanowiło to faktyczną zachętę do pojawienia się w tym regionie kolejnych tendencji separatystycznych, tym razem o charakterze prowęgierskim). Faktycznie Węgry zajęły postawę popierającą stanowisko Rosji, co może wiązać się z odchodzeniem tego kraju od standardów demokratycznych oraz rosnącym eurosceptyzyzmem rządu Orbána i będącą tego następstwem coraz ściślejszą współpracą z Rosjanami, zwłaszcza w dziedzinie energetyki. Do państw środkowoeuropejskich *de facto* wspierających Rosję lub życzliwie wobec niej neutralnych należały ponadto Czechy, Słowacja i Bułgaria¹⁰. Oznaczało to, że nie powstał żaden, oczekiwany przez polską dyplomację, wspólny front nowych członków UE wobec kryzysu ukraińskiego, a faktycznymi sojusznikami Warszawy w tej kwestii pozostały jedynie republiki nadbałtyckie, same obawiające się rosyjskiego imperializmu. W tym kontekście wielce znamieną była także reakcja na propozycję Polski powołania unii energetycznej mającej ograniczyć uzależnienie UE od importu nośników energii z Rosji, która spotkała się z bardzo chłodnym przyjęciem, w tym zwłaszcza ze strony Niemiec.

Takie stanowisko Unii ma oczywiście swoje głębsze uwarunkowania. Ważne znaczenie stosunków z Rosją dla całej Unii Europejskiej powoduje bowiem, że stały się one niejako w sposób naturalny domeną organów unijnych oraz najważniejszych państw członkowskich, na czele z Niemcami i Francją. Jak już wskazywano wcześniej, zawsze prezentowały one wobec Kremla stanowisko bardzo wyważone i koncyliacyjne, by nie powie-

⁸ Szerzej patrz: O. Barbarska, op.cit. Więcej na temat zaangażowania Polski w politykę wschodnią UE wobec Ukrainy por.: I. Solonenko, *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2; *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud’, J. Borkowski, Warszawa 2008; *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, red. J. Borkowski, Warszawa 2006.

⁹ Bardzo charakterystyczna była reakcja np. społeczeństwa i klasy politycznej we Włoszech. W trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. wszystkie główne siły polityczne – łącznie z aktualną koalicją rządową – otwarcie głosiły poparcie dla polityki Rosji wobec Ukrainy, a w najlepszym razie deklarowały brak zainteresowania tą problematyką. Podobną sytuację można było zaobserwować w Hiszpanii, Portugalii czy Grecji.

¹⁰ O nastrojach wśród naszych południowych sąsiadów świadczył tytuł prasowy: *Cześci w Rosję wpatrzeni, Ukraińców nie lubią*, „Gazeta Wyborcza”, 18.08.2014.

dzieć – rusofilskie¹¹. Generalnego stanowiska większości państw Europy Zachodniej nie zmieniło w zasadniczy sposób nawet nałożenie przez UE wspomnianych sankcji politycznych i ekonomicznych na Rosję w lipcu i sierpniu 2014 r., które spotkały się z kontrsanckcjami ze strony Kremla.

Sankcje te nie spotkały się bowiem z przychylnym przyjęciem ze strony zachodnioeuropejskiej opinii publicznej, a zwłaszcza kół biznesu, które szczególnie w Niemczech są mocno zaangażowane w wymianę handlową i gospodarczą z Rosjanami¹². Nie ulega przy tym wątpliwości, że sankcje te zostały wymuszone aktem jawnego piractwa międzynarodowego, jakim było zestrzelenie w lipcu 2014 r. malezyjskiego samolotu pasażerskiego przez separatystów wschodnioukraińskich popieranych przez Rosję. Gdyby nie to tragiczne wydarzenie, reakcja całej Unii najprawdopodobniej nadal sprowadzałaby się do werbalnej krytyki polityki Kremla i stosowania sankcji o charakterze symbolicznym¹³.

Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że w sferze relacji unijno-rosyjskich w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej nie osiągnięto liczących się pozytywnych rezultatów. Oprócz realnych kontrowersji i spraw spornych we wzajemnych relacjach wśród przyczyn takiego stanu rzeczy należy wskazać również relatywną słabość unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która skłania Moskwę do niedoceniań czy wręcz lekceważenia roli Unii Europejskiej jako poważnego gracza na arenie międzynarodowej (charakterystyczny jest w tym względzie wspomniany już fakt, że w prowadzeniu dialogu z Rosją na tematy bezpieczeństwa europejskiego czy światowego pierwszoplanową rolę odgrywają Stany Zjednoczone i NATO)¹⁴. Dochodzą do tego różnice w percepcji procesów i zjawisk międzynarodowych, oparte na odmiennych wizjach świata. Dotyczy to zwłaszcza Rosji, która pod rządami prezydenta Putina w coraz większym stopniu przyjmuje i realizuje neoimperialne koncepcje swej polityki zagranicznej.

¹¹ Więcej na temat aktualnego stanu relacji UE–Rosja oraz głównych kierunków rosyjskiej polityki zagranicznej patrz: M. Menkiszak, A. Szeptycki, *Obszar WNP: imperium kontratakuje*, „Rocznik Strategiczny” 2013/14, t. 19.

¹² Wskazać przy tym należy, że głosy krytyczne pod adresem sankcji padły także w Polsce, zwłaszcza ze strony producentów artykułów rolnych i spożywczych, którzy najbardziej ucierpieli na ich bojkocie ze strony Rosji.

