



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 28 (496) • 2 lipca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Perspektywy stosunków Unia Europejska-Rosja po szczycie w Chanty-Mansyjsku

Bartosz Cichocki

Rozpoczęcie negocjacji nowego porozumienia UE-Rosja, które ma zastąpić obowiązujące od 1997 r. Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA), oraz współpraca w rozwiązywaniu „zamrożonych konfliktów” na obszarze WNP były głównymi tematami szczytu w Chanty-Mansyjsku w dniach 26-27 czerwca 2008 r. Mimo pozytywnego wydźwięku spotkania przedstawiciele UE z debiutującym na tego typu forum prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem, osiągnięcie wspólnego stanowiska w obu wymienionych kwestiach wydaje się być oddalone w czasie ze względu na poważne różnice stanowisk między stronami.

Nowe porozumienie UE-Rosja. Rozmowy na temat nowej podstawy prawnej stosunków UE-Rosja rozpoczynają się z blisko dwuletnim opóźnieniem. Spowodowane ono było sporem wokół nałożenia embarga przez Rosję na polskie mięso i produkty pochodzenia roślinnego, w odpowiedzi na co Polska zablokowała przyjęcie mandatu negocjacyjnego dla Komisji Europejskiej w listopadzie 2006 r. Wkrótce potem weto wobec rozpoczęcia rozmów z Rosją zgłosiła Litwa, domagając się od UE solidarności w obliczu odcięcia dostaw ropy do rafinerii w Możejkach, w rywalizacji o przejęcie której PKN Orlen pokonał w 2006 r. m.in. rosyjskich konkurentów (koncerny Łukoil i TNK-BP). Z perspektywy czasu wydaje się, że problemy z przyjęciem mandatu negocjacyjnego dla KE były przejawem kryzysu w relacjach UE z Rosją a nie jego źródłem.

Przyjęcie nowego porozumienia potrwać może nawet 2-3 lata, mimo że obie strony wydają się w równym stopniu zainteresowane zreformowaniem obowiązującej podstawy prawnej stosunków. Podpisane w 1994 r. PCA miało obowiązywać przez 10 lat (ze względu na sprzeciw państw UE wobec rosyjskiej operacji militarnej w Czeczenii w latach 1994-1996 weszło ono w życie dopiero w 1997 r.). Przemiany, jakie zaszły na scenie międzynarodowej oraz wewnętrznej w Unii Europejskiej i w Rosji w ciągu minionej dekady spowodowały, że treść PCA przestała odpowiadać wyzwaniom stojącym przed „strategicznymi partnerami”. Przede wszystkim, po dwóch kadencjach prezydenckich Władimira Putina stało się oczywiste, że PCA nie spełniło głównego celu, który UE stawiała przed nim w połowie lat dziewięćdziesiątych – przeprowadzenia demokratycznej i wolnorynkowej transformacji Rosji.

Obecnie Rosja będzie dążyła do wyeliminowania w nowym porozumieniu formuły warunkowości (tyle udziału w unijnym rynku, ile postępu w dostosowaniu się do zachodnioeuropejskich norm politycznych i gospodarczych) oraz zasady równorzędności (na rynku UE firmy spoza niej podlegają unijnym zasadom) lub ich osłabienia. Z wypowiedzi prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, którą wygłosił podczas konferencji prasowej podsumowującej omawiany szczyt, wynika, że strona rosyjska pragnie ten cel osiągnąć poprzez umieszczenie kwestii politycznych i gospodarczych w osobnych umowach sektorowych (tzw. „mapach drogowych”) niższej rangi, ograniczając zasadnicze porozumienie do zwiększej deklaracji, dotyczącej strategicznych celów współpracy UE-Rosja. Można mieć wątpliwości, czy tak skonstruowany dokument przejdzie procedurę ratyfikacji w Parlamencie Europejskim i we wszystkich państwach członkowskich UE. Tym bardziej, że zaufania części z nich co do intencji strony rosyjskiej nie zwiększyły aluzje Miedwiediewa na temat wykorzystywania solidarności europej-

skiej do rozwiązywania bilateralnych sporów z Rosją i prób przepisywania historii, kierowane bez wątpienia do Litwy, Łotwy, Estonii i Polski.

