

Expertise

Część nr 5

EU - Russia relations in the 21st century. Polish perspective

Stosunki UE-Rosji w XXI wieku. Polska perspektywa

prof. dr hab. Olga Wasiuta

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,8

Federacja Rosyjska to jeden z najważniejszych partnerów Unii Europejskiej, która wśród swoich głównych priorytetów wymienia partnerstwo strategiczne z Rosją, oparte na podstawie wzajemnego zaufania¹. Rosja to także największy sąsiad UE, a Polska ma z nią bezpośrednią granicę.

W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku podkreślono strategiczną rolę, jaką Rosja odgrywa pod względem geopolitycznym i bezpieczeństwa zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym². Kraj ten jest także jednym z najważniejszych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, a także, z uwagi na więź historyczną i kulturową oraz położenie geograficzne, odgrywa istotną rolę w regionie objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa. Rosja jest również głównym dostawcą surowców energetycznych do UE. To duży, dynamiczny rynek dla unijnych produktów i usług, o dość znacznym wzroście gospodarczym. Przedsiębiorstwa unijne są głównymi inwestorami w Rosji, jednocześnie zdecydowana większość rosyjskiego eksportu trafia na rynek UE.

Wspólnie poszanowanie podstawowych wartości i zasad demokracji, praw człowieka, praworządności oraz demokracji rynkowej mają stanowić fundament dwustronnych

¹ S. Bieleń, K.K. Khudolei, *Stosunki Rosji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, passim.

² *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, eds. J. Gower, G. Timmins, Anthem Press, London – New York 2009.

stosunków UE-Rosja. To na nich opiera się podstawa prawna wzajemnych stosunków - umowa o partnerstwie i współpracy. W interesie Unii leży ścisła współpraca z Rosją na rzecz stabilności politycznej, społecznej i ekonomicznej w regionie i na świecie. Współpraca jest natomiast niezbędna w walce z nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, takimi jak terroryzm, nielegalna migracja, handel ludźmi czy narkotyki. Federacja Rosyjska jest również głównym partnerem UE w przeciwdziałaniu zmianom klimatu.

Współpraca UE i Rosji przebiegała do niedawna na wielu płaszczyznach i obejmowała m.in. modernizację rosyjskiej gospodarki, jej integrację z gospodarką światową, kwestie bezpieczeństwa, sprawy międzynarodowe oraz współpracę w zakresie wspólnego sąsiedztwa w Europie Wschodniej³.

Podpisana dwadzieścia lat temu w Brukseli Wspólna deklaracja polityczna w sprawie partnerstwa i współpracy między Federacją Rosyjską a Unią Europejską położyła podwaliny pod dalszy rozwój stosunków między Moskwą a Brukselą w kluczowych sprawach paneuropejskiego bezpieczeństwa, współpracy i rozwoju. W 1994 roku obie strony podpisały porozumienie w sprawie partnerstwa i współpracy, które nabrało mocy prawnej w dniu 1 grudnia 1997 roku i miało obejmować okres dziesięciu lat. Jednak nowego dokumentu, mającego uczynić z Rosji i z Unii Europejskiej partnerów strategicznych, nie podpisano do dziś. Natomiast odbywa się coroczna automatyczna prolongata, dzięki temu stosunki między Moskwą a Brukselą dotychczas mają podłoże prawne, chociaż termin ważności porozumienia wygasł już w 2007 roku. W ciągu ostatnich lat uczestnicy negocjacji deklarowali konieczność zawarcia przez Rosję i Unię Europejską wszechstronnego układu podstawowego w sprawie partnerstwa strategicznego. Jednak tak samo regularnie każdy kolejny szczyt Rosja – Unia Europejska za każdym razem odkłada rozstrzygnięcie tego zadania. Strony nie potrafiły ani utworzyć strefy wolnego handlu, ani tym bardziej wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. Odbywające się dwa razy w roku szczyty UE - Rosja służyły jedynie uściskom, politycznym gestom, deklaracjom i pamiątkowym zdjęciom.

