

Marcin CYBULSKI

Państwowy Uniwersytet im. akademika I. G. Pietrowskiego, Briańsk

Zmiany w stosunkach Rosja–Unia Europejska. Przyczyny i konsekwencje

1. Przyczyny zmian w stosunkach Rosja–UE

Stosunki pomiędzy Rosją a Unią Europejską na przestrzeni lat podlegały zmianom i transformacjom, co było efektem znacznych przeobrażeń politycznych w obydwu organizmach. Przemiany w Europie doprowadziły do tego, że państwa stanowiące niegdyś część tzw. bloku wschodniego, podlegającego bezpośredniej kontroli ze strony Moskwy, stają się teraz partnerami gospodarczymi i politycznymi, za którymi stoi stosunkowo silna i zamożna machina jednoczącej się Europy, usiłująca za pośrednictwem swojego bogactwa wymuszać pożądane przez siebie zmiany w Rosji. Po drugiej stronie znajduje się Rosja z odradzającymi się tendencjami mocarstwowymi (skierowanymi w stronę Białorusi, Ukrainy czy Gruzji), znacznym potencjałem militarnym i wytwórczym, a jednocześnie wskutek słabości ekonomicznej bez własnego miejsca w Europie. Zestawienie to pokazuje, że postawa konfrontacyjna jest jednym z możliwych wariantów na styku Rosja–Unia Europejska.

Zjawiska leżące u podstaw nowych stosunków obu podmiotów można scharakteryzować jako splot czynników polityczno-ekonomicznych, wśród których należy wymienić:

- 1) powstanie Unii Europejskiej jako podmiotu o wyraźnych podstawach politycznych (1951 – Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz dwóch pozostałych wspólnot: Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) i doraźnych celach – zabezpieczenia Francji przed nawrotem potęgi i militarizmu niemieckiego¹;
- 2) udział Wspólnot w konfrontacyjnej polityce USA i ZSRR po wojnie i później;

¹ L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 1997, s. 14.

- 3) przekształcenie się UE w organizację o celach gospodarczych i społecznych, zmierzającą do integracji w Europie (1986 – Jednolity Akt Europejski – JAE [*Single European Act*] i 1992 – Traktat z Maastricht [Traktat o Unii Europejskiej]);
4. poszerzanie Unii o nowe państwa, w tym 10 stanowiących dotąd bezpośrednią strefę wpływów ZSRR;
5. ponowne podjęcie przez UE zadań o charakterze politycznym, obejmujących ingerencje w krajach członkowskich i kształtowanie procesów w państwach współpracujących lub ościennych;
6. załamanie się systemu politycznego ZSRR i przekształcenie w państwo *quasi* demokratyczne – Rosję;
7. niestabilność gospodarcza Rosji w efekcie niestabilności politycznej;
8. znaczne uzależnienie stojącej u progu kryzysu gospodarki rosyjskiej od sprzedaży gazu i paliw na rynki europejskie.

Pierwotnie powstające wspólnoty europejskie miały ściśle określone cele, wśród których najważniejsze było zwiększenie potencjału produkcji służącej przemysłowi zbrojeniowemu i wspomniane sparaliżowanie Niemiec. Wspólnoty od samego początku miały być gospodarczym uzupełnieniem militarnego sojuszu, jakim było NATO i jako takie brały bezpośredni udział w wyścigu zbrojeń i rozwoju ekonomicznym Europy.

Dopiero odprężenie światowe (stan chwiejnej równowagi oparty niemal wyłącznie na potencjale obronnym USA) oraz kształtowanie się nowych zadań doprowadziło do przekształcenia wspólnot w ciało o charakterze gospodarczym, w którym występowało wobec ZSRR. Wyrazem takiej polityki stało się powołanie dla krajów należących do WNP specjalnego programu w roku 1990 – *Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* – Techniczne Wsparcie dla Wspólnoty Niepodległych Państw) – programem tym, objęta była również Mongolia². Jego założeniem jest przekazywanie technologii rozwojowych *know-how* oraz sprzyjanie rozwoju gospodarki rynkowej i społeczeństw demokratycznych w krajach objętych programem. Chodziło tu o wpływanie na kierunek demokratycznych przemian w ZSRR i późniejszej Rosji – działanie, które ze strony UE staje się jednym z ważniejszych czynników politycznego zaangażowania w świecie.

