

## Trzydziesty szczyt UE-Rosja (20-21 XII 2012)

Polskie media stosunkowo mało miejsca poświęciły głównym problemom szczytu Rosja-UE z 20-21 grudnia 2012 r., na którym spotkali się najważniejsi urzędnicy unijni oraz władze Rosji. Ustalona z dużym wyprzedzeniem agenda negocjacyjna (zaakceptowana przez 27 rządów państw UE i władze rosyjskie) obejmowała m.in. takie kwestie, jak: współpracę naukowo-badawczą, współdziałanie wymierzone w różnego rodzaju groźne formy przestępczości zorganizowanej oraz terroryzm, szczególne regulacje związane z wymianą handlową, współpracę w ochronie praw człowieka, politykę wizową, rozwiązania finansowe ułatwiające wzajemne rozliczenia, kwestie związane z kształtowaniem polityki energetycznej czy współodpowiedzialność za globalne i regionalne bezpieczeństwo.

Biorąc pod uwagę napięty harmonogram obrad i stopień instytucjonalizacji wzajemnych relacji, spotkania tego obie strony nie mogą zaliczyć do udanych, ponieważ w wielu poruszanych sprawach zarysowały się różnice interesów, które nie najlepiej wróżą dalszym negocjacom i mogą w wybranych sektorach doprowadzić do szeregu zakłóceń. Wyjątkowo ostro zarysowały się różnice w czterech zasadniczych obszarach: energetyka, wizy, demokratyzacja oraz współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Nr 116 / 2013  
18'01'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Witold Ostant**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

W pierwszym z nich zasadniczą kwestią stał się brak akceptacji ze strony władz Federacji Rosyjskiej dla realizowanego planu ujednoczenia rynku energetycznego UE, który wiąże się z wdrażaniem tzw. trzeciego pakietu energetycznego. Zaakceptowany przez państwa UE kierunek zmian (nawiązuje do istniejącego Traktatu karty energetycznej) ma wpłynąć pozytywnie na konkurencyjność gospodarek państw unijnych poprzez odpowiednie zapisy regulujące wszelkie aspekty związane z funkcjonowaniem szeroko rozumianego rynku energii w UE. Rozwiązania przyjęte przez przywódców unijnych stoją w otwartej opozycji do koncepcji tzw. energetycznych kleszczy realizowanej przez władze Federacji Rosyjskiej, które ze zmiennym powodzeniem dążą do kontroli dostaw gazu, ropy naftowej i innych paliw kopalnych na rynki państw UE i są zainteresowane zwiększeniem udziału w europejskiej infrastrukturze przesyłowej gazu, ropy naftowej czy energii elektrycznej.

Rosyjskie koncerny działające w branży energetycznej w zamyśle władz rosyjskich mają tym samym pomóc w odbudowie utraconej pozycji światowej Federacji Rosyjskiej, która przy obecnie znacznie mniejszym wsparciu ze strony państw satelickich (niektórych byłych republik b. ZSRR) została zepchnięta do strategicznej defensywy w wymiarze globalnym. Zamierzenia te wydają się jednak w coraz bardziej multilateralnym środowisku międzynarodowym skazane na niepowodzenie, gdyż odbudowa postradzieckiej strefy wpływów przy wykorzystaniu eksportu surowców naturalnych jest wielce ryzykowna i coraz bardziej anachroniczna.

W tym kontekście podejmowane próby wynegocjowania uprzywilejowanej pozycji na europejskim rynku energetycznym (wyłączenie spod zapisów unijnych np. takich przedsięwzięć biznesowych, jak: *Nord Stream*, *South Stream* czy *OPAL*) są w dużym stopniu wątpliwe, tym bardziej że utrzymuje się tendencja do ograniczania udziału paliw kopalnych w bilansie energetycznym państw UE, na co władze Federacji Rosyjskiej w praktyce mają mocno ograniczony wpływ. Należy również podkreślić, iż żądania przedstawicieli Rosji stoją w sprzeczności z ich własną praktyką, która od ponad dekady opiera się na protekcjonizmie własnego rynku energetycznego.