¹³ Na marginesie oceny sankcji ekonomicznych nałożonych przez UE na Rosję należy wskazać, że bardzo wiele wskazuje na to, iż będą one w znacznym stopniu obchodzone, np. przez firmy państw nieunijnych (np. Szwajcarii czy Białorusi).

¹⁴ Należy wskazać, że także i w tej dziedzinie widoczny jest regres, którego jednym z przejawów były pojawiające się w połowie 2014 r. oskarżenia pod adresem Moskwy, że przygotowuje się do łamania porozumień rozbrojeniowych dotyczących redukcji rakiet średniego zasięgu.

2.2. Współpraca gospodarcza

Następną bardzo ważną dziedziną stosunków unijno-rosyjskich jest współpraca gospodarcza oraz wymiana handlowa. Waga tej problematyki wynika zarówno z obiektywnego znaczenia relacji ekonomicznych dla gospodarek obu stron, jak i z ich pewnej specyfiki. Jak wiadomo, dysponowanie ogromnym potencjałem gospodarczym stanowi największy i zarazem najbardziej skuteczny instrument, jakim dysponuje Unia Europejska w swych relacjach ze światem zewnętrznym, zatem nie dziwi fakt, że korzysta z niego najchętniej. Natomiast Rosja nigdy nie kryła, że w swych stosunkach z Unią dąży do maksymalizacji korzyści ekonomicznych.

Relacje dwustronne w tej dziedzinie początkowo opierały się na zawartym jeszcze w grudniu 1989 r. przez ówczesny Związek Radziecki ze Wspólnotami Europejskimi Porozumieniu o handlu i współpracy gospodarczej, które obowiązywało do czasu wejścia w życie Porozumienia o partnerstwie i współpracy z 1994 r. Zapisy tego Porozumienia w odniesieniu do kwestii ekonomicznych rozczarowały jednakże stronę rosyjską, gdyż – mając głównie charakter polityczny – PPW w stosunkowo niewielkim stopniu przyczyniało się do rozwoju współpracy gospodarczej. Mimo to znalazły się tam pewne postanowienia dotyczące ekonomicznego wymiaru wzajemnych relacji, które Moskwa chciała skrupulatnie wykorzystać.

I tak, poczynając od końca lat 90., Rosja zaczęła domagać się od Unii Europejskiej wprowadzania w życie zapisów Porozumienia dotyczących m.in. eliminacji dyskryminacji w relacjach handlowych oraz stworzenia strefy wolnego handlu. W odpowiedzi na postulaty Moskwy podjęto decyzję o powołaniu do życia wspólnej grupy na wysokim szczeblu w celu opracowania koncepcji wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej (WEPG). Ostatecznie koncepcja taka została zatwierdzona na wspomnianym szczycie UE–Rosja w Sankt Petersburgu w 2003 r. Umiejscowiona została ona w ramach jednej z przyjętych na tym spotkaniu „wspólnych przestrzeni”, tzn. tej poświęconej sprawom ekonomicznym. Jako główny cel powołania WEPG określono zbliżenie gospodarek Rosji i państw członkowskich UE. Nacisk położono przy tym na ujednoczenie podstaw prawnych oraz zakresu i metod regulacji stosowanych przez państwo w odniesieniu do kwestii ekonomicznych, a także na współpracę w dziedzinie wymiany handlowej i inwestycji.

Jednym z czynników mogących ułatwić rozwój takiej współpracy było przystąpienie Rosji do Światowej Organizacji Handlu. Starania Moskwy o zdobycie poparcia Unii w tej sprawie stanowiły na przełomie wieków jedną z istotniejszych kwestii we wzajemnych relacjach. Po sześciu latach

negocjacji Unia poparła wreszcie w 2004 r. rosyjski wniosek o członkostwo w WTO.

Kolejnym istotnym problemem, wiążącym się ściśle z zagadnieniami gospodarczymi, była kwestia podpisania tzw. protokołu z Kioto z 1997 r., wprowadzającego prawnomiędzynarodowe regulacje w dziedzinie zapobiegania zmianom klimatycznym. Rosja, podobnie jak Stany Zjednoczone, a odmiennie niż Unia Europejska, odmawiała ratyfikacji tego porozumienia ze względu na wynikające z niego obciążenia ekonomiczne. Stanowiło to jednak jedną z przyczyn, dla których protokół z Kioto nie mógł wejść w życie. Ostatecznie, po długich konsultacjach i naciskach ze strony dyplomacji unijnej, rosyjska Duma ratyfikowała dokument pod koniec 2004 r. W trakcie kolejnych szczytów poświęconych tym zagadnieniom, w tym m.in. podczas konferencji w Kopenhadze w 2009 r. oraz w Warszawie w 2013 r., strona rosyjska podtrzymywała jednak swoją niechęć do podejmowania wiążących zobowiązań.

Ważne znaczenie ekonomiczne miała i nadal ma również współpraca naukowo-techniczna. Jednym z jej pierwszych przykładów było podpisanie w grudniu 2001 r. przez Unię Europejską i Rosję „Wspólnego memorandum o nowych możliwościach rosyjsko-europejskiego partnerstwa w dziedzinie kosmosu”. W zakresie technologii kosmicznych stronie rosyjskiej zależało na pozyskaniu najnowocześniejszych mikrotechnologii, jakimi dysponował przemysł unijny, a w zamian Moskwa była gotowa udostępnić *know-how* w dziedzinie konstrukcji pojazdów kosmicznych, materiałów służących do ich produkcji oraz badań jądrowych. Innym przykładem było podpisanie w tym samym 2001 r. przez przedstawicieli władz rosyjskich porozumienia z Europejską Agencją Kosmiczną dotyczącego udziału europejskich astronautów w załogowych lotach kosmicznych przeprowadzanych przez Rosję do 2006 r.