² G. Gromadzki, *Wzajemne stosunki pomiędzy UE a Rosją, Białorusią, Ukrainą, Litwą i Słowacją*, w: *Polska granica wschodnią granicą Unii Europejskiej. Raport*, red. T. Paszewski, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa nr 7/2000, s. 31.

Przyczynkiem do nowego rozwoju stosunków na linii Rosja–UE może być coraz większe zaangażowanie się Unii w sprawy polityczne, szczególnie Europy. Widoczne to było już w czasie rozpadu Jugosławii w roku 1991, gdzie UE aktywnie wspierała secesyjne plany poszczególnych republik, tworząc w ten sposób niekorzystne dla regionu fakty polityczne³.

W późniejszej bezprecedensowej wojnie świata zachodniego przeciwko Jugosławii, która rozpoczęła się w roku 1999, UE aktywnie wspierała stanowisko NATO i faktycznie znalazła się w postawie konfrontacyjnej wobec Rosji, posiadającej tradycyjne wpływy na Bałkanach i uważanej za tradycyjnych sojuszników prawosławnych Serbów. Oceniając w tym kontekście wojnę, łatwo zauważyć, że jej cele nie leżały w zapobieżeniu rzekomej katastrofie humanitarnej i były wielostronne – jednym z nich było osłabienie pozycji Rosji z zaangażowaniem UE: „Bardzo znaczne militarne osłabienie Jugosławii, faktyczne, jeśli nawet nie formalne oderwanie od niej Kosowa, a także wystąpienie z federacji Czarnogóry, miało wyeliminować z Półwyspu Bałkańskiego wpływy Rosji [...] i wykazać, także jej, jak niewiele ma ona do powiedzenia w Europie”⁴. Fakt aktywnego włączania się UE w rozstrzygnięcia polityczne (pochopne uznanie niepodległości Chorwacji i Słowenii zapoczątkowujące wojnę) w regionie każe na wzajemne stosunki patrzeć przez pryzmat sprzecznych interesów, które w dużym stopniu wynikają stąd, że Unia jako ciało złożone z silnych i aktywnych państw dostrzega wpływ zjawisk politycznych na zjawiska gospodarcze i wychodzi poza wąski zakres kształtowania tylko procesów ekonomicznych.

2. Partnerstwo energetyczne – nowa podstawa stosunków

Nową podstawą stosunków pomiędzy Rosją a UE stało się od roku 2000 tzw. partnerstwo energetyczne, szczególnie popierane przez Niemcy. Ogłoszony w tym roku przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego plan zakładał budowę gazociągu do przesyłu gazu z Rosji do krajów Zachodu – podwojenie jego zakupów miało być finansowane przez inwestycje w rosyjskim przemyśle energetycznym. Oficjalnie chodziło o zróżnicowanie dostaw źródeł energii wobec zaburzeń na

³ Na ten temat zob. M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003, s. 81–87.

⁴ Ibidem, s. 409.

Bliskim Wschodzie i skokowych zwyżek cen ropy naftowej. O faktycznym znaczeniu produkcji energetycznej dla Rosji świadczą liczby. Rosja „[...] to dziś drugi – po Arabii Saudyjskiej – producent ropy na świecie. Eksportuje 4 miliony baryłek ropy i jej pochodnych dziennie. Inaczej ujmując, rocznie wydobywa 350 milionów ton tego surowca, z czego 200 milionów trafia na rynek wewnętrzny. Co dziesiąty dolar na globalnym rynku paliwowym przechodzi przez konto rosyjskich koncernów wydobywczych”⁵.

Po stronie rosyjskiej finansowanie koniecznej restrukturyzacji niszczącej sieci energetycznej kosztem pieniędzy unijnych ma też wymowę polityczną. Jak się zauważa jest formą nacisku na państwa WNP w celu odnowienia swojej pozycji dominującej. Powstanie nowego rurociągu, który miałby omijać Ukrainę (na co nie zgodziła się kategorycznie Polska) stawia tę ostatnią w sytuacji bez wyjścia – groziłaby jej katastrofa ekonomiczna bądź wtórne uzależnienie ekonomiczne wskutek oddania swoich sieci gazowych rosyjskiemu Gazpromowi. W efekcie strona rosyjska za pośrednictwem Unii naciskała na Polskę w celu zmiany stanowiska. Innym problemem jest sztywne stanowisko rosyjskie w tzw. kwestii reeksportu gazu, co jest stałym punktem umów zawieranych przez Gazprom. W rzeczywistości oznacza to znaczne ograniczenie swobody dysponowania zakupionym towarem i jest sprzeczne z polityką Unii. Na szczycie w Rzymie 6 listopada 2003 pomiędzy UE i Rosją prezydent Putin zapowiedział wprowadzenie złagodzonego stanowiska (dla włoskiej ENI, również wobec niemieckiego Ruhrgazu i austriackiego OMV), dzięki któremu firmy unijne będą mogły dowolnie eksportować zakupiony w Rosji gaz (dotąd było to niemożliwe). Stanowisko to było następstwem uzyskanych w 2000 roku inwestycji niemieckich – kredytu dla Gazpromu w wysokości 700 mln dolarów i znacznych inwestycji w wydobycie ropy przybrzeżnej na Arktyce.

