

Biuletyn Międzynarodowy
Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: Piotr Bajor (red. naczelny), Olga Plaze, Patrycja Lipold
Opiekun naukowy: dr hab. Michał Chorośnicki, prof. UJ.
Kontakt: ul. Jabłonowskich 5, 31-007 Kraków
e-mail: biuletyn@inp.uj.edu.pl

Nr 15 (15), lipiec 2008

Martynika Sabat

Unia Europejska - Rosja. Przyszłość negocjacji w sprawie nowej umowy o współpracy.

Rozpoczęcie negocjacji w sprawie nowej umowy ramowej o współpracy (Partnership and Cooperation Agreement - PCA) podczas szczytu UE-Rosja w Chanty-Mansijsku oficjalnie zostało przyjęte przez europejskich i rosyjskich polityków z ogromnym optymizmem. Miał to być wyraźny, długo oczekiwany sygnał, potwierdzający gotowość Unii i Rosji do zawarcia nowego porozumienia, nie tylko odpowiadającego na aktualne wyzwania w stosunkach bilateralnych i w regionie, ale także umożliwiającego *in spe* zażegnanie trwającego od kilku lat kryzysu w dialogu na linii Bruksela-Moskwa. W rzeczywistości obie strony, ogłaszając początek rokowań, miały świadomość, iż rozbieżne oczekiwania Unii i Rosji wobec dokumentu sprawią, że zakończenie rozmów może nastąpić nawet po kilku latach i poprzedzone będzie trudnymi negocjacjami, które dodatkowo mogą doprowadzić do nadwyrężenia stosunków dwustronnych.



Rozbieżności oczekiwań Unii i Rosji w związku z *PCA bis*

Strona unijna liczy na wypracowanie uniwersalnego, kompleksowego porozumienia dotyczącego możliwie wszystkich aspektów współpracy z Rosją. W związku z toczącą się w Europie dyskusją na temat bezpieczeństwa energetycznego, wywołanego wojnami gazowymi Rosji m.in. z Ukrainą i Białorusią, priorytetowym dla Unii zagadnieniem w rozmowach z Moskwą będzie energetyka. Jednak zdefiniowanie zasad współdziałania w tym obszarze stanie się najprawdopodobniej zarzewiem poważnych konfliktów podczas negocjacji, gdyż Bruksela chce, aby jej stosunki z FR regulowały przepisy tożsame lub bliskie kontestowanej przez Moskwę Karcie Energetycznej[1]. Trudno przypuszczać, by doszło w tej sprawie do przełomu, chociaż niektóre państwa UE, zwłaszcza Niemcy i Francja, z pewnością będą nakłaniały pozostałych członków do rezygancji z wywierania nacisków na Rosję w sprawie ratyfikowania Karty lub wiązania tego dokumentu z negocjowaną umową.

Równie istotne znaczenie z punktu widzenia Brukseli ma rynek, zwłaszcza w kontekście planów utworzenia strefy wolnego handlu z Rosją. Idea ta, zgodnie z oczekiwaniami UE, ma naprawić błędy obowiązującego porozumienia, które nie zapewnia państwom członkowskim UE ochrony przed sankcjami handlowymi lub szantażem energetycznym ze strony Rosji. Unia wciąż liczy również na to, że nowe porozumienie pozytywnie wpłynie na wzmacnianie rządów prawa w Rosji i przyczyni sie do współdziałania FR i UE na zasadzie odpowiedzialnych uczestników areny międzynarodowej.