Liczącym się instrumentem realizacji przez Unię Europejską partnerstwa strategicznego z Rosją, także w jego aspekcie ekonomicznym, są rozmaite przedsięwzięcia z zakresu szeroko pojmowanej unijnej polityki pomocowej i regionalnej. Jednym z takich sztandarowych programów był program TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of the Independent States*), powstały jeszcze w 1991 r., którego zasadniczym celem było promowanie na obszarze byłego Związku Radzieckiego mechanizmów gospodarki wolnorynkowej, demokracji i społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. Oznaczało to, że Federacja Rosyjska była beneficjentką pomocy unijnej, pomimo iż

¹⁵ Patrz: A. Frenz, *The European Commission's Tacis Programme 1991–2006. A Success Story*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf [dostęp 12.08.2012].

nie wyraziła chęci formalnego przystąpienia do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)¹⁶ ani nie jest uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego¹⁷ (Rosja korzysta także ze wsparcia Unii dzięki uczestnictwu w funkcjonowaniu wymiaru północnego UE oraz Synergii czarnomorskiej).

Decydujące znaczenie ma jednak skala współpracy oraz wymiany gospodarczej i handlowej między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. O wadze tej problematyki świadczą dane pokazujące, że – pomimo pewnych drobnych fluktuacji w czasie – Unia już od kilkunastu lat zajmuje stałe miejsce pierwszego partnera Rosji w handlu międzynarodowym: jej udział w rosyjskim eksporcie waha się w granicach 60%, a w imporcie – ok. 50% (dla porównania: następne na listach partnerów handlowych Ukraina i Chiny mają udziały kilkuprocentowe). Jednocześnie dla UE Federacja Rosyjska jest trzecim co do wielkości obrotów partnerem handlowym, z udziałem w eksporcie unijnym wynoszącym ok. 10%, a w imporcie w granicach 6%.

Szczególnie ważną sferą wzajemnych relacji jest przy tym funkcjonowanie branży paliwowo-energetycznej. Unia Europejska stanowi najważniejszy rynek zbytu dla rosyjskich nośników energii, przyjmując ponad 60% całego eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji. Co ważne, dostawy te pokrywają ok. 30% całkowitego zapotrzebowania państw Unii na ropę i gaz.

Na zdecydowane podkreślenie zasługuje przy tym fakt, że cechą charakterystyczną unijnego partnerstwa strategicznego z Rosją jest niezwykle mocne powiązanie ze sobą aspektów gospodarczych i politycznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rosyjskie dostawy energii dla Europy stały się kwestią bardzo kontrowersyjną nie tylko z ekonomicznego, ale przede wszystkim z politycznego punktu widzenia.

¹⁶ Szerzej na temat EPS patrz.: *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej*, Toruń 2012; T. Casier, *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?* w: *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, eds. F. Bindi, I. Angelescu, Washington 2012; *The European Neighbourhood Policy's challenges/Les défis de la politique européenne de voisinage*, eds. E. Lannon, Frankfurt am Main 2012; *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, eds. M. Cremona, G. Meloni, "EUI Working Paper Law" 2007, No. 21.

¹⁷ Por.: E. Latoszek, A. Kłós, *Partnerstwo Wschodnie jako nowa forma współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi*, w: *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Sopot 2014; *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012; *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011; *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej demokracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Warszawa 2010; L. Jesień, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, "PISM Strategic Files" 2008, No. 3.

Z jednej strony Rosja wyraża konsekwentnie chęć dalszej współpracy z UE w dziedzinie dostarczania paliw płynnych oraz rozwoju odpowiedniej infrastruktury wydobywczej i przesyłowej¹⁸. Spektakularnym przedsięwzięciem w tej dziedzinie było zawarcie w 2005 r. rosyjsko-niemieckiego kontraktu na budowę rurociągu gazowego North Stream z Rosji do Niemiec. Jego dwie nitki, oddawane sukcesywnie do użytku w latach 2011 i 2012, ułożone zostały na dnie Bałtyku, omijając „naturalne” kraje tranzytowe, takie jak Polska, Ukraina czy republiki nadbałtyckie.

Z drugiej strony przedsięwzięcie to stanowiło dobry przykład tego, w jaki sposób Rosja wykorzystuje pozycję czołowego dostawcy energii dla realizacji celów swej polityki zagranicznej. Czyni to, czerpiąc korzyści z faktycznego nieistnienia wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, co skutkuje osłabieniem pozycji przetargowej UE i jej poszczególnych państw członkowskich wobec Moskwy. Rosja traktuje bowiem dostawę ropy i gazu po prostu jako oręż polityczny, umożliwiając wprowadzanie podziałów w łonie Unii oraz pozwalając na osiągnięcie różnorodnych korzyści¹⁹. W przypadku gazociągu North Stream jego budowa wywołała ostre sprzeciw Polski oraz innych państw naszego regionu, obawiających się o swoje bezpieczeństwo energetyczne. Jednocześnie pokazało to rozbieżności interesów oraz priorytetów polityk zagranicznych poszczególnych krajów unijnych – budowę rurociągu z oczywistych względów forsowały Niemcy; natomiast Polska oraz pozostałe kraje tranzytowe zostały pominięte przy jego budowie i nie potrafiły tej inwestycji zapobiec, strona niemiecka zaś, dbając tylko o własne interesy, wyraziła na to zgodę.