Podobny impas jest widoczny także w odniesieniu do innej sprawy o randze kluczowej w stosunkach między Moskwą a Brukselą – jest to wprowadzenie reżimu bezwizowego. Unia Europejska nie podejmuje żadnych konkretnych kroków dla uregulowania przeciągającego się wciąż problemu wizowego, chociaż nowy rząd Niemiec zamierza sprzyjać uproszczeniu

³ *Перспективы европейской интеграции в 21 веке*, Санкт-Петербургский государственный университет. Факультет международных отношений 2002.

ruchu wizowego między Rosją a UE – jak oświadczył ambasador Niemiec w Rosji Ulrich Brandenburg: „W umowie koalicyjnej chodzi o uproszczenie ruchu wizowego, czemu chcielibyśmy sprzyjać, oraz o nowe porozumienie między Rosją a UE. Chcemy, aby w tej sprawie nastąpił zauważalny postęp” – oświadczył ambasador na konferencji prasowej w Moskwie. Ambasador dodał także, że władze Niemiec chciałyby rozszerzyć obowiązujące z Rosją partnerstwo o modernizację gospodarki.

W ostatnich latach stosunki między Rosją a Unią Europejską uległy komplikacji, zarówno w dziedzinie politycznej, jak i gospodarczej⁴. Poczynania Brukseli mają na celu nie tylko rozszerzanie skali partnerstwa z Rosją, ale również utworzenie na jej granicach strefy buforowej. Rolę podobnej strefy mają pełnić republiki byłego Związku Radzieckiego, zjednoczone w ramach programu Unii Europejskiej „Partnerstwo Wschodnie”, w pierwszej kolejności ta rola przeznaczona była dla Ukrainy. Jasne jest, że w warunkach szantażu Ukrainy ze strony Rosji, próby wciągnięcia jej do Unii Celnej, mówienie o priorytetowym rozwoju stosunków Unii Europejskiej i Rosji w dziedzinie gospodarczej jest raczej nieaktualne. Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do zagadnień współpracy energetycznej Rosji z Unią Europejską. Unia Europejska konsekwentnie zmierza do zmniejszenia uzależnienia energetycznego od Rosji.

Co dotyczy roli Polski w stosunkach UE-Rosja oraz perspektyw Polski, to miejsce Polski w Europie jest określone najpierw jej geopolitycznym usytuowaniem, a także powiązaniem polityczno-społecznymi i gospodarczymi. Położenie geograficzne Polski w środku Europy sprawia, że charakter rozwoju wewnętrznego państwa, jego sojusze zewnętrzne i cała polityka zagraniczna były i będą istotnym elementem układów ogólnoeuropejskich. Geopolityczne usytuowanie Polski wobec sąsiadów zmieniło się radykalnie wskutek rozpadu ZSRR i rozszerzenia UE, co wymaga od Polski prowadzenia polityki starannie przemyślanej i skrupulatnie realizowanej, a przy tym pozbawionej emocji⁵.

Z żadnym krajem losy Polski nie były związane tak, jak z Rosją. Polaków i Rosjan łączy wielowiekowa i trudna historia, w wyniku której powstawały liczne niewyjaśnione do

⁴ *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, eds. J. Gower, G. Timmins, Anthem Press, London – New York 2009; Т. В.Бордачев, *Новый стратегический союз: Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности „большой сделки”*, Европа, Москва 2009; *Россия и современный мир*, ИНИОН РАН, Москва 2008.

⁵ Zob. szerzej: *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, *passim*.

końca spory, odmienne mity i zaszłości dające o sobie znać aż po dziś dzień. Od ukształtowania się polskiej i rosyjskiej państwowości oba państwa nieustannie wywierały wpływ na bieg swojej historii z różnym natężeniem.

Niestety, interesy Polski nie zawsze komponują się z polityką Brukseli wobec Moskwy. Należy także wspomnieć, że działania Unii na arenie międzynarodowej są wypadkową polityk zagranicznych poszczególnych państw członkowskich, w związku z czym trudno mówić o spójnej polityce UE w tzw. wymiarze wschodnim⁶. Dopiero rozszerzenie UE na rzecz państw Europy Środkowej i Wschodniej unaocznilo konieczność zwrócenia przez Unię większej uwagi na politykę zagraniczną wobec państw wschodnich.