W przeciwieństwie do stanowiska unijnego Rosja chciałaby, aby nowy *PCA* był ogólnym i możliwie najmniej zobowiązującym dokumentem, który podkreślałby – po raz kolejny zresztą – strategiczne partnerstwo obu stron. Szczegółowe zobowiązania, np. w obszarze gospodarczym, miałyby zostać zawarte w osobnych umowach sektorowych. Poza tym Rosja będzie dążyła do tego, aby nowa umowa pozbawiona była upokarzającej ją formuły warunkowości, która uzależnia stopień współpracy (np. handlowej) od dostosowania się do norm unijnych. Dlatego też negocjatorzy rosyjscy

[1] Traktat Karty Energetycznej został podpisany w 1994 r. przez 51 państw oraz Wspólnotę Europejską (wszedł w życie w 1998 r.). Rosja jest jednym z pięciu państw, które dotychczas nie ratyfikowały Karty, twierdząc, że niektóre postanowienia są sprzeczne z rosyjskim ustawodawstwem i dyskryminują FR. Karta zawiera m.in. zapisy mające chronić inwestorów zagranicznych przed nierównym traktowaniem, reguluje kwestie handlu surowcami energetycznymi, nakłada obowiązek zapewnienia bezpiecznego i swobodnego tranzytu międzynarodowego na warunkach rynkowych i bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie i własność tych surowców.



będą podkreślali, iż porozumienie powinno opierać się na równości praw stron i poszanowaniu ich interesów. Jeśli chodzi o priorytetowy dla Rosjan obszar współpracy z UE uwzględniony w *PCA*, z pewnością będzie nim bezpieczeństwo europejskie. Z uwagi na aktualne wysiłki Kremla dezawuujące plany rozmieszczenia elementów tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach, niewykluczone, że Rosjanie będą wykorzystywać rokowania w sprawie *PCA* do przekonania partnerów z UE, aby nasili krytykę wobec Warszawy i Pragi za łamanie solidarności europejskiej na tym polu i przez to torpedowanie idei paneuropejskiego systemu bezpieczeństwa, mającego szansę na realizację wspólnie z Rosją[2].

Niekorzystnie na przebieg negocjacji wpływać będą zapewne obawy nowych władz w Moskwie o to, że znowelizowany *PCA* przeniesie współpracę Rosji z Europą z poziomu bilateralnego na wspólnotowy, wymuszając na Rosjanach rezygnację z dotychczasowej strategii wobec Unii, polegającej na rozbudowywaniu kontaktów jedynie z wybranymi państwami UE. Niektórzy rosyjscy politycy wskazują też na inne ważne źródło przewidywanych trudności podczas unijno-rosyjskich rozmów. Ma być nim – oprócz wewnętrznych problemów instytucjonalnych, z jakim zapewne będzie borykać się UE po odrzuceniu przez Irlandię Traktatu Lizbońskiego – chęć wykorzystania przez nowe państwa członkowskie negocjacji wspólnotowych do rozwiązania swoich partykularnych problemów w kontaktach z FR i uzależnienie od tego ich zgody na przyjęcie nowej umowy.

Jakkolwiek szybkie wypracowanie nowego porozumienia pomiędzy UE i Rosją może wydawać się szansą na poprawę obecnych kryzysowych relacji, to należy mieć świadomość, że pośpiech w wynegocjowaniu *PCA II* może oznaczać zgodę stron na powstanie kolejnego „pustego" dokumentu, pozwalającego Moskwie i Brukseli zachować pozory postępu w zacieśnianiu współpracy. Wzmocniłoby to obecne „wirtualne partnerstwo"[3] nie tylko w aspekcie formalnym, ale i merytorycznym. Takie rozwiązanie nie byłoby korzystne zarówno dla Unii, która wykazuje coraz większe aspiracje do inicjowania działań na arenie globalnej, a do tego są jej potrzebne dobre relacje z FR, jak i dla Rosji, której władze rozumieją, że aby skutecznie odbudowywać pozycję mocarstwową i forsować korzystne dla swoich narodowych interesów rozwiązania, musi blisko współprcować z Europą.

---

[2] Na początku lipca br. D. Rogozin poinformował, iż wkrótce Rosja zaproponuje plan stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa zbiorowego dla półkuli północnej („od Władywostoku po Vancouver"), którego uczestnikami mają być zarówno państwa europejskie, jak i USA.