Rozbieżności w dziedzinie polityki energetycznej stanowią jeden z przejawów szerszego zjawiska, jakim jest ogromna rola Francji i Niemiec przy tworzeniu oraz prowadzeniu polityki wschodniej Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Niektóre inicjatywy w tej dziedzinie z okresu rządów prezydenta de Gaulle’a czy kanclerza Brandta były już wspomniane we wstępie, tu wystarczy przypomnieć, że w odniesieniu do sfery stosunków z Rosją (a wcześniej z ZSRR) podejście obu tych państw było zasadniczo zbliżone czy wręcz tożsame – oba kraje były i są orędownikami utrzymywania jak najlepszych oraz najściślejszych stosunków ze wschodnim mocarstwem.

¹⁸ Moskwa nalegała także na otwarcie unijnego rynku dla rosyjskiego eksportu materiałów rozszczepialnych.

¹⁹ Uzależnienie wielu krajów unijnych od dostaw rosyjskiego gazu i ropy naftowej jest bardzo duże (w przypadku np. Bułgarii dochodzące do nieomal 100%), ale nawet te, które nie są tak od Rosji uzależnione – jak m.in. Włochy – bardzo chętnie z nią współpracują politycznie i gospodarczo.

Z racji uwarunkowań obiektywnych, takich jak dominująca pozycja Niemiec we współczesnej Europie czy też ich większe zainteresowanie wschodnią częścią kontynentu, największe znaczenie mają stosunki niemiecko-rosyjskie. Mają one historycznie ugruntowane tradycje (negatywne lub pozytywne)²⁰, a ich podstawą prawną stał się – już po zjednoczeniu obydwu państw niemieckich w październiku 1990 r. – zawarty jeszcze przez Związek Radziecki Układ o przyjaznym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy z 9 listopada 1990 r.²¹ Praktyką polityczną stały się stosunkowe częste spotkania na najwyższym szczeblu przywódców obu państw, a w 1998 r. wprowadzono zwyczaj corocznych, dwustronnych konsultacji politycznych, określanych mianem „dialogu petersburskiego”. Aktywną współpracę prowadzą też parlamenty Niemiec i Rosji, a także rosyjskie regiony oraz niemieckie landy.

Na tej podstawie Federacja Rosyjska jeszcze w latach 90. dążyła do ukształtowania specjalnego partnerstwa z Niemcami, które pozwoliłoby jej odgrywać znacznie aktywniejszą rolę w kształtowaniu ładu międzynarodowego w skali Europy i całego globu. Pragnęła ona, aby niemiecki partner przejął rolę reprezentanta jej interesów na Zachodzie, zwłaszcza w Unii Europejskiej, gdzie Republika Federalna ma przecież ogromne wpływy. Strategiczne partnerstwo z Niemcami Rosja traktowała jako uprzywilejowanie stosunków dwustronnych, sprzyjających odgrywaniu przez oba państwa pierwszoplanowej roli w Europie. Natomiast Berlin, zgadzając się na używanie tego sformułowania, pojmował je nieco inaczej – jako rozwój różnych form współdziałania, które wprawdzie odpowiadałyby znaczeniu Rosji w świecie, ale zarazem prowadziłyby do pozbycia się przez nią lub przynajmniej ograniczenia ambicji imperialnych.

Ważnym aspektem dwustronnych stosunków niemiecko-rosyjskich jest współpraca gospodarcza. Obie strony są dla siebie ważnymi partnerami – świadczą o tym dane mówiące, że na rynek Republiki Federalnej trafia ok. 25% rosyjskiego eksportu, a z kolei inwestycje niemieckie stanowią blisko 1/5 wszystkich inwestycji zagranicznych w Rosji. Niemcy były także największym kredytodawcą Federacji Rosyjskiej (przypadało na nie około 40% rosyjskich wierzycelności wobec państw zrzeszonych w tzw.

²⁰ Należy pamiętać o ogromnym oddziaływaniu na przestrzeni wieków cywilizacji i kultury niemieckiej na wszystkie aspekty życia w Rosji.

²¹ W tym kontekście należy wspomnieć, że pokojowe zjednoczenie Niemiec nastąpiło w dużej mierze za zgodą ZSRR i przy osobistym zaangażowaniu radzieckiego przywódcy Michaiła Gorbaczowa. Berlin okupił to znacznymi świadczeniami finansowymi najpierw na rzecz ZSRR, a później Federacji Rosyjskiej, Rosja zaś wycofała swoje wojska z terytorium bylej NRD wcześniej niż przewidywały to odpowiednie porozumienia międzynarodowe.

Klubie Paryskim). Import z Rosji pokrywa prawie 40% zapotrzebowania Niemiec na gaz i ropę naftową. Rozwojowi bilateralnej współpracy gospodarczej i finansowej służyć miało powołanie do życia w 1992 r. specjalnej Rady Współpracy, a w 2000 r. utworzono grupę roboczą wysokiego szczebla do spraw rozwiązywania strategicznych problemów gospodarczych.

Jak widać, na partnerstwo strategiczne między Unią Europejską a Federacją Rosyjską składają się mocno powiązane ze sobą sfery stosunków politycznych i gospodarczych. Równie ściśle spleta się z nimi kolejna sfera, jaką stanowią zagadnienia dotyczące demokratyzacji rosyjskiego systemu politycznego.