Na tych przykładach widać istotę stosunków Unia–Rosja w zakresie partnerstwa energetycznego. Faktycznie jest to rodzaj stosunków Niemiec z Rosją, które tradycyjnie prowadząc niezależną politykę niejednokrotnie kształtują stanowisko unijne. Niemcy uzależnione w dużym stopniu od gazu rosyjskiego skłonne były zapomnieć o postawie Rosji broniącej Serbów w sprawie kosowskiej czy o wojnie czeczeńskiej, są nawet gotowe na

⁵ J. Będziński, *Raport: Ropa naftowa. Petrorubel rośnie w siłę*, „Puls Świata on-line”, marzec 2004, nr 6, www.puls-swiata.subnet.pl.

stworzenie bliskiej granicy z Rosją wasalizującą kraje WNP. W rzeczywistości jest to zatem polityka kupowania przychylności rosyjskiej bez gwarancji stabilności (rosyjski Gazprom czy RAOjes to firmy podlegające politycznym naciskom – sygnałem tego było zamknięcie dostaw gazu do Polski w marcu 2004 r.), w imię spokoju i niejasnych korzyści. Rosja z kolei usiłuje „wytargować” jak największe pieniądze od UE i w imię postawy chłodnego pragmatyzmu jest skłonna pomijać wcześniejsze oskarżycielskie komentarze ze strony Unii.

Warto podkreślić, że coraz większe inwestowanie w rosyjską energetykę uczyni stanowisko Unii jeszcze bardziej uległym w obawie o los własnych pieniędzy. Również w ramach Wspólnot narasta przekonanie o potrzebie zmiany polityki względem Rosji: „W Unii Europejskiej istnieje pewna zgodność, że Rosji coś trzeba zaproponować. Na dalsze pompowanie do niej pieniędzy nikt nie może sobie pozwolić, dlatego potrzebne są nowe pomysły na rozwój opartej na wspólnych interesach współpracy. Takim dobrym sposobem na zharmonizowanie interesów Rosji i Unii jest wykorzystanie przez UE ogromnych rosyjskich zasobów surowców energetycznych, co też będzie służyć zbliżeniu politycznemu. Z tej perspektywy Polska, ze względu na swoje geograficzne położenie, nadaje się doskonale do partycypacji w takiej współpracy”⁶.

3. Inne aspekty współpracy Rosji z UE

Inne aspekty współpracy pomiędzy Rosją a UE obejmują przede wszystkim kwestie związane z przyłączeniem do Unii nowych państw, bezpośredniej granicy pomiędzy UE a Rosją, akceptacji sojuszu z Zachodem w regionie dotąd zdominowanym przez politykę rosyjską, czy wreszcie konsekwencji ekonomicznych dla Rosji wynikających z włączenia do Unii nowych państw. Przystąpienie do Unii Europejskiej nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej stało się w Rosji realną perspektywą dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych. Od 1996 roku zaczęto poważnie traktować możliwość, która wcześniej wydawała się mało prawdopodobna, co jednocześnie połączyło się z zainteresowaniem Rosji w zakresie kształtu poszerzonej Unii. Kiedy weszło w życie, w grudniu 1997 roku

⁶ M. Staffansson, *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją w czasie prezydentury Szwecji (tekst wykładu wygłoszonego w Centrum Stosunków Międzynarodowych oraz opracowanie dyskusji)*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa nr 4/2001, s. 11.