[3] Termin ten został użyty w opracowaniu *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa"*, Prace OSW, nr 22, Warszawa 2006.



Obecna iluzoryczność partnerstwa unijno-rosyjskiego, rozumianego jako współpraca Rosji ze Wspólnotą, nie zaś jedynie z wybranymi jej członkami[4], wynika z braku determinacji obu stron w wywiązywaniu się z zobowiązań i zapowiedzi zawartych w podstawowych dokumentach definiujących stosunki UE-Rosja. Mimo szerokiego ujęcia w nich kierunków i obszarów współpracy, efekty dialogu na linii Bruksela-Moskwa są w rzeczywistości fikcją. Najlepszym tego przykładem jest obowiązujący *PCA*, unijna i rosyjska strategia działania wobec partnera, a także uzgodnione przez obie strony cztery „wspólne przestrzenie" działania.

Najważniejsze dokumenty definiujące współpracę unijno-rosyjską.

Partnership and Cooperation Agreement. PCA jest kluczowym dokumentem regulującym współpracę pomiędzy UE i Rosją. Został podpisany 24 czerwca 1994 r., jednak wszedł w życie dopiero 1 grudnia 1997 r. z uwagi na trudności z jego ratyfikacją[5]. Umowę zawarto na 10 lat z możliwością automatycznego corocznego przedłużania, co w związku z brakiem gotowości zainteresowanych stron do zastąpienia jej nowym dokumetem nastąpiło w grudniu 2007 roku. Umowa o partnerstwie i współpracy, składająca się z 11 rozdziałów, 112 artykułów, 10 aneksów, dwóch protokołów oraz kilku oświadczeń, uwzględnia niezwykle szeroki zakres współpracy unijno-rosyjskiej. Reguluje stosunki między stronami w ponad trzydziestu obszarach dotyczących kooperacji politycznej, ekonomicznej i społeczno-kulturalnej. Z dokumentu wyraźnie wynika, że kluczowe miejsce zajmują w nim problemy związane ze współpracą w dziedzinie ekonomicznej, choć nie mniej istotna jest współpraca polityczna. Na podstawie zapisów rozdziału II *PCA* strony ustanowiły mechanizm szczytów na najwyższych szczeblach oraz powołały Radę Współpracy, późniejszą Stałą Radę UE-Rosja (pierwsze jej posiedzenie miało miejsce w kwietniu 2004 r.). Kolejne części umowy dotyczą m.in. zasad współpracy handlowej, w tym obrotu towarów, tranzytu, wzajemnych inwestycji oraz tworzenia przedsiębiorstw na terytorium drugiej strony. Podkreślono w nich zasadność zbliżenia w dziedzinie prawodawstwa, aby wzmocnić więzi ekonomiczne. Istotnym zapisem umowy dla relacji pomiędzy UE i Rosją – zwłaszcza w kontekście

[4] O ile partnerstwo unijno-rosyjskie można określić jako „iluzoryczne", o tyle relacje Rosji z Niemcami i Francją (w mniejszym stopniu z Włochami i Hiszpanią) z pewnością można zdefiniować jako „strategiczne".

[5] Rosja ratyfikowała *PCA* dopiero w listopadzie 1997 r., a jednym z powodów odkładania terminu przyjęcia dokumentu była wojna w Czeczenii.



