



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 37 (282) • 16maja 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska (red. tekstu), Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tarnogórski

Aktualne problemy w stosunkach Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej

Adam Eberhardt

Wypracowanie przez UE i Rosję kompromisu w sprawie tzw. map drogowych jest w znacznym stopniu wydarzeniem o znaczeniu propagandowym i przejawem woli obu stron poprawy klimatu wzajemnych relacji. Chociaż w niektórych dziedzinach rosyjsko-unijnej współpracy postęp jest możliwy, utrzymują się poważnie różnice w kwestiach zasadniczych. Strony nie podzielają wizji długofalowego rozwoju strategicznego partnerstwa, ani nie są zdolne przewyciężyć rosnących kontrowersji wokół polityki wobec wspólnego sąsiedztwa.

Federacja Rosyjska i Unia Europejska w czasie ostatniego szczytu w Moskwie, 10 maja br., podpisały tzw. mapy drogowy¹. Jest to pakiet deklaracji politycznych, które stanowią uszczegółowienie koncepcji rozwoju współpracy w czterech przestrzeniach: 1) gospodarczej; 2) wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; 3) bezpieczeństwa zewnętrznego oraz 4) badań naukowych, oświaty i kultury. Analizując podpisane dokumenty można stwierdzić, że należy je traktować nie tyle jako średniookresowe plany działań, ile jako deklaracje mające świadczyć o zasadniczej zbieżności intencji stron. Urzeczywistnienie idei czterech wspólnych przestrzeni będzie jednak możliwe pod warunkiem przewyciężenia wciąż utrzymujących się różnic tak w kwestiach szczegółowych, jak i zasadniczych.

Wizja wzajemnych relacji. Wynegocjowanie map drogowych nie oznacza, że strony mają zbieżne wizje długofalowego rozwoju rosyjsko-unijnego strategicznego partnerstwa. Moskiewski szczyt świadczy przede wszystkim o ich determinacji, żeby poprawić klimat wzajemnych stosunków. Koncepcję czterech wspólnych przestrzeni współpracy sformułowano jeszcze na szczycie w Petersburgu w maju 2003 r., a na skutek utrzymujących się różnic zdań co do zakresu i sposobu wprowadzenia w życie tej idei, negocjacje „map drogowych” trwały niemal dwa lata. Ostatnia decyzja o podpisaniu porozumień wynikała, jak się wydaje, z obaw przed politycznymi konsekwencjami dalszej zwłoki. Obecna wysoce zinstytucjonalizowana formuła

¹ W sprawie znaczenia terminu „mapa drogowa” zob. S. Dębski, *O sprawach zagranicznych w telewizji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 5, nr 1 (23), styczeń–luty 2005, s. 13.

stosunków rosyjsko-unijnych, oparta na organizowanych co pół roku spotkaniach na szczycie, zwiększa bowiem presję na osiągnięcie medialnego sukcesu, wzmagając tym samym niekorzystną tendencję do pomijania – a nie rozwiązywania – spraw kontrowersyjnych. Na problem zbytnej deklaratorywności wzajemnych relacji zwracała uwagę nawet Komisja Europejska. W komunikacie z lutego 2004 r. przyznała, że postęp w realizacji podpisywanych z Rosją dokumentów jest bardzo powolny.

Realizacja idei czterech wspólnych przestrzeni współpracy będzie utrudniona głównie ze względu na zasadnicze różnice w koncepcjach ułożenia wzajemnych stosunków – unijnej i rosyjskiej. Unia jest zainteresowana konwergencją zarówno systemów politycznych, jak i gospodarczych, rozumianą jako dostosowanie się Rosji do norm obowiązujących w UE. Postulowane przekształcenia demokratyczne i wolnorynkowe w Rosji (stanowią one jeden z głównych celów wspólnej strategii UE wobec Rosji z czerwca 1999 r.) mają służyć wzmacnianiu bezpieczeństwa w Europie Wschodniej oraz zapewniać UE realizację interesów gospodarczych, głównie związanych z dostawami surowców energetycznych.

Ewolucja sytuacji w Rosji wyraźnie wskazuje, że jej władze są skłonne adaptować normy i wartości unijne jedynie wybiórczo oraz z dużym wyczuleniem reagują na wszelkie uwagi krytyczne UE o nieprzestrzeganiu przyjętych zobowiązań i odstawaniu od pożądanych przez Unię standardów warunkujących dobrą współpracę. Strona rosyjska często postrzega tego rodzaju działania UE jako ingerencję w swe sprawy wewnętrzne. Federacja Rosyjska jest również wyraźnie niechętna projektom pogłębienia współpracy i tworzenia wspólnych instytucji opartych na transferze części suwerenności. W tych strukturach Rosja mająca znacznie mniejszy potencjał gospodarczy byłaby skazana w relacjach z Unią na pozycję słabszego partnera (PKB Rosji stanowi zaledwie 4% PKB Unii; prawie połowa wymiany handlowej Rosji przypada na UE, a udział Rosji w handlu Unii to jedynie około 6%). Władze rosyjskie traktują więc strategiczne partnerstwo z UE bardzo pragmatycznie, a często wręcz instrumentalnie – współpraca z Unią ma służyć modernizacji kraju oraz poprawiać pozycję międzynarodową Rosji.

Z tych przyczyn, pomimo podpisania map drogowych, w bliskiej przyszłości nie należy się spodziewać znacznego rozszerzenia ani pogłębienia współpracy. Postęp jest prawdopodobny jedynie w niektórych dziedzinach, np. edukacji i nauki czy bezpieczeństwa wewnętrznego (walka z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością). Większe trudności będą się wiązały z kwestiami handlowymi – choć część spraw spornych udało się wyeliminować przy okazji negocjacji członkostwa Rosji w WTO, strony nadal obwiniają się o utrudnianie dostępu do swoich rynków, m.in. za pomocą norm weterynaryjnych. Pomimo obopólnego zainteresowania współpracą energetyczną nie należy się spodziewać, by w najbliższym czasie udało się przezwyciężyć rosyjski sprzeciw wobec liberalizacji tego sektora. Zwłaszcza że zapowiadana ostatnio intensyfikacja współpracy niemiecko-rosyjskiej w tym obszarze zdaje się wskazywać, iż w Rosji zwycięża idea ograniczonej i wybiórczej liberalizacji rynku wydobywczego, stwarzająca większe możliwości politycznej instrumentalizacji procesu. Ze względu na twarde stanowisko UE wobec readmisji nie należy także oczekiwać realnego przełomu w podnoszonej przez Rosję kwestii ułatwień wizowych w ruchu osobowym.

W najbliższych miesiącach nie należy oczekiwać, iż strony wykażą większą aktywność we wdrażaniu przyjętych zobowiązań. Jednocześnie będzie się toczyć debata dotycząca formalnego umocowania wzajemnych relacji. Chodzi o przyszłość Porozumienia o partnerstwie i współpracy, którego okres obowiązywania upływa w 2007 r. Unia przychyliła się do przedłużenia jego ważności na kolejne lata (podkreśla się, że dokument nie utracił swej aktualności i wciąż w części – np. kwestii powołania strefy wolnego handlu – nie został zrealizowany), Rosja zaś opowiada się za wynegocjowaniem nowego porozumienia, które kładłoby większy nacisk na równorzędność stron.

Wydaje się, że ewentualna decyzja o rozpoczęciu negocjacji nad nowym układem o podstawach stosunków będzie sprzyjać iluzji pogłębienia współpracy – koncentrowaniu się stron na kwestiach deklaracyjnych, a nie na systematycznym i symetrycznym osiągnięciu wyznaczonych wcześniej celów.

Problem wspólnego sąsiedztwa. Dodatkowym, a w ostatnich miesiącach nabierającym coraz większego znaczenia, czynnikiem negatywnie wpływającym na perspektywy relacji między Rosją a Unią Europejską są kontrowersje wokół wspólnego sąsiedztwa. Rozszerzenie UE na Wschód wymusiło wzrost jej zaangażowania na obszarze WNP (strategia Europejskiej polityki sąsiedztwa), a jednocześnie przyczyniło się do zwiększenia atrakcyjności integracji europejskiej dla tamtejszych społeczeństw i elit politycznych. Przejawem tego procesu są demokratyczne rewolucje w Gruzji i na Ukrainie oraz przeorientowanie celów polityki władz Mołdowy.