Sytuacja między Polską - Rosją a UE zaostrzyła się po próbach polskich polityków znalezienia pokojowego rozwiązania wewnątrzukraińskiego konfliktu zimą 2004-2005 roku. Swoją postawą Polska ugodziła w najczulszy punkt rosyjskiej polityki i ambicji prezydenta W. Putina, dla którego głównym celem było i zostaje odbudowywanie wpływów Moskwy na całym obszarze poradzieckim. Natomiast zaangażowanie Polski, a potem i innych państw UE w rozwiązanie tego problemu zostało odebrane przez Rosję jako nieuzasadnioną ingerencję w obszar wpływów Rosji. Działania Warszawy wsparte zostały przez przedstawicieli UE i innych państw zachodnich oraz sąsiedniej Litwy. W rezultacie nastąpił wzrost niechęci „oficjalnej” Moskwy wobec Polski, narastała też nieufność wobec Zachodu, który był oskarżany o spiskowanie przeciwko jej geopolitycznym interesom, a nawet w wypowiedziach oficjalnych przedstawicieli FR pojawiało się zarzuty o „polonizacji polityki zagranicznej UE”.

Począwszy od 2008 roku zmienia się sytuacja geopolityczna otoczenia Polski⁷:

- kryzys gospodarczy i polityczny Unii Europejskiej, co oznacza niepewną przyszłość;
- względne wycofywanie się wojskowe i polityczne Stanów Zjednoczonych z Europy i kryzys gospodarczy i fiskalny ograniczające możliwości Pentagonu oraz osłabiające korzystną dla bezpieczeństwa Polski dominację amerykańską w kształtowaniu porządku światowego;

⁶ С.П. Глинкина, Н.В.Куликова, И.И. Орлик, *Россия и страны Центральной и Юго-Восточной Европы: взаимоотношения в начале XXI века*, ИМЭПИ РАН, Москва 2003; *Россия и Центрально-Восточная Европа: трансформации в конце XX--начале XXI века: в двух томах*, Том 2, под ред. С.П. Глинкина, И. И. Орлик, Наука, Москва 2005.

⁷ T. Dołęgowski, *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku: wyzwania dla Polski*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003; *Polska wobec sąsiadów: współczesne stosunki polityczne*, red. W. Modzelewski, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2009.

- przynajmniej przejściowy wzrost siły i znaczenia Federacji Rosyjskiej oraz polityka odbudowywania rosyjskich stref wpływów; rosyjskie postępy w pogłębianiu integracji z armią Białorusi;

- nowa dynamika w światowym układzie geopolitycznym. Obiektywnie istotne dla Stanów Zjednoczonych wyzwanie na Zachodnim Pacyfiku może prowadzić do przewartościowania relacji z innymi partnerami. Nie można wykluczyć nowego *modus vivendi* z Rosją w zakresie współpracy energetycznej w regionie Arktyki oraz współpracy w powstrzymywaniu rosnącej potęgi Chin. Tego typu trendy powinny być analizowane w kontekście konsekwencji dla spistości dotychczasowego sojuszu euroatlantyckiego i wspierania przez USA państw Europy Środkowo-Wschodniej;

- słabnięcie zdolności i spadek spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego, który był do tej pory postrzegany jako najważniejszy gwarant bezpieczeństwa Polski. W 2010 roku na szczycie w Lizbonie przyjęto Nową Koncepcję Strategiczną Sojuszu, która rozszerzyła zakres zadań, oraz ku satysfakcji Polski, przywróciła częściowo akcenty związane z kolektywną obroną terytorium państw członkowskich⁸.

W związku z tym Polska powinna wykorzystać wszystkie możliwości dla tego, żeby UE nie tylko wspierała naród Ukrainy w ich dążeniu do wartości europejskich, ale również przygotowała plan pomocy Ukrainie na najbliższy okres. Wzmocnienie roli Polski w polityce UE wobec wschodnich sąsiadów umożliwi Warszawie prowadzenie z Moskwą bardziej równoprawnej polityki. Można stworzyć wspólną komisję, która zacznie badać sprawę wprowadzenia reżimu bezwizowego dla Ukrainy. Unia Europejska to znacznie większy rynek niż w Unia Celna, bowiem UE to 500 mln obywateli. Korzystniejszy byłby zatem dla Ukrainy dostęp do rynku UE niż do prorosyjskiej Unii Celnej. Unia Europejska mogłaby wesprzeć ukraiński sektor pozarządowy i organizacje młodzieżowe. Dobrym przykładem jest oświadczenie polskich władz, które zobowiązały się przyjąć na polskie uczelnie studentów ukraińskich, którzy w związku z wydarzeniami na Majdanie mogli być wydaleny ze swoich uniwersytetów.

⁸ *Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance*, eds. G. P. Herd, J. Kriendler, Routledge, London – New York 2013.