późniejszych prób paraliżowania przez Moskwę współpracy Unii z krajami WNP – miało być zaakcentowanie w Rozdziale VII potrzeby rozwijania stosunków partnerskich z innymi państwami europejskimi i byłego ZSRR w celu harmonijnego rozwoju regionu. W *PCA* poruszono również problemy związane ze współpracą energetyczną, który to obszar w ostatnich kilku latach nabrał szczególnego znaczenia zarówno dla UE, jak i Rosji. Zwrócono w nim uwagę m.in. na konieczność podniesienia jakości i bezpieczeństwa w sektorze wydobycia surowców energetycznych, w tym ochrony środowiska naturalnego, wypracowania polityki energetycznej, dostosowania sektora energetycznego do potrzeb rynku, podjęcia działań w sferze uregulowań prawnych, stymulowania rozwoju inwestycji i handlu, podniesienia efektywności wykorzystania energii, modernizacji infrastruktury energetycznej, zmniejszenia negatywnych następstw działalności tego sektora na środowisko naturalne, a także przyjęcia odpowiednich porozumień w zakresie bezpieczeństwa atomowego. Należy podkreślić, iż strona rosyjska nie zastosowała się praktycznie do żadnej z wymienionych wskazówek, pomimo obowiązywania umowy od ponad dekady. *PCA* wskazywał także na pola, w których Unia miała być stroną udzielającą Rosji wymiernej pomocy, jak chociażby realizacja reform ekonomiczno-rynkowych czy rozwiązywanie niektórych problemów społecznych (np. przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy i handlu narkotykami) [6].

Obowiązujący *PCA* nie spełnił dotychczas swoich najważniejszych celów, do których należy m.in. stworzenie optymalnych warunków dla przepływu kapitału i inwestycji, wyeliminowanie praktyk dyskryminujących firmy strony przeciwnej oraz współdziałanie na rzecz reform rynkowych (prowadzących do ustanowienia obszaru wolnego handlu), a także demokratyzacji życia społecznego. Ich realizacja miała – i teoretycznie nadal ma – przebiegać zgodnie z zasadami i kryteriami międzynarodowymi, w które wpisane są prawa człowieka, wytyczne WTO i klauzula najwyższego uprzywilejowania we wzajemnych stosunkach. To jednak tylko teoria, a praktyka jest zupełnie inna. Obecne problemy koncernu British Petroleum w Rosji, wskazują na to, iż Rosjanie dążą do bezwzględnego umacniania swojej obecności na rynku unijnym (zwłaszcza w sektorze energetycznym), ograniczając jednocześnie możliwość funkcjonowania podmiotów europejskich na swoim terytorium.

[6] A. Stępień-Kuczyńska, *Rosja: ku Europie. Z problematyki stosunków rosyjsko-unijnych*, Toruń 2007, s. 80-86.



Wspólna strategia UE wobec Rosji oraz *Średniookresowa strategia rozwoju stosunków FR z UE na lata 2000-2010*. Wejście w życie *PCA*, pomimo iż był to dokument rozbudowany i uwzględniający niemal wszystkie najważniejsze dla współpracy unijno-rosyjskiej kwestie, nie spowodował szczególnego przełomu w dialogu pomiędzy Brukselą a Moskwą. Zarówno UE, jak i Rosja zdawały sobie sprawę, że stanowi on podstawę do opracowywania dalszych porozumień. Dlatego też pod koniec lat 90-tych opracowane zostały dwa następne dokumenty: Wspólna strategia UE wobec Rosji (opracowana przez KE, przyjęta w 1999 r., miała obowiązywać pięć lat) oraz Średniookresowa strategia rozwoju stosunków FR z UE na lata 2000-2010 (dokument opracowany i przyjęty przez stronę rosyjską w 1999 r.)[7]. W swojej strategii Unia określiła stosunki z Rosją jako strategiczne. Stwierdziła, że jest zainteresowana rozwojem dialogu politycznego i integracją Rosji w ramach ogólnoeuropejskiej przestrzeni ekonomicznej i społecznej. Zwróciła też uwagę na współpracę w obszarze energetyki oraz konieczność umacniania zasad wolnego rynku i demokracji w Rosji. Koncepcja rosyjska również mówiła o strategicznym charakterze stosunków z UE, jednak dokument ten został ściśle powiązany z koncepcją bezpieczeństwa politycznego i ekonomicznego FR. W jego wstępie podkreślono, że „stanowi on logiczne rozwinięcie ogólnej koncepcji polityki zagranicznej Rosji w kierunku zachodnim, wychodzi z obiektywnej potrzeby budowy świata wielobiegunowego". Wśród celów strategii wymienia się zabezpieczenie narodowych interesów, podniesienie roli i autorytetu Rosji w Europie i na świecie, m. in. poprzez wprowadzenie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Dokument podkreśla także, że doświadczenie Unii i jej potencjał powinien być wykorzystany w budowie gospodarki rynkowej w Rosji. Porównanie tych dwóch dokumentów wyraźnie wskazuje na rozbieżności aspiracji i interesów Unii oraz Rosji, jakie strony chciały osiągnąć zacieśniając współpracę. UE oczekiwała od Rosji bezpiecznego, stabilnego i przewidywalnego sąsiedztwa, natomiast Rosja dzięki zbliżeniu z Unią chciała wzmocnić swoją międzynarodową pozycję[8].