Kolejną ważną kwestią poruszaną w obustronnych rozmowach była sprawa utrzymania wiz dla obywateli rosyjskich przekraczających granice Schengen. Problem ten jest daleki od pozytywnego rozwiązania, mimo że urzędnicy unijni w oficjalnych stanowiskach deklarują, iż wstępna zgoda już została przyjęta, natomiast osobną sprawą jest terminarz wprowadzania niezbędnych przepisów i mechanizmów. Największym wyzwaniem pozostaje stworzenie zautomatyzowanych systemów wymiany informacji, które wymagają przyjęcia przez władze Rosyjskie szeregu



rozwiązań prawnych funkcjonujących w UE w dziedzinie ochrony danych osobowych, które z roku na rok mogą zostać dodatkowo zaostrzone.

Władze rosyjskie powinny być jednak generalnie zadowolone z bilansu, jaki w tej kwestii przyniósł 2012 r., ponieważ bez względu na ustalenia szczytu funkcjonuje obecnie porozumienie o uproszczonych procedurach wizowych z UE oraz program pilotażowy o ruchu bezwizowym z Polską (obejmuje on region Kaliningradu). Sprawa wiz oprócz czysto technicznej strony ma również wymiar prestiżowy, gdyż w przypadku wiz społeczeństwo rosyjskie oczekuje od władz własnego państwa skuteczniejszej polityki, która mogłaby nosić znamiona partnerskich stosunków z UE.

Następną sprawą, która wiąże się z wieloma pobocznymi uwarunkowaniami, jest problem demokratyzacji rosyjskiego systemu politycznego i stworzenia społeczeństwa obywatelskiego według wzorców zachodnich. Rozpoczęte w latach dziewięćdziesiątych XX w. próby wiązały się z okresem rządów B. Jelcyna, który pomimo wielu rozczarowań związanych z transformacją systemową Rosji, mógł tchnąć umiarkowanym optymizmem. Późniejsza zmiana władzy, styl sprawowania rządów przez W. Putina przyczynił się do zahamowania demokratyzacji państwa i marginalizacji niezależnych od ośrodka władzy środków masowego przekazu, jak również innych form aktywności społecznej, nie wyłączając różnych organizacji społecznych.

Analizując ostatnią dekadę działań putinowskiej administracji, obserwatorzy unijni z coraz większym sceptycyzmem tworzą ekstrapolacje dotyczące demokratyzacji Federacji Rosyjskiej na kształt postindustrialnych państw europejskich. Wydarzeniem potwierdzającym ten stan rzeczy wydaje się choćby rozstrzygnięcie sprawy między W. Putinem a D. Miedwiediewem czy systematyczne ograniczanie swobód obywatelskich. W tym kontekście oczekiwania Unii związane z demokratyzacją Rosji za pomocą modernizacji wydają się trudne do spełnienia, pomimo funkcjonującego od 2010 r. pomiędzy UE a Rosją programu „Przymierze dla modernizacji”.

Niepowodzeniem skończyła się również próba zbliżenia pomiędzy stanowiskiem unijnej dyplomacji a władz Federacji Rosyjskiej w ważnych kwestiach dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego. Główną oś sporu stanowił stosunek obu podmiotów do kształtowania relacji z władzami Iranu i Syrii, ponieważ oba reżimy od wielu lat są wspierane przez władze rosyjskie (również na forum międzynarodowym) w zamian za lukratywne kontrakty głównie w dziedzinie energetyki, jak i produkcji oraz sprzedaży broni. Obie te gałęzie gospodarki pozostają nadal efektywnym „spadkiem” po ZSRR, z którego władze Federacji Rosyjskiej nie mogą i