Analizując perspektywy Polski w stosunkach UE-Rosja⁹, trzeba podkreślić, że tylko Polska rozumie potrzeby i aspiracje Ukrainy, jako najbliższy sąsiad i jako państwo, sąsiadujące z Rosją. Po spotkaniu W. Putina z W. Janukowiczem 17 grudnia 2013 r. Gazprom obniżył cenę gazu sprzedawanego Ukrainie, jednocześnie Rosja zadeklarowała, że zakupi ukraińskie obligacje rządowe za około 15 mld dolarów. To wszystko może doprowadzić do zaostrzenia się sytuacji na linii UE-Rosja, ponieważ Rosja jest słaba bez Ukrainy i będzie robić wszystko, by nie wypuścić ją spod swego wpływu. Rosja wie również, że przy obecnych władzach na Ukrainie droga Kijowa do Unii Europejskiej jest zamknięta. Moskwa zdaje sobie sprawę, że jej pozycja jest silna, bo Ukraina nie ma do kogo zwrócić się o pomoc finansową i wsparcie polityczne. To wszystko Rosjanie doskonale rozumieją i będą wykorzystywać tę sytuację.

Co dotyczy relacji Polska-Rosja, to oczywiście, że Moskwa będzie zachowywać się agresywnie i „z obrażoną miną”, chociaż Rosjanom potrzebne jest unijne wsparcie dla dalszego rozwoju.

Pierwszym dowodem na to, że Rosja nie wybaczy Polsce pomocy Ukrainie w jej europejskich aspiracjach, jest rozmieszczenie na terenie Kaliningradu w pobliżu granicy z Polską oraz wzdłuż granicy z krajami bałtyckimi rakiet Iskander-M, przystosowanych do przenoszenia głowic atomowych. Ministerstwo Obrony Federacji Rosyjskiej 16 grudnia 2013 roku oficjalnie potwierdziło, że rakiety krótkiego zasięgu Iskander są rozmieszczone u zachodnich granic Rosji. Według resortu obrony FR nie narusza to żadnych umów lub uzgodnień międzynarodowych.

W Moskwie politykę Polski wobec Ukrainy uznają za ukierunkowaną izolację bądź powstrzymywanie Rosji. Tymczasem dla UE pogranicze między obszarami unijnymi a Rosją do czasów współczesnych pozostaje źródłem potencjalnych kryzysów i politycznej konfrontacji. Zarówno Rosja, jak i UE zainteresowane są stabilnością ich bliskiej zagranicy.

W perspektywie bardzo ważną rolę może odgrywać również „wymiar północny”, który obejmuje szeroki obszar geograficzny od europejskiego regionu Arktyki i Subarktyki do południowych wybrzeży Morza Bałtyckiego, w tym kraje w bezpośrednim sąsiedztwie z morzem oraz tereny od północno-zachodniej Rosji na wschodzie po Islandię i Grenlandię na

⁹ *Россия и Центрально-Восточная Европа: трансформации в конце XX--начале XXI века: в двух томах*, Том 2, под ред. С.П. Глинкина, И. И. Орлик, Наука, Москва 2005.

zachodzie¹⁰. Priorytetowym i jednocześnie największym obszarem współpracy w ramach „wymiaru północnego” jest region północno-zachodniej Rosji. Morze Bałtyckie, Obwód Kaliningradzki i jego potencjał rozwojowy, jaki wynika ze szczególnego położenia geograficznego, a także rozległe tereny Arktyki i Subarktyki wraz z regionem Morza Barentsa stanowią obszary priorytetowe dla polityki „wymiaru północnego”, która ma zapobiegać powstawaniu linii podziału w północnej części Europy. Partnerami współpracy w ramach „wymiaru północnego” są Unia Europejska, Norwegia i Federacja Rosyjska. Uczestniczą w niej także organizacje regionalne.

Morze Bałtyckie jest ważnym strategicznie obszarem w Europie, gdzie krzyżują się interesy państw regionu oraz morskie szlaki transportowe. W ostatnim czasie obserwujemy wzmożoną współpracę dotyczącą podmorskiego przesyłu oraz morskiego przewozu przez obszar Bałtyku kluczowych surowców strategicznych. Analiza znaczenia strategicznego i militarnego obszaru Bałtyku dla Polski wskazuje na jego istotną korelację z zagadnieniem istnienia niepodległych państw bałtyckich oraz suwerennej Białorusi i Ukrainy. W takim przypadku dodatkowej wagi nabiera kwestia funkcjonowania skutecznej regionalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa ze Szwecją i Finlandią.