2.3. Demokratyzacja rosyjskiego systemu politycznego

W tym przypadku można wyróżnić zarówno aspekt międzynarodowy, jak i wewnętrzny tego zagadnienia. W odniesieniu do aspektu międzynarodowego trzeba wskazać, że głównym problemem jest nasilanie się niebezpiecznych tendencji neoimperialnych w rosyjskiej polityce zagranicznej²². Po okresie dotkliwego kryzysu w funkcjonowaniu rosyjskiej państwowości po upadku ZSRR na przestrzeni pierwszego piętnastolecia nowego wieku nastąpiła próba przewyciężenia następstw tej kolejnej „smuty” w dziejach Rosji oraz odbudowy jej potęgi jako mocarstwa o ambicjach nie tylko regionalnych, lecz także światowych. Pod rządami Władimira Putina Federacja Rosyjska za jeden ze swoich głównych celów geostrategicznych uznała konieczność zrekonstruowania rosyjskiej strefy wpływów już nie tylko na obszarze postradzieckim, ale także na obszarach tzw. bliskiej zagranicy. Cel ten oficjalnie został uznany za priorytet polityki państwa w strategicznie ważnym dokumencie, jakim jest nowa „Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”, podpisana przez prezydenta Putina w lutym 2013 r.

W odniesieniu do byłych republik radzieckich miało się to odbywać za pośrednictwem realizacji takich koncepcji, jak m.in. stworzenie Wspólnoty Niepodległych Państw czy innych przedsięwzięć integracyjnych, w rodzaju niezbyt udanego Związku Rosji i Białorusi (o dźwięcznej nazwie ZBiR), oraz utworzonej na początku 2010 r. unii celnej. Unia ta, grupująca Rosję, Białoruś i Kazachstan, ma według planów obejmować w przyszłości jak najwięcej krajów postradzieckich (obszarem szczególnej aktywno-

²² Więcej na ten temat por.: S. Bieleń, *Oblicza imperializmu rosyjskiego*, w: *Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym*, red. A. Dudek, R. Mazur, Toruń 2010; T. Stępniewski, *Federacja Rosyjska wobec spuścizny radzieckiego systemu sprawowania władzy*, w: *Jednostka i społeczeństwo wobec doświadczenia komunizmu. Przyszłość i teraźniejszość*, red. K. Słowiński, Lublin 2012.

ści Moskwy do czasu wybuchu kryzysu ukraińskiego był region Kaukazu Południowego, w tym zwłaszcza kraje objęte unijnym Partnerstwem Wschodnim²³. Natomiast w odniesieniu do „bliskiej zagranicy” chodziło o podjęcie starań o odbudowę strefy wpływów w Europie Środkowej oraz Wschodniej i to nawet w sytuacji, gdy większość państw tego regionu starała się zrealizować lub już zrealizowała swoje dążenia do przyłączenia się do struktur integracji euroatlantyckiej²⁴.

Tego rodzaju polityka ma umożliwić realizację jeszcze bardziej ambitnej koncepcji powołania własnych struktur integracji euroazjatyckiej, jaką to ideę Kreml sformułował pod koniec pierwszej dekady naszego stulecia. Jednym z jej etapów miałyby być rozszerzenie unii celnej, ale aby ta koncepcja miała rzeczywisty sens gospodarczy i polityczny, konieczne byłoby wciągnięcie do niej Ukrainy (zdaniem wielu analityków, stąd m.in. wynika swoista zaciekłość polityki Rosji wobec kryzysu ukraińskiego). Niezrażony dotychczasowymi mizernymi efektami swych działań prezydent Putin na jesieni 2011 r. oficjalnie ogłosił ideę powołania Unii Euroazjatyckiej pod faktycznym przywództwem Rosji, która miała w istocie stanowić konkurencję oraz przeciwwagę dla Unii Europejskiej²⁵.

Polityka Moskwy ma być realizowana za pomocą swoistej kombinacji zastosowania siły militarnej oraz użycia wspomnianej wyżej „broni energetycznej” – czyli jedynych potencjalnie skutecznych instrumentów rosyjskiej polityki zagranicznej, tak naprawdę niedysponującej, z powodu słabości gospodarczo-politycznej państwa, innymi lepszymi narzędziami oddziaływania na zagranicę²⁶. Tam zatem, gdzie było to możliwe, nie wahano się użyć sił zbrojnych (konflikt na Zadniestrzu, wojna z Gruzją, aneksja Krymu i interwencja na wschodniej Ukrainie), natomiast tam,

²³ Szerzej patrz: A. Jarosiewicz, *Kaukaz Południowy polem rosyjskich rozgrywek*, OSW, 22.05.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/print/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-05-22/kaukaz....> [dostęp 23.05.2013].

²⁴ Tego typu ambicje neoimperialne wysuwane są w dalszym ciągu pod adresem m.in. naszego kraju, zgodnie ze znanym powiedzonkiem rosyjskich nacjonalistów, że: „kura to nie ptak, a Polska to nie zagranica” (*kura nie ptica, Polska nie zagranica*). Jawnie antypolskie poglądy głoszą prominentni politycy rosyjscy, jak np. wiceprzewodniczący Dumy Władimir Żyrynowski, który w sierpniu 2014 r. publicznie groził Polsce i krajom bałtyckim całkowitą zagładą militarną.

²⁵ R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu...*, op.cit., s. 44–46. Por. także: J. Onyszkiewicz, *Doktryna Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 04.04.2014; H. Adomeit, *Putin's „Euroasian Union“: Russia's integration project and policies on Post-Soviet space*, „Neighbourhood Policy Paper” July 2012, No. 04.