[7] Ogłoszenie obu strategii nastąpiło w skomplikowanej sytuacji międzynarodowej, którą wyznaczała destabilizacja sytuacji gospodarczej w Rosji, kryzys bałkański oraz zbliżające się rozszerzenie NATO na Wschód. Dokument unijny miał być z jednej strony sygnałem dla politycznych elit w Rosji, iż Unia nadal chce wspierać reformy rosyjskie i wspólnie z FR poszukiwać odpowiedzi na wyzwania stojące przed Europą, a z drugiej – pewną formą rekompensaty dla Rosji za przesunięcie granic zasięgu Sojuszu.

[8] A. Legucka, *Rosyjska wizja Unii Europejskiej*, (w:) *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 3-4, 2007, s.146-147.



Wspólne przestrzenie. Kolejnym dokumentem, który teoretycznie miał szansę ponownie określić i wypełnić treścią obszary współpracy unijno-rosyjskiej były cztery „wspólne przestrzenie". Objęły one wspólną przestrzeń gospodarczą, wspólną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólną przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego oraz kształcenia i badań naukowych. O nowej idei współpracy przedstawiciele UE i FR poinformowali podczas szczytu w Petersburgu w maju 2003 r., jednak dopiero po dwóch latach strony zdołały uzgodnić – równie ogólnikowe, jak „wspólne przestrzenie" – plany działań na rzecz ich realizacji, tzw. Mapy drogowe. Zostały one przyjęte przez Unię i Rosję po trudnych i przeciągających się negocjacjach, pomimo iż rokowania dotyczyły w rzeczywistości jedynie dwustronnego zobowiązania politycznego, nie zaś prawnie obowiązujących umów. W zakresie wspólnej przestrzeni gospodarczej „Mapy drogowe" wskazują na takie sfery współpracy, jak poprawa klimatu inwestycyjnego, rozwój usług finansowych, standaryzacja produkcji wybranych artykułów przemysłowych, ochrona własności intelektualnej, a także energetyka. W ramach wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości polem dialogu jest m. in. liberalizacja ruchu wizowego, wspólna walka z międzynarodowym terroryzmem, walka z przestępczością zorganizowaną i handlem narkotykami, a także wspólne wartości demokracji, praworządności czy praw człowieka. W zakresie wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego Bruksela i Moskwa – oprócz zgody na współpracę dotyczącą nieproliferacji broni masowego rażenia, kontroli eksportu broni i rozbrojenia – zadeklarowały chęć współdziałania przede wszystkim w związku z operacjami zarządzania kryzysowego, przy czym Rosja była przeciwna sprecyzowaniu, że chodzi o operacje, którymi dowodzić miałaby Unia. Federacja Rosyjska nie zgodziła się również na zapisy w sprawie współpracy w uregulowaniu konfliktów na Kaukazie Południowym i w Mołdawii, a także wywiązania się z zobowiązań stambulskich mówiących o wycofaniu się sił rosyjskich z Mołdawii i Gruzji. Najszybciej uzgodniono „Mapę drogową" związaną ze wspólną przestrzenią kształcenia i badań naukowych, zakładając m.in. harmonizację systemów i standardów oświaty, udział Rosji w programie Erasmus, czy też zwiększenie wymiany młodzieży.

