



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

www.batory.org.pl



Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja

Mark Leonard Nicu Popescu

Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja

Europejska Rada Spraw Zagranicznych
Fundacja im. Stefana Batorego
Londyn–Warszawa 2008

Poniższy raport, tak samo jak wszystkie inne publikacje Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), nie prezentuje kolektywnych poglądów ECFR, lecz jedynie opinie jego autorów.



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO



Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja

Mark Leonard
Nicu Popescu



Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

5 Cambridge House 100
Cambridge Grove London
W6 0LE United Kingdom
tel. |44 20| 7031 1620
fax. |44 20| 7031 0201
press@ecfr.eu
www.ecfr.eu

Tłumaczenie

Krzysztof Iszkowski

Redakcja i korekta

Joanna Liczner

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego

Marta Kusztra

Projekt graficzny

Teresa Oleszczuk

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego

Skład elektroniczny

TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-894068-9-7

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Londyn–Warszawa 2008

Spis treści

Przedmowa	7
Streszczenie	9
Wstęp: Asymetryczna współzależność	17
1. Przekształcanie słabości w siłę:	
Stosunek Rosji do Unii Europejskiej	21
2. Roztrwaniana siła – o stosunku UE do Rosji	39
3. W stronę symetrycznej współzależności	67
Podziękowania	83

Przedmowa

Powstaniu instytucji, której pierwszą publikację oddajemy do rąk czytelnika¹, towarzyszyła deklaracja wzywająca Unię Europejską do stworzenia polityki zagranicznej, „kierującej się naszymi wspólnymi wartościami, poświęconej realizacji wspólnych europejskich interesów i opierającej się na europejskiej sile”.

Szyk powyższego zdania odzwierciedla fakt, że UE czuje się najbardziej komfortowo wtedy, gdy dyskutuje o wspólnych wartościach, czasami podejmuje wysiłek zdefiniowania wspólnych interesów, ale jest zbyt wstydliva, by mówić o swojej sile. To dlatego w pierwszej kolejności postanowiliśmy zająć się oceną siły, którą Unia dysponuje w stosunkach ze swoim najważniejszym sąsiadem – Rosją. Na temat stosunków między UE a Rosją powstało wiele analiz wskazujących metody, jakich Unia powinna użyć, by osiągnąć swoje cele. Odnosimy jednak wrażenie, że głównym problemem stojącym przed Unią jest brak jedności. Stworzenie nowego paradygmatu, który pozwoliłby na uporządkowanie relacji ze wzmacniającym się i skonsolidowanym państwem rosyjskim, jest pilną potrzebą. Ten pierwszy raport prezentuje wstępne idee i analizy, które, mamy nadzieję, przyczynią się do ożywienia debaty w stolicach państw członkowskich. Jego uzupełnieniem będą bardziej dokładne opracowania dotyczące konkretnych działań.

¹ Europejska Rada Spraw Zagranicznych (European Council on Foreign Relations, ECRF), założona w październiku 2007 roku.

Realizując projekt, którego wyniki prezentujemy, podjęliśmy próbę wdrożenia praktyk, jakie mają mieć zastosowanie także w innych obszarach przyszłej aktywności Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR). Po pierwsze, próbowaliśmy spojrzeć na parę wymiarów europejskiej siły. Badaliśmy, w jaki sposób Moskwa postrzega UE i używa swojej siły, by na nią wpłynąć; jak każde państwo członkowskie odnosi się do Rosji; jakiego rodzaju więzi łączą Moskwę z instytucjami Unii. Poniższy raport jest oparty na danych zebranych przez zespół analityków ze wszystkich 27 państw członkowskich. Każdy przeprowadził badanie gospodarczych, politycznych i wojskowych stosunków swojego kraju z Rosją.

Po drugie, próbowaliśmy unikać eufemizmów i praktyk dyplomatycznych, które służą skrywaniu napięć wewnątrz UE oraz między Unią a krajami trzecimi. Chcąc promować wspólne europejskie podejście, pokazaliśmy obszary, w których polityka poszczególnych państw członkowskich podważała wspólne europejskie cele. Naszym zamiarem nie było stygmatyzowanie konkretnych krajów. Przyszłe raporty o problemach europejskiej polityki zagranicznej skoncentrują się na polityce innych państw członkowskich.

Po trzecie, dołożyliśmy starań, by spojrzeć na sprawę oczami ludzi projektujących politykę. Osoba zajmująca wysoką pozycję w strukturach UE narzekała w rozmowie z jednym z autorów poniższego raportu na skłonność zewnętrznych obserwatorów do upraszczania skomplikowanych problemów i sugerowania, że jedyną przeszkodą na drodze do skutecznej unijnej polityki zagranicznej jest głupota urzędników. Uwagę tę wzięliśmy sobie do serca i dlatego nie proponujemy łatwych i gotowych rozwiązań. Jesteśmy wdzięczni wielu urzędnikom, którzy pomagali nam na każdym etapie badania, w szczególności tym – reprezentującym unijne instytucje oraz większość państw członkowskich – którzy wzięli udział w dyskusji nad cząstkowymi wynikami.

Streszczenie

Od czasu Donalda Rumsfelda i wojny irackiej nie było problemu politycznego, który podzieliłby rządy państw członkowskich równie silnie jak Rosja. W latach 90. członkowie UE nie mieli większych problemów z przyjęciem wspólnego stanowiska wobec Moskwy. Łączyła ich strategia demokratyzacji oraz westernizacji słabej i zadłużonej Rosji. Jednak ta strategia legła w gruzach. Szybujące w górę ceny ropy naftowej i gazu spowodowały, że Rosja stała się znacznie silniejsza, mniej chętna do współpracy i przede wszystkim mniej zainteresowana przyłączeniem się do Zachodu.

W epoce Putina Unii Europejskiej nie udało się zmienić Rosji, za to Rosja zyskała znaczny wpływ na Unię. W kwestiach energetycznych Kreml wybiera sobie jedno państwo członkowskie i zawiera z nim długoterminowe kontrakty, które podkopują podstawowe zasady wspólnej europejskiej strategii. W kwestii Kosowa Moskwa blokuje postęp na forum w ONZ. Działania Rosji skutecznie odizolowały Unię Europejską od Kaukazu i Azji Środkowej, gdzie zamierzała promować reformy polityczne, rozwiązywać konflikty i szukać partnerów energetycznych. Moskwa zrobiła także dużo, by osłabić dążenia Ukrainy i Mołdawii do włączenia się w system europejski.

Wyzwania, jakie Rosja stawia dziś przed Unią Europejską, są znacznie poważniejsze niż tylko groźby odcięcia dostaw energii czy blokowania decyzji w ONZ. Rosja sytuuje się jako ideologiczna alternatywa dla UE, z innym stosunkiem do suwerenności, siły i porządku światowego.

O ile fundamentem projektu europejskiego są rządy prawa, o tyle Moskwa wierzy, że prawo stanowi tylko wyraz siły. Kiedy więc zmienia się równowaga sił, prawo też należy zmienić, tak by odzwierciedlało nową sytuację. Rosja próbuje rewidować postanowienia umów z zachodnimi koncernami naftowymi, umowy wojskowe (na przykład traktat o siłach konwencjonalnych w Europie), a nawet zasady protokołu dyplomatycznego zawarte w Konwencji Wiedeńskiej. W stosunkach z UE Moskwa stara się ustanowić „asymetryczną współzależność”. Podczas gdy europejscy przywódcy wierzą, że współzależność służy budowie trwałego pokoju i stabilizacji, liderzy rosyjscy robią wszystko, by stworzyć sytuację, w której Unia potrzebuje Rosji bardziej niż Rosja Unii, szczególnie w sektorze energetycznym.

Rozbicie europejskiej siły

Aby podnieść poziom europejskiej debaty o stosunkach z Rosją, przedstawiciele ECFR pokusili się o przeprowadzenie rachunku sił zaangażowanych w te stosunki, przy czym wzięto pod uwagę zasoby, którymi dysponują obie strony, oraz zdolność ich wykorzystania do osiągnięcia celów politycznych. Mimo że Unia Europejska jest znacznie potężniejsza od Rosji, jeśli chodzi o liczbę ludności (trzyipółkrotna przewaga), wydatki zbrojeniowe (siedmiokrotnie wyższe) i wielkość gospodarki (piętnastokrotnie większa), Europejczycy nie potrafią wykorzystać swojego najsilniejszego środka nacisku – jedności. Wbrew obiegowym opiniom, różnice wśród członków Unii są znacznie poważniejsze, niż wynikałoby to z prostego podziału na stare i nowe państwa członkowskie. Zarówno wśród nowych, jak i starych państw członkowskich można wyróżnić pięć różnych postaw wobec Rosji. **Konie trojańskie** (Cypr i Grecja) często bronią na forum UE rosyjskich interesów i nie wahają się wetować wypracowanych przez Unię stanowisk. **Partnerzy strategiczni** (Francja, Hiszpania, Niemcy i Włochy) utrzymują z Rosją „specjalne stosunki”, które czasami podważają unijną politykę. **Przyjaźni pragmatycy** (Austria, Belgia, Bułgaria, Finlandia,

Luksemburg, Malta, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Węgry) utrzymują bliskie stosunki z Rosją i są skłonni stawiać własne interesy gospodarcze ponad celami politycznymi UE. **Chłodni pragmatycy** (Czechy, Dania, Estonia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja i Wielka Brytania) również skupiają się na interesach gospodarczych, ale w mniejszym stopniu obawiają się krytykować Rosję (na przykład za łamanie praw człowieka). **Wojownicy nowej zimnej wojny** (Litwa i Polska) utrzymują wrogie stosunki z Moskwą i są gotowi użyć prawa weta, by zablokować unijne negocjacje z Rosją.

Ujmując sprawę szerzej: w Unii dominują dwie postawy wobec Rosji, a każda z pięciu wyżej wymienionych grup dąży do jednego z głównych paradygmatów politycznych. Po jednej stronie sytuują się kraje uważające Rosję za potencjalnego partnera, który może zostać wprowadzony na unijną orbitę w ramach procesu „pełzającej integracji”. Są one za tym, by włączyć Rosję do jak największej liczby instytucji i ułatwiać rosyjskie inwestycje w europejskim sektorze energetycznym, nawet jeśli Moskwa czasami łamie zasady.

Z drugiej strony występują te państwa członkowskie, które widzą w Rosji wroga i tak też ją traktują. Według nich rosyjski ekspansjonizm i lekceważenie demokracji muszą zostać ukrócone poprzez politykę „łagodnego powstrzymywania”, której elementami są m.in.: wykluczenie Rosji z grupy G-8, dalsze poszerzenie NATO (na przykład o Gruzję), poparcie dla antyrosyjskich rządów w regionie, budowanie tarcz antyrakietowych, tworzenie „energetycznego NATO” oraz wyłączenie rosyjskich inwestycji z europejskiego sektora energetycznego.

Żadna z tych postaw nie zastąpiła pochodzącego z lat 90. modelu „demokratyzacji Rosji”. Obydwie mają oczywiste wady, które powodują, że trudno jest zaakceptować jedną z nich większości członków UE. Pierwsze podejście dałoby Rosji korzyści ze współpracy z Unią bez konieczności przestrzegania przyjętych zasad. Druga postawa – otwarta wrogość – sprawiłaby zaś, że Unii trudno byłoby liczyć na pomoc Rosji w rozwiązywaniu całej gamy wspólnych problemów w sąsiedztwie Europy i poza nim.

Potrzeba nowego paradygmatu: paradygmat rządów prawa

Mimo iż państwa członkowskie UE różnią się pod względem interesów, historii i położenia geograficznego, istnieje szansa na znalezienie nowego i lepszego podejścia do Rosji. Tym bardziej, że coraz wyraźniej widać, iż utrzymywanie *status quo* jest sprzeczne z interesami **wszystkich** pięciu grup państw. Aby wypracować nowy paradygmat stosunków Unii z Rosją, Europejczycy muszą przemyśleć cele, środki i działania, na których opierają te relacje.

Cel długofalowy to oczywiście liberalna i demokratyczna Rosja. Celem bardziej realistycznym, możliwym do zrealizowania w średnim okresie, mogłoby być zachęcanie Rosji do respektowania rządów prawa, dzięki czemu stałaby się wiarygodnym partnerem. Rządy prawa są jądrem projektu europejskiego, a ich słabość w Rosji stanowi problem dla wszystkich Europejczyków. Biznesmeni obawiają się niedotrzymywania umów, dyplomaci boją się naruszeń traktatów międzynarodowych, obrońcy praw człowieka – działań autorytarnych, a osoby zajmujące się obronnością chcą uniknąć napięć natury wojskowej. Postawa akcentująca rządy prawa odbiłaby się również pozytywnym echem w rosyjskim społeczeństwie, gdzie nawet ci obywatele, którzy cynicznie traktują język demokracji, obawiają się korupcji i nadużywania władzy przez państwo.

Jeśli europejscy przywódcy zjednoczą się wokół takiej wspólnej strategii, to będą mieć do dyspozycji wiele środków nacisku, by ją wspierać. Poniższa analiza ma zachęcić decydentów do przemyślenia postawy wobec Rosji. W szczególności zwracamy uwagę na pięć aspektów.

1. Warunkowe angażowanie Rosji

Zwolennicy strategii łagodnego powstrzymywania oraz ci, którzy wołają o pełzającą integrację, spierają się, czy Rosja powinna zostać wykluczona z G-8 oraz czy należy blokować nowe Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA). Stosując strategię rządów prawa, Unia Europejska nie wykluczyłaby Rosji z tych form współpracy, ale uzależniłaby natężenie tej współpracy od tego, czy Moskwa przestrzega ducha i litery wspólnych norm oraz porozumień. Jeśli na przykład Rosja ociągałaby się z wypełnianiem

zobowiązań i polityk G-8, to można by organizować spotkania dotyczące tych spraw na niższym poziomie, ale już w formule G-7 – bez Rosji. Poza tym Unia Europejska nie powinna mieć oporów, by wykorzystywać szczyty UE–Rosja i negocjacje w sprawie nowego porozumienia o partnerstwie i współpracy, aby akcentować trudne sprawy we wzajemnych stosunkach, m.in. problemy Kosowa czy konfliktów w Gruzji oraz Mołdawii.

2. Moralny bilateralizm

Zwolennicy pełzającej integracji uważają, że stosunki dwustronne są najlepszym sposobem wyjścia naprzeciw Rosji w chwilach kryzysów. Ich oponenti postrzegają z kolei tego typu kontakty jako rodzaj zdrady (na przykład polscy politycy nazwali porozumienie o budowie Gazociągu Północnego nowym paktem Ribbentrop-Mołotow). Trzymając się paradygmatu rządów prawa, Unia powinna kierować się zasadą „moralnego bilateralizmu”. Chodzi o to, by kontakty dwustronne między Rosją a poszczególnymi członkami UE wzmacniały wspólne cele Unii, zamiast je podkopywać. Poza tym większość krajów członkowskich z zadowoleniem przyjąłaby stworzenie „systemu wczesnego ostrzegania”, który pozwalałby przedyskutować zbliżający się kryzys w stosunkach z Rosją albo porozumienie dwustronne najpierw na forum Unii.

3. Integracja krajów sąsiednich

Ci, którzy popierają pełzającą integrację, pragną uniknąć konkurowania z Rosją o wpływy w sąsiedztwie Unii. Z kolei zwolennicy łagodnego powstrzymywania domagają się, by Unia zwiększyła swoje zaangażowanie w Gruzji, Mołdawii, na Ukrainie czy Białorusi, właśnie po to, by ograniczyć wpływy Rosji. Gdyby zastosować strategię, którą tu proponujemy, Unia skupiłaby się na zachęcaniu wymienionych krajów do przyjmowania unijnych norm i regulacji, a w ten sposób włączyłaby je w europejski projekt. Unia może również inwestować w budowę połączeń sieci elektrycznej z sąsiadującymi z nią krajami, umożliwić im dostęp do gazociągu Nabucco, rozszerzyć europejską Wspólnotę Energetyczną oraz dążyć do pełnego wdrożenia *acquis communautaire* w sferze dotyczącej energetyki

w Turcji, Mołdawii i na Ukrainie. Mogłoby to doprowadzić do podziału przedsiębiorstw obracających energią w tych krajach oraz do większej przejrzystości w sektorze energetycznym, a co za tym idzie – pomogłoby zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Europy i odebrać Rosji okazje do używania energii jako instrumentu polityki zagranicznej. Dodatkowo UE powinna zastanowić się, czy nie przyznać komisarzowi ds. handlu możliwości szybkiego otwierania wspólnego rynku na produkty obciążane przez Rosję politycznie motywowanym embargiem.

4. Przestrzeganie prawa

Podejście stawiające na pełzającą integrację skupia się na podpisywaniu z Rosją porozumień, promowaniu inwestycji oraz na dialogu, w nadziei, że te działania wpłyną na sposób uprawiania biznesu i dyplomacji przez rosyjskie elity. Zwolennicy postawy łagodnego powstrzymywania woleliby z kolei ograniczyć zarówno kontakty z Rosją, jak i rosyjskie wpływy w samej Unii. Podejście nazwane przez nas rządami prawa zakłada otwartość na zawieranie nowych porozumień z Rosją, ale kładzie znacznie większy nacisk na ich wykonywanie. Na przykład Komisja Europejska powinna zyskać polityczne wsparcie w stosowaniu wobec rosyjskich przedsiębiorstw zasad unijnej polityki ochrony konkurencji i badać podejrzane transakcje między rosyjskimi a unijnymi firmami. Innymi słowy, Unia powinna domagać się przestrzegania tych porozumień, które do tej pory nie były wykonane – m.in. porozumienia o partnerstwie i współpracy, tzw. czterech wspólnych przestrzeni oraz Europejskiej Karty Energetycznej. Przyzywanie oka na ociąganie się Kremla w stosowaniu tych porozumień osłabi zasadę ścisłego trzymania się reguł w stosunkach z Rosją.

5. Przywrócenie równowagi

Unia Europejska nie powinna ograniczać do minimum swoich kontaktów z Rosją, jak sugerują zwolennicy łagodnego powstrzymywania, ale nie może też pozwalać na to, by Rosja czerpała z tych stosunków nieproporcjonalnie wielkie korzyści. W celu przywrócenia równowagi UE powinna przyjąć wewnętrzny kodeks postępowania dotyczący umów w sektorze

energetycznym oraz wytyczne odnoszące się do umów długookresowych i fuzji. Aby uniknąć dalszej monopolizacji oraz rozczłonkowania unijnego rynku energii, Komisja Europejska powinna zyskać prawo do akceptacji ważnych i długoterminowych transakcji w sektorze energetycznym oraz porozumień dotyczących rurociągów, zawieranych między firmami unijnymi a przedsiębiorstwami spoza Unii. Realnymi celami wszystkich działań muszą stać się wzrost konkurencji, rządy prawa oraz elastyczny rynek gazu.

Jednak największym wyzwaniem stojącym przed Unią Europejską nie jest bynajmniej obmyślanie nowych polityk, lecz wzmocnienie najważniejszego narzędzia w stosunkach z Rosją, jakim Unia dysponuje już dzisiaj, czyli jednoci. Przed UE stoi podstawowy wybór – albo każde z państw członkowskich będzie nadal zajmować się stosunkami dwustronnymi, a w ostatecznym rozrachunku wszyscy przegrają, albo też kraje Unii zjednoczą się (co może od niektórych z nich wymagać bolesnych ustępstw) i będą w stanie realnie wpływać na stosunki z Rosją. Aby osiągnąć pożądany poziom konsensusu, w Unii mogłyby powstać grupy pionierskie, w ramach których kraje członkowskie wypracowywałyby wspólne stanowiska w najbardziej palących kwestiach, takich jak sprawy Ukrainy lub Azji Środkowej czy zagraniczna polityka energetyczna. Chodzi o to, by z pomocą instytucji unijnych znaleźć jak najszerzy konsensus dotyczący polityk, które wzmocniłyby rządy prawa. Oczywiście realizacja tego celu i przekonanie większości krajów będą wymagać sporego wysiłku. Jeśli jednak Unia Europejska chce, by Rosja stała się przestrzegającym prawa, godnym zaufania i – w dalszej perspektywie czasowej – demokratycznym sąsiadem na kontynencie, na którym zniknęły nawet ostatnie cienie żelaznej kurtyny, to musi budować partnerstwo z nią na tych zasadach, dzięki którym integracja europejska odniosła sukces, czyli na współzależności opartej na stabilnych normach, przejrzystości, symetrii stosunków i na szukaniu konsensusu. Jednak te zasady same się nie obronią. Unia musi wykazać dużo więcej determinacji, co oznacza nie tylko konieczność przyjęcia zasad angażowania Rosji, lecz także dbałość o przestrzeganie tych zasad na późniejszym etapie.