„Porozumienie o partnerstwie i współpracy między Unią a Rosją” podpisane w 1994 roku, jednym z działań rosyjskich było rozpoczęcie konsultacji z Unią Europejską w sprawie skutków rozszerzenia Unii dla Rosji. Oczekiwania rosyjskie w pierwszej fazie zmierzały do uzyskania kompensacji w związku z jej rozszerzeniem, czy to w formie finansowej czy też w formie rozmaitych ulg i systemów preferencyjnych. Głównym założeniem rosyjskiej polityki było oczekiwanie, że Unia zgodzi się na podpisanie porozumienia o wspólnym handlu z Rosją – dopiero po dłuższym czasie, ze względu na odmienne stanowisko unijne, Rosja zgodziła się formalnie powiązać tę kwestię ze swoim członkostwem w Światowej Organizacji Handlu. Rosja nadal jednak domaga się udziałów w Rundzie Milenijnej WTO, chociaż nie jest jej członkiem⁷.

Ważnym przyczynkiem do utrzymania stosunków z Rosją jest fakt wymiany handlowej: Unia Europejska eksportuje do Rosji od 35 do 40% całości rosyjskiego importu, zaś udział Rosji w handlu z krajami Unii sięga nie więcej niż 3,5%. Istnieje zakres problemów w stosunkach gospodarczych z Unią. Rosja zarzuca Unii dyskryminację w dostępie rosyjskich towarów na rynki Unii, stosowanie szerokich procedur antydumpingowych, które według różnych ocen powodowały straty od 200 mln do 2 mld dolarów rocznie⁸. Obawiano się jednak przede wszystkim konsekwencji rozszerzenia Unii Europejskiej w sferze ekonomicznej, w tym w szczególności marginalizowania roli Rosji względem krajów WNP wobec wzrostu zaangażowania Unii.

O faktycznej polityce Rosji względem Unii pojęcie może dać raport Rady do Spraw Polityki Zagranicznej i Obronnej z lutego 1997 roku o polityce rosyjskiej wobec regionu Europy Wschodniej⁹. W zakresie prowadzonej polityki Rosja deklaruje chęć wzmacniania samodzielności Europy, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa. Widzi dla siebie szansę w rozwoju europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Pragnie współdziałać w operacjach pokojowych ze strukturami Unii Europejskiej. Domaga się konsultacji i koordynacji stanowisk pomiędzy Rosją a Unią w istotnych kwestiach międzynarodowych, dalszej instytucjonalizacji dia-

⁷ *Unia Europejska a Rosja – strategiczne partnerstwo? Wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej*, Warszawa 11 grudnia 2000 r. *Materiały z konferencji Centrum Stosunków Międzynarodowych*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa nr 2/2001, s. 12.

⁸ *Ibidem*, s. 11.

⁹ *Ibidem*, s. 13.

logu politycznego. Jednocześnie deklaruje ona, że stosunki z Unią Europejską mają służyć umocnieniu roli Rosji, jako wiodącej siły w kształtowaniu nowego systemu stosunków politycznych i gospodarczych na obszarze WNP. Jak było wspomniane, współpraca Rosji z UE będzie zatem o tyle przydatna temu krajowi, o ile pozwoli mu umacniać hegemonię na obszarze postsowieckim. Warto zauważyć, że sprzedaż gazu i ropy naftowej do Europy łatwo może się okazać dla Rosji elementem wtórnym (już dzisiaj kraj ten zabiega o sprzedaż tych surowców do USA, ponadto wskazuje się, że kaspijskie złoża gazu ulegną wyczerpaniu za 40–50 lat, co w naturalny sposób ograniczy ten aspekt stosunków Rosji z UE) wobec polityki wzmacniania własnej pozycji politycznej, jeśli ta okaże się niekorzystna dla niej.

Dotychczasowa współpraca gospodarcza z Rosją oznaczała dążenie do zniesienia wielu barier ilościowych i celnych w obrębie handlu, co miało sprzyjać integracji tego kraju z Unią, zwłaszcza po wejściu do niej nowych członków. Podnoszone przez Rosję kwestie rekompensat za straty poniesione wskutek integracji należą do omówionego wcześniej kręgu targów polityczno-ekonomicznych, w obrębie którego usiłuje ona wyciągnąć jak największe profity z procesu, któremu nie jest w stanie się przeciwstawić. Obecnie ze strony rosyjskiej nie padają już publiczne postulaty finansowych rekompensat ze strony Unii, ale są formułowane pomysły wielostronnych rozmów (Rosja – UE – państwa wstępujące do UE) i formalnych zobowiązań wychodzących naprzeciw jej stanowisku. Powstaje w ten sposób sugestia, iż rozszerzenie nie jest wyłącznie sprawą wewnętrzną UE i powinno być konsultowane z Moskwą¹⁰.