²⁶ Por.: P. Bryliński, T. Olejarsz, T. Stępniewski, *Wybrane problemy tożsamości Federacji Rosyjskiej w międzynarodowych stosunkach energetycznych: między węglowodorowym mocarstwem a niewydolną monokulturą surowcowo-energetyczną*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, zeszyt 4: *Bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim: implikacje wewnętrzne i zewnętrzne*, red. T. Stępniewski, A. Gil.

gdzie było to niemożliwe, stosowano politykę energetyczną. Mogła ona stanowić albo „marchewkę”, kiedy nagradzano przy jej pomocy lojalnych partnerów, albo „kij”, czyli zastosowanie szantażu energetycznego. Wielu przykładów tego rodzaju „petropolityki” dostarcza najnowsza historia relacji ekonomicznych Rosji z Ukrainą, Białorusią, a nawet państwami członkowskimi UE, w tym także z Polską. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat niejednokrotnie padały one ofiarą nacisków strony rosyjskiej, grożącej wstrzymaniem dostaw gazu ziemnego czy ropy naftowej bądź wręcz sięgającej po taki oręż bez żadnych wahań²⁷.

Wszystko to stwarza poważne zagrożenie, gdyż brak zdecydowanej reakcji ze strony całej Unii oraz jej poszczególnych państw członkowskich, niepotrafiących wypracować wspólnej polityki energetycznej, grozi udzieleniem przyzwolenia na postępującą dominacją Rosji. Może ona dotyczyć nie tylko kwestii dostaw nośników energii, ale także innych kluczowych zagadnień gospodarczych, politycznych czy militarnych; co więcej, rosyjska dominacja może stanowić niebezpieczeństwo już nie tylko dla regionu Europy Wschodniej, ale także dla niektórych obszarów samej Unii Europejskiej, jak Polska i kraje nadbałtyckie. Zdaniem znanego analityka, Putin pragnie „stworzyć nowy porządek europejski oparty na strefach wpływów”, w ramach którego Rosja ma „mieć prawo weta nie tylko na dawnych terenach imperium sowieckiego”, ale także poza nimi. Jednocześnie w takim układzie Unia Europejska nie miałaby prawa do „wyznaczania reguł gry”, zwłaszcza w kluczowych dla interesów Kremla kwestiach energetycznych²⁸.

W parze z tendencjami neoimperialnymi w polityce zagranicznej Rosji idą także niepokojące, antydemokratyczne trendy autorytarne w polityce wewnętrznej tego kraju. Ich spektakularnym przejawem jest wprowadzenie tzw. demokracji, czyli systemu politycznego charakteryzującego się funkcjonowaniem instytucji demokracji fasadowej, zachowującej pozory państwa prawa, ale w istocie całkowicie zależnej od jedyne go, rządzącego aktualnie środka władzy (najbardziej znanym symbolem tej *quasi*-demokracji jest działalność polityczna prezydenta Putina). Nie rozwi-

²⁷ Wystarczy wskazać, że tylko na przestrzeni lat 2004–2010 sześć razy dochodziło do zmniejszania lub przerwania dostaw surowców energetycznych z Rosji do Europy Zachodniej przesyłanych tranzytem przez terytorium Białorusi i Ukrainy. Szerzej patrz: K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja?...*, op.cit., s. 23–25. Por. także: W.M. Orłowski, *Kolos na gazowych nogach*, „Polityka” 2014, nr 30.

²⁸ Wywiad z Edwardem Lucasem pt. *Sojusz się sypie*, „Newsweek” 2014, nr 37. O tym, że w ramach swej agresywnej polityki Putin jest gotów użyć siły militarnej (w tym taktycznej broni jądrowej!) nawet przeciwko państwom członkowskim NATO, są przekonani niektórzy rosyjscy badacze opozycyjni – por. wywiad z Andriem Pionkowskim pt. *Atomowy poker Putina*, „Newsweek” 2014, nr 38.

jając głębiej tego szerokiego zagadnienia, wystarczy wskazać, że swoistej podbudowy ideologiczno-politycznej dostarcza tu głęboko zakorzeniona w rosyjskiej tradycji historycznej idea silnego państwa rządzonego w sposób autokratyczny (zgodnie z ideą samowładztwa), uzupełniona przekonaniem, że jednym z najlepszych sposobów umacniania tego państwa jest stałe zdobywanie nowych ziem oraz podporządkowywanie nowych narodów drogą kolejnych aneksji i podbojów. Koncepcje samowładztwa oraz potrzeby ekspansji wzajemnie się warunkują i napędzają, co w znacznej mierze tłumaczy występowanie wciąż silnego we współczesnej Rosji połączenia tendencji antydemokratycznych z imperialnymi²⁹.

Można by oczywiście uznać, że są to wewnętrzne sprawy tego kraju, ale w kontekście niniejszych rozważań widać wyraźnie, że dla Unii Europejskiej nie jest sprawą obojętną, z jakim głównym partnerem ma do czynienia na wschodzie kontynentu. Połączenie neoimperializmu w polityce zagranicznej z autorytaryzmem w polityce wewnętrznej Rosji może stanowić potencjalnie niebezpieczną mieszankę wybuchową, zagrażającą stabilizacji i rozwojowi pokojowych, obopólnie korzystnych stosunków UE z całą Europą Wschodnią.