Wstęp: Asymetryczna współzależność

Po roku 1991 europejskie rządy przywykły do rosyjskiego przytakiwania. To prawda, że Moskwa czasami próbowała walczyć z unijnymi politykami – na przykład w kwestiach interwencji w Kosowie, poszerzenia NATO i UE, wiz dla mieszkańców obwodu kaliningradzkiego czy protokołu z Kioto o zmianie klimatu. Kreml zwykł jednak więcej mówić, niż działać. Rosyjski rząd, obciążony potężnym długiem, borykający się z chwiejnością finansową i z wojną w Czeczenii, za każdym razem poddawał się z powodu zależności od pomocy Zachodu. Dziś jednak to Moskwa nadaje ton swoim stosunkom z UE. Dzięki rosnącym cenom ropy naftowej i gazu ziemnego bogata w surowce energetyczne Rosja stała się znacznie potężniejsza, mniej skłonna do współpracy i bardziej bezkompromisowa. Petrodolary napompowały rosyjski budżet i znacznie zmniejszyły zależność państwa od zagranicznych funduszy. Rezerwy finansowe Moskwy zajmują trzecie miejsce pod względem wielkości na świecie. Kraj dysponuje gigantyczną nadwyżką handlową i spłaca ostatnie długi z początku lat 90. Jeśli w latach 90. mówiło się o uzależnieniu Rosji od zachodnich kredytów, to dziś mówi się o uzależnieniu Zachodu od rosyjskiego gazu. Poza tym Moskwie udało się odzyskać kontrolę nad całym terytorium Federacji. Czeczenia – przynajmniej na razie – została spacyfikowana, a prezydent Władimir Putin cieszy się poparciem ponad 80 procent Rosjan. Wpływ Rosji na światową politykę również znacznie się zwiększył. Udało się jej odzyskać strategiczny

przyczółek w Azji Środkowej. Putin poświęcił wiele energii i politycznych zdolności budowaniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy, która ma być przeciwwagą dla wpływów Zachodu w regionie. Od początku dekady budżet wojskowy Rosji zwiększył się aż sześciokrotnie, a sieć wywiadowcza spenetrowała każdy zakątek Europy.

Rosnąca pewność siebie Moskwy zmieniła naturę stosunków UE–Rosja. To Kreml decyduje, o czym chce rozmawiać z Unią, realizuje swoje cele nawet w obliczu unijnego sprzeciwu i coraz częściej ustala reguły gry. W kwestiach energetycznych Rosja wybiera sobie jedno państwo członkowskie UE i zawiera z nim długoterminowe kontrakty, które podkopują podstawowe zasady wspólnej europejskiej strategii. W sprawie Kosowa Moskwa blokuje postępy w ONZ. Na Kaukazie i w Azji Środkowej działania Kremla skutecznie wyeliminowały Unię z rejonu, gdzie zamierzała promować reformy polityczne, rozwiązywać konflikty i szukać partnerów energetycznych. Rosja zrobiła także wiele, by osłabić europejskie aspiracje na Ukrainie i w Mołdawii.

Jednak wyzwania, jakie stawia przed UE Rosja, są dziś znacznie poważniejsze niż tylko zależność energetyczna czy blokowanie decyzji w ONZ. Rosja prezentuje się jako ideologiczna alternatywa dla UE, z innym stosunkiem do suwerenności, siły i porządku światowego. Jeśli Unia Europejska broni porządku opartego na kompromisie, współzależności i rządach prawa, to motorem rosyjskiej polityki zagranicznej są pogoń za władzą, obrona niezależności i zwiększanie wpływów. Głównym zadaniem Unii Europejskiej jest sprawienie, by jej sąsiedzi byli nastawieni pokojowo i sprawnie zarządzani. Rosja pragnie rozszerzyć swoją strefę wpływów, a także zyskać wpływ na gospodarkę i zasoby energetyczne swoich sąsiadów oraz UE. Najbardziej zaskakujący jest fakt, że Moskwa zyskała przewagę w stosunkach z Brukselą, mimo iż prawie wszystkie wyznaczniki mocarstwowości wskazywałyby na przewagę Unii Europejskiej, w niektórych przypadkach większą niż w latach 90. Potencjał gospodarczy wszystkich członków UE jest prawie 15 razy większy niż rosyjski. Nawet jeśli weźmie się pod uwagę dochody z ropy naftowej, to i tak rosyjski PKB

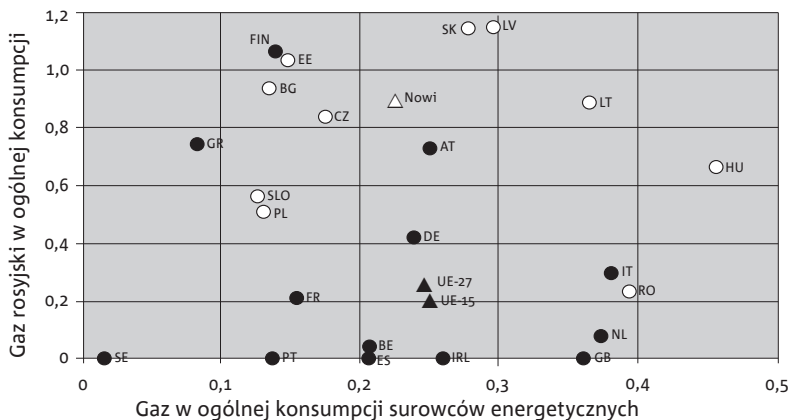
równa się zaledwie łącznemu PKB Belgii i Holandii². Liczba ludności UE jest 3,5 razy większa. Wydatki na obronność krajów UE są siedmiokrotnie wyższe niż rosyjskie³. Kraje Unii Europejskiej zajmują pięć miejsc w Radzie Bezpieczeństwa NZ (z tego dwa stałe), Rosja dysponuje tylko jednym. Z handlem rzecz ma się podobnie. Unia Europejska jest odbiorcą 56 procent rosyjskiego eksportu i dostarcza 44 procent rosyjskiego importu. Z kolei Rosja odbiera tylko 6 procent unijnego eksportu i dostarcza zaledwie 10 procent importu. Nawet w kwestii energii zależność jest dość jednostronna. W latach 2000–2005 wielkość udziału Rosji w unijnym imporcie gazu spadła z 50 do 40 procent⁴. Gaz sprowadzany z Rosji zaspokajał tylko jedną czwartą unijnego zapotrzebowania, podczas gdy Unia Europejska była odbiorcą 70 procent rosyjskiego eksportu. To prawda, że Rosja dostarcza dużą część wykorzystywanych w krajach UE surowców energetycznych, ale z drugiej strony, dopóki nie powstaną rurociągi łączące Rosję z Chinami, Moskwa nie ma innego niż unijny rynek zbytu. Jeśli wziąć pod uwagę wyznaczniki tzw. miękkiej mocarstwowości, to okaże się, że przewaga Unii Europejskiej jest jeszcze większa. Według sondażu przeprowadzonego dla BBC World Service w 33 krajach, w żadnym opinia o Unii Europejskiej nie jest bardzo negatywna; w 23 większość obywateli postrzega UE pozytywnie. Z kolei Rosja jest odbierana negatywnie w 16 krajach, a tylko w dwóch większość respondentów miała o niej pozytywne zdanie⁵.

² Dane Banku Światowego, www.worldbank.org.

³ W roku 2005 rosyjskie wydatki wojskowe wyniosły 34 miliardy dolarów.

⁴ Pierre Noel, „The EU–Russia Natural Gas Relationship: Challenges and Policy Responses”, zeznania na posiedzeniu poświęconym bezpieczeństwu energetycznemu w regionie OBWE, Commission on Security and Cooperation in Europe, Waszyngton, 25.07.2007.

⁵ BBC World Service Poll, 03.02.2006, wyniki dostępne na: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/home_page/168.php?nid=&id=&pnt=168&lb=hmpg1.

Zależność od Rosji a zależność od gazu⁶

Zatem mimo że to Unia Europejska ma więcej atutów w ręku, jej osiągnięcia są zdecydowanie mniejsze niż rosyjskie. Jeśli za miernik mocarstwowości przyjąć zdolność osiągania celów, a nie zasoby, jakimi się dysponuje, to Rosja jest w tej relacji mocarstwem i często używa swojej potęgi, by osłabić Unię. UE odnosi sukcesy głównie wtedy, gdy uda się jej skupić siłę wszystkich 27 członków oraz przedstawić skomplikowany i złożony pakiet porozumień. Niestety, Unia pozwoliła sobie tak ułożyć stosunki z Rosją, że redukuje własny potencjał, a podnosi rosyjski. Wzajemne relacje zostały sprowadzone do kilku kwestii, gdzie Rosja dysponuje poważnymi „straszakami”, takimi jak weto w Radzie Bezpieczeństwa NZ czy kontrola dostaw surowców energetycznych. W dodatku stosunki te są utrzymywane raczej poprzez kontakty dwustronne niż wspólne kanały unijne. Rosja jest silnie scentralizowanym państwem mającym naprzeciw siebie grupę krajów, z których każdy zachował autonomię w obszarze polityki zagranicznej. Nic dziwnego, że Moskwie znacznie łatwiej niż Unii jest wyznaczyć sobie cele i skupić się na ich osiągnięciu. Rosji udało się przekształcić swoją słabość w siłę, natomiast potęgą Unii stała się słabość.

⁶ Autorzy pragną podziękować Pierre’owi Noelowi za dostarczenie powyższego rysunku.

1. Przekształcanie słabości w siłę: Stosunek Rosji do Unii Europejskiej

Ze swojego biura nad brzegiem Moskwy Gleb Pawłowski ma doskonały widok na Kreml. Architekt dwóch zwycięstw wyborczych Władimira Putina zainstalował przy swoim biurku lunetę, która cały czas jest zwrócona ku siedzibie jego politycznego patrona. W połowie lat 90. Gleb Pawłowski należał do niewielkiej grupy technologów politycznych, jak nazywa się ich w Moskwie, która rozpoczęła „operację następcę”, czyli próbę znalezienia nowego przywódcy, który miał zastąpić schorowanego i niepopularnego Borysa Jelcyna. W tej grupie znaleźli się także Władystaw Surkow, Modest Kolerow⁷ oraz nieoficjalni doradcy – Siergiej Markow i Wiaczesław Nikonow. Przez ostatnie dziesięć lat pomagali Putinowi zdominować rosyjską scenę polityczną i jednocześnie zmienić politykę wewnętrzną, a ostatnio również międzynarodową.

Ich celem było przywrócenie Kremlowi kontroli nad gospodarką i społeczeństwem Rosji bez utraty – wiążącego się z demokratyczną formułą rządów – szacunku na arenie międzynarodowej. Stworzyli więc „suwerenną demokrację”, która dzięki istnieniu kontrolowanych przez władzę partii politycznych, organizacji pozarządowych i mediów pozwoliła Putinowi imitować pluralizm polityczny; dzięki podejmowaniu walki z wrogami zewnętrznymi – udawać odrodzenie rosyjskiej mocarstwowości; dzięki korzystaniu

⁷ Władystaw Surkow jest zastępcą szefa administracji prezydenckiej; Modest Kolerow od marca 2005 roku do października 2007 roku był szefem wydziału administracji prezydenckiej ds. współpracy z zagranicą.

z rynków i kapitału zagranicznego (mimo izolowania niektórych sektorów rosyjskiej gospodarki oraz wykorzystywania handlu do celów politycznych) – stworzyć pozory, że Rosja akceptuje globalizację. Strategia ta pozwoliła także głosić przywiązanie do doktryny rządów prawa⁸. Te polityczne techniki, które powstały na użytek wewnętrzny, coraz częściej są używane na arenie międzynarodowej i w polityce gospodarczej. Wprowadzane przez Rosję embarga handlowe, a także przerwy w dostawach gazu, ropy czy elektryczności do krajów sąsiednich tłumaczy się względami technicznymi. A kiedy zachodnie firmy energetyczne mają problemy w Rosji, okazuje się, że nie przestrzegają norm ochrony środowiska. Tego typu „wirtualna polityka” łatwo dezorientuje europejskie rządy, które nagle znajdują się w sytuacji Alicji w Krainie Czarów, gdzie manipuluje się regulacjami i normami technicznymi, tak by służyły interesom państwa⁹.

Rosjanie żartują, że gdy baryłka ropy kosztuje 15 dolarów, Rosja jest tylko dodatkiem do światowej gospodarki, lecz na poziomie 70 dolarów staje się energetyczną potęgą¹⁰. Redystrybucja dochodów z eksportu surowców energetycznych i przeniesienie się wzrostu gospodarczego na inne dziedziny gospodarki pozwoliły rządzącym elitom najpierw zbudować, a następnie utrzymywać społeczne poparcie. W rosyjskim systemie suwerennej demokracji liczy się tylko jeden (i to niepełny) czynnik ze słynnej definicji demokracji Abrahama Lincolna: wrażenie, że rząd istnieje dla ludu. Wzrost gospodarczy, bezpieczeństwo i przywileje socjalne znaczą więcej niż instytucje liberalnej demokracji przedstawicielskiej albo mechanizmy, które zapewniają, że rząd nie tylko istnieje dla ludu, lecz także jest przez lud wybierany. Jeśli bierze się pod uwagę taki sposób myślenia, to nie szokuje fakt, że sondaże opinii publicznej stają się ważniejsze niż wybory. Gleb Pawłowski tłumaczy, że

⁸ O wybiórczym stosowaniu prawa i zasadzie odroczonej kary, które pozwalają państwu manipulować prawem w walce z oponentami, pisze Alena V. Ledeneva, *How Russia Really Works*, Cornell University Press, Ithaca 2006, s. 48 i 85.

⁹ Zob. Andrew Wilson, *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, Yale University Press, New Haven 2005.

¹⁰ Georgi Derluguian, *The Fourth Russian Empire?*, „PONARS Policy Memo” 114, grudzień 2006, Center for Strategic and International Studies, s. 5.

popularność Putina wynika stąd, że prezydent ma zdolność bezbłędnego syntetyzowania, wyrażania, a nawet uprzedzania oczekiwań opinii publicznej. Nie byłoby to możliwe bez cotygodniowych sondaży i badania grup fokusowych przez oszołomioną socjologią Kreml.

Putinowska ideologia „podnoszącej się Rosji” podoba się elitom z różnych stron politycznego spektrum – od prorynkowych liberałów do tęskniących za dawnymi czasami komunistów, euroentuzjastów, ale i zwolenników eurazjatyizmu. W czasie pierwszej kadencji Putin zyskał popularność dzięki szeregowi wewnętrznych „zwycięstw” – nad terroryzmem w Czeczenii, nad rzekomym niebezpieczeństwem rozpadu Rosji oraz nad oligarchami. Kiedy skończyła się lista wrogów wewnętrznych, uwaga prezydenta zwróciła się na scenę międzynarodową, co zaowocowało walką z USA, Gruzją, Polską i Estonią. Technolodzy polityczni porównują sytuację, w jakiej znalazł się Putin, do jazdy rowerem – dopóki pedałuje, dopóty się nie przewróci. Zwycięstwa są uważane za strategię przetrwania. Jak mówi jeden z technologów, „odwet za rozpad Związku Radzieckiego utrzyma nas przy władzy”¹¹. To wyjaśnia mnogość problemów dwustronnych w stosunkach UE–Rosja. Dążenie do osiągnięcia zwycięstw za wszelką cenę czyni znaną ze swego cynizmu klasę polityczną coraz mniej przewidywalną.

Ponieważ dążeniom Rosji do odzyskania statusu supermocarstwa muszą towarzyszyć ataki teatralności, europejscy politycy często mają do czynienia z niepragmatycznym zachowaniem pragmatycznie nastawionych rosyjskich elit.

Pewności siebie dodaje Rosji rosnące wrażenie, że Europa jest słaba i zmierza ku upadkowi. Rosjanie uważają, że Unia została politycznie sparaliżowana ze względu na odrzucenie traktatu konstytucyjnego i uporczywe podziały wewnętrzne między starymi a nowymi członkami. Specjalny pełnomocnik Putina ds. stosunków z UE twierdzi, że „wiele filarów integracji europejskiej rozpada się”¹². Pod względem gospodarczym Rosjanie uważają

¹¹ Rozmowa ECFR z rosyjskim ekspertem, Moskwa, 03.07.2007.

¹² Wywiad z Siergiejem Jastrzembskim, „Echo Moskwy”, 17.11.2006, <http://www.echo.msk.ru/interview/47591>.

Unię za „biurokratyczny twór uprawiający socjalistyczną politykę ekonomiczną, która tłumi wzrost”³³. Politycznie Unia rozpowszechnia w swoim otoczeniu obraz słabości. Rosja nie obawia się już, że Europejska Polityka Sąsiedztwa rozmyje jej wpływy. Gleb Pawłowski, który doznał upokorzenia, gdy jego polityczny klient, Wiktor Janukowycz, przegrał z pomarańczową rewolucją na Ukrainie, dziś mówi: „Unia Europejska sprowokowała i popierała kolorowe rewolucje, ale nie udało się jej poradzić sobie z ich konsekwencjami. Wystarczy tylko rzut oka na problemy Serbii czy Ukrainy”. Rosjanie uważają unijną kulturę kompromisu za największą słabość Europy. Poza tym przeceniają wagę wewnętrznego kryzysu w UE, co zachęca ich do działania z jeszcze większą pewnością siebie. W sumie takie postrzeganie Unii Europejskiej inspirowane jest czterema elementami rosyjskiej strategii wobec niej: bilateralizację stosunków z większością państw członkowskich, wzmacnianie rosyjskich wpływów w dawnym bloku sowieckim, podważanie politycznych, prawnych i gospodarczych podstaw relacji z UE oraz promowanie asymetrycznej współzależności z podzieloną Unią.

„Dziel i rządź”

Europejskie zróżnicowanie stosunku do Rosji ma podłoże historyczne i geograficzne. Zostało ono jednak celowo wzmocnione przez rosyjską strategię „dziel i rządź”. Rosja dążyła do nadania dwustronnemu wymiaru nie tylko interesom, jakie robiła z państwami członkowskimi UE, lecz także sporom, które z nimi prowadziła. Wystawiło to na próbę europejską solidarność i uczyniło Rosję silniejszym partnerem. Nie należy jednak sądzić, że to część spisku, którego celem jest rozbięcie Unii. Koncentracja na rozmowach z poszczególnymi państwami członkowskimi stanowi dla Moskwy rzecz naturalną, ponieważ w ten właśnie sposób – jako serię dwustronnych negocjacji – postrzega ona całą politykę międzynarodową. Rosja inwestuje pokaźne środki w uwiedzenie politycznych i ekonomicznych decydentów

³³ Siergiej Miedwiediew, *EU–Russian Relations: Alternative Futures*, The Finish Institute of International Affairs, 2006, s. 5.

dużych państw członkowskich, a słabsze zmusza do postępowania po jej myśli, odwołując się do różnych form nacisku. Konstantin Kosaczew, przewodniczący komisji ds. stosunków międzynarodowych Dumy, zgrabnie podsumował to podejście w rozmowie z autorami niniejszego raportu: „jesteśmy zde gustowani i zmęczeni próbami dojścia do porozumienia z brukselskimi biurokratami. W Niemczech, Włoszech, Francji możemy osiągnąć znacznie więcej. UE nie jest instytucją, która pomaga w zacieśnianiu kontaktów, lecz instytucją opóźniającą postępy”¹⁴.

Czynnikiem wzmacniającym pozycję polityczną Rosji jest lobbystyczna działalność na rzecz tego kraju prowadzona w Unii Europejskiej przez wielki biznes. Przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo rosyjskie zawiązały konsorcja z takimi firmami jak niemieckie E.ON i BASF, włoskie Eni, francuskie GDF i Total oraz holenderska Gasunie. Nawet w obliczu pogarszających się stosunków z Wielką Brytanią Rosja zdecydowała się na wykupienie udziałów, a nie wywłaszczenie Shellu i BP z pól Sachalin II i Kowikta. Gazprom zmusił obydwie firmy do sprzedaży udziałów za mniej, niż wynosiła ich cena rynkowa, lecz zatrzymał je jako partnerów mniejszościowych¹⁵. Rosyjski gigant potrzebował wiedzy BP i Shellu, żeby zacząć eksploatację, lecz – jak powiedział nam rosyjski ekspert – głównym czynnikiem, który przesądził o utrzymaniu współpracy, była chęć budowy prorosyjskiego lobby. Z powodzeniem. Parę tygodni po zawarciu umowy szef BP Tony Hayward publicznie bronił rosyjskiego stanowiska¹⁶.

Silne i przyjazne wobec Rosji państwa członkowskie mogą mieć nadzieję na miłe traktowanie, mniejsze i bardziej krytyczne powinny liczyć się z postępowaniem wrogim i zdecydowanym. Na przykład w październiku 2002 roku – po tym, jak w Kopenhadze odbył się kongres czeczeński – Rosja wezwała do bojkotu duńskich produktów. W roku 2003 przerwała dostawy ropy na

¹⁴ Rozmowa ECFR, 04.07.2007.

¹⁵ *Shell Cedes Control of Sakhalin-2 to Gazprom*, „International Herald Tribune”, 21.12.2006; *Gazprom Gets Kovykta on the Cheap*, „Moscow Times”, 25.07.2007.