Wskazując na dokumenty mające zasadniczy wpływ na klimat i poziom współpracy unijno-rosyjskiej należy również wspomnieć projekty Unii z lat 2003-2004 dotyczące *Szerszej Europy* oraz *Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*. Rosja, zaczynając w momencie ogłoszenia tych dokumentów, odważniej manifestować swoją wielkomocarstwowość, odrzuciła je, nie godząc się na zrównanie jej z pozostałymi



sąsiadami Unii. Jej intencją było utrzymanie pozycji w kontakatch z UE na zasadzie „Russia first". Poza tym powyższe projekty ujawniły zasadniczą i wciąż aktualną sprzeczność interesów UE i Rosji związaną ze „wspólnym sąsiedztwem", a zwłaszcza z próbami politycznej i gospodarczej ekspansji obu stron na terenie byłego ZSRR. Problem ten z pewnością będzie jednym z poważniejszych podczas opracowywania *PCA bis*[9], tym bardziej, że niedawno Unia zaakceptowała nową, kontestowaną przez Rosję polsko-szwedzką inicjatywę, jaką jest Partnerstwo Wschodnie.

Wnioski

Dotychczasowe formalne porozumienia Unii i Rosji w kwestii współpracy teoretycznie definiują niemal wszystkie obszary współdziałania. Jednak w praktyce większość zawartych w nich zapisów pozostaje „martwa" z uwagi na ich niestosowanie (ten zarzut dotyczy przede wszystkim Rosji) lub też unikanie określenia szczegółowych, konkretnych działań lub terminów realizacji uzgodnionych celów. Podać więc można w wątpliwość zasadność szybkiego zawarcia nowej umowy w sytuacji, w której można podejrzewać, że również i ona nie będzie przestrzegana[10]. Niewykluczone, że lepszym rozwiązaniem byłoby kontynuowanie prac nad niezrealizowanymi dotąd projektami zawartymi w obowiązującym porozumieniu oraz w czterech „wspólnych przestrzeniach", a także podjęcie prób wyegzekwowania od władz Rosji realizacji już przyjętych zobowiązań, niż koncentrowanie długotrwałego wysiłku na negocjowaniu następnego porozumienia.

Przeciwko inwestowaniu wysiłku politycznego w szybkie, nastawione na osiągnięcie efektu propagandowego wypracowanie porozumienia, które miałoby zdecydować o jakości stosunków unijno-rosyjskich na co najmniej następną dekadę, przemawia również fakt, iż obie strony znajdują się obecnie w okresie przejściowym. Unia z powodu poszukiwania rozwiązań instytucjonalnych, odpowiadających jej ambicjom i wyzwaniom, przed jakimi stoi Europa, Rosja – z uwagi na nowy model władzy i możliwe perturbacje związane z jego utrwalaniem się, a także usilne próby powrotu do „mocarstwowej pozycji" na globalnej scenie politycznej, które mogą prowadzić do nieprzewidywalnych zachowań Kremla. Wynikająca stąd trudność

[9] Litwa, uzależniając swoją zgodę na rozpoczęcie rozmów UE-FR na temat PCA II, żądała m.in. prowadzenia przez Unię monitoringu działań Rosji w Abchazji i Osetii Południowej, które to regiony z kolei Moskwa traktuje jako swoją wyłączną strefę wpływów.

[10] A. Eberhard: *Jedność w różnorodności*? *Dyskusje: o polityce UE wobec Rosji*, (w:) Polski Przegląd Dyplomatyczny, nr 1 (41) styczeń-luty 2008, s. 13-17.



w prognozowaniu długofalowego rozwoju sytuacji w UE, jak i w Rosji sprawia, że niezwykle karkołomnym zadaniem będzie obecnie wypracowanie dokumentu obliczonego na długofalową perspektywę.