nie chcą zrezygnować, tym bardziej że pomagają one utrzymać w dobie niepewnej przyszłości kruchy wzrost gospodarczy po załamaniu w latach 2008-2009 gospodarki rosyjskiej. Są one dla Rosji pierwszoplanowym źródłem pozyskiwania dewiz i gwarancją stabilizacji politycznej dla obecnych i przyszłych władców Kremla. Dodatkowo negocjacje z Rosją były gorzką lekcją dla wspólnotowej polityki zagranicznej, która według założeń tzw. traktatu Lizbońskiego miała ulec wzmocnieniu przez odejście od koncepcji prezydencji (wymiaru narodowego przewodnictwa w UE) na rzecz modelu wspólnotowego (gdzie szczyty są organizowane i prowadzone przez urzędników unijnych). Wydaje się, że zmiana ta mogła spowodować pewne osłabienie znaczenia szczytów UE, gdyż władze państw trzecich negocjują na nich z urzędnikami unijnymi, a nie bezpośrednio z przywódcami europejskich państw. Krok ten miał paradoksalnie uwiarygodnić UE, a w konsekwencji dał możliwość stosowania wybiegów dyplomatycznych wobec dyplomatów unijnych.

Trzydziesty szczyt pomiędzy UE a Federacją Rosyjską pokazał, iż w wielu ważnych sprawach nie należy liczyć się z osiągnięciem jakiegoś znaczącego postępu. Trudno przypuszczać, iż któraś ze stron zrezygnuje ze swoich strategicznych priorytetów, tym bardziej że sporne kwestie wynikają nie tylko z rozbieżności interesów, lecz także odmiennych politycznych zasad i wartości. Wydaje się, iż biorąc pod uwagę problemy UE i Rosji oraz widmo długotrwałej stagnacji gospodarczej (tzn. w najlepszym przypadku spowolnienie wzrostu gospodarczego na najbliższe lata), obaj partnerzy usztywnią swoje stanowiska i będą mniej skłonni do ustępstw.

Próbując prognozować bieg przyszłych wydarzeń, należy zwrócić uwagę, iż na tym stanie rzeczy traci w większym stopniu Federacja Rosyjska, w której „kołem zamachowym” dla gospodarki jest przemysł związany z sektorem energetycznym, z jednej strony generujący olbrzymie zyski, a z drugiej wymagający gigantycznych nakładów, których Rosja nie jest w stanie ponieść. Koncepcja rozwijania tego sektora za wszelką cenę jest również kontrowersyjna z innego względu. Władze rosyjskie stawiając na sektor energetyki, zapominają o tym, iż rozwój tzw. państw surowcowych jest obciążony w dłuższej perspektywie dużym ryzykiem związanym z ceną paliw kopalnych, która wprost proporcjonalnie zależy od koniunktury państw odbiorców.

Ze względów politycznych na „spektaklu” związanym ze szczytem stracił również przywódca rosyjski, ponieważ wśród polityków europejskich pogłębił wrażenie, że Rosja nie jest w stanie zaproponować kompromisowych rozwiązań. Brak sukcesów w stosunkach z UE w dłuższej perspektywie może sprzyjać także erozji przywództwa w Federacji Rosyjskiej. Próbując odwrócić uwagę od rzeczywistych wewnętrznych problemów Rosji, prezydent Putin na użytek rodzimej opinii publicznej zdecydował się



stosować taktykę negocjacji opartą na nonszalancji wobec urzędników unijnych, tak aby odegrać rolę „silnego” przywódcy, z którym muszą liczyć się europejscy partnerzy.

### **Wnioski**

1. Władze Federacji Rosyjskiej od przeszło dekady kierują się polityczną koncepcją odbudowy postradzieckiej strefy wpływów za pomocą dostaw surowców strategicznych (w głównej mierze gazu ziemnego i ropy naftowej). Obecnie surowce strategiczne pozostają także najważniejszym narzędziem w budowaniu relacji z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi. Przy czym dyplomacja rosyjska preferuje budowę relacji dwustronnych z poszczególnymi państwami UE niż z Unią. Jest ona postrzegana jako niesamodzielny podmiot stosunków międzynarodowych.

2. Przedstawiciele Unii Europejskiej nie rezygnują z planów uwspólnotowienia rynku energii, nawet