¹⁶ Tony Hayward, wystąpienie na Investing Prosperity Conference, Moskwa, 17.06.2007, <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=98&contentId=7034187>.

Łotwę, a w 2006 roku – na Litwę. Ścisłe związana z Kremlm organizacja młodzieżowa „Nasi” przez rok napastowała brytyjskiego ambasadora po tym, jak wziął udział w opozycyjnej konferencji, a w maju 2007 roku jej działacze oblegli ambasadę Estonii, której władze podjęły decyzję o przeniesieniu pomnika wojennego w Tallinie.

Badania, jakie przeprowadziliśmy w 27 państwach członkowskich, odślaniają politykę koercyjnego bilateralizmu, którego elementami są presja dyplomatyczna, embarga handlowe, blokady transportu oraz renegocjacje zasad dostaw ropy i gazu przed upływem obowiązujących umów. Rosyjska gotowość do użycia przymusu w polityce zagranicznej – zwłaszcza wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej – doprowadziła do zmiany warunków debaty. Podczas gdy UE wydaje się słaba i niezdolna do działania, strach przed Moskwą tworzy zachętę dla państw regionu – zarówno członków Unii, jak i tych, które pozostają poza nią – by w jak największym stopniu spełnić rosyjskie życzenia.

To, że państwa członkowskie UE nie potrafią skoordynować polityki wobec Rosji, prowadzi nie tylko do rosyjskiej przewagi w stosunkach z Unią, lecz także do sytuacji, w której Rosja jest w stanie wywierać wpływ na wewnętrzne sprawy UE, wykorzystując swoje kontakty dwustronne z jej kluczowymi członkami¹⁷. Jak twierdzi unijny komisarz ds. handlu Peter Mandelson, „żaden inny kraj nie jest równie sprawny w ujawnianiu naszych wewnętrznych różnic jak Rosja. To porażka całej Europy, a nie jakiegokolwiek konkretnego państwa członkowskiego”¹⁸. Co więcej, rosyjska polityka „dziel i rządź” ma skłonność do samowzmacniania. Państwa członkowskie lubią bowiem „europeizować” swoje spory z Rosją, utrzymując równocześnie dwustronny charakter „śłodkich interesików”, które z nią robią. W konsekwencji postęp w realizacji programu współpracy między UE a Rosją zatrzymał się z powodu sporów handlowych i dotyczących dostępu do energii – co tylko zwiększyło motywację poszczególnych krajów do prowadzenia rozmów dwustronnych z Moskwą.

¹⁷ Rozmowa ECFR z urzędnikiem UE, Bruksela, 01.06.2007.

¹⁸ Wystąpienie europejskiego komisarza ds. handlu Petera Mandelsona, *The EU and Russia: Our Joint Political Challenge*, Bolonia, 20.04.2007.

Dwustronne spory Rosji z państwami członkowskimi UE w czasie prezydentury Putina

BUŁGARIA	<ul style="list-style-type: none">• Wczesna renegecja kontraktu na dostawy gazu• Groźba zakazu importu bułgarskiej wieprzowiny
DANIA	<ul style="list-style-type: none">• Naciski dyplomatyczne• Prześladowanie duńskich firm i organizacji pozarządowych działających w Rosji
ESTONIA	<ul style="list-style-type: none">• Naciski dyplomatyczne• Ataki rosyjskich hakerów na estońskie serwery• Embarga handlowe i transportowe• Dyskryminacyjne taryfy kolejowe
FINLANDIA	<ul style="list-style-type: none">• Rosyjskie cła wywozowe na drewno
HOLANDIA	<ul style="list-style-type: none">• Spory handlowe (kwiaty, owoce i warzywa)• Renegecja kontraktów gazowych (Shell)
LITWA	<ul style="list-style-type: none">• Odcięcie dostaw ropy• Dyskryminacyjne taryfy kolejowe
ŁOTWA	<ul style="list-style-type: none">• Sankcje handlowe (szproty w puszkach)• Dyskryminacyjne taryfy kolejowe
NIEMCY	<ul style="list-style-type: none">• Przerwy w dostawach ropy
POLSKA	<ul style="list-style-type: none">• Rosyjskie embargo na import polskiego mięsa i warzyw
SZWECJA	<ul style="list-style-type: none">• Rosyjskie cła wywozowe na drewno
WIELKA BRYTANIA	<ul style="list-style-type: none">• Naciski dyplomatyczne• Naciski na British Council• Renegecja kontraktów gazowych (BP i Shell)• Morderstwo Litwinienki i odmowa ekstradycji Ługowa

Porozumienia dwustronne z Rosją szkodzą zdolności Europy do osiągnięcia kluczowych celów, jakie sobie wyznaczyła. W sferze energii rosyjskie umowy z Włochami, Austrią, Węgrami i Bułgarią w sprawie gazociągów oraz instalacji magazynujących podważają wykonalność projektu Nabucco, którego celem była dywersyfikacja źródeł i dróg dostaw gazu. Francja, Niemcy i Włochy podpisały z Rosją umowy o ułatwieniach wizowych, które Komisja Europejska uznała za sprzeczne z zasadami Schengen i z tego względu zawiesiła. Zmusiło to całą UE do rozmów z Rosją na temat reżimu wizowego, zanim podjęto negocjacje na ten sam temat z takimi krajami jak Macedonia, Albania czy Serbia. Wiele inicjatyw, które UE mogła podjąć, by ułatwić rozwiązanie konfliktów w Gruzji i Mołdawii, zostało zablokowanych przez państwa członkowskie obawiające się rosyjskiej reakcji. Na przykład Grecja zawetowała wiosną 2007 roku rozszerzenie mandatu unijnego Border Support Team w Gruzji w ten sposób, by obejmował on również separatystyczny region Abchazji.

W niektórych przypadkach Rosja zagrała zbyt ostro. Jej nastawienie do rozmów o przyszłości Kosowa, reakcja na amerykańskie plany budowy tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach oraz rosnące wykorzystanie handlu energią jako narzędzia polityki zagranicznej – skłoniły Unię do zajęcia bardziej jednolitej pozycji w tych kwestiach. Europejski dyplomata wysokiego szczebla podsumował opinię wielu rządów, przyznając, że „Rosjanie mają rację, jeśli chodzi o meritum tarczy antyrakietowej, ale zachowywali się tak wstrętnie, że przegrali dysputę. Nie możemy sprawiać wrażenia, że dajemy im prawo weta w kwestiach tego rodzaju”.

Dociskanie sąsiadów

Kiedy „kolorowe rewolucje” przetoczyły się przez Gruzję i Ukrainę w latach 2003 i 2004, rosyjska elita uwierzyła, że traci wpływy w „bliskiej zagranicy”. Jednak niepowodzenia tylko wzmocniły jej stanowisko w tym, co postrzega jako konkurencję o wpływy w nieprzyjaznym hobbesowskim świecie. W marcu 2005 roku Modest Kolerow, bliski współpracownik Gleba Pawłowskiego, został mianowany szefem wydziału w prezydenckiej admini-

stracji, odpowiedzialnym za koordynację rosyjskiej polityki wobec dawnych republik sowieckich. Jego głównym zadaniem było wypracowanie nowej polityki sąsiedztwa, która przeciwdziałałaby sile przyciągania Unii.

Wbrew temu, co myśli wiele osób w Europie, rosyjska polityka sąsiedztwa jest bardziej rozwinięta, lepiej skoordynowana i sprawniej wdrażana niż unijna. Rosja poświęca na osiąganie wpływów w swoim sąsiedztwie więcej politycznych, ekonomicznych i militarnych zasobów niż UE. Swoim sojusznikom Moskwa może zaoferować całą gamę atrakcji: tanią energię, dostęp do stosunkowo otwartego rynku pracy, rosnący rynek zbytu, ruch bezwizowy, dyplomatyczną ochronę na forach międzynarodowych, a także – w przypadku niektórych mieszkańców zbuntowanych regionów, takich jak Abchazja, Osetia Południowa czy Naddniestrze – rosyjskie obywatelstwo i uprawnienia emerytalne. Również środki dyscyplinujące, których używa wobec państw opierających się jej żądaniom, są dotkliwsze od tych, do których mogłaby się odwołać UE: Rosja może wprowadzić kompletną blokadę, nagle podnieść cenę gazu, przejąć infrastrukturę, wesprzeć separatystów, a nawet uciec się do militarnych metod nacisku.

Na stosunkowo otwarte – lecz politycznie słabe – państwa, takie jak Mołdawia czy Ukraina, Rosja wywierała presję gospodarczą oraz polityczną, wspierając media, organizacje pozarządowe, grupy młodzieżowe oraz partie polityczne¹⁹. W wyniku rosyjskiego nacisku prezydent Wiktor Juszczenko zgodził się na zaangażowanie Gazpromu – poprzez RosUkrEnergo – w ukraińską infrastrukturę gazową, naftową i elektryczną²⁰. Podziały ukraińskiego społeczeństwa, umiejętnie wykorzystywane przez rosyjskich agentów, zahamowały dążenia do członkostwa w NATO. Mołdawia zbliżyła się ostatnio z Rosją, również w kwestii konfliktu w Naddniestrzu. Dzięki przejęciu kluczowych elementów ich struktury energetycznej, Kreml zdołał także zwiększyć swój wpływ na takich sojuszników jak Armenia i Białoruś.

¹⁹ Nicu Popescu, *Russia's Soft Power Ambitions*, „Policy Brief” 115, Centre for European Policy Studies (CEPS), 27.10.2006.

²⁰ Zob. Julia Mostowaja, *Another Story of a Free Lunch*, „Zerkalo Nedeli”, 10–16.02.2007; *New Gas Revelations*, „Zerkalo Nedeli”, 04–10.02.2006; <http://www.mw.ua/1000/1030/52513>.

Narzędzia rosyjskiej polityki sąsiedztwa

„TWARDE”

- Blokada importu wina, warzyw, mięsa, nabiału
- Embarga gazowe i naftowe
- Blokad transportowe i komunikacyjne (kolej, usługi pocztowe, przelewy bankowe)
- Zróżnicowane ceny energii
- Przejmowanie infrastruktury
- Wspieranie separatyzmów
- Niewycyfywanie wojska
- Niższe ceny broni dla sojuszników

„MIĘKKIE”

- Rosyjskie mass media
- Finansowanie organizacji pozarządowych
- Wzrost gospodarczy
- Ruch bezwizowy
- Otwarty rynek pracy
- Autorytarny kapitalizm
- Wspieranie reżimów autorytarnych
- Eksport „suwerennej demokracji”
- Rosyjskie obywatelstwo i emerytury
- Szkolenia wojskowe

Rosyjski model „suwerennej demokracji” jest atrakcyjny dla rządów państw Azji Środkowej. Rozpowszechnione obawy przed zachodnimi żądaniem reform, połączone z możliwościami dzielenia zysków między elitę rosyjską a lokalne elity postsowieckie, przyczyniły się do powrotu tych reżimów pod kontrolę Moskwy. To z kolei wzmocniło pozycję przetargową Rosji w stosunkach z Europą, ponieważ dało jej monopol na dostawy gazu. W maju 2007 roku Kreml zawarł porozumienie z Turkmenią, Kazachstanem i Uzbekistanem w sprawie nowego gazociągu do Rosji, co skutecznie przekreśliło plany budowy rurociągu kaspijskiego, który – omijając Rosję – dostarczałby gaz do Europy. Podpisano także długoterminowe kontrakty z Turkmenią i Uzbekistanem, dzięki czemu Rosja zyskała kontrolę nad gazem, który może zostać sprzedany do Europy²¹. Zapewniwszy sobie monopol na eksport gazu

²¹ Martha Brill Olcott, *International Gas Trade in Central Europe: Turkmenistan, Iran, Russia, and Afghanistan*, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, maj 2004, s. 26, http://www.rice.edu/energy/publications/docs/GAS_InternationalGasTradeinCentralAsia.pdf; Vladimir Socor, *Uzbek Gas Output, Export Set to Grow Under Russian Monopoly Control*, „Eurasia Daily Monitor”, 22.02.2007, http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371933.

z Kazachstanu, Turkmenii i Uzbekistanu, Gazprom ma nadzieję wywiązać się ze swoich zobowiązań eksportowych do Europy, pokryć własny deficyt gazu oraz wzmocnić europejskie uzależnienie od rosyjskich dostaw²².

Rosyjska twarda siła nie zawsze okazywała się skuteczna. W Gruzji Moskwa tylko zwiększała popularność każdego rządu, który starała się osłabić. A kiedy używała sankcji, zmniejszały one potencjalne wpływy gospodarcze, ponieważ stanowiły dla ofiar tych sankcji dodatkowy bodziec do dywersyfikacji gospodarki. Najlepiej z rosyjskimi naciskami poradziły sobie te kraje, które – jak Gruzja czy Azerbejdżan – miały alternatywne zaplecze polityczne i ekonomiczne. Azerbejdżan mógł polegać na własnych źródłach energii, a Gruzja miała amerykańskie wsparcie dyplomatyczne oraz dostęp do azerskich surowców: gazu i ropy.

Rosyjski rewizjonizm

Z rosyjskiego punktu widzenia Zachód spędził ostatnie dwa dziesięciolecia na zmienianiu zasad, które rządziły rosyjsko-zachodnimi stosunkami. Zarządzenia Kremla wobec rozszerzeń NATO i UE zostały zignorowane. Rosja, staba i pokonana w zimnej wojnie, musiała pogodzić się z wycofaniem się Stanów Zjednoczonych z układu ABM, z planami instalacji w Europie części tarczy antyrakietowej, z założeniem na kontynencie nowych amerykańskich baz wojskowych oraz z zachodnią interwencją w Kosowie. Obecnie Moskwa stara się samodzielnie zmienić ten pozimnowojenny porządek. Nie chce już stać się częścią Zachodu i podważa wszystkie strategiczne, polityczne i gospodarcze porozumienia, które podpisała w latach 90.

W sferze militarnej Rosja próbuje renegocjować rozbrojeniowy traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) oraz utrzymać obecność swoich wojsk w Gruzji i Mołdawii, mimo jednoznacznego zobowiązania do ich wycofania przed końcem, odpowiednio, 2001 i 2002 roku, jakie złożyła na stambulskim szczycie OBWE w roku 1999²³. W ramach tego samego po-

²² Keith C. Smith, *Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe*, Centre for Strategic and International Studies, 2007, s. 3.

²³ Zob. http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf.

rozumienia Zachód zgodził się na zmianę traktatu CFE, tak by odpowiadał on na rosyjskie obawy związane z bezpieczeństwem i był lepiej dostosowany do pozimnowojennej rzeczywistości. Obecnie Rosja chce renowacji umowy i domaga się ratyfikacji zmienionego CFE przez państwa członkowskie UE oraz przez Stany Zjednoczone, odmawiając równocześnie wycofania wojsk z Mołdawii i gruzińskiej bazy Gudauta.

W obszarach demokracji i praw człowieka Moskwa podważa działalność OBWE oraz jej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), wstrzymując wpłaty do budżetu OBWE, zwiększając liczbę obszarów, w których państwom członkowskim przysługuje prawo weta, oraz próbując osłabić mandat OBWE do monitorowania wyborów²⁴. Rosja nie wywiązała się także ze swoich zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy – od zniesienia kary śmierci (na którą obowiązuje moratorium) po reformę służb bezpieczeństwa, wolność słowa i pluralizm mediów²⁵. Ponieważ rosyjskie sądy są niezwykle słabe, Europejski Trybunał Praw Człowieka stał się najsilniejszym gwarantem praworządności w Rosji. W roku 2006 ponad jedna piąta zgłaszanych doń skarg dotyczyła tego kraju, a państwo przegrało 102 ze 106 rozpatrywanych spraw. Rosja rzetelnie zapłaciła wszystkie nałożone na nią kary, ale nie wprowadziła zmian w prawie, których domagał się Trybunał.

W sferze gospodarczej Rosja zrewidowała kontrakty z zachodnimi przedsiębiorstwami. Shell i BP zostały zmuszone do oddania Gazpromowi kontroli nad złożami gazu Sachalin II i Kowikta. W styczniu 2006 roku Rosja wstrzymała dostawy gazu na Ukrainę i do Mołdawii, a następnie zaczęła wywierać naciski na Bułgarię, by ta zgodziła się na renowację kontraktu wygasającego dopiero w 2010 roku. W maju 2007 roku Gazprom podjął także próbę renowacji wartości wymiany aktywów z E.ON Ruhrgas, którą ustalił w lipcu 2006 roku²⁶. W sierpniu 2007 roku dostawy ropy do Niemiec zostały wstrzymane w ramach

²⁴ Zob.: Jos Boonstra, *OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?*, „FRIDE Working Paper” 44, październik 2007; *Rossija wychodit iz-pod nabludenija*, „Kommersant”, 27.10.2007.

²⁵ *Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Council of Europe Parliamentary Assembly, 26.03.2002.

²⁶ Jan Hromadko, *E.ON Ruhrgas Says No Problems in Gazprom Gas Field Talks*, „Marketwatch”, 23.05.2007; *Eon's Balance Sheet*, „Financial Times”, 28.05.2007.

nacisków na lokalnego pośrednika²⁷. Podobne praktyki są oczywiście częścią szerszego trendu widocznego w zasobnych w energię krajach, od Kazachstanu po Boliwię, które starają się zmienić warunki umów zawartych w latach 90., kiedy ropa i gaz były tanie. Podważa to jednak pewne z głównych zasad, na których UE i Rosja starały się zbudować swoje stosunki partnerskie. Rewizja obowiązujących umów prawnych narusza postanowienia Europejskiej Karty Energetycznej. Moskwa nie ratyfikowała co prawda traktatu ustanawiającego Kartę, lecz jego artykuł 45 mówi, iż „każdy z sygnatariuszy wyraża zgodę na tymczasowe stosowanie niniejszego Traktatu w okresie jego wprowadzania w życie dla takiego sygnatariusza”. Rosja stosuje także dyskryminujące taryfy kolejowe dla państw bałtyckich oraz cła eksportowe na drewno (szkodzące Finlandii i Szwecji) – wbrew wcześniejszym porozumieniom z UE, zawartym w momencie wstępowania do WTO.

W dziedzinie dyplomacji Rosja złamała Konwencję Wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych, pozwalając wspieranej przez Kreml grupie młodzieżowej „Nasi” molestować ambasadorów Estonii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Między lipcem 2006 a styczniem 2007 roku „Nasi” śledzili brytyjskiego ambasadora, blokowali jego samochód na ulicy, ścigali go z dużą prędkością, fotografowali jego działania i grozili mu oraz jego rodzinie w restauracji. To zachowanie skończyło się dopiero po *démarche* wszystkich 27 państw członkowskich Unii oraz po nagłośnionym spotkaniu rosyjskiego ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa z przywódcami „Naszych”.

Podobne lekceważenie zasad ogólnie przyjętych w stosunkach międzynarodowych charakteryzowało sposób traktowania Gruzji przez Rosję. Po tym, jak czterech rosyjskich szpiegów zostało aresztowanych w Gruzji we wrześniu 2006 roku, Kreml wprowadził – zakrojoną na szeroką skalę – transportową, gospodarczą, polityczną, wizową, a nawet pocztową blokadę tego kraju, jak również deportował z Rosji tysiące osób gruzińskiego pochodzenia.

²⁷ Vladimir Socor, *Shortfalls In Russian Oil Deliveries To Germany*, „Eurasia Daily Monitor”, 05.09.2007.

Rosyjski rewizjonizm

WYMIAR GEOSTRATEGICZNY

- Rewizja traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie
- Niewywiązywanie się ze stambulskich zobowiązań wycofania wojsk z Mołdawii i Gruzji

WYMIAR POLITYCZNY

- Odrzucenie norm OBWE
- Ignorowanie zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy
- Złamanie Konwencji Wiedeńskiej

WYMIAR EKONOMICZNY

- Niedotrzymywanie umów handlowych
- Podważanie traktatu Europejskiej Karty Energetycznej
- Nieposzanowanie norm WTO

Rosyjskie zachowanie jest dla UE szczególnym wyzwaniem, ponieważ projekt europejski stanowi próbę stworzenia światowego porządku opartego na rządach prawa. Podstawami UE są Traktaty Rzymskie oraz około 95 tysięcy stron prawa, które europejskie rządy wdrożyły, by wzmocnić wzajemne więzi. Tymczasem stosunek Putina do prawa jest elementem jego wirtualnej polityki. Zamiast traktować prawo jako ograniczenie siły, postrzega je jako narzędzie i specjalizuje się w przywoływaniu kruczków prawnych oraz technicznych wymówek, starając się wywrzeć presję na inne kraje.

Robert Larsson ze Szwedzkiej Agencji Badań Obronnych zauważył 55 przypadków odcięcia dostaw energii lub takich zamiarów powziętych przez Rosję w okresie od 1992 do 2006 roku. Mimo że jako powody tych przerw podawano problemy techniczne lub wypadki, Larsson dowiódł, że większość miała miejsce w czasie, gdy Rosja chciała osiągnąć jakieś polityczne lub gospodarcze cele: wpłynąć na wynik wyborów lub przejąć kontrolę nad infrastrukturą energetyczną w krajach bałtyckich, na Białorusi, Ukrainie, w Mołdawii czy Gruzji²⁸.