W świetle faktów utrata korzyści może mieć charakter dwustronny – dotyczyć będzie zarówno Rosji, jak i Polski – przy założeniu, że Rosja nie będzie w stanie wypracować szybko odpowiednich procedur współpracy i handlu. Jak się okazuje aż 76% polskiego importu ropy naftowej i 75% importu gazu ziemnego pochodzi z Rosji. Równie duży jest import z Rosji takich towarów jak azbest, fluorki, nikiel, surowe skóry bydłące, proszki i płatki aluminiowe oraz aluminium, gdzie od 48% do 78% importu tych surowców pochodzi z Federacji Rosyjskiej. Dalsze miejsca zajmują takie grupy towarowe, jak wagony kolejowe, zwłaszcza towarowe (55%), części do szybowców i samolotów (25%), papier gazetowy (33%), kazeina

¹⁰ MSZ, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Tydzień na Wschodzie”, nr 4 (296) 30 stycznia 2003 r., *Analizy i komentarze*, red. A. Łabuszewska, www.msz.gov.pl.

(25%), sklejka z drewna (20%) oraz drut aluminiowy (44%). Bardzo mały jest udział w imporcie produktów rosyjskich w grupach towarów wysoko przetworzonych¹¹. Tak wielki udział produktów w imporcie polskim nosi element uzależnienia i wskazuje na to, że Polska nie będzie w realnym okresie czasu zrezygnować z dostaw rosyjskich.

Osobną kwestię w polityce rosyjskiej stanowi obwód kaliningradzki. W dalszej kolejności Rosja podnosi kwestię 520 tysięcy rosyjskojęzycznych mieszkańców Łotwy i 170 tysięcy mieszkańców Estonii nieposiadających obywatelstwa (żadnego państwa). Szef rosyjskiej dyplomacji Igor Iwanow w styczniu 2003 w liście do UE wezwał jej przywódców do podjęcia rozmów w celu znalezienia rozwiązania tego problemu do czasu wejścia państw bałtyckich do Unii. List ten był adresowany głównie do państw UE z pominięciem bezpośrednio zainteresowanych kandydatów – państw bałtyckich, co świadczy o wspomnianej już rosyjskiej polityce nacisku państw bogatszych na uboższe (to samo miało miejsce wobec Polski w trakcie dyskusji o przebiegu gazociągu jamalskiego), w szczególności o instrumentalnym traktowaniu UE.

Jak pokazują powyższe analizy stosunki pomiędzy UE a Rosją mają charakter naznaczony z jednej strony głębokim pragmatyzmem (Rosja), z drugiej zaś swoistym kompleksem wobec potężnego sąsiada i obawą zawirowań politycznych (UE). Rosja stara się te obawy wykorzystywać dla wyciągnięcia jak największych zysków i umiejętnie lawiruje pomiędzy polityką USA a UE, które obiecują sobie korzyści z otwarcia jej rynków. Z drugiej jednak strony lansowany ostatnio rosyjski sojusz z Chinami nie stanowi dla niej realnej alternatywy wobec handlu z Europą zarówno ze względu na bogactwa naturalne Chin, jak i prężnie rozwijającą się gospodarkę, poszukującą rynków zbytu, nie zaś oferującą rynki nabywcze. W dłuższej perspektywie zatem widać konieczny sojusz Rosji z UE w oparciu o nowe zasady, ograniczające finansowe wsparcie ze strony zjednoczonej Europy, co będzie efektem zwiększonego finansowania nowych członków.

¹¹ T. Paszewski, *Wpływ wejścia Polski do Unii Europejskiej na stosunki handlowe z Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą i Słowacją*, w: *Polska granica wschodnia granica Unii Europejskiej. Raport*, red. T. Paszewski, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa nr 7/2000, s. 24–25.

Summary

Analyses show that the mutual relations between the EU and Russia are marked by profound pragmatism on the one hand (in Russia) and a certain complex of a powerful neighbor and the fear of political turmoil on the other (in the EU). Russia tries to take advantage of these fears in order to maximize her profits and skillfully oscillates between the policy of the USA and that of EU which both count on the benefits to be obtained from the opening of the Russian market. However, the recently popular Russian alliance with China does not pose an actual alternative for the commercial exchange with Europe. This is due to the abundance of Chinese natural resources and expanding Chinese economy that is looking for sales markets rather than offering its purchasing market. In the long run the Russian alliance with the EU will have to be based on new principles that will restrict financial support by the United Europe that will be required to finance its new members.