Żeby Rosja nie zepchnęła Polski na margines w stosunkach międzynarodowych, Warszawa powinna aktywnie uczestniczyć we wszystkich komisjach PE dotyczącego działania UE na arenie międzynarodowej, a najpierw – w stosunku do najbliższych sąsiadów Polski-Ukrainy i Białorusi.

W świetle faktów nie wydaje się obecnie, aby rola Polski w stosunkach UE - Rosja zmieniła się kardynalnie, dopóki na Kremlu nie dokona się zmiana władzy, i to zmiana istotna. A Polska, niestety, jest wciąż zbyt mało wpływowym graczem na arenie międzynarodowej, aby prowadzić samodzielną, a zarazem w pełni skuteczną politykę zagraniczną na Wschodzie. Jedynym rozwiązaniem jest zatem współpraca w ramach struktur unijnych, jednak i tam Polska, pomimo wielu starań wciąż nie jest w stanie ostatecznie przekonać partnerów do swojej wizji „wymiaru wschodniego”, który oddziałuje nie tylko na Federację Rosyjską, ale także na Białoruś i Ukrainę.

¹⁰ Ю.С. Дерябин, „Северное измерение” политики Европейского Союза и интересы России. Доклады Института Европы, Издательский дом „Экслибрис-Пресс”, Москва 2000.

Wybrana literatura:

- Bieleń S., Khudolei K.K., *Stosunki Rosji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Chopra V.D., *Significance of Indo-Russian Relations in 21st Century*, Gyan Publishing House, Delhi 2008.
- Dołęgowski T., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku: wyzwania dla Polski*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Miłek M., Wilk-Jakubowski G., Brzoza R., *Polityczne, gospodarcze i kulturowe aspekty relacji Polski z krajami byłego ZSRR*, Wyd. Grzegorz Wilk-Jakubowski, Kielce 2011.
- *National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making?*, eds. M. David, J. Gower, H. Haukkala, Routledge, London – New York 2013.
- *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej: teraźniejszość i wyzwania przyszłości*, pod red. A. Żukowskiego, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.
- *Polska wobec sąsiadów: współczesne stosunki polityczne*, red. W. Modzelewski, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2009.
- *Russia: re-emerging great power*, ed. R.E. Kanet, Palgrave Macmillan, Basingstoke - New York 2007.
- *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, eds. J. Gower, G. Timmins, Anthem Press, London – New York 2009.
- *Russia and European Security*, eds. R. E. Kanet, M. R. Freire, The Netherlands: Republic of Letters Publishing, Dordrecht 2012.
- *Russia and the West: The 21st Century Security Environment*, eds. A.G. Arbatov, K. Kaiser, R. Legvold, East-West Institute, M.E. Sharpe, Armonk 1999.
- Stolarczyk M., *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku: wybrane aspekty*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008.

- *Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance*, eds. G. P. Herd, J. Kriendler, Routledge, London – New York 2013.
- *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy środkowo-wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, red. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Wydawnictwo Temida 2, Warszawa 2009.
- *Актуальные проблемы международных отношений в начале 21 века*, Том 7. Дипломатическая академия МИД России, Москва 2004.
- Бордачев Т. В., *Новый стратегический союз: Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности „большой сделки”*, Европа, Москва 2009.
- Глинкина С.П., Куликова Н. В., Орлик И.И., *Россия и страны Центральной и Юго-Восточной Европы: взаимоотношения в начале XXI века*, ИМЭПИ РАН, Москва 2003.
- Дерябин Ю.С., *„Северное измерение” политики Европейского Союза и интересы России*. Доклады Института Европы, Издательский дом „Экслибрис-Пресс”, Москва 2000.
- Пантин В. И., *Мировые циклы и перспективы России в первой половине XXI века: основные вызовы и возможные ответы*, Феникс, Москва 2009.
- *Перспективы европейской интеграции в 21 веке*, Санкт-Петербургский государственный университет. Факультет международных отношений 2002.
- *Россия и современный мир*, ИНИОН РАН, Москва 2008.
- *Россия и Центрально-Восточная Европа: трансформации в конце XX-начале XXI века: в двух томах*, Том 2, под ред. С.П. Глинкина, И. И. Орлик, Наука, Москва 2005.