



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 91 (336) • 16 grudnia 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Porozumienie o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i Federacją Rosyjską – „problem roku 2007”

Adam Eberhardt

Rosja nakłania UE do podjęcia prac nad nowym dokumentem bazowym, który zastąpiłby Porozumienie o partnerstwie i współpracy (PCA). Wydaje się jednak, że obecna baza traktatowa stosunków unijno-rosyjskich nie stanowi przeszkody do rozwoju strategicznego partnerstwa, a decyzja o rozpoczęciu negocjacji w sprawie nowego układu na dłuższy czas podporządkowałaby agendę wzajemnych relacji działaniom o charakterze fasadowym. Właściwszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie w mocy PCA, względnie uaktualnienie go dodatkową deklaracją polityczną.

Stosunki między Unią Europejską i Federacją Rosyjską w coraz większym stopniu są zdominowane przez dyskusję na temat przyszłości Porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA) – dokumentu stanowiącego podstawę ich wzajemnych relacji. Strona rosyjska opowiada się za wypracowaniem nowego układu, odzwierciedlającego rozwój strategicznego partnerstwa pełniej niż obecne porozumienie, które podpisano w 1994 r., a weszło w życie w 1997 r. Postulat zainicjowania prac nad nowym PCA wysuwały władze rosyjskie w trakcie dwóch ostatnich szczytów UE–Rosja (w maju br. w Moskwie; w październiku w Londynie). Stał się on przedmiotem bardziej szczegółowych rozmów 7 grudnia w Brukseli podczas wizyty delegacji rządowej FR w Komisji Europejskiej. Jednak w tej sprawie wspólnego stanowiska nie wypracowały nie tylko Rosja i UE, lecz także państwa członkowskie.

Pod względem formalnym nie ma konieczności podejmowania prac nad nowym układem bazowym. Wprawdzie 30 listopada 2007 r. upływa pierwszy dziesięcioletni okres obowiązywania PCA, ale klauzula prolongacyjna (art. 106 PCA) zakłada, że dokument będzie corocznie automatycznie przedłużany, o ile żadna ze stron z półrocznym wyprzedzeniem go nie wypowie.

Również z praktycznego punktu widzenia instytucjonalna podstawa stosunków UE–FR nie wymaga przekształceń w formie nowego porozumienia. Zarówno cele, jak i mechanizmy wzajemnych relacji sformułowane w PCA pozostają zasadniczo aktualne. Niektóre z celów porozumienia nie zostały dotąd zrealizowane – strony są np. wciąż bardzo odległe od utworzenia zapowiadanej strefy wolnego handlu (art. 3 PCA). Zmieniające się uwarunkowania wzajemnych relacji były w ostatnich latach uwzględniane w protokołach do PCA (np. ostatnie rozszerzenie UE zostało poprzedzone protokołem z 27 kwietnia 2004 r., na mocy którego dziesięć nowych państw członkowskich zostało objęte porozumieniem), bądź innych aktach normatywnych. Wspomnieć można decyzję z 31 maja 2003 r. o budowie współpracy w czterech przestrzeniach: (1) gospodarczej; (2) wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; (3) bezpieczeństwa zewnętrznego oraz (4) badań naukowych, oświaty i kultury. Szczegółowo opisane w PCA rosyjsko-unijne stosunki handlowe po planowanym przystąpieniu Rosji do WTO będą regulowane przez zasady systemu WTO oraz na podstawie porozumienia o dwustronnym dostępie do rynków z 21 maja 2004 r.

Dążenie Rosji do podjęcia prac nad nowym dokumentem bazowym nie wynika zatem z obiektywnej potrzeby przezwyciężenia ograniczeń rozwoju strategicznego partnerstwa. Rosyjskie stanowisko jest raczej motywowane chęcią renegocjacji poszczególnych zasad sformułowanych w PCA oraz zmiany ogólnej filozofii układu.

Rosja podkreśla, że obowiązujące porozumienie było zawarte w zupełnie innych okolicznościach – na początku lat dziewięćdziesiątych w obliczu głębokiego kryzysu politycznego i gospodarczego w tym kraju – co znalazło odzwierciedlenie w jego treści. Jest ono oparte na koncepcji dostosowania się Rosji do zasad i reguł obowiązujących w UE. Na analogicznych zasadach opierają się zresztą również porozumienia zawarte z pozostałymi republikami byłego ZSRS, bez względu na ich wielkość i znaczenie dla Unii.