²⁸ Robert L. Larsson, *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, FOI Swedish Defence Research Agency, marzec 2007, s. 78–81, <http://www.foi.se/upload/english/reports/foir2251.pdf>.

Stosowany przez Rosję prawny rewizjonizm pozwala jej korzystać z porozumień, a jednocześnie ona sama nie jest nimi ograniczana. W konsekwencji Moskwa korzysta z prestiżu związanego z członkostwem w G-8, chociaż nie respektuje zasad Grupy. Jest w stanie uzyskać od UE *know-how*, technologie i aktywa energetyczne, mimo że nie zawsze wywiązuje się z kontraktów, jakie zawarła z unijnymi firmami energetycznymi. Powołując się na kłopoty techniczne, może zakręcić Litwie kurek z ropą lub wyłączyć prąd Gruzji, a jedyną konsekwencją będą długie debaty w Unii, czy było to działanie przypadkowe czy celowe.

Unia Europejska w wielu przypadkach okazała się niezdolna do przeciwstawienia się rosyjskiemu lekceważeniu zasad. W szczególności unijne firmy – które mimo nietatwego sposobu prowadzenia interesów z Rosjanami czerpią z nich spore zyski – jak ognia unikają starcia z przedsiębiorstwami będącymi własnością państwa rosyjskiego. Według Lili Szewcowej z moskiewskiego Carnegie Center, „zachodni biznes i zachodni politycy nie tylko zgadzają się na grę według zasad zaproponowanych przez Rosję, lecz także zostają lojbystami jej biurokratycznego kapitalizmu. To z kolei utwierdza rosyjską elitę w przekonaniu, że Zachód można zawsze szantażować lub korumpować”²⁹.

Groźba „suwerennej europeizacji”

W swoim dążeniu do „suwerennej demokracji” i „suwerennej gospodarki”³⁰ Rosja stara się izolować własną politykę od zewnętrznych wpływów, utrzymując równocześnie korzyści współpracy ze światem zewnętrznym. Jak pisze Iwan Krastew, „Rosja chce świata, w którym zaprzyjaźnieni z Kremlem oligarchowie będą właścicielami brytyjskich klubów piłkarskich, a rosyjska klasa średnia będzie mogła sobie swobodnie podróżować po Europie, pod-

²⁹ Lilia Szewcowa, *Rosja przed nowym cyklem politycznym: paradoksy stabilności i petro-state*, [w:] *Imperium Putina*, red. Wojciech Konończuk, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007, s. 27.

³⁰ Zob. *Ekonomiczeskaja model suwerennoj demokratiji*, raport organizacji obywatelskiej „Dielowaja Rossija”, opublikowany na stronie internetowej proprezydenckiej partii „Jedna Rosja”, <http://www.edinros.ru/news.html?id=114390>.

czas gdy międzynarodowe przedsiębiorstwa nie będą mogły brać udziału w eksploatacji rosyjskich bogactw naturalnych, a krytycznych wobec Kremla dysydentów nie będzie się przyjmować w europejskich stolicach”³¹. W zamysle rosyjskiej elity połączenie bilateralizmu, „dociśnięcia” sąsiadów i rewizji umów ma sprawić, że Unia Europejska będzie bardziej potrzebować Rosji niż Rosja UE. Celem jest stworzenie asymetrycznej współzależności.

Czytelnym przykładem budowy asymetrycznej współzależności jest sposób, w jaki rosyjskie firmy energetyczne wymieniają aktywa ze swoimi unijnymi odpowiednikami. Na mocy tych umów Gazprom uzyskuje dostęp do ostatecznego rynku energii w Unii, podczas gdy unijne przedsiębiorstwa, takie jak E.ON, BASF, BP czy ENI, mają dostęp do pierwotnego rynku w Rosji, czyli do pól naftowych. Taka wymiana może być korzystna, ale nie jest symetryczna. Ponieważ państwo rosyjskie zachowało monopol w krajowych ropo- i gazociągach – jak również większościowy pakiet w gazociągach Północnym (ang. North Stream) i Południowym (ang. South Stream), prowadzących z Rosji do UE – będzie ono w stanie decydować, czy i dokąd gaz będzie eksportowany, również wtedy, gdy unijne firmy będą mieć pola gazowe w Rosji. Już teraz państwo ogranicza sprzedaż gazu z pola Sachalin I eksploatowanego przez Exxon Mobil.

Odcinając dostawy gazu na Ukrainę i do Mołdawii na początku 2006 roku oraz na Białoruś rok później, Rosja wysłała jednoznaczny sygnał, że zamierza używać dostaw energii w celach politycznych. Sytuacja została dodatkowo zaostrożona przez decyzję Gazpromu, że nie będzie inwestować w zwiększenie eksploatacji. Obawa przed brakiem gazu skłania unijne firmy do płacenia wyższych cen i do konkurencji o rosyjskie kontrakty gazowe.

Czynnikiem, który zwiększa wrażliwość Unii na możliwe nieprzyjazne działania ze strony Rosji, jest struktura europejskiego rynku gazowego. Jak pisze Dieter Halm, „narody Europy nie zdołały podporządkować swoich partykularnych interesów – jak też interesów dominujących narodowych

³¹ Iwan Krastew, *Rossija kak drugaja Jewropa*, „Russia in Global Affairs” 4, lipiec–sierpień 2007.

przedsiębiorstw – wyższemu europejskiemu dobru. Sprawy energii utrzymano w gestii rządów narodowych i w rezultacie koszty energii są wysokie, a bezpieczeństwo dostaw niskie. Nie ma europejskiej sieci ani europejskich rezerw. Nie ma czegoś takiego jak europejski rynek energetyczny³². Na tle Stanów Zjednoczonych sytuacja wygląda szczególnie dramatycznie. Dla przykładu: ponieważ USA mają zintegrowany i elastyczny rynek, po huraganie Katrina niedobory gazu z Zatoki Meksykańskiej zostały szybko zrównoważone gazem z północy kraju i z Kanady³³. Tymczasem w UE mamy do czynienia z serią narodowych rynków energii potoczonych rurociągami, których właścicielami są dominujące przedsiębiorstwa narodowe. Nie ma zatem bodźców ani do handlu przez granice, ani dla konkurencji, która mogłaby zagrozić istniejącym monopolom.

Aby współzależność okazała się receptą na stabilność, obie strony muszą wyrazić chęć ubrania się w gorset wspólnych zasad i norm, które nie mogą być jednostronnie zmieniane. Obecne elity rosyjskie właśnie tego chcą uniknąć. Gleb Pawłowski twierdzi, że Rosja powinna rozwinąć nowy rodzaj stosunków z Europą, umożliwiający modernizację, która nie pociągałaby za sobą konieczności przyjęcia europejskiego modelu: „Rosja będzie musiała wybrać między podporządkowaną europeizacją – implementacją wszystkich brukselskich standardów bez obietnicy członkostwa w UE – a ścieżką suwerennej europeizacji, na której sama będzie decydować, co oznacza europejski wybór”³⁴. Ta idea „suwerennej europeizacji” stawia pod znakiem zapytania najważniejsze punkty europejskiego projektu: multilateralizm, współzależność i rządy prawa.

³² Dieter Helm, *The Russian Dimension and Europe's External Energy Policy*, University of Oxford, 03.09.2007, http://www.dieterhelm.co.uk/publications/Russian_dimension.pdf.

³³ Jeff D. Makholm, *Seeking Competition and Supply Security in Natural Gas: US Experience and European Challenges*, „NERA Economic Consultant”, 13.06.2007, http://www.nera.com/image/PUB_CESSA_May2007.pdf.

³⁴ „Niezawisimaja Gazieta”, 08.04.2005.

2. Roztrwaniana siła – o stosunku UE do Rosji

Przez ostatnie pięćdziesiąt lat zachodnia część Europy miała dwie strategie postępowania z częścią wschodnią: powstrzymywanie i integrację. Uosobieniem pierwszej było NATO – zdominowana przez USA organizacja obliczona na zapobieżenie wojnie w wyniku utrzymania równowagi sił z potencjalnym agresorem. Druga, prezentowana przez Unię Europejską, opierała się na zastąpieniu odstraszenia głęboką ekonomiczną i polityczną współzależnością między niegdysiejszymi rywalami.

Od końca zimnej wojny UE próbowała postępować z Rosją w ten sam sposób, w jaki postępowała ze swoimi innymi wschodnimi sąsiadami: rozwijała wysoce zinstytucjonalizowaną współpracę, licząc na to, że w ten sposób przekona Rosję do unijnych metod działania. Bruksela nie rysowała przed Moskwą perspektywy członkostwa, ale i tak miała nadzieję, że Rosjanie na własnym podwórku zaczną stosować europejski model rządzenia. Dlatego, zamiast oprzeć swoje stosunki z Moskwą na zasadach równowagi sił, nieingerowania w wewnętrzne sprawy drugiej strony oraz jasnego rozdzielenia polityki zagranicznej i wewnętrznej, Unia próbowała włączyć Rosję w swój „ponowoczesny” świat, w którym czynnikami gwarantującymi bezpieczeństwo są przejrzystość, wspólne ramy prawne, konsensus i wzajemne ingerowanie w sprawy wewnętrzne drugiej strony. Jak przekonuje Robert Cooper w swoim słynnym eseju, rok 1989 oznaczał nie tylko koniec zimnej

wojny, lecz także, co o wiele ważniejsze, koniec europejskiego systemu państw, którego początkiem była wojna trzydziestoletnia³⁵.

Żeby potehtać rosyjskie ego, Unia zgodziła się w 2005 roku stworzyć cztery „wspólne przestrzenie” – w gospodarce, sprawach wewnętrznych, bezpieczeństwie zewnętrznym i edukacji – zamiast po prostu włączyć Rosję do własnego systemu. Głównym celem pozostało wplecenie Rosji w gęstą sieć kontaktów – w odbywające się co sześć miesięcy spotkania między głowami państw, w comiesięczne spotkania prezydium Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa z rosyjskim ambasadorem przy Unii, w regularne kontakty między Parlamentem Europejskim a Dumą oraz w dziesiątki grup roboczych reprezentujących Komisję Europejską i rosyjski rząd, które zajmują się wszystkim: od standardów żywności po migrację. Unia nie ma tak gęstej sieci kontaktów, formuł i porozumień z jakimkolwiek innym partnerem na świecie.

Te umizgi nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W ostatnich latach Rosja nie przybliżyła się do głównego nurtu europejskiej polityki. Jeśli zaś chodzi o jej stosunek do suwerenności, siły i porządku międzynarodowego, to zmierza wręcz w przeciwnym kierunku. Jak powiedział nam Konstantin Kosaczew, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Dumy, „UE używa w stosunku do Rosji tego samego języka i tych samych argumentów, jakich używa w relacjach z Serbią, Mołdawią czy Turcją. Mówicie, że musimy się dobrze zachowywać i robić to, co każecie. W przypadku krajów, które dążą do członkostwa, naruszanie suwerenności jest w porządku. Ale to nie może się udać z Rosją. Rosjanie uważają się za mocarstwo, a mocarstwo nie może sobie pozwolić na to, by o coś prosić i tego czegoś nie dostać”.

Rosja jako nowy Rumsfeld

Unia Europejska nie odniosła sukcesu polegającego na zmianie Rosji, ale Rosja bez wątplenia zmienia Unię. Zablokowała realizację europejskich celów w paru dziedzinach, prowadząc do podziałów, które rzutowały rów-

³⁵ Robert Cooper, *Pęknięcie granic. Porządek i chaos w XXI wieku*, przeł. Piotr Kłossowicz, Media Rodzina, Poznań 2005.

niez na inne obszary. Brak bezpieczeństwa, jakiego doświadcza Europa, jest skutkiem nie tylko uzależnienia od rosyjskiego gazu, lecz także tego, że Rosja udowodniła, jak ograniczone są możliwości skłonienia do współpracy rządu, który odmawia przestrzegania europejskich norm. Wewnętrzne reguły UE, jej wartości i cała filozofia rządzenia powstrzymują ją przed użyciem narzędzi polityki zagranicznej w taki sposób, w jaki czyni to Rosja. Na przykład trudno sobie wyobrazić, by Unia stosowała embarga na dostawy ropy lub wina czy też blokady gospodarcze w rodzaju tych, jakich Rosja użyła przeciw Gruzji i Mołdawii. A ponieważ UE nie jest scentralizowanym państwem, jej interesy są o wiele bardziej rozproszone i niejednoznaczne niż rosyjskie. O ile strategia negocjacyjna Putina skupia się na paru wysoce upolitycznionych i dobrze widocznych obszarach, o tyle potencjalna siła oddziaływania Unii na Rosję jest rozproszona na wiele obszarów, co utrudnia wywieranie wpływu. Największym problemem UE pozostaje jednak niemoc osiągnięcia porozumienia w kwestii oceny rosyjskiego rządu i zjednoczenia się wokół wspólnej strategii.

Od czasu Donalda Rumsfelda i wojny irackiej nie było problemu politycznego, który podzieliłby rządy państw członkowskich równie silnie jak Rosja. Rosja dzieli Unię Europejską na kraje małe i duże, uzależnione od importu rosyjskich surowców i niezależne energetycznie, prorosyjskie i antyrosyjskie, te, które na rosyjskie wyzwanie reagują zbyt spokojnie, i te zachowujące się zbyt nerwowo. Wielu obserwatorów twierdzi, że ostatnie rozszerzenie – kiedy członkami UE stały się państwa wrogie Rosji – doprowadziło do popsucia europejsko-rosyjskich stosunków. Jednak wewnętrzne unijne podziały w sprawie Rosji są o wiele bardziej złożone i zaskakujące, niż wynikałoby to z prostej różnicy stażu członkostwa.

Bazując na analizach przygotowanych przez ekspertów ze wszystkich 27 państw członkowskich, jak również na rozmowach z unijnymi i narodowymi urzędnikami, dokonaliśmy swoistej klasyfikacji nastawienia poszczególnych członków Unii do Rosji. Badaliśmy, jak państwa członkowskie podchodziły do głównych zagadnień w stosunkach UE–Rosja, takich jak polityka energetyczna, rozwój wewnętrznej rosyjskiej sytuacji politycznej oraz unijna i rosyjska polityka sąsiedztwa. Oprócz faktów związanych ze stosunkami

dwustronnymi, wzięliśmy także pod uwagę sposób, w jaki każdy z krajów jest postrzegany przez innych członków Unii oraz przez instytucje wspólnotowe. Nasze badanie pokazało, że nowe państwa członkowskie prezentują równie dużą różnorodność zachowań i strategii jak stara „piętnastka”. Wyróżniliśmy pięć grup państw członkowskich. Na obu ekstremach znajdują się „kraje wetujące”, które byłyby gotowe zablokować decyzje UE, by stosować wobec Rosji własny program działania. Mimo iż trwałość poniższej klasyfikacji jest uzależniona od takich czynników jak wynik wyborów czy zmiany rosyjskiego zachowania, to jednak pozwala ona zidentyfikować główne przeszkody na drodze do wypracowania wspólnego stanowiska wobec Rosji.

Konie trojańskie

„Kiedy Stany Zjednoczone mają zastrzeżenia do europejskiej polityki zagranicznej” – powiedział europejski dyplomata akredytowany w Brukseli – „można się spodziewać, że znajdą one wyraz w oficjalnym brytyjskim lub holenderskim stanowisku. Ostatnio Rosja postępuje dokładnie tak samo – sprawia, że niektóre państwa członkowskie reprezentują jej punkt widzenia i czytają z przygotowanego dla nich scenariusza”³⁶. Rosja potrafi być porażająco szczerą w tej kwestii. Jej ambasador przy UE Władimir Cżyżow stwierdził kiedyś w wywiadzie, że „Bułgaria ma duże szanse, by stać się naszym specjalnym partnerem, rodzajem konia trojańskiego w Unii”³⁷.

Mimo iż to Bułgaria została wymieniona przez rosyjskiego ambasadora, poglądy dwóch innych krajów członkowskich okazały się w wewnętrznych dyskusjach najbardziej zbliżone do rosyjskich. Są to Grecja i Cypr. Ich związki z Rosją mają dawne kulturowe i całkiem świeże geopolityczne korzenie.

³⁶ Rozmowa ECFR, Bruksela, 01.06.2007.

³⁷ „Capital magazine” (Sofia), 10.11.2006, <http://www.capital.bg/show.php?storyid=293214>. Tym samym terminem, tyle że w odniesieniu do Grecji, posługuje się Dimitris Apokis, *Dangers and Strategic Mistakes from the Burgas – Alexandroupolis Agreement*, Hudson Institute, 17.05.2007.

Przez lata Rosja udzielała Grecji politycznego wsparcia w jej stosunkach z Turcją oraz zapewniała dostawy sprzętu wojskowego. Jest dla niej także ważnym partnerem w sferze energii. Europejscy dyplomaci z innych państw członkowskich twierdzą, że Grecja próbuje odwdziżyć się za to, przyjmując pozycję „promotora” rosyjskich interesów w szerokim spektrum spraw: od polityki wschodniej po regulację sektora energetycznego³⁸. Według wysokiego rangą urzędnika pewnego państwa członkowskiego, „Grecja sprzeciwiała się każdemu krokowi UE w jej wschodnim sąsiedztwie, który mógłby być nie po myśli Rosjan”³⁹. Miało to zastosowanie w przypadku unijnej polityki wobec Białorusi, regionu Morza Czarnego i Gruzji⁴⁰. Jednym ze świeższych przykładów tego zachowania jest omawiana w kwietniu 2007 roku propozycja specjalnego przedstawiciela UE na Kaukazie Południowym, by zwiększyć zaangażowanie Unii w zbuntowanych gruzińskich prowincjach Abchazji i Osetii Południowej w wyniku mianowania oficerów łącznikowych ds. zarządzania granicą. Grecja była jedynym państwem członkowskim, które zawetowało ten pomysł.

Grecy mają także istotne związki energetyczne z Rosjanami. Ateny biorą udział w budowie ropociągu Burgas–Alexandroupolis, który jako pierwszy w UE będzie kontrolowany przez Rosję⁴¹. Co więcej, Grecja jest ważnym partnerem w Gazociągu Południowym, wspólnym przedsięwzięciu Gazpromu i ENI, który ma dostarczać rosyjski gaz pod dnem Morza Czarnego, przez Bułgarię i Grecję, do Włoch. Grecja była także jednym z dziewięciu krajów, jakie sprzeciwiły się zgłoszonej przez Komisję Europejską propozycji rozdzielenia dużych firm energetycznych na dostawców energii i operatorów przesyłu. Bardzo możliwe, że był to wynik lobbingu ze strony Gazpromu, którego działalność w UE zostałaby ograniczona przez nowe przepisy.

³⁸ Rozmowy ECFR z urzędnikami państw członkowskich UE w Brukseli, 01.06.2007, 16.07.2007 i 05.10.2007.

³⁹ Rozmowa ECFR z urzędnikiem państwa członkowskiego UE w Brukseli, 05.10.2007.

⁴⁰ Rozmowa ECFR z urzędnikiem państwa członkowskiego UE w Brukseli, 19.10.2007.

⁴¹ *Russia Agrees to Speed Up Balkan Oil Pipeline Project*, „International Herald Tribune”, 04.09.2006.

Cypr generalnie naśladuje grecki stosunek do Rosji, po części ze względu na ochronę, jaką Moskwa zapewnia mu na forum organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ. Rosja zdecydowanie wspierała cypryjską pozycję w konflikcie o północną część wyspy – tak dalece, że zawetowała rezolucję ONZ potępiającą Republikę Cypru za odrzucenie planu pokojowego Kofiego Annana w 2004 roku⁴². Ta długoterminowa współpraca polityczna opiera się na coraz silniejszych podstawach ekonomicznych – Cypr jest najważniejszą przystanią dla rosyjskiego kapitału w UE. W roku 2006 z Cypru pochodziła formalnie aż jedna piąta zagranicznych inwestycji w Rosji (9,8 miliardów dolarów) – więcej niż z Wielkiej Brytanii (7 miliardów dolarów) czy Holandii (6,5 miliardów dolarów)⁴³. Należy to tłumaczyć faktem, że Cypr jest używany przez rosyjski wielki biznes tworzący firmy *offshore*. Rząd Cypru nie tylko sprzeciwił się wspomnianemu planowi rozdzielenia działalności przedsiębiorstw energetycznych, lecz także blokował plany zwiększenia zaangażowania UE w obszarze postsowieckim. Na przykład w lutym 2006 roku wraz z ośmioma innymi państwami członkowskimi sprzeciwił się wzmocnieniu misji pokojowej w Mołdawii.