3. Próba oceny partnerstwa strategicznego

Patrząc w szerszych kategoriach geopolitycznych, jednym ze sposobów ułożenia relacji UE–Rosja mogłaby być realizacja długofalowych planów stworzenia – zgodnie z koncepcją autorstwa Zbigniewa Brzezińskiego – osi współpracy w zakresie bezpieczeństwa europejskiego między Paryżem, Berlinem, Warszawą i Kijowem. Z tego też względu tak wielkie znaczenie może mieć zachęta i pomoc ze strony Unii Europejskiej dla państw objętych Partnerstwem Wschodnim po to, aby budowały solidne fundamenty demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki rynkowej, gdyż są to najpewniejsze sposoby zahamowania imperialnych zapędów autorytarnej Rosji.

Podobne postulaty pojawiają się oczywiście także przy okazji prowadzenia dialogu politycznego z Rosją w ramach partnerstwa strategicznego. Za wprowadzie mocno symboliczny, ale wielce wymowny można uznać fakt, że już w listopadzie 1993 r. – a więc jeszcze przed podpisaniem z tym krajem

²⁹ Jak zauważa jeden z wybitnych historyków rosyjskich Jurij Afanasjew, „cała nasza historia to historia zewnętrznych aneksji, w miejsce reform wewnętrznych”, a z powodu braku tradycji demokratycznych „nie przypadkiem dziejowa szansa Rosji z przełomu lat 80. i 90. została całkowicie zaprzepaszczona” – idem, *Kamienna Rosja, martwy lud*, „Gazeta Wyborcza”, 24–26.01.2009.

Porozumienia o partnerstwie i współpracy – Rada UE podjęła decyzję, aby przedmiotem pierwszego w historii unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wspólnego działania uczynić nadzorowanie za pośrednictwem obserwatorów wyborów parlamentarnych w Rosji (od tego czasu przedstawiciele Unii uczestniczą w różnego rodzaju wyborach w tym kraju).

Patrząc z perspektywy minionych kilkunastu lat, trudno jednak uważać jakieś znaczące sukcesy w zakresie większej demokratyzacji rosyjskiego życia politycznego. Nawet jeśli dochodzi, tak jak miało to miejsce w latach 2011–2012, do pojawienia się bardziej widocznych i liczących się ruchów opozycyjnych wobec władzy oraz zaczątków powstawania społeczeństwa obywatelskiego, to nie wydaje się, aby jakąkolwiek znaczącą rolę odegrały tu naciski ze strony Unii Europejskiej. Zmasowana, bezprecedensowa propaganda nacjonalistyczna, przypominająca najgorsze naziistowskie wzorce „prania mózgow”, jaką rozpętały władze na Kremlu po wybuchu kryzysu ukraińskiego w 2014 r., doprowadziła zresztą do praktycznego wyeliminowania nastrojów opozycyjnych w społeczeństwie rosyjskim, obecnie ślepo podążającym za prezydentem Putinem³⁰. Kwestie demokratyzacji nie są w tej sytuacji tematem, o jakim władze rosyjskie chciałyby dyskutować z partnerami unijnymi, a z drugiej strony także wiele państw UE, zwłaszcza tych nastawionych prorosyjsko, nie chce bynajmniej tego rodzaju rozmów podejmować.

Reasumując rozwój i stan obecny partnerstwa strategicznego z Rosją, można stwierdzić, że dla Unii Europejskiej stosunki z tym krajem z jednej strony pozostają bardzo ważne, ale z drugiej – mogą przysparzać jej kłopotów i budzić obawy. Wprawdzie przyjmowany dotychczas w stosunkach wzajemnych model współpracy politycznej i gospodarczej przyniósł pewne rezultaty czy nawet sukcesy, ale jednocześnie wyraźnie widać, że funkcjonujące już ponad 20 lat partnerstwo strategiczne między UE a Rosją najwyraźniej się nie sprawdziło. Wynika to głównie z faktu, że obaj partnerzy reprezentują fundamentalnie odmienne, niekompatybilne systemy polityczno-ekonomiczne, których zbliżenie w obecnych warunkach jest niemożliwe, a dodatkowo obie strony mają wobec siebie oczekiwania, których nie da się spełnić.

Co więcej, brakuje nowej wizji stosunków wzajemnych, mogącej zastąpić dotychczasowe paradygmaty, a ich wypracowanie zakłóca widocz-

³⁰ Politykę Putina generalnie poparły także elity intelektualne i kulturalne, chociaż nie wolno zapominać, że wciąż istnieją w Rosji siły demokratycznej opozycji i załączki niezależnego społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z tego przejawów był „marsz dla pokoju”, który pod koniec września 2014 r. został zorganizowany w Moskwie i gdzie pod hasłami sprzeciwu wobec rosyjskiej agresji na Ukrainie protestowało kilkadziesiąt tysięcy osób.

ny w Rosji nawrót do neoimperialnej, agresywnej polityki zagranicznej, czego przejawem była m.in. rosyjska agresja w 2008 r. wobec Gruzji, a w 2014 r. – wobec Ukrainy. Obecne władze rosyjskie nie pragną zresztą prawdziwego zbliżenia z wyraźnie lekceważoną przez Putina Unią Europejską, forsując niejako w zamian własne koncepcje unii euroazjatyckiej.

Wszystko wskazuje bowiem na to, że Rosja ani nie chce, ani nie jest gotowa wypełniać wszystkich swoich zobowiązań zgodnych z podpisanymi z Unią porozumieniami. Co więcej, tak naprawdę nie stworzyła nawet takich efektywnych mechanizmów współpracy, które odpowiadałyby znaczeniu partnerstwa z UE. Federacja Rosyjska ma oczywiście prawo, jak każde suwerenne państwo, do prowadzenia swej polityki zagranicznej i wewnętrznej według własnego uznania, ale wyraźnie widać, że Moskwa nie zamierza kierować się w tym względzie zasadami obowiązującymi w Unii lub przynajmniej do nich zbliżonymi. W wielu przypadkach, np. w kwestii ratyfikacji protokołu z Kioto, postawa władz rosyjskich wręcz kolidowała z warunkami współpracy przedstawionymi przez UE, nie mówiąc o kontrowersjach politycznych w stosunku np. do imperialnej polityki Moskwy wobec Gruzji czy Ukrainy.