Wiele szczegółowych uwarunkowań sprawia jednak, że nowe porozumienie wydaje się niezbędne. PCA nie regulowało chociażby unijno-rosyjskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego, którą UE i Rosja zaliczyły do czterech najważniejszych obszarów wzajemnych relacji na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. PCA okazało się również niewystarczającym instrumentem ochrony poszczególnych państw członkowskich UE przed szantażem handlowym lub energetycznym ze strony Rosji. Wzrost zależności energetycznej UE od Rosji w perspektywie nadchodzących 10-20 lat – choć specjaliści nie są zgodni co do jego skali i rosyjskich możliwości eksportowych – w szczególny sposób uzasadnia wypracowanie nowej podstawy prawnej stosunków. Z punktu widzenia UE korzystne byłyby zapisy eliminujące groźbę wykorzystania surowców do osiągania celów politycznych z jednej strony, a z drugiej minimalizujące realne ryzyko niewywiązania się Rosji z podjętych zobowiązań z powodu załamania poziomu produkcji lub degradacji infrastruktury przesyłowej. Stąd pojawienie się postulatów, zgłaszanych przez wiele państw, z Polską na czele, by do nowej umowy włączyć najważniejsze zasady Traktatu Karty Energetycznej i Protokołu Tranzytowego. Spotykają się one jednak z kategorycznie formułowanym sprzeciwem strony rosyjskiej.

Współpraca w rozwiązywaniu „zamrożonych konfliktów” na obszarze WNP. Kwestia ta była podnoszona podczas każdego z elementów szczytu: kolacji z udziałem uczestników (Przewodniczącego KE José Manuela Barroso, Wysokiego Przedstawiciela do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javiera Solany, premiera prezydującej w pierwszym półroczu 2008 r. w UE Słowenii Janeza Janšy i prezydenta Rosji), posiedzenia plenarnego i konferencji prasowej. Unijni uczestnicy wydarzenia z optymizmem wypowiadali się na temat perspektyw współpracy w tej dziedzinie, mimo że bezpośrednio przed szczytem doszło do obustronnej politycznej demonstracji siły.

W dniu 25 czerwca br. kanclerz Niemiec Angela Merkel spotkała się w Berlinie z prezydentem Gruzji Micheilem Saakaszwilim. Publicznie skrytykowała wówczas działania Rosji, podważając integralność jej południowokaukaskiego sąsiada oraz wyraziła przekonanie, że Gruzja „w nieunikniony sposób” zostanie członkiem NATO. Następnego dnia w Moskwie doszło do bezprecedensowego wydarzenia – Miedwiediew oficjalnie przyjął przywódcę nieuznaną Abchazji Siergieja Bagapsza. Biorąc pod uwagę fakt, że podważanie integralności terytorialnej byłych republik radzieckich, aspirujących do członkostwa w strukturach europejskich lub euroatlantyckich (Gruzji, Ukrainy i Mołdowy) nigdy nie przestało być instrumentem rosyjskiej polityki utrzymania wpływów w zachodniej części obszaru eurazjatyckiego, trudno podzielać oficjalny optymizm przedstawicieli UE. Należy wziąć pod uwagę, że uzasadniona determinacja UE w angażowaniu się w rozwiązanie „zamrożonych konfliktów” stoi w sprzeczności z interesami Rosji, co znajdzie odzwierciedlenie także w trakcie negocjacji nowego porozumienia.

Wnioski dla Polski. Zawarcie nowego porozumienia UE-Rosja odpowiada interesom Polski nie tylko ze względu na nieadekwatność PCA w odniesieniu do aktualnych wyzwań, w tym bezpieczeństwa energetycznego (w tej materii brakuje przede wszystkim wspólnego stanowiska wewnątrz UE) czy „zamrożonych konfliktów”, ale także ze względu na konieczność wzmocnienia europejskiej solidarności, do czego okazją będą rozpoczynające się negocjacje. Deficyt w tym zakresie jest jednym z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa Polski. Jednocześnie polski rząd powinien opowiadać się za podpisaniem dokumentu całościowego, obejmującego wszystkie aspekty wzajemnych relacji (tak jak to zostało określone w mandacie negocjacyjnym Komisji Europejskiej) i zachowującego formułę warunkowości.

Potencjał gospodarczy UE w relacjach z jej największym sąsiadem sprawia, że rozmowy o nowym porozumieniu będą okazją do nadania nowego impetu procesowi demokratyzacji Rosji. Proponowane przez stronę rosyjską umowy sektorowe skutkować zaś mogą tym, że Rosja będzie hamować realizację niewygodnych dla niej zobowiązań, np. natury politycznej, a promować jedynie rozwijanie relacji gospodarczych. Należy wziąć pod uwagę, że mimo nacisków Rosja może nie zaakceptować porozumienia całościowego w kształcie zakładanym przez UE. W takim przypadku Unia powinna domagać się wyraźnego oparcia wzajemnych relacji gospodarczych na zasadach państwa prawnego i dorobku *acquis communautaire*.

Chociażby ze względu na wskazane kontrowersje (ich pełna lista jest znacznie dłuższa) wynegocjowanie i wprowadzenie w życie nowego porozumienia UE-Rosja nastąpi w perspektywie kilku lat. Do tego czasu już sam proces rozmów będzie istotny element prowadzenia przez UE polityki wobec Rosji. W związku z tym Polska powinna na bieżąco monitorować ich postęp i reagować odpowiednio wcześniej, gdy istotne dla niej kwestie staną się przedmiotem rozmów.