Tak Grecja, jak i Cypr często stawiały własne ekonomiczne i polityczne interesy oraz swoje obawy przed alienowaniem Rosji ponad zobowiązaniem do europejskiej solidarności. Mimo irytacji, jaką wywoływało to w innych państwach członkowskich, ogólny wpływ greckiego i cypryjskiego działania był ograniczony. Jak powiedział jeden z urzędników UE, „prorosyjskie działania Grecji nie mają wielkiej siły. Kończą się na deklaracjach. Mogą bez wątpienia blokować pewne rzeczy, ale nie mogą samodzielnie forsować preferowanej przez siebie polityki. Współpraca z innymi państwami, zwłaszcza dużymi, jest konieczna”⁴⁴.

⁴² *Russia Veto for Cyprus*, „The Scotsman”, 22.04.2004, <http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=778&id=453672004>.

⁴³ Dane GosKomStat (rosyjskiego urzędu statystycznego), http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_11/23-12.htm.

⁴⁴ Wywiad telefoniczny ECFR, 08.10.2007.

Konie trojańskie

Cypr

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Najważniejsza lokalizacja dla rosyjskich przedsiębiorstw *offshore*
- Rosja wspiera Republikę Cypru w konfrontacji z Cyprzem Północnym
- Cypr jest formalnie największym inwestorem w Rosji

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Sprzeciwia się pełnemu rozdzieleniu własności przedsiębiorstw energetycznych w UE
- Sceptyczny wobec większego zaangażowania w najbliższym wschodnim sąsiedztwie

Grecja

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Rosja jest ważnym dostawcą broni
- 75 procent gazu jest dostarczane z Rosji
- Nadzieja rozwoju silnego partnerstwa energetycznego
- Rosyjscy turyści wydają w Grecji *per capita* dwa razy tyle co turyści z innych krajów

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Zaangażowanie w projekty Gazpromu – Gazociąg Południowy, South Stream oraz ropociąg Burgas–Alexandroupolis
- Sprzeciwia się pełnemu rozdzieleniu firm energetycznych w UE
- Zablockowała nominację unijnych granicznych oficerów łącznikowych do Abchazji i Osetii Południowej

Partnerzy strategiczni

Członkowie grupy, która ma największy wpływ na politykę unijną, to partnerzy strategiczni Rosji: Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania. Z wyjątkiem Hiszpanii wszystkie te państwa rozwinęły z Rosją silne stosunki dwustronne. Wszystkie dały się uwieść Władimirowi Putinowi, który traktuje je jak mocarstwa.

Przez parę dziesięcioleci francuski stosunek do Rosji był motywowany chęcią wzmocnienia własnej pozycji na arenie międzynarodowej. Jako bratnie mocarstwo atomowe i stały członek Rady Bezpieczeństwa NZ Rosja bywała czasami użytecznym sojusznikiem, przeciwstawiającym się wraz z Francją amerykańskiej hegemonii. Te polityczne stosunki nie są oparte na silnych podstawach ekonomicznych. Przy zaledwie 14 miliardach euro wymiany handlowej w 2006 roku⁴⁵, Francja jest dopiero dziewiątym partnerem handlowym Rosji – plasuje się za takimi krajami jak Białoruś, Korea Południowa i Japonia – podczas gdy Rosja odpowiadała wówczas za jedyne 0,9 procent francuskiego handlu zagranicznego. Mimo iż w ostatnim czasie rozwija się współpraca dwustronna w dziedzinie energii (GDF jest partnerem Gazpromu, a Total podpisał niedawno z Gazpromem umowę o rozwoju pola gazowego Sztokman), francuski dostęp do gazu z Norwegii, Holandii i Algierii oraz rozwinięta energetyka jądrowa sprawiają, że kraj ten nie jest uzależniony od dostaw z Rosji. Nowy prezydent Nicolas Sarkozy dał do zrozumienia, że dokona redefinicji francuskich priorytetów na rzecz cieplejszych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i w sposób raczej trudny do wyobrażenia w epoce Chiraca wypomniął Rosji „dość brutalne użycie swoich aktywów, przede wszystkim ropy i gazu”⁴⁶. Mimo wszystko jest ciągle zbyt wcześnie, by ocenić, w jakim kierunku rozwinię się francuska polityka wobec Rosji. Pierwsze spotkania Sarkozy’ego z Putinem bardziej

⁴⁵ Komunikat Eurostat, STAT/07/145, 25.10.2007.

⁴⁶ Mowa prezydenta RF Nicolasa Sarkozy’ego z okazji konferencji ambasadorów, 27.08.2007, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html.

niż krytycyzmem były nacechowane obustronnymi gestami dobrej woli. Równocześnie francuska opozycja wobec dalszego rozszerzenia Unii sprawia, że kraj ten jest mało przychylny aktywnej polityce UE wobec jej wschodnich sąsiadów.

Niemieckie stosunki z Rosją są bardziej skomplikowane, co wynika ze splotu ekonomicznych kalkulacji z bagażem drugiej wojny światowej oraz doświadczeniem sowieckiej okupacji NRD. Niemcy są w Rosji postrzegane jako brama do Europy. Korzenie współpracy gospodarczej sięgają czasów przed pierwszą wojną światową, kiedy Rzesza była największym partnerem handlowym Rosji. Niemcy utrzymały tę pozycję w okresie międzywojennym i odzyskały ją po zakończeniu zimnej wojny, a w czasie podziału kontynentu przez żelazną kurtynę RFN była największym zachodnim partnerem handlowym Sowietów⁴⁷. W roku 2005 niemiecki handel z Rosją sięgnął robiącej wrażenie sumy 38,9 miliardów euro. Rosja zaspokaja również 42 procent niemieckiego zapotrzebowania na gaz, co sprawia, że Niemcy są dla niej najważniejszym rynkiem zbytu tego surowca. Niemieckie firmy energetyczne odgrywają kluczową rolę w niemiecko-rosyjskim partnerstwie, do tego stopnia, że jedynym cudzoziemcem w zarządzie Gazpromu jest przedstawiciel niemieckiego E.ON. Niemcy i Rosja współpracują także przy budowie Gazociągu Północnego pod dnem Bałtyku, a były kanclerz Gerhard Schröder jest szefem komitetu zarządzającego tym przedsięwzięciem. Mimo iż Angela Merkel okazuje się bardziej niż jej socjaldemokratyczny poprzednik odważna w krytykowaniu rosyjskiej polityki wewnętrznej oraz energetycznej, to i tak partnerstwo z Rosją pozostaje istotnym elementem niemieckiej polityki. Socjaldemokratyczny minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, który był bliskim współpracownikiem Schrödera, zapewnia pewien stopień kontynuacji działań poprzedniej ekipy.

Wartość rosyjskiego handlu z Włochami osiągnęła w 2006 roku 21,2 miliardów euro, co uczyniło Włochy trzecim największym partnerem

⁴⁷ Robert Mark Spaulding Jr., *German Trade Policy in Eastern Europe, 1890–1990: Preconditions for Applying International Trade Leverage*, „International Organization” 45:3, 1991, s. 343–368.

handlowym Rosji po Niemczech i Chinach. Włochy są także drugim co do wielkości importerem rosyjskiego gazu, którego udział we włoskim rynku w roku 2006 sięgał 32 procent. W czasach Silvia Berlusconiego silne więzi ekonomiczne były dodatkowo wzmacniane wyjątkowo ciepłymi osobistymi stosunkami z Putinem, które doprowadziły nawet do publicznej obrony przez włoskiego premiera sposobu prowadzenia wojny w Czeczenii⁴⁸. Romano Prodi położył kres tej fascynacji, ale doprowadził do zacieśnienia więzi handlowych i energetycznych⁴⁹. Między innymi w lipcu 2007 roku włoski gigant energetyczny ENI porozumiał się z Gazpromem w sprawie budowy wartego 10 miliardów euro Gazociągu Południowego pod dnem Morza Czarnego. Co więcej, Prodi jest mniej krytyczny pod adresem Rosji jako premier Włoch, niż był jako szef Komisji Europejskiej, kiedy publicznie krytykował zachowanie Rosji w Czeczenii i w sprawie Jukosu⁵⁰.

Spośród dużych państw członkowskich Unii Europejskiej Hiszpania ma najłabiej rozwinięte stosunki z Rosją, mimo iż Putin dokładał starań, by traktować Madryt z szacunkiem, który generalnie okazuje mocarstwom. Rosja i Hiszpania odpowiadają wzajemnie za około 1 procent swojego handlu zagranicznego. Z Rosji pochodzi około 13 procent używanej w Hiszpanii ropy, ale nie gaz. Hiszpański stosunek do Rosji motywowany jest przez priorytety dyplomatyczne i chęć uniknięcia zatargów z Kremlem. Na przykład w październiku 2006 roku Hiszpania starała się osłabić rezolucję Rady UE w sprawie rosyjskiej blokady Gruzji⁵¹. W sierpniu 2007 roku, po tym, jak Gruzja oskarżyła Rosję o dokonanie ataku raketowego w Gori, pełniący obowiązki przewodniczącego OBWE Hiszpan rozpoczął dochodzenie, lecz jego rzecznik konsekwentnie unikał wskazania Rosji jako strony ponoszącej

⁴⁸ BBC News, 07.11.2003, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3251705.stm>.

⁴⁹ *Russia-Italy Economic Ties Strong Ahead of Putin Trip*, „Ria Novosti”, 12.03.2007; *Italy’s Prodi to Talk Trade, Energy with Putin*, Reuters, 22.01.2007.

⁵⁰ Radio Wolna Europa, 09.07.2007.

⁵¹ *Council Conclusions on Georgia-Russian Federation Relations*, 2756. Spotkanie Rady ds. Stosunków Zewnętrznych, Luksemburg, 16–17.10.2006, <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/press/1617oct2006.pdf>.

winę⁵². Być może właśnie dlatego, że Hiszpania nie jest uzależniona od rosyjskiego gazu, popiera ona pełne rozdzielenie unijnych firm energetycznych – który to pomysł napotyka na sprzeciw większości innych partnerów Rosji, takich jak Niemcy, Francja, Grecja, Cypr, Bułgaria, Słowacja i Austria⁵³.

Poparcie partnerów strategicznych, zwłaszcza Francji i Niemiec, jest kluczowe dla jakiegokolwiek spójnej polityki UE wobec Rosji. Przez ostatnich kilka lat duże państwa członkowskie skupiały się na współpracy gospodarczej i mocarstwowym dialogu z Rosją, ignorując zastrzeżenia Unii dotyczące procesów zachodzących w wewnętrznej polityce rosyjskiej oraz w krajach sąsiadujących z UE od wschodu. Na przykład Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania (tak samo jak Cypr, Finlandia, Słowacja, Grecja i Portugalia) zablokowały dyskusję o możliwym unijnym wsparciu dla misji pokojowej w Mołdawii, ponieważ przyjęły rosyjski punkt widzenia, że misja taka jest możliwa jedynie po tym, jak konflikt zostanie formalnie rozwiązany⁵⁴. Kraje te, nie chcąc drażnić Rosji, były także ostrożne w kwestii większego zaangażowania UE w Gruzji i na Ukrainie. Ponadto partnerzy strategiczni z wyjątkiem Hiszpanii przyczynili się do zablokowania wysiłków Komisji Europejskiej na rzecz liberalizacji rynku energetycznego.

⁵² Radio Wolna Europa, 30.08.2007.

⁵³ *France and Germany Lead Unbundling Opposition*, „European Voice”, 02.08.2007.

⁵⁴ Pomysł wystąpienia takiej misji był wspierany przez Węgry, Polskę, Łotwę, Holandię, Rumunię, Estonię, Wielką Brytanię, Czechy i Szwecję.

Partnerzy strategiczni

Francja

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Współpraca w sprawach globalnych – Iran, Irak, wielobiegunowość itp.
- Słabsze niż w przypadku innych dużych państw UE więzi ekonomiczne z Rosją

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Po pierwotnej krytyce Sarkozy podkreśla wagę współpracy z Putinem
- GDF jest długoterminowym partnerem Gazpromu; Total rozpoczyna z Gazpromem współpracę w celu rozwoju pola gazowego Sztokman

Hiszpania

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Nacisk na współpracę gospodarczą, lecz wymiana handlowa znikoma
- Druga pod względem atrakcyjności dla Rosjan destynacja turystyczna (po Rosji)

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Unika podnoszenia drażliwych kwestii
- Sceptyczna wobec zaangażowania w projekt europejskiej wschodniej polityki sąsiedztwa
- Popiera pełne rozdzielenie własności firm energetycznych

Niemcy

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Największy partner handlowy Rosji
- Najważniejszy rynek zbytu rosyjskiego gazu
- Piąty największy inwestor w Rosji w roku 2006 (5 miliardów dolarów)
- Silne partnerstwo polityczne i wysoka wiarygodność w Moskwie

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Prawie 350 tysięcy Rosjan odwiedziło Niemcy w 2006 roku
- Czołowy adwokat integracji z Rosją
- Sprzeciwia się pełnemu rozdzieleniu własności unijnych firm energetycznych
- Promuje zasadę priorytetowego traktowania Rosji w polityce wschodniej
- Koalicja z SPD ogranicza możliwość redefinicji polityki wobec Rosji przez kanclerz Merkel
- Budowa Gazociągu Północnego

Włochy

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Trzeci pod względem wielkości rosyjski partner handlowy
- Drugi największy rynek zbytu dla rosyjskiego gazu
- 32 procent gazu jest importowane z Rosji – w 2010 roku udział ten ma wzrosnąć do 40 procent

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Podczas pierwszego roku urzędowania premier Prodi spotkał się z Putinem cztery razy, podczas gdy z George'em W. Bushem tylko raz
- ENI jest czołowym partnerem Gazpromu w projektach Gazociągu Południowego i Blue Stream
- Kontrakt ENI–Gazprom do 2035 roku

Przyjaźni pragmatycy

Jest to najliczniejsza grupa państw członkowskich. Zaliczają się do niej Austria, Belgia, Bułgaria, Finlandia, Luksemburg, Malta, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Węgry. Te średnie i małe kraje rzadko kiedy próbują mieć wpływ na wytyczanie unijnej polityki i z reguły podążają za dużymi państwami członkowskimi, takimi jak Niemcy i Francja. Nie są aktywnymi promotorami rosyjskich interesów w UE, ale wolą unikać działań, które mogłyby zirytować Moskwę. W pełni wykorzystują możliwości stwarzane przez rosyjski wzrost gospodarczy. Co drugie z nich – Austria, Belgia, Bułgaria, Luksemburg i Węgry – mają nadzieję stać się centrami dystrybucji gazu dostarczanego przez Gazprom do Europy.

Motywy, które wyznaczają stosunek tych państw do Rosji, są różne. Belgia, Luksemburg, Malta i Portugalia mają dość ograniczony plan współpracy z Rosją i nie stanowi ona dla nich priorytetu w polityce zagranicznej. Austria i Finlandia z kolei są bardzo taką współpracą zainteresowane i próbują się z Moskwą przyjaźnić. Tym, co łączy te wszystkie kraje, jest skupianie się na pragmatycznych interesach gospodarczych i opór przed wchodzeniem w spór z Rosją w politycznie wrażliwych obszarach.

Wiedeń łączy z Moskwą silne więzi gospodarcze. Austria podpisała długoterminowe kontrakty na dostawę rosyjskiego gazu i budowę instalacji magazynujących w Baumgarten⁵⁵. Raiffeisen Bank (w imieniu anonimowych klientów) wspólnie z Gazpromem kontroluje RosUkrEnerg, dość mały przejrzystego monopolistę importującego gaz na Ukrainę. Pod koniec września 2007 roku na nieformalnym spotkaniu unijnych ministrów obrony przedstawił Austrii – działając zgodnie z rosyjskim interesem – skrytykował Polskę i Czechy za plany przyjęcia amerykańskiej tarczy antyrakietowej.

Również Belgia i Luksemburg chciały zarobić na rosyjskim gazie⁵⁶, a Luksemburg stał się drugą po Cyprze przystanią dla rosyjskiego kapitału.

⁵⁵ Vladimir Socor, *Gazprom Achieves An Anschluss of Austria*, „Eurasia Daily Monitor”, 29.05.2007.

⁵⁶ Vladimir Socor, *Belgium – Gazprom’s Next ‘Hub’ In Europe?*, „Eurasia Daily Monitor”, 06.03.2007.

Państwo to jest obecnie czwartym największym inwestorem zagranicznym w Rosji (5,9 miliardów dolarów) – wyprzedza Niemcy (5 miliardów dolarów) oraz Francję (3 miliardy dolarów) – choć znaczna część tych pieniędzy i tak jest rosyjska⁵⁷.

Finlandia, która przez cały okres powojenny starała się uniknąć napięć w stosunkach z wielkim wschodnim sąsiadem, jest na najlepszej drodze do tego, by uczynić Rosję – w miejsce Niemiec – swoim największym partnerem handlowym. Jedna czwarta całego rosyjskiego importu przechodzi przez to państwo członkowskie.

Bułgaria, Słowacja i Węgry tworzą szczególną podgrupę. Bułgarskie więzi gospodarcze z Rosją, która jest drugim po Niemczech partnerem handlowym tego kraju, są coraz silniejsze. Rosyjski Łukoil pozostaje jedną z największych firm działających w Bułgarii – w 2003 roku wygenerował około 5 procent PKB i 25 procent dochodów budżetu. Ropociąg Burgas–Alexandroupolis powstanie na terytorium bułgarskim, a kraj ten ma również kluczowe znaczenie dla budowy Gazociągu Południowego pod Morzem Czarnym. To skutecznie podważa unijne dążenia do uzyskania alternatywnego źródła dostaw gazu z regionu Morza Kaspijskiego poprzez prowadzący przez Turcję gazociąg Nabucco. Strategiczne znaczenie nie uchroniło jednak Bułgarii przed rosyjskimi naciskami. W roku 2006 Gazprom usiłował wymóc na tym kraju renegotjację warunków dostaw gazu, mimo że porozumienie miało wygasnąć dopiero w 2010 roku.

Węgry nie są gospodarczo związane z Rosją w tym samym stopniu co Bułgaria, lecz zawarte przez nie partnerstwo energetyczne z Moskwą stanowi poważną przeszkodę w wypracowaniu wspólnego europejskiego podejścia do bezpieczeństwa energetycznego⁵⁸. Rosyjskie porozumienie z Węgrami o możliwym przedłużeniu gazociągu Blue Stream do Europy było

⁵⁷ Dane GosKomStatu, http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_11/23-12.htm.

⁵⁸ Katinka Barysch, *Russia, Realism and EU Unity*, „Policy Brief”, Centre for European Reform, lipiec 2007, s. 6–7, http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_russia_FINAL_20july07.pdf. Zob. także: Vladimir Socor, *Hungary's Prime Minister In Moscow Gives Nabucco Another Chance*, „Eurasia Daily Monitor”, 26.03.2007; Putin–Gyurcsany Meeting Steers Hungary's Government On The 'Third Path', „Eurasia Daily Monitor”, 21.09.2006.

pierwszym z rosyjskich działań w kierunku zablokowania projektu Nabucco (premier Ferenc Gyurcsany zmienił jednak zdanie, gdy Rosja zdecydowała się na budowę instalacji magazynujących w Austrii, a nie na Węgrzech).

Słowacja jest uzależniona od dostaw rosyjskich surowców – z Rosji pochodzi wszystek zużywany w tym kraju gaz i 97 procent ropy naftowej. Kraj ten zwrócił na siebie uwagę, wspierając na unijnych forach rosyjski punkt widzenia – na przykład przeciwstawiając się planom rozdzielenia firm energetycznych. Słowacja jest także jedynym państwem członkowskim z dawnego bloku sowieckiego, który w lutym 2006 roku sprzeciwił się dyskusji nad pokojową misją UE w Mołdawii.

W kwestiach energetycznych Bułgaria, Słowacja i Węgry były bliskie Rosji. Kraje te utrzymują, że są zmuszone zawierać z Moskwą porozumienia dwustronne, ponieważ Unia nie ma wspólnej polityki energetycznej. W odróżnieniu od innych przyjaznych pragmatyków państwa te skłaniają się jednak do poparcia silniejszej politycznej roli UE w jej bezpośrednim wschodnim sąsiedztwie.