W odniesieniu do rażących przejawów owego neoimperializmu Unia – mimo podkreślanego tu braku jedności – czasami potrafi jednak ostrzej zareagować, co miało miejsce w następstwie rosyjskiej interwencji militarnej na Ukrainie³¹. Jak wskazał cytowany wcześniej badacz: „Na szczęście na Zachodzie zmieniło się postrzeganie Putina. Wreszcie zrozumiano, że nie chodzi mu wyłącznie o Ukrainę i że Rosja jest potęgą rewizjonistyczną, która chce zakwestionować istniejący porządek w Europie”. Niestety, brakuje „woli politycznej, aby wyciągnąć z tej zmiany postrzegania władcy Kremla wystarczające wnioski”, ale w perspektywie długofalowej taka zmiana może mieć istotne znaczenie dla przyszłości relacji unijno-rosyjskich³². Tego rodzaju przewartościowanie jest tym bardziej konieczne, że – jak w odmiennym duchu twierdzi z kolei jedna z prominentnych działaczek rosyjskiej opozycji – istnieje groźba, że w obecnej sytuacji „Zachód jest gotów dogadać się z Putinem, unika konfrontacji z Rosją i zaakceptuje podział Ukrainy”³³.

³¹ Jeszcze przed nałożeniem przez UE sankcji na Rosję w sierpniu 2014 r. symbolicznym przejawem wyraźnego ochłodzenia oficjalnych stosunków na linii Bruksela–Moskwa był przebieg kolejnego szczytu UE–Rosja w styczniu 2014 r., który ograniczył się jedynie – co było pełnym ewenementem – do półgodzinnej sesji plenarnej. Ochłodzenie to było także widoczne w stosunkach niemiecko-rosyjskich.

³² Wywiad z Edwardem Lucasem, op.cit.

³³ Wywiad z Lilią Szewcową pt. *Drugi rozbiór Ukrainy*, „Newsweek” 2014, nr 37.

Z drugiej jednak strony nie wolno zapominać, że pomimo wszelkich aktualnych zawirowań europejski kierunek polityki zagranicznej pozostaje jednym z priorytetów rosyjskiej racji stanu (co wpisuje się w trwający w Rosji już od kilku stuleci spór między przeciwnikami i zwolennikami „opcji zachodniej”). Kraj ten, pomimo podejmowania prób znalezienia własnej drogi rozwoju, po prostu nie może sobie pozwolić na rezygnację z pogłębiania współpracy z szeroko rozumianym Zachodem, a w tym zwłaszcza – ze strukturami integracji europejskiej. Faktu tego nie zmieni nawet nakładanie na siebie przez obie strony kolejnych sankcji politycznych i gospodarczych (świadczą o tym mogą m.in. przytaczane wcześniej dane wykazujące, że Unia jest zdecydowanie pierwszym i najważniejszym partnerem handlowym Rosji).

Z kolei dla Unii Europejskiej Rosja także jest i będzie jednym z głównych partnerów na arenie międzynarodowej, od którego stabilności gospodarczej i polityczno-społecznej może w znacznej mierze zależeć bezpieczeństwo oraz rozwój całej Europy, a w tym także jej pozycja we współczesnym świecie. Oznacza to, że w perspektywie nadchodzących lat UE musi wypracować model rzeczywiście efektywnego strategicznego partnerstwa ze swym największym wschodnim sąsiadem.

Na koniec warto przypomnieć, że partnerstwo to podlega, jak każde przedsięwzięcie polityczne, pewnej ewolucji. Patrząc na cały okres od upadku systemu komunistycznego w Europie do dzisiaj, widać, że stosunki z Rosją przez jakiś czas dominowały w polityce prowadzonej przez Unię Europejską oraz jej główne państwa członkowskie wobec Europy Środkowej i Wschodniej. Sytuacja uległa zmianie dopiero wtedy, gdy wśród priorytetów unijnej polityki zagranicznej znalazła się kwestia rozszerzenia składu członkowskiego UE o byłe państwa komunistyczne z tego regionu. Przyczyniło się to do ukształtowania nowej polityki wschodniej, w ramach której relacje z Moskwą – nawet jeśli traktowane są poważnie – nie są już najważniejszym elementem, a oceny polityki Rosji stają się coraz bardziej wyważone i realistyczne. Nie zmienia to niestety faktu, że w obliczu agresywnej polityki zagranicznej prowadzonej przez Kreml „Zachód nadal nie ma strategii powstrzymania Rosji ani obrony wojskowej z prawdziwego zdarzenia”³⁴.

³⁴ Wywiad z Edwardem Lucasem, op.cit.

Abstract

Relations Between the European Union and the Russian Federation: Crisis of Strategic Partnership

The article comprises a concise synthesis of the so-called strategic partnership between the European Union and the Russian Federation. Starting from presenting historical context and legal foundation of this partnership, paper presents the main areas of its implementation, namely: area of international security and foreign policy; area of economic cooperation and area of democratization of Russian political life. Finally, the article tries to analyse the results and key problems in realising of the UE-Russia strategic partnership, as well as its future perspectives.