Władze rosyjskie otwarcie przyznają, że nowe porozumienie powinno kłaść większy nacisk na równorzędność stron, bardziej uwzględniać rosyjską specyfikę. Postulaty te mogą w praktyce oznaczać podważenie przyświecającej PCA koncepcji „europeizacji” Rosji. Tym bardziej że rozwój sytuacji za prezydentury Władimira Putina skłania do opinii, że strona rosyjska może dążyć do ograniczenia, względnie renegocjowania tych fragmentów PCA, które zobowiązują ją do dostosowywania się do standardów UE w zakresie norm demokratycznych i praw człowieka. Stronie rosyjskiej będzie prawdopodobnie zależeć na ograniczeniu odwołań do wspólnych wartości, co może się przejawiać w dążeniu do pominięcia bądź zmiany brzmienia wymienionych w art. 1 celów oraz określonych w art. 2 zasad podstawowych PCA, takich jak „wzmacnianie wolności politycznej i gospodarczej” w Rosji, czy „wspieranie [przez UE] rosyjskich wysiłków na rzecz konsolidacji rosyjskiej demokracji, rozwoju jej gospodarki i zakończenia transformacji w kierunku gospodarki rynkowej”.

Choć PCA z racji daty jego przyjęcia rzeczywiście nie odwołuje się do zjawisk z ostatnich lat w Unii, Rosji oraz ich wzajemnych relacjach, to bynajmniej nie jest to dokument, który w sferze deklaratywnej byłby zdezaktualizowany. Wspólne zasady i wartości muszą stanowić fundament strategicznego partnerstwa, jeżeli ma ono rozwijać się we wszystkich czterech przestrzeniach. Jest więc wątpliwe, czy w interesie Unii leży ponowne negocjowanie podstawowych zasad, a tym samym narażanie się na presję partnera, by je marginalizować.

Rozpoczęcie prac nad nowym porozumieniem bazowym groziłoby zdominowaniem relacji rosyjsko-unijnych nawet na wiele lat przez kwestie o charakterze deklaracyjnym. Sprzyjałoby to odkładaniu prac nad konkretnymi wyzwaniami, które mogłyby być przedmiotem odrębnych porozumień, do czasu zakończenia negocjacji nad nowym układem. W rezultacie utrwalałaby się fasadowość obecnego modelu współpracy.

Zastrzeżenia te dotyczą szczególnie współpracy gospodarczej. Negocjowanie nowego układu bazowego sprzyjałoby włączaniu do porozumienia najbardziej ambitnych projektów – takich jak utworzenie wspólnego rynku wewnętrznego (a więc objęcia Rosji czterema wolnościami: przepływu towarów, usług, kapitału i osób) – bez względu na możliwość ich realizacji w dostrzegalnej perspektywie. Takie rozwiązanie, wobec braku postępów w dziedzinie systematycznego i symetrycznego osiągania znacznie mniej odległych celów, byłoby co najmniej przedwczesne i niepotrzebnie tworzyłoby pozory integracji. Na podobne tendencje zwracała w ostatnich latach uwagę Komisja Europejska, przyznając, że kolejnym podpisywanym z Rosją dokumentom towarzyszy niewystarczający postęp w wypełnianiu ich treścią.

Do sceptycyzmu co do możliwości sprawnego wypracowywania nowego porozumienia bazowego skłania wyraźny brak jednolitej wizji rozwoju strategicznego partnerstwa. Podczas gdy Rosja konsekwentnie dąży do zacieśnienia powiązań instytucjonalnych, co ma zapewniać jej profity o charakterze prestiżowym, wśród przedstawicieli Unii zaczyna przeważać sceptycyzm co do takich działań. Przejawem tego jest coraz wyraźniej formułowany postulat ograniczenia częstotliwości szczytów UE–FR, gdyż formuła zakładająca dwa spotkania rocznie jest źródłem dodatkowych napięć i zmusza do podejmowania nieprzygotowanych decyzji i pustych deklaracji. Tym bardziej groziłoby to w sytuacji podjęcia prac nad nowym traktatem bazowym.

Należy się więc spodziewać, że UE będzie się starała przekonać stronę rosyjską, że PCA powinno pozostać dokumentem określającym podstawy stosunków dwustronnych, a ewentualne negocjacje powinny dotyczyć tylko tych punktów układu, które w ostatniej dekadzie się zdezaktualizowały. Podjęcie prac nad nowym dokumentem roboczym zostałoby odłożone do czasu, aż strony osiągną taki poziom integracji, który umożliwi zawarcie układu stowarzyszeniowego.

Tymczasowym rozwiązaniem, mającym na celu zaspokojenie ambicji rosyjskich, byłoby przyjęcie deklaracji politycznej, która zawierałaby ocenę postępów w budowie strategicznego partnerstwa, jakie strony osiągnęły w ciągu dziesięciolecia obowiązywania PCA. Za takim rozwiązaniem przemawiają względy praktyczne. Należy ponadto pamiętać, że wielomiesięczne prace nad porozumieniem bazowym musiałyby zostać potem zaakceptowane przez Rosję oraz przez wszystkie państwa członkowskie UE. Wobec nierozwiązanych kwestii spornych w relacjach Rosji z niektórymi państwami Unii (np. problematyka graniczna w relacjach z Łotwą i Estonią) należałoby się spodziewać bardzo długiej i niekoniecznie zakończonej sukcesem procedury ratyfikacyjnej. Jest to ważny argument, który powinien zostać wzięty pod uwagę przez partnerów rosyjskich.