Przyjaźni pragmatycy

Austria

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Austria ma nadzieję stać się regionalnym centrum dystrybucji rosyjskiego gazu
- Austriackie banki są aktywne na rynku rosyjskim

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Partnerstwo Gazprom–ÖMV
- Raiffeisen Bank kontroluje 50 procent udziałów w RosUkrEnerg, filii Gazpromu sprzedającej gaz Ukrainie
- W polityce wschodniego sąsiedztwa UE Rosja jest traktowana priorytetowo

Belgia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Zdywersyfikowane dostawy ropy i gazu
- Jedynie 4,9 procent popytu na gaz jest zaspokajane przez Rosję

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Popiera pełne rozdzielenie własności gigantów energetycznych
- Chce stać się regionalnym centrum dystrybucji dla Gazpromu

Bułgaria

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Rosja jest dla niej drugim co do wielkości partnerem handlowym
- Łukoil pozostaje jednym z największych podatników
- Blisko 220 tysięcy Rosjan odwiedziło Bułgarię w 2006 roku

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Bułgaria jest spolegliwym partnerem Gazpromu w planowanych inwestycjach: Gazociągu Południowym i ropociągu Burgas–Alexandroupolis

Finlandia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 100 procent popytu na gaz jest zaspokajane przez Rosję
- Rosja pozostaje dla niej drugim co do wielkości partnerem handlowym
- W roku 2006 wydała Rosjanom 505 tysięcy wiz

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Popiera pełne rozdzielenie własności gigantów energetycznych

Luksemburg

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Formalnie czwarty co do wielkości zagraniczny inwestor w Rosji (5,9 miliardów dolarów) – dzięki rosyjskim inwestycjom *offshore*

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Sprzeciwia się pełnemu rozdzieleniu własności gigantów energetycznych
- Długoterminowe kontrakty z Gazpromem

Malta

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Nie importuje ropy ani gazu z Rosji
- Zainteresowana przyciągnięciem rosyjskich turystów

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Jediną wiadomą maltańską inwestycją w Rosji jest pojedynczy hotel

Portugalia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Rosja plasuje się dopiero na 30. miejscu na liście portugalskich partnerów handlowych
- Nie importuje rosyjskiego gazu
- Obserwuje rosyjsko-algierskie negocjacje gazowe

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Unika starć z Rosją
- Koncentruje się na „miłym” szczycie rosyjsko-unijnym w czasie portugalskiej prezydencji
- Rosja nie była priorytetem dla portugalskiej prezydencji

Słowacja

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 100 procent popytu na gaz i 97 procent popytu na ropę jest zaspokajane przez Rosję
- Podziela rosyjskie stanowisko w sprawie Kosowa

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Sprzeciwia się pełnemu rozdzieleniu własności gigantów energetycznych
- Jedyńy środkowoeuropejski członek UE przeciwny misji pokojowej w Mołdawii

Słowenia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 60 procent popytu na gaz jest zaspokajane przez Rosję (pozostałe 40 procent – przez Algierię)
- Nie podpisała traktatu o zbrojeniach konwencjonalnych w Europie

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Skupiona na kwestiach gospodarczych
- Priorytetem polityki zagranicznej pozostaje przygotowanie słoweńskiej prezydencji w UE (pierwsza połowa 2008 roku)

Węgry

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 92 procent popytu na gaz jest zaspokajane przez Rosję
- Rosja proponowała Węgom zostanie centrum dystrybucji gazu

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Węgry wołały proponowany przez Gazprom projekt Blue Stream II od wspieranego przez UE projektu Nabucco
- Próba ochrony niektórych przedsiębiorstw przez przejęciem przez Rosjan
- Popierają aktywną politykę sąsiedztwa

Chłodni pragmatycy

W skład czwartej grupy wchodzi Czeszech, Dania, Estonia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja i Wielka Brytania. Również te kraje przywiązują dużą wagę do pragmatycznych interesów gospodarczych, jednak nie zapominają o ideałach demokracji i praw człowieka, które w rosyjskim kontekście często są przedmiotem troski. Nie boją się także przeciwstawić Rosji, jeśli narusza ona ich interesy ekonomiczne lub łamie normy dyplomatyczne.

Wielka Brytania zajmuje szczególną pozycję w tej grupie krajów. Zaledwie parę lat temu była postrzegana na Kremlu jako jeszcze jeden partner strategiczny. Były brytyjski premier Tony Blair zastąpił jako pierwszy unijny polityk, który zbudował silne partnerskie związki z Władimirem Putinem, robiąc to podczas podróży do Moskwy, jeszcze zanim ten został prezydentem. Kiedy jednak w roku 2003 sądy Zjednoczonego Królestwa odmówiły zgody na ekstradycję oligarchy Borysa Bieriezowskiego oraz jednego z czeczeńskich przywódców, Ahmeda Zakajewa, stosunki uległy ochłodzeniu. Do ich dalszego pogorszenia przyczyniły się dość szczere wypowiedzi brytyjskich polityków o stanie rosyjskiej demokracji, napaści na British Council, a później na brytyjskiego ambasadora w Moskwie, a także spór o udziały BP i Shellu w polach gazowych Kowikta i Sachalin II. Otrucie w listopadzie 2006 roku rosyjskiego emigranta Aleksandra Litwinienki, który uciekł przed reżimem Putina do Londynu, dodatkowo pogorszyło sytuację. Po tym, jak w lecie 2007 roku Rosja odmówiła ekstradycji głównego podejrzanego o morderstwo Litwinienki, obie strony wydalily nawzajem swoich dyplomatów i wprowadziły restrykcje wizowe dla urzędników państwowych. Kiedy stosunki brytyjsko-rosyjskie zmieniły się z partnerstwa strategicznego w otwartą dyplomatyczną niechęć, Londyn podjął próby stworzenia bardziej jednolitej pozycji UE, w nadziei, że zapewni mu to poparcie innych państw.

Również pozostali chłodni pragmatycy mają za sobą doświadczenie dwustronnych sporów z Rosją. W przypadku Danii poszło o zorganizowany w Kopenhadze w roku 2002 kongres Czeczenów i o odmowę ekstradycji do Rosji Ahmeda Zakajewa, który następnie przeniósł się do Wielkiej Brytanii.

Czechy znalazły się w centrum sporu o budowę amerykańskiej tarczy antyrakietowej po tym, jak zgodziły się na przyjęcie stanowiącej jej część stacji radarowej. Rosja porównała sytuację do kryzysu kubańskiego i zagroziła, że własne rakiety wyceluje w Pragę.

W 2007 roku, kiedy Estonia podjęła decyzję o przeniesieniu pomnika poległych żołnierzy sowieckich, znalazła się w roli głównego adwersarza Rosji. Moskwa odpowiedziała presją ekonomiczną, a w Tallinie doszło do zamieszek, których prowodyrami byli przysłani zza wschodniej granicy aktywiści prokremlowskiej organizacji „Nasi”. Ludzie ci zostali wpisani na „czarną listę” osób, którym Estonia odmawia wydania wizy – kiedy kraj ten wejdzie pod koniec grudnia 2007 roku do strefy Schengen, lista ta zacznie obowiązywać także pozostałych członków Unii.

Łotwa od pewnego czasu stara się nadać swoim stosunkom z Rosją bardziej spokojną formę. W roku 2005 była jedynym krajem bałtyckim, który wziął udział w rosyjskich obchodach 60. rocznicy zakończenia drugiej wojny światowej w Europie. Ponieważ Rosja przez cały czas stara się mieć dobre stosunki z przynajmniej jednym z trzech krajów bałtyckich, ratyfikowała umowę o przebiegu granicy z Łotwą. Tej otwartości nie należy jednak przeceniać, warto bowiem pamiętać o tym, że również łotewskie dostawy ropy bywały w przeszłości przerywane, a rząd w Rydze poddawano politycznym naciskom.

Więzi ekonomiczne łączące Holandię z Moskwą są bardzo silne. Skumulowana wartość niderlandzkich inwestycji w Rosji plasuje ten kraj na drugim miejscu za Cypr⁵⁹. Holandia jest także – formalnie – najważniejszym punktem przeznaczenia rosyjskiego eksportu (co akurat można tłumaczyć „efektem Rotterdamu”, kiedy towary przeznaczone dla innych krajów członkowskich wjeżdżają na terytorium Unii przez ten holenderski port). W czysto ekonomicznym wymiarze stosunki rosyjsko-holenderskie są niemal tak samo ważne jak rosyjsko-niemieckie czy rosyjsko-brytyjskie. Holandia nie przejawia jednak rosyjskimi obawami związanymi z unijną polityką

⁵⁹ Strona internetowa ambasady rosyjskiej w Holandii: http://www.netherlands.mid.ru/tor_econ_03.html.

wschodnią i podnosi kwestie praw człowieka w swoich kontaktach z Moskwą – choć nie na tyle wyraźnie, by zagrozić stosunkom handlowym.

Rumunia jest stanowczym krytykiem rosyjskiej polityki energetycznej oraz zaangażowania Moskwy w Mołdawię. Szwecja podkreśla z kolei swoje obawy dotyczące kierunku, w jakim zmierza rosyjska polityka wewnętrzna i zagraniczna. Sztokholm zgłaszał także zastrzeżenia do projektu Gazociągu Północnego. Z całej grupy chłodnych pragmatyków Irlandia jest zapewne tym państwem członkowskim, które stosunkami z Rosją przejmując się najmniej – mocno jednak wspiera opartą na wartościach postawę w negocjacjach z Moskwą, jak również silniejsze zaangażowanie UE w swoim wschodnim sąsiedztwie.

Nastawienie chłodnych pragmatyków do Rosji jest generalnie spójne z wyznawanymi przez nich wartościami, choć pod wieloma względami można im zarzucić zbyt dużą pasywność. Wszystkie te kraje bardzo angażują się w kwestiach rosyjskich, jeśli tylko ich interesy są zagrożone. Nie podjęły jednak konsekwentnego i aktywnego wysiłku na rzecz budowy unijnej polityki wobec Rosji.

Cłodzi pragmatycy

Czechy

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 75 procent zapotrzebowania na gaz jest pokrywane przez rosyjskie dostawy (24 procent z Norwegii)
- 230 tysięcy rosyjskich turystów w 2006 roku
- Debata o amerykańskiej tarczy antyrakietowej

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Poruszają kwestie demokracji i praw człowieka na forum UE
- Wspierają aktywną politykę Unii wobec wschodnich sąsiadów

Dania

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Dania jest eksporterem gazu i ropy
- Tylko niecałe 2 procent duńskiego handlu jest realizowane z Rosją

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Kongres czeczeński w roku 2002 odbył się w Kopenhadze
- Odmowa ekstradycji Ahmeda Zakajewa
- Wspiera pełne rozdzielenie własności przedsiębiorstw energetycznych w UE

Estonia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Zapotrzebowanie na gaz w całości jest pokrywane przez rosyjskie dostawy
- Nie podpisała traktatu o zbrojeniach konwencjonalnych w Europie
- Awantura o sowiecki pomnik wojenny
- Cel rosyjskich cyberataków

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Zablockowała budowę Gazociągu Północnego na swoich wodach terytorialnych
- Zakaz wjazdu dla aktywistów „Naszycy”
- Wspiera aktywną politykę Unii wobec wschodnich sąsiadów

Holandia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Drugi pod względem skumulowanej wartości zagraniczny inwestor w Rosji
- Ważny, choć tracący znaczenie eksporter gazu do innych krajów Europy

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Podnosi kwestię przestrzegania praw człowieka w Rosji
- Wspiera aktywność Unii na Wschodzie

Irlandia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Głównym źródłem gazu używanego w Irlandii jest Wielka Brytania
- Handel z Rosją mniejszy niż z Filipinami

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Podnosi kwestię łamania praw człowieka w Rosji na forach ONZ, OBWE i UE
- Wspiera aktywną Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS) na Kaukazie Południowym

Łotwa

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Zapotrzebowanie na gaz w całości jest pokrywane przez rosyjskie dostawy
- Znacząca rosyjska mniejszość narodowa
- Nie podpisała traktatu o zbrojeniach konwencjonalnych w Europie
- Traktat graniczny ratyfikowany przez Rosję
- Rosyjska blokada dostaw ropy

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Sprzeciwia się pełnemu rozdzieleniu własności przedsiębiorstw energetycznych w UE
- Dystansuje się od Litwy i Estonii
- Chce podłączenia do Gazociągu Północnego
- Wspiera aktywną EPS na Wschodzie

Rumunia

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 30 procent zużywanego gazu pochodzi z Rosji, ale 70 procent jest wydobywane lokalnie
- Duże rosyjskie inwestycje w przemysł ciężki

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Wytrwała zwolenniczka projektu Nabucco
- Popiera pełne rozdzielenie własności firm energetycznych
- Krytykuje rosyjskie działania wobec Mołdawii
- Wspiera aktywną EPS

Szwecja

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Prawie cały gaz zużywany w Szwecji pochodzi z Danii
- IKEA jest największym zagranicznym inwestorem w Rosji spoza branży energetycznej

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Krytyczna wobec wydarzeń w Rosji
- Zgłasza ekologiczne zastrzeżenia do projektu Gazociągu Północnego
- Popiera pełne rozdzielenie własności firm energetycznych
- Wspiera aktywną EPS

Wielka Brytania

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- Szacuje się, że w Londynie mieszka 200 tysięcy Rosjan
- BP i Shell zostały zmuszone do pozbycia się kontroli nad projektami energetycznymi realizowanymi w Rosji
- Drugi zagraniczny inwestor w Rosji w 2006 roku
- Ulubione miejsce lokowania ofert publicznych rosyjskich przedsiębiorstw

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Odmawia ekstradycji rosyjskich azylantów politycznych
- Wprowadziła ograniczenia podróży rosyjskich urzędników po sprawie Litwinienki
- Coraz mocniej dąży do wypracowania wspólnego planu działania UE wobec Rosji
- Wspiera aktywną EPS
- Popiera pełne rozdzielenie własności firm energetycznych

Wojownicy nowej zimnej wojny

Ostatnia grupa państw składa się z Polski i Litwy, dwóch krajów, które podejrzewają, że Rosja wypowiedziała UE nową zimną wojnę. Oba próbowały sprawić, by unijna polityka wobec Rosji była bardziej stanowcza i krytyczna. Dążąc do tego celu, używały takich metod, jak krytyczne analizy i dyskretne wypowiedzi dyplomatów, lecz również weto wobec negocjacji nad nowym porozumieniem między UE a Rosją. Polska i Litwa, motywowane rosyjskimi naciskami i niezamkniętymi kwestiami historycznymi, nie przepuściły żadnej okazji do tego, by publicznie skrytykować Rosję. Ich polityczne stosunki z Moskwą są lodowate, co przekłada się na gospodarkę. Na długiej liście dwustronnych zatargów z Rosją znajdują się: odcięcie dostaw ropy na Litwę, dyskryminacyjne taryfy kolejowe, brak porozumienia w sprawie warunków dostępu do Kaliningradu oraz spory na temat norm fitosanitarnych.

Bezkompromisowa postawa Rosji wobec wojowników nowej zimnej wojny doprowadziła do „europeizacji” wielu dwustronnych problemów. W miarę, jak Polska i Litwa coraz pełniej włączają się w unijną politykę, klótnie tego rodzaju mogą stać się jeszcze bardziej szkodliwe dla stosunków między Unią a Rosją. Na przykład rząd Jarosława Kaczyńskiego wstrzymał negocjacje nad nowym traktatem między UE a Rosją po tym, jak Rosja wprowadziła zakaz importu polskiego mięsa, a Unia nie była w stanie poradzić sobie z problemem. Jest to jeden z najbardziej spektakularnych przykładów sytuacji, w której pojedyncze państwo członkowskie zablokowało ważne narzędzie polityki wobec Rosji.

Polska oczekiwała unijnej solidarności i wsparcia w swoich stosunkach z Rosją, ale jej wezwania były osłabiane przez fakt, że rząd w Warszawie okazał się trudnym partnerem w sprawach dla Unii priorytetowych, takich jak traktat reformujący. W dodatku początkowa (później wycofana) polska odmowa zaproszenia OBWE na wybory w październiku 2007 roku dała Rosji wygodny precedens, by sprzeciwić się wpuszczeniu silnej misji obserwatorów OBWE w trakcie wyborów do Dumy dwa miesiące później⁶⁰.

⁶⁰ BBC News, 22.09.2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7008373.stm>.

Wojownicy nowej zimnej wojny

Litwa

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 100 procent zużywanego gazu oraz 90 procent ropy naftowej pochodzi z Rosji
- Rosja odcięta dostawy ropy naftowej
- Nie podpisała traktatu o zbrojeniach konwencjonalnych w Europie
- Kluczowe państwo dla rosyjskiego tranzytu do Kaliningradu

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Unika wysoce politycznych sporów z Rosją
- Zagroziła zablokowaniem negocjacji nad nowym traktatem UE–Rosja ze względu na blokadę naftową
- Wspiera aktywną EPS
- Współpracuje w kwestii tranzytu do Kaliningradu

Polska

KONTEKST RELACJI Z ROSJĄ

- 70 procent zużywanego gazu jest kupowane od Gazpromu i jego firmy zależnej, RosUkrEnerg
- Część amerykańskiej tarczy antyrakietowej ma powstać w Polsce
- W roku 2005 wydała Rosjanom 250 tysięcy wiz (w tym 160 tysięcy w Kaliningradzie)

PREFERENCJE POLITYCZNE

- Zablokowała negocjacje nad nowym porozumieniem UE–Rosja
- Próbuje osiągnąć swoje cele za pośrednictwem UE
- Sprzeciwia się Gazociągowi Północnemu
- Aktywnie wspierała pomarańczową rewolucję na Ukrainie
- Nawołuje do aktywnej EPS
- Skupia się na Ukrainie i Białorusi

Litwa nie prowadzi swojej polityki wobec Rosji w sposób równie ostentacyjny. W porównaniu z Łotwą i Estonią ma mniej liczną i lepiej zintegrowaną mniejszość rosyjską, co ogranicza pole do możliwych zatargów z Moskwą. Wilno stara się unikać jednostronnych lub wysoce politycznych sporów z Kremlen i aktywnie angażuje się w prace nad wspólną polityką Unii Europejskiej wobec Rosji i innych wschodnich sąsiadów. Mimo to zagroziła zablokowaniem negocjacji w sprawie nowego traktatu między UE a Rosją, ponieważ Unia bardzo opieszale zareagowała na odcięcie dostaw ropy przez Rosjan. To stawia Litwę w innej pozycji niż pozostałe dwa kraje bałtyckie.

Po polskich wyborach parlamentarnych z 21 października 2007 roku wydaje się wysoce prawdopodobne, że nowy rząd będzie realizować mniej konfrontacyjną politykę wobec Rosji⁶¹. W związku ze stosunkową ostrożnością Litwy w sporach z Rosją grupa wojowników nowej zimnej wojny może niedługo zniknąć. Wiele zależeć będzie od rosyjskiej polityki wobec tych państw, w szczególności wobec nowego rządu w Warszawie.

⁶¹ *New Polish Leader Vows to Repair EU and Russia Ties*, „EU Observer”, 24.10.2007.

3. W stronę symetrycznej współzależności

Pięć grup, które zidentyfikowaliśmy w UE, znajduje się w różnych punktach kontinuum wyznaczonego przez tradycyjny stosunek Unii do Rosji – między powstrzymywaniem a integracją. Oba ekstrema zawierają ziarno prawdy o naturze rosyjskiego systemu i interesach UE, jednak żadne z nich nie znajdzie poparcia u wszystkich państw członkowskich, a ich równoczesna realizacja pociąga za sobą ryzyko, że będą się one wzajemnie znosić.

Powstrzymywanie w czasach globalizacji?

Na jednym krańcu kontinuum znajdują się kraje, które postrzegają Rosję jako cień dawnych Sowiec. Recytują pełną litanię rosyjskich przewin. W polityce wewnętrznej podkreślają sposób, w jaki Kreml przejmuje kontrolę nad najważniejszymi gałęziami przemysłu i narusza prawa człowieka. W polityce zagranicznej wytykają mu promowanie zarządzanej demokracji w Armenii, Azerbejdżanie czy Azji Środkowej, wywieranie nacisku na rządy Ukrainy, Gruzji i Mołdawii, użycie groźby odcięcia energii jako broni, odmowę wymierzenia sprawiedliwości mordercom Litwinienki, kolekcjonowanie „zamrożonych konfliktów” na Kaukazie, wywoływanie awantur o mięso i inne produkty rolne oraz podważanie osiągnięć unijnej dyplomacji w Kosowie czy Iranie. Najlepszą odpowiedzią na rosyjską asertywność, mówią, jest polityka łagodnego powstrzymywania. W praktyce oznacza to wyrzucenie Rosji z G-8,

rozszerzenie NATO o Gruzję, wspieranie antyrosyjskich rządów w okolicy, budowanie tarcz antyrakietowych, rozwój „Energetycznego NATO” i zamknięcie europejskiego sektora energetycznego przed rosyjskimi inwestycjami. To nie to samo, co militarne powstrzymywanie z czasów zimnej wojny. Należy to raczej nazwać próbą „powstrzymania zepsucia” w wyniku zapobieżenia rozprzestrzenianiu się rosyjskich praktyk i wskutek ograniczania wpływu rosyjskiej polityki. Według tej strategii UE powinna śmiało wykorzystywać swoją ekonomiczną przewagę nad Rosją, współpracować z nią jedynie w wybranych sprawach i głośno krytykować negatywne zjawiska w samej Rosji.

Powyższe podejście ignoruje jednak stopień, w jakim polityczny sukces Unii Europejskiej w bliskim sąsiedztwie i na scenie globalnej zależy od współpracy z Rosją. Powstrzymywanie jest polityką, którą można realizować w sferze militarnej – cóż jednak oznacza w dobie zglobalizowanego handlu i ogromnych inwestycji, w świecie, w którym ludzie mają w dodatku pełną swobodę podróżowania? Nawet jeśli UE wyzwoliłaby się z uzależnienia od rosyjskiego gazu – co w krótkiej i średniej perspektywie czasowej nie jest możliwe – to i tak ciągle potrzebowałaby pomocy Rosji w radzeniu sobie ze zmianami klimatycznymi, w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, w regulowaniu migracji i w całej gamie innych problemów, z jakimi mamy do czynienia w naszej globalnej wiosce. Co więcej, jako stały członek Rady Bezpieczeństwa NZ Rosja może zaszkodzić europejskiej polityce wobec Iranu, Bałkanów itp.

Wplątanie się w grę o sumie zerowej, w której zarówno Rosja, jak i UE wspierałyby własne państwa satelickie, zamiast promować rządy prawa, byłoby zaprzeczeniem celu europejskiej integracji. Tak czy owak, Unia Europejska nie nadaje się do prowadzenia zimnej wojny. Przy swoim powolnym i skomplikowanym systemie decyzyjnym oraz z powodu braku zmysłu taktycznego, łatwo może zostać przez Rosję przechytrzona. Łagodne powstrzymywanie niesie także ze sobą poważne ryzyko: im bardziej Polska, Litwa i Estonia będą blokować unijne decyzje w sprawie współpracy z Rosją, tym silniejszą pokusę będą odczuwać inne państwa członkowskie – zwłaszcza duże – by przyjąć moskiewską ofertę indywidualnego porozumienia.

Integracja za wszelką cenę?

Przeciwnie ekstremum stanowi doktryna petzającej integracji. Jej czołowym adwokatem jest niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, który propaguje wizję *Wandel durch Verflechtung*, czyli, tłumacząc dosłownie, zmiany przez uwikłanie. Filozofia tego podejścia sięga korzeniami doświadczeń Europy w pierwszych latach po drugiej wojnie światowej, kiedy pokój, demokracja i dobrobyt zostały zapewnione dzięki związaniu Francji i Niemiec siecią współzależności, której wyrazem były Wspólnoty Europejskie. Termin używany przez Steinmeiera jest także świadomym nawiązaniem do *Wandel durch Annäherung* – zmiany przez bliskość – która była głównym motywem zachodnioniemieckiej polityki wobec bloku wschodniego w latach 70.

Sens tej propozycji opiera się na nadziei, iż najściślejsze możliwe związanie Rosji z naszymi politycznymi i ekonomicznymi strukturami sprawi, że Rosjanie przejmą w końcu europejski sposób myślenia. Dotyczy to zarówno interesów gospodarczych, jak i instytucji międzynarodowych. Zwolennicy petzającej integracji twierdzą, że jeśli Unia Europejska pozwoli Rosji na zakup udziałów w firmach dostarczających energię bezpośrednio do indywidualnych konsumentów, to w ten sposób zmniejszy prawdopodobieństwo odcięcia dostaw gazu – bo straciłyby na nim rosyjskie firmy. Zapraszając Rosję do WTO, Unia Europejska zyskuje dostęp do prawnie gwarantowanych procesów, które europejskie firmy i rządy mogą wykorzystać do ochrony swoich interesów. Niewielu ludzi popierających to podejście ma nadzieję, że Moskwa natychmiast nawróci się na liberalną demokrację – lecz nawet jeśli Rosja wejdzie w te powiązania w złej wierze, to i tak zostanie stopniowo ucywilizowana. To podejście jest preferowane nie tylko przez partnerów strategicznych. Brytyjski dyplomata wysokiego szczebla ujął sprawę następująco: „przemiana Rosji w bardziej normalne, cywilizowane państwo nie dokona się dzięki biciu i popychaniu jej, lecz w wyniku włączenia w nasze systemy, tak że powstaną w niej ośrodki, które będą chciały utrzymania zachodnich zasad”.

Mimo wszystko zwiększanie współzależności między dwoma krajami, które nie podzielają wspólnego światopoglądu, jest z reguły receptą na niestabilność, a nie na integrację⁶². By współzależność prowadziła do stabilizacji, obie strony muszą chcieć przyjąć wspólne zasady i normy, których nie można jednostronnie zmieniać. Wpływowy rosyjski analityk Fiodor Łukianow przekonuje, że w obecnych warunkach współzależność tylko wzmocni napięcia, zamiast je rozładować: „Europejczycy uważają, że ‘integracja’ oznacza stopniowe przybliżanie się Rosji do europejskiego modelu, podczas gdy dla dzisiejszej Rosji oznacza ona ‘wymianę aktywów’. Nie można zgodzić się w sprawie interesów, jeśli nie ma zgody w sprawie pewnych podstawowych pojęć”⁶³.

Projekt europejski jest oparty na stabilnych zasadach, które mogą zostać zmienione tylko za wspólną zgodą, a nie będą jednostronnie rewidowane za każdym razem, kiedy zmieni się europejskie równanie sił. Jednak w związku z tym, że Moskwa postrzega prawo jako wyraz siły w danym momencie, uważa ona, że pozimnowojenny porządek powinien zostać dziś zrewidowany, ponieważ Rosja jest silniejsza i bogatsza, niż była w latach 90. Odmawia uznania, że porozumienia zawarte przez poprzednie rządy ciągle ją obowiązują. Te rozbieżne podejścia do prawa międzynarodowego oznaczają, że jakkolwiek próba sformalizowania współzależności między UE a Rosją może doprowadzić jedynie do jeszcze większej fikcji. Koncepcja pełzającej integracji nie zawiera odpowiedzi na to wyzwanie i z tego względu jedynie wspomaga nieskrywane dążenia Rosji do stworzenia z Unią niesymetrycznej współzależności.

Ukryta siła Europy

W chwili obecnej stosunki między Rosją a Unią Europejską są zorganizowane w sposób, który nieodmiennie stawia Unię w gorszej pozycji. Kreml woli dwustronne negocjacje z pojedynczymi państwami członkowskimi niż rozmowy z całą UE, a kontakty koncentrują się w paru obszarach, w których Rosja ma jasną przewagę – energię i prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa NZ.

⁶² Richard Rosecrance, Arthur Stein, *Interdependence: Myth or Reality*, „World Politics” 26:1, 1973, s. 1–27.

⁶³ Rozmowa ECFR, Moskwa, 04.07.2007.

Jeśli jednak UE zgodziłaby się w sprawie wspólnego podejścia, to dysponowałaby teoretycznie znakomitą zestawem narzędzi. Na poziomie dyplomatycznym Europejczycy mogliby zagrozić Rosji pozbawieniem jej prestiżu, jaki czerpie z udziału w G-8 i w szczytach Rosja–UE, a także mogliby zablokować rosyjski wniosek o członkostwo w OECD. Na poziomie ekonomicznym Unia mogłaby zastosować do rosyjskich inwestycji na unijnych rynkach bardziej rygorystyczne regulacje oraz wykorzystać zapisy unijnej polityki konkurencji do tego, by przywrócić się monopolistycznym praktykom już istniejących inwestycji. Państwa członkowskie UE mogłyby stępić rosyjską politykę w najbliższym sąsiedztwie Europy, gdyby wzmocniły swoje gospodarcze i obronne więzi z takimi krajami jak Gruzja i Ukraina, zawarły z nimi bardziej hojne umowy handlowe i wizowe oraz gdyby zaczęły odgrywać bardziej aktywną rolę w posowieckich konfliktach separatystycznych. W przyszłości, dzięki twardszemu prawu o przeciwdziałaniu monopolom w energetyce, UE będzie zdolna zmusić Gazprom do sprzedaży pakietów kontrolnych w gazociągach Północnym i Południowym, które firma ta planuje wybudować na jej terenie. Wreszcie państwa członkowskie UE będą w stanie zagrozić interesom jednostek z rosyjskiej elity rządzącej, jeśli na przykład poddadzą większej kontroli ich majątki i aktywa ulokowane w Europie, a nawet jeżeli ograniczą prawo podróży do Unii osobom podejrzanym o łamanie praw człowieka. Unia Europejska nie będzie jednak mogła użyć któregokolwiek z tych narzędzi dopóty, dopóki jej państwa członkowskie pozostaną podzielone w kwestii pożądanej strategii. Jeżeli Unia będzie wahać się między integracją a powstrzymywaniem, to pozostanie słaba i niezdecydowana, co tylko będzie zachęcać Rosję do przyjęcia jeszcze bardziej asertywnej postawy.

Podstawy nowego podejścia

Ponieważ utrzymanie *status quo* nie leży w interesie którejkolwiek z wyżej opisanych grup, można mieć nadzieję, że Unia Europejska przezwycięży podziały narzucane jej przez historię oraz geografii i że w stosunkach z Rosją wypracuje nowe podejście. Kiedy napięcia w relacjach

z Rosją rosną – tak jak miało to miejsce w związku z sytuacją w Estonii czy Kosowie i ze sprawą Litwinienki – „konie trojańskie” znajdują się w izolacji i wystawiają się na ryzyko poniesienia kary w sprawach, które są dla nich ważne. Partnerzy strategiczni również cierpią, ponieważ nie są w pojedynkę wystarczająco silni, by wynegocjować z Rosją układ symetrycznej współzależności, oraz dlatego, że robione przez nich „słodkie interesiki” z Putinem kosztują ich dużą część politycznego kapitału. Na przykład decyzja Niemiec, by zaangażować się w budowę Gazociągu Północnego, nie zwiększyła jeszcze ich bezpieczeństwa energetycznego, lecz już pozbawiła Berlin zaufania niektórych europejskich partnerów. Również przyjaźni pragmatycy odkrywają, że znaleźli się na łasce rosyjskiej polityki zagranicznej. Jeśli spróbują przejąć inicjatywę, to Rosja może wycofać się z zawartych umów lub zacząć rozgrywać ich przeciw sobie, tak jak zrobiła to z Austrią i Węgrami. Ich „chłodni” odpowiednicy także tracą na tym, że zamiast samodzielnie wyznaczać cele, mogą jedynie reagować na rosyjską politykę. Rosja próbowała doprowadzić do izolacji Estonii i Wielkiej Brytanii, co sprowadziłoby je do rangi „krajów wetujących”. Wreszcie wojownicy nowej zimnej wojny, zwłaszcza Polska pod poprzednim rządem, już znaleźli się w izolacji i stracili z tego powodu znaczną część swojego politycznego kapitału.

Zresztą, nawet jeśli Europejczycy zgadzaliby się co do tego, jak należy postępować, to i tak mieliby ważny powód, by zacząć szukać nowego paradygmatu, a mianowicie: niedawne zmiany w rosyjskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Dawny paradygmat demokratyzowania Rosji, wokół którego Unia zjednoczyła się w latach 90., opierał się na przekonaniu, że wschodni sąsiad jest staby. Model, którym go zastąpiono – czyli para: powstrzymywanie–integracja – był inspirowany doświadczeniami zimnej wojny i poszerzania UE. Dzisiejsza Rosja jest jednak nowym rodzajem państwa, z reżimem, z którym nie tylko trudno rozmawiać, lecz którego nie można nawet zrozumieć. W sferze deklaracji określa się on jako demokratyczny, lecz w rzeczywistości jego wirtualna polityka jest obliczona na zwiększenie władzy autorytarnej egzekutywy. Reformy gospodarcze wpro-

wadzone przez Moskwę doprowadziły do konsolidacji władzy politycznej i ekonomicznej, w wyniku czego, jak twierdzi Dymitr Trenin, ludzie, którzy rządzą dziś Rosją, są tymi samymi, którzy posiadają ją na własność; czyni to trudniejszym odróżnienie narodowego interesu kraju od prywatnych interesów elity. W dodatku państwo zyskało lojalność rosyjskiej publiczności, ponieważ zapewniło jej wzrost gospodarczy, narodowe odrodzenie i rewolucję konsumpcyjną. W tych zmienionych okolicznościach Europejczycy nie mogą liczyć na ukształtowanie nowej Rosji na własne podobieństwo w wyniku zintegrowania jej w strukturach euroatlantyckich. Nie mogą jednak również odizolować się od silnego sąsiada, z którym muszą handlować i robić interesy.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, Europejczycy muszą przemyśleć cele, środki i działania swoich stosunków z Rosją. Podczas gdy celem długoterminowym powinno być sprawienie, że Rosja stanie się liberalną demokracją, bardziej realistycznym celem średnioterminowym jest skłonienie jej do prostego przestrzegania zasady rządów prawa, co pozwoliłoby jej stać się spolegliwym partnerem.

Nowy paradygmat polityki wobec Rosji

Unia Europejska i jej państwa członkowskie często mówiły o promocji rządów prawa i nawet sponsorowały programy reformy systemu prawa, ale nigdy nie stało się to głównym punktem polityki UE wobec Rosji. Rządy prawa są jednak kluczowe dla europejskiego projektu i stanowią jedyną możliwą podstawę długoterminowego partnerstwa między Unią a Rosją. Powinny być zatem przedmiotem troski wszystkich Europejczyków zainteresowanych Rosją, jak również samych obywateli rosyjskich. Rosyjski zwyczaj wybiórczej interpretacji prawa ma wpływ na europejskie firmy, które obawiają się o dotrzymanie kontraktów, na dyplomatów, bojących się pogwałcenia umów międzynarodowych, na działaczy na rzecz praw człowieka, zaniepokojonych centralizacją władzy, jak też na analityków wojskowych, którzy chcieliby oprzeć budowę wzajemnego zaufania na przejrzystości rozwoju militarnego.

Rządy prawa są też bardzo ważne dla samych Rosjan, którzy mogą cynicznie traktować slogany o demokracji, ale których dotyczą korupcja i arbitralne wykonywanie władzy przez instytucje państwa rosyjskiego.

Niniejszy raport próbuje wyjaśnić, dlaczego pilnie potrzebujemy nowego europejskiego konsensusu i na jakiej podstawie można go będzie osiągnąć. Omawia raczej szeroki kierunek, w jakim powinna zostać zorientowana polityka, niż szczegółowe zagadnienia jej implementacji.

Podstawą jest przegląd wszystkich punktów styczności z Rosją, a także sprawdzenie, w jaki sposób mogą one posłużyć do stworzenia bardziej symetrycznych relacji z nią, opartych na zasadzie rządów prawa. Zawiera się w tym rozwój różnych rodzajów antidotum na kremłowskie zakusy dzielenia krajów Europy i manipulowania nimi, na sponsorowany przez Moskwę odwrót od europejskich wartości w „bliższej zagranicy”, na rosyjskie dążenia do rewizji wiążących umów prawnych oraz na próby zwiększenia zależności UE od Rosji.

Petząca integracja

CEL

- Zmiana poprzez współzależność

ŚRODKI

- Socjalizacja i perswazja, dialog
- Współzależność gospodarcza za wszelką cenę
- Priorytetowe traktowanie Rosji w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

DZIAŁANIA POLITYCZNE

- Promocja umów dwustronnych
- Unikanie krytykowania rosyjskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej
- Wymiana aktywów w sektorze energetycznym
- Słaba polityka antymonopolowa
- Sprzeciw wobec podziału gigantów energetycznych
- Powrót do rozmów o partnerstwie i współpracy za wszelką cenę
- Utrzymanie Rosji w G-8
- Sceptycyzm co do planów poszerzenia NATO o Gruzję i Ukrainę
- Liberalizacja/zniesienie reżimu wizowego dla Rosjan
- Sprzeciw wobec tarczy antyrakietowej

Łagodne powstrzymywanie

CEL

- Ochrona UE przed szkodliwymi wpływami, powstrzymanie i odwrócenie rosyjskiego ekspansjonizmu

ŚRODKI

- Warunkowość i nacisk
- Ograniczanie uzależnienia od Rosji
- Antyrosyjska postawa we wspólnym sąsiedztwie

DZIAŁANIA POLITYCZNE

- Dwustronne spory
- Stosowanie weta w UE
- Publiczna krytyka rosyjskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej
- Ograniczenie energetycznej zależności od Rosji
- Stworzenie „Energetycznego NATO”
- Wsparcie podziału gigantów energetycznych
- Zablockowanie rozmów o nowym porozumieniu o partnerstwie i współpracy
- Wykluczenie Rosji z G-8
- Szybkie przyjęcie Gruzji i, być może, Ukrainy do NATO
- Liberalizacja/zniesienie reżimu wizowego dla Rosjan, Ukrainców, Białorusinów i Moldawian
- Budowa tarczy antyrakietowej

CEL

- Określenie stałych zasad, jako podstawy partnerstwa między UE a Rosją

ŚRODKI

- Przestrzeganie zasad
- Zwiększenie symetrii współzależności
- Aktywne poparcie zasady rządów prawa w sąsiedztwie UE

DZIAŁANIA POLITYCZNE

- Bilateralizm z zasadami
- Publiczna krytyka wybranych rosyjskich działań w polityce wewnętrznej i zagranicznej
- Rosyjskie inwestycje w UE mile widziane pod warunkiem przejrzystości
- Wsparcie podziału gigantów energetycznych
- Powrót do rozmów o partnerstwie i współpracy
- Utrzymanie Rosji w G-8, więcej spotkań w formule G-7
- Poszerzenie NATO, jeśli kraje aplikujące osiągną odpowiednie standardy militarne
- Zniesienie wiz dla Rosjan, Ukrainców i Moldawian
- Rozszerzenie Wspólnoty Energetycznej, wsparcie podziału przedsiębiorstw energetycznych na Ukrainie i w Moldawii

Europejczycy powinni zacząć od dokładniejszego wyregulowania narzędzi dyplomatycznych. Nie jest tajemnicą, że Rosja pragnie uznania na arenie międzynarodowej. Jej przekonanie o tym, że pozostaje wielkim mocarstwem, wiąże się z udziałem w G-8 i w specjalnych szczytach UE–Rosja. To właśnie sprawia, że adwokaci łagodnego powstrzymywania chcą wyrzucić Rosję z G-8 oraz zablokować rozmowy nad nowym porozumieniem o partnerstwie i współpracy. Z kolei zwolennicy petzającej integracji przeciwstawiają się jakimkolwiek działaniom, które ograniczałyby kontakty Unii z Rosją. Przekonują, że najważniejszym wyzwaniem jest utrzymanie dialogu – nawet jeśli oznacza to opóźnienie porozumień w najtrudniejszych obszarach. W ramach podejścia kładącego nacisk na rządy prawa Unia utrzymałaby obecność Moskwy w tych instytucjach, lecz uzależniłaby natężenie współpracy od przestrzegania przez Rosjan zarówno ducha, jak i litery wspólnych zasad. Na przykład jeśli Rosja opóźnia się z wdrażaniem zobowiązań i działań G-8, to następne spotkania na ten temat powinny być organizowane na niższym szczeblu, w formacie G-7 i bez jej udziału. Dzięki wykorzystaniu faktu, że Rosja przywiązuje dużą wagę do członkostwa w G-8, forum to mogłoby publicznie wyrazić zastrzeżenia do zachodzących w niej procesów. Podobnie Unia nie powinna obawiać się użycia szczytów UE–Rosja oraz negocjacji nad nowym porozumieniem o partnerstwie i współpracy do tego, by wskazać kwestie, w których Rosja nie zachowuje się konstruktywnie, takie jak sprawa Kosowa czy konflikty w Gruzji i Mołdawii.

Państwa członkowskie UE powinny zrewidować sposób, w jaki prowadzą swoje stosunki dwustronne z Moskwą. Jak mówi komisarz Peter Mandelson, „UE narzeka, że Rosja używa zasady ‘dziel i rządź’ wobec pojedynczych państw członkowskich. Trudno ją jednak za to winić, skoro niektóre kraje wręcz ją do tego zachęcają swoją niezdolnością do zaprezentowania jednolitego stanowiska”⁶⁴. Ci, którzy popierają koncepcję petzającej integracji, wierzą, że stosunki dwustronne są najlepszym sposobem oddziaływania na

⁶⁴ Wykład Petera Mandelsona, *Russia and the EU*, EU–Russia Centre, Bruksela, 17.10.2007, SPEECH/07/629.

Rosję w sytuacji, gdy jej relacje z Polską czy Estonią są tak bardzo problematyczne. Z kolei adwokaci łagodnego powstrzymywania mają skłonność do postrzegania jakiegokolwiek kontaktu dwustronnego między państwem członkowskim UE a Rosją jako rodzaju zdrady. Polscy politycy mówili nawet o Gazociągu Północnym jako o nowym pakcie Ribbentrop-Mołotow.

Jeśli przyjąć paradygmat rządów prawa, to odpowiedzią Unii Europejskiej na rosyjską taktykę „dziel i rządź” powinien być nowy rodzaj „moralnego bilateralizmu”. Gdy weźmie się pod uwagę, jak ważna pozostaje Rosja dla wielu państw członkowskich, to wówczas okaże się, że nie jest ani możliwe, ani pożądane zmieścić wszystkie kontakty między UE a Rosją w formule dialogu między Brukselą a Moskwą. Powinno być jednak możliwe doprowadzenie do sytuacji, w której rozprzestrzenianie się kontaktów dwustronnych wspiera, a nie podważa, wspólne cele unijnej polityki. Państwa członkowskie udowodniły, że są zdolne postępować według jednego scenariusza w sprawach, które je uprzednio dzieliły, takich jak Bałkany Zachodnie, konflikt izraelsko-palestyński czy Iran. To samo może i powinno zdarzyć się w przypadku Rosji. Moralny bilateralizm oznaczałoby, że od krajów członkowskich oczekuje się, że w swoich relacjach dwustronnych z Moskwą będą wspierać wspólne cele UE, takie jak obrona praw własności unijnych inwestorów w Rosji czy prawo opozycji do organizowania demonstracji i udziału w wyborach. By zapewnić jedność i lepiej wykorzystać przewagę siły, jaką ma nad Rosją, Unia Europejska może podjąć próbę centralizacji swoich kart przetargowych w wyniku wyznaczenia koordynatora wysokiego szczebla ds. stosunków z Rosją, który działałby na rzecz ustanowienia czterech wspólnych przestrzeni unijno-rosyjskich (ekonomicznej, bezpieczeństwa zewnętrznego, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz kultury). Nie da się przewidzieć, w jaki sposób Unia będzie zmuszona odpowiedzieć w przyszłości na rosyjskie zachowanie, jednak można określić ogólne zasady i pewne nieprzekraczalne – zarówno dla UE, jak i Rosji – granice. Na przykład Unia powinna ustalić, że w pewnych kwestiach – również wtedy, gdy chodzi o żywotne interesy gospodarcze – państwa członkowskie muszą przed zawarciem porozumień z Rosją konsultować się ze swoimi partnerami. Jedną

z rzeczy, które łączą wszystkich członków UE, jest awersja do niespodzianek. Z jednej strony, bliscy partnerzy Rosji mają za złe innym krajom, że dwustronne problemy – takie jak estoński kryzys pomnikowy, awantura o polskie mięso czy brytyjskie próby złapania zabójców Litwinienki – pojawiły się zniemacka i zablokowały stosunki europejsko-rosyjskie. Z drugiej strony, wojownicy nowej zimnej wojny gorzko wypominają innym członkom Unii zawieranie separatystycznych porozumień z Rosją, które zmniejszają szanse Europy na dywersyfikację dostaw energii. Większość państw członkowskich bardzo dobrze przyjęłaby system wczesnego ostrzegania zarówno o możliwych kryzysach, jak i o toczących się rozmowach dwustronnych.

Trzecim zagadnieniem, które wymaga dogłębnego przemyślenia, jest polityka sąsiedztwa. Zwolennicy pełzającej integracji mieli opory przed konkurowaniem z Moskwą o wpływy w regionie. Przejawiali tendencję do priorytetowego traktowania Rosji w takich kwestiach, jak ułatwienia wizowe, stosunki handlowe i zacieśnianie kontaktów politycznych. Nie chcą drażnić Kremla i dlatego są przeciwni aktywnej polityce Unii w obszarze posowieckim. Zwolennicy łagodnego powstrzymywania twierdzą z kolei, że polityka sąsiedztwa jest najlepszym narzędziem osłabiania rosyjskich wpływów. Nalegali na to, by UE wsparła rządy Gruzji i Ukrainy w ich sporach z Rosją, są także zwolennikami szybkiego poszerzenia NATO o te kraje.

Przyjąwszy paradygmat rządów prawa, Unia Europejska prowadziłaby w swoim wschodnim sąsiedztwie bardziej aktywną politykę, której celami byłyby właśnie promocja rządów prawa i włączanie państw byłego ZSRR w europejski projekt. Nie oznacza to finansowania przyjaznych rządów; oznacza jednak zaangażowanie realnych środków w ochronę autonomii i promowanie rozwoju sąsiadów Unii. Częścią wyzwania jest opracowanie bardziej reaktywnych ram dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Została ona zaplanowana z bardzo długoterminowymi celami, przy założeniu, że powolne zmiany będą w stanie się utrwalić. Konieczne jest jednak uzupełnienie tych działań środkami, które pozwolą wesprzeć słabe państwa w obliczu silnego rosyjskiego nacisku. Unia musi być zdolna okazać solidarność krajom, które zostały dotknięte politycznie motywowanymi przerwami dostaw

energii czy embargami handlowymi. Jednym z działań jest rozszerzenie Wspólnoty Energetycznej (obejmującej dziś UE oraz Albanii i kraje dawnej Jugosławii) o Turcję, Ukrainę i Mołdawię. Mogłoby to doprowadzić do podziału firm energetycznych w tych krajach, do większej przejrzystości ich sektorów energetycznych i, w konsekwencji, do wzrostu europejskiego bezpieczeństwa energetycznego oraz ograniczenia rosyjskich możliwości używania dostaw energii do celów politycznych. Unia może inwestować w sieci energetyczne łączące ją z Ukrainą i Mołdawią, wspierać programy efektywnego wykorzystania energii w tych krajach oraz podłączyć je do gazociągu Nabucco. Poza tym można zastanowić się nad upoważnieniem komisarza ds. handlu do szybkiego wprowadzenia na europejski rynek niektórych produktów w przypadku nałożenia przez Rosję politycznie motywowanego embarga, w rodzaju tych, którymi obłożono mołdawskie i gruzińskie wina. Celem bardziej aktywnej polityki powinno być także tworzenie wewnętrznych środowisk politycznych wspierających reformy. Oznacza to m.in.: częstsze wizyty europejskich przywódców w krajach objętych EPS, bardziej efektywną komunikację, podkreślającą „europejskość” tych państw, a nie niepewność szans na członkostwo w UE, poważne ułatwienie reżimu wizowego wobec Ukrainy, Mołdawii i Kaukazu Południowego oraz zupełne zniesienie opłat wizowych dla młodzieży.

Czwartym problemem, który musi zostać wzięty pod uwagę, jest egzekucja obowiązującego prawa, zapewnienie przestrzegania zasad, na które Rosja i UE już się zgodziły. Koncepcja łagodnego powstrzymywania zakłada minimalizację kontaktów z Rosją, tak by ograniczyć jej wpływy w Unii. Petzająca integracja skupia się na produkcji kolejnych unijno-rosyjskich porozumień, na wzajemnych inwestycjach oraz na dialogu, w nadziei, że doprowadzą one do zmiany sposobu, w jaki rosyjskie elity prowadzą swoje interesy i stosunki dyplomatyczne. Słabością tego podejścia jest jednak to, że jego zwolennicy wolą zajmować się nowymi propozycjami, niż dbać o to, by wszystko, co już zostało uzgodnione, było realizowane.

Przyjęcie w stosunkach z Rosją paradygmatu rządów prawa oznaczałoby utrzymanie otwartości na nowe porozumienia i inwestycje, lecz również

o wiele twardszą postawę w kwestii implementacji tych porozumień. Pierwszym krokiem powinno być upoważnienie Komisji Europejskiej do stosowania reguł chroniących konkurencyjność w sferze energii. Już teraz KE ma formalne kompetencje, by to robić, lecz brakuje jej politycznego wsparcia państw członkowskich. Aby uniknąć dalszej monopolizacji i wynikającego z niej faktycznego rozbicia wspólnego rynku, Komisja Europejska powinna mieć prawo do wstępnego akceptowania (lub wstrzymywania) dużych kontraktów energetycznych zawieranych przez przedsiębiorstwa z UE i spoza niej. Komisja powinna także przywrócić się niektórym podejrzanym interesom z Rosją, w jakie zaangażowały się unijne firmy. W imię zasad Unia powinna nalegać na wykonanie rosnącego stosu zawartych już umów, takich jak porozumienie o partnerstwie i współpracy, cztery wspólne przestrzenie czy Europejska Karta Energetyczna. Ta ostatnia ma moc obowiązującą, także zanim zostanie ratyfikowana, więc UE ma prawo domagać się arbitrażu w tych przypadkach, w których Rosja łamie postanowienia dotyczące ochrony inwestycji i dostaw gazu. Rezultat może być oczywiście taki, że Moskwa wypowie Kartę, zamiast ją ratyfikować – lecz to także byłoby lepsze niż utrzymywanie obecnej sytuacji, która stanowi jasne zaprzeczenie zasady, że umowy powinny być dotrzymane.

Nalegając na przestrzeganie reguł, unijne instytucje dałyby przykład prywatnym firmom, które powinny być zachęcane do tego, by bronić swoich praw – wynikających z umów z Rosją – w sądach i drogą arbitrażu. Problemy, takie jak przerwanie dostaw do Niemiec czy wymuszona sprzedaż udziałów w polach Sachalin II i Kowikta, nie mogą być zmiatane pod dywan z obawy przed rozeźleniem Rosji. Najlepszym sposobem na zbliżenie Rosji i UE jest domaganie się poszanowania dla wzajemnych zobowiązań, a nie zwotywanie przyjemnych spotkań przywódców, z których – właśnie dlatego, że są przyjemne – nic nie wynika.

Wszystkie powyższe działania składają się na próbę stworzenia bardziej symetrycznej współzależności między Unią a Rosją. UE nie powinna dążyć do ograniczenia kontaktów, lecz zgoda na utrzymywanie relacji, która jest nieproporcjonalnie bardziej korzystna dla Rosji, również nie leży w jej in-

teresie. Niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier określił symetryczną relację jako sytuację „obopólnego dostępu do rynków, kiedy wszystkie firmy działające w Unii Europejskiej przestrzegają ścisłych unijnych reguł konkurencji”⁶⁵. Przywrócenie tej równowagi stanowi zadanie dla Unii. Jej energetyczna słabość nie wynika z faktu, że Rosja jest tak ważnym dostawcą gazu, lecz z tego, że sama Unia nie potrafi ściślej zintegrować własnego rynku gazu i uczynić go bardziej elastycznym. UE powinna podjąć próbę stworzenia wewnętrznych reguł postępowania, które powstrzymałyby państwa członkowskie przed zawieraniem porozumień ograniczających możliwość dywersyfikacji źródeł dostaw. W dłuższej perspektywie czasowej Unia powinna dążyć do redukcji roli energii w stosunkach z Rosją w wyniku ograniczania zużycia gazu i dzięki inwestycjom w alternatywne źródła energii. Ostatecznymi celami są: otwarta konkurencja, przestrzeganie zasady rządów prawa oraz zintegrowany i elastyczny rynek gazu.

Największym wyzwaniem stojącym przed Europą nie jest jednak wypracowanie planu konkretnych działań związanych z Rosją, lecz osiągnięcie zgody co do wspólnej strategii. Rządy prawa mogą posłużyć jako jednoczące ramy dla nowego, bardziej moralnego i efektywnego podejścia. Przewyciężenie defetyzmu i przekonania, że szansa na osiągnięcie przez 27 państw wspólnego stanowiska wobec Rosji jest minimalna, będzie jednak wymagać ciężkiej pracy i inteligentnej koordynacji. Pewnym rozwiązaniem może być przyjęcie przez grupę pionierską przywództwa w głównych aspektach stosunków, takich jak polityka wobec Ukrainy, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej czy kwestia energii. Taka awangarda powinna reprezentować punkty widzenia wszystkich pięciu powyżej zidentyfikowanych grup – ponieważ pewien stopień konsensusu jest konieczny – nie musi jednak od razu obejmować wszystkich państw członkowskich.

Unia Europejska pomogła ustanowić pokój na kontynencie, tworząc porządek polityczny oparty na rządach prawa i ustanawiając zasady,

⁶⁵ Frank-Walter Steinmeier, *Interaction and Integration*, „Internationale Politik” 8:1, 2007, s. 53, <http://en.internationalepolitik.de/archiv/2007/spring2007/interaction-and-integration.html>.

które nie mogą być jednostronnie zmieniane. Jeśli teraz UE chce włączyć Rosję w Europę wolną od podziałów, to nowe partnerstwo z tym krajem musi zbudować na podobnych podstawach. Nie będzie to proces łatwy. Przewyciężenie polityki najmniejszego wspólnego mianownika w grupie 27 państw, z których każde musi wyrazić na to zgodę, nie jest zadaniem banalnym. Unia dysponuje jednak zasobami i metodami oddziaływania, które mogą wyrzeć na Rosję poważny wpływ. Największym wyzwaniem jest wzmocnienie głównej przewagi nad Rosją, jaką Europejczycy mogą wykorzystać: ich jedności.

Podziękowania

Chcielibyśmy podziękować naszym partnerom z bułgarskiego oddziału Open Society Institute, z którymi przygotowaliśmy powyższy raport – przede wszystkim Joro Stojczewowi, Assyi Kawrakowej i Marinowi Lessenskiemu, którzy pomogli nam w planowaniu projektu i zorganizowali sieć badaczy z nowych państw członkowskich. Dziękujemy także ekspertom ze wszystkich 27 państw członkowskich. Pomogli nam: Kayvel Bhachu, Jos Boonstra, Olesia Chromiejczuk, Mario Costa, Arnaud Dubien, George Dura, Adam Eberhardt, Katja Gersak, Serena Giusti, Sebestyen Gorka, Flemming Hansen, Hiski Haukkala, Peter Havlik, Thomas Hoevelmann, David Král, Robert Larsson, Marin Lessenski, Dov Lynch, Gerhard Mangott, Vasilis Margaras, Andrew Monaghan, Alexander Rahr, Ivo Samson, Stanislav Secrieru, Licinia Simao, Andris Spruds, Carlos Taibo, Karmo Tuur oraz Gediminas Vitkus.

Wielu innych ludzi poświęciło nam czas, udzieliło rad lub praktycznej pomocy – wśród nich: Ron Asmus, Władimir Baranowski, Rikard Barkeling, Emma Basker, Lenny Benardo, Tobias Bergner, William Boe, Jakub Boratyński, Jaime de Bourbon, Tony Brenton, Neil Buckley, Oleg Buklemiszew, Olga Butorina, Fraser Cameron, Micong Climes, Dymitr Daniłow, Marta Dassù, Jurij Dżibladze, Konstantin Eggert, Mark Entin, Steven Everts, Walerij Fadijew, Mark Fawcett, Igor Fiediukin, Judith Gebetsroithner, Bronisław Geremek, Jelena Gniedina, Thomas Gomart, Sam Greene, Fernando Andresen Guimares, Carl Hallegard, Patrick Haughey, Manfred Huterer, Thorsten Hutter, Matthew

Hyde, Kestutis Jankauskas, David Johns, James Kariuki, Michaił Kasjanow, Assya Kawrakova, Neil Kenward, Alison Kerr, Konstantin Kosaczew, Stanislas de Laboulaye, Taneli Lahti, Angus Lapsley, Maxime Lefebvre, Rainer Lindner, Masha Lipman, Hans-Dieter Lucas, Fiodor Łukianow, Aleksiej Małaszenko, Max McGuinness, Siobhan McKenna, Siergiej Miedwiediew, Andrew Miller, Kalman Mizsei, Anjoun Noorani, Jorge Roza de Oliveira, Maria Ordżonikidze, Arkadij Ostrowski, Gleb Pawłowski, Nikołaj Pietrow, Jeremy Pilmore-Bedford, Jelena Prochorowa, Władimir Ryżkow, Helga Schmid, Peter Semneby, Dymitr Susłow, Stefan Tafrow, Pirkka Tapiola, Viorel Ursu, Joannis Vrailas, Wesselin Walkanov, Michael Webb, Annika Weidemann, Gunnar Wiegand, Andre Wilkens, Richard Wright, Alexandros Yannis i Andriej Zagorski.

Jesteśmy niezwykle wdzięczni członkom założycielom ECFR – między innymi: Marttiemu Ahtisaariemu, Swietosławowi Bojłtowowi, Robertowi Cooperowi, Joschce Fischerowi, Timothy’emu Gartonowi Ashowi, Bronisławowi Geremkowi, Iwanowi Krastewowi, Martowi Laarowi, Mabel van Oranje, Chrisowi Pattenowi, Albertowi Rohanowi i George’owi Sorosowi – za ich ciągłe wsparcie, rady i komentarze do kolejnych wersji roboczych tego raportu.

Dziękujemy wreszcie naszym kolegom w ECFR. Pomogli nam i doradzili: Rob Blackhurst, Alba Lamberti, Ognian Minczew, Pierre Noel, Katherine Parkes, Zsofia Szilagyi, Jose-Ignacio Torreblanca i Andrew Wilson. Thomas Klau okazał się znakomitym redaktorem.

Mimo iż, pisząc ten raport, opieraliśmy się na badaniach przygotowanych przez ekspertów narodowych, bierzemy pełną odpowiedzialność za przedstawione powyżej argumenty i analizy.

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

Drugiego października 2007 roku powołano Europejską Radę Spraw Zagranicznych (European Council on Foreign Relations – ECFR). Jej celem ma być promowanie spójnej i bardziej aktywnej europejskiej polityki zagranicznej, wyrażającej wspólne wartości i interesy zjednoczonej Europy.

Wśród pięćdziesięciu założycieli Rady znaleźli się byli premierzy, prezydenci, komisarze europejscy, byli i obecni ministrowie oraz parlamentarzyści, a także intelektualiści i postacie ze świata kultury z 27 państw członkowskich. Są wśród nich m.in.: Martti Ahtisaari, Giuliano Amato, Emma Bonino, Jean-Luc Dehaene, Joschka Fischer, Timothy Garton Ash, Bronisław Geremek, Mart Laar, Chris Patten, Dominique Strauss-Kahn, a także producent muzyczny Brian Eno, architekt Rem Koolhaas, pisarz Elif Shafak oraz filantrop George Soros.

Stworzona przez nich Karta Zasad wzywa przywódców państw i rządy krajów europejskich do:

- Rozwijania bardziej spójnej i energicznej europejskiej polityki zagranicznej, opartej na współpracy państw członkowskich;
- Zmierzenia się z rosnącą liczbą wyzwań globalnych, takich jak zmiana klimatu, światowe ubóstwo, rozprzestrzenianie broni jądrowej oraz fala agresywnego ekstremizmu;
- Skuteczniejszej współpracy w ramach instytucji wielostronnych, takich jak ONZ, Bank Światowy, MFW czy WTO, w celu wzmocnienia wspólnotowych sił UE;
- Dotrzymania zobowiązania dotyczącego perspektywy ewentualnego członkostwa Turcji i państw z Bałkanów Zachodnich, co pozwoli wspierać ich ciągły polityczny, gospodarczy i społeczny rozwój;

- Rozwijania instrumentów motywacyjnych dla bezpośrednich sąsiadów UE (takich jak systemy wizowe i dostęp do wspólnego rynku), a także do zmierzania ku dalszemu obejmowaniu ich strefą wpływów Unii;
- Większego uzależnienia pomocy UE i stosunków handlowych – w tym wartej 12 miliardów euro Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i liczącej 22 miliardy euro pomocy dla Trzeciego Świata w ramach Umowy z Cotonou – od reform politycznych w otrzymujących je krajach;
- Używania pełnego arsenału europejskich wpływów do wspierania wartości europejskich, a w przypadku nieskuteczności innych środków – do gotowości do użycia sił zbrojnych w celu powstrzymania ludobójstwa i zażegnania katastrof humanitarnych, zarówno na kontynencie europejskim, jak i na całym świecie.

Zarządowi Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych przewodniczą: Martti Ahtisaari, były prezydent Finlandii, pełniący obecnie funkcję specjalnego wysłannika ONZ w Kosowie, Joschka Fischer, były minister spraw zagranicznych Niemiec, oraz Mabel von Oranje, działaczka na rzecz praw człowieka i dyrektor ds. rzecznictwa międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Otwartego (Open Society Institute).

Noty biograficzne

Mark Leonard (ur. 1974), politolog, publicysta. Dyrektor Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych w Londynie. Wcześniej dyrektor ds. polityki zagranicznej w Centrum ds. Reform Europejskich (Centre for European Reform) i dyrektor Centrum ds. Polityki Zagranicznej (Foreign Policy Centre), instytucji, którą założył pod patronatem premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira. Autor raportu *Britain™* (1997), który pomógł w sformułowaniu hasła „Cool Britannia”. Współpracuje z wybitnym holenderskim architektem Remem Koolhaasem. Wydał *Why Europe Will Run the 21st Century* (2005, tłumaczenia na 17 języków) i *What does China think?* (2008). Publikował m.in. na łamach „The Daily Telegraph”, „The Economist”, „The Express”, „The Financial Times”, „Foreign Policy”, „The Guardian”, „The Independent”, „The International Herald Tribune”, „The Mirror”, „Newsweek”, „Prospect”, „The Spectator”, „Time”, „The Sun”, „The Wall Street Journal”.

Nicu Popescu, politolog. Pracownik Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych. Doktorant na Uniwersytecie Środkowo-Europejskim w Budapeszcie. Zajmuje się polityką sąsiedztwa europejskiego, konfliktami na obszarze postsowieckim, stosunkami Unii Europejskiej z Rosją, Mołdawią, Ukrainą i Kaukazem Południowym. W latach 2005–2007 pracował w Centrum Studiów nad Polityką Europejską (Centre for European Policy Studies) w Brukseli. Ostatnio wydał m.in. *Moldova in Nations in Transit 2006* (z George'em Durą, 2007).