Zjawiska te są sprzeczne z polityką Rosji, która dąży do utrwalenia swej specjalnej pozycji na obszarze posowieckim. Władze rosyjskie forsują w relacjach z państwami tego obszaru własne inicjatywy integracyjne, a rosnącą aktywność UE uznają za działania sprzeczne z podstawowymi interesami Rosji. Do najostrzejszych kontrowersji rosyjsko-unijnych doszło w czasie kryzysu związanego z wyborami prezydenckimi na Ukrainie jesienią 2004 r.

Choć Unia Europejska nie traktuje przyszłości Europy Wschodniej w kategoriach geopolitycznej rywalizacji z Rosją, a wręcz jest sceptyczna wobec perspektyw dalszego rozszerzania się na Wschód, nie należy się spodziewać, by uznała wyłączność rosyjskich interesów w regionie. Dla Unii demokratyzacja w przestrzeni wschodnioeuropejskiej ma zasadnicze znaczenie. Tymczasem Rosja nie tylko że nie sprzyja tym procesom, lecz także usiłuje im przeciwdziałać. Słabość państwowości, demokracji i mechanizmów rynkowych w państwach sąsiedzkich postrzega jako najlepszą gwarancję utrwalenia w nich rosyjskich wpływów. Polityka ta przejawia się wspieraniem separatyzmu abchaskiego i południowoosetyńskiego przeciwko Gruzji oraz naddniestrańskiego przeciwko Mołdowie. Z kolei na Białorusi władze rosyjskie udzielają wsparcia autorytarnemu reżimowi Alaksandra Łukaszenki.

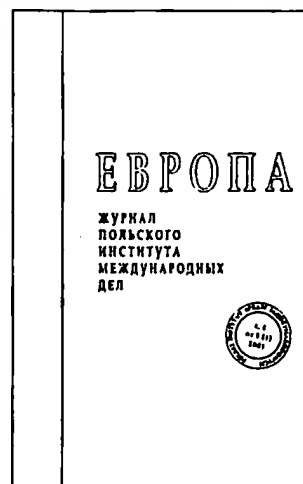
Z tych powodów w najbliższym czasie należy się spodziewać nasilenia sporu między UE a Rosją w związku z proeuropejskimi aspiracjami Ukrainy, Gruzji i Mołdowy. Przedmiotem rosyjsko-unijnych kontrowersji będą też zapowiadane działania Mołdowy i Ukrainy wymierzone w Naddniestrze. Również coraz bardziej zdecydowane stanowisko UE wobec sytuacji na Białorusi będzie wywoływać sprzeciw Rosji. Kontrowersje wokół rozwoju wydarzeń na obszarze posowieckim wpływają na eskalację sporu co do roli takich organizacji jak OBWE i Rada Europy.

Brak zbieżnej długofalowej wizji rozwoju stosunków wzajemnych oraz rosnące różnice w rozumieniu fundamentalnych wartości skłaniają – wbrew optymistycznym deklaracjom z moskiewskiego szczytu – do sceptycyzmu co do perspektyw rozwoju rosyjsko-unijnego strategicznego partnerstwa.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

T. 5, No 1 (14), 2005

**W numerze m.in.****Менделтье Ван-Кеюлен, Алфред Пийперс**

Нидерланды: опыт председательства в Совете ЕС в 2004 г.

Подведение итогов

Маттиас Дембински

Политическая культура и идентичность как связующие нити и проблема трансатлантических отношений

Арунас Гразулис

Семь месяцев членства Литвы в ЕС: разоблачение мифов и страхов и осуществление надежд

Матеуш Гняздовски

Проблема немецких военных репараций – перспектива Чешской Республики

РЕЦЕНЗИИ**Уршуля Курчевска**Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU***Артур Градзюк**Ernst-Ulrich Petersmann, Mark A. Pollack (eds.), *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO***Марк Мэламед**Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson, *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe***Яцек Углик**Hanna Buczyńska-Garewicz, *Milczenie i mowa filozofii***Катажина Сохацка**Elisabeth Guigou, *Je vous parle d'Europe***Адам Шиманьски**Claus Leggewie (Hrsg.), *Die Türkei und Europa. Die Positionen*

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
 ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
 tel. 556 80 09, fax 556 80 99, publikacje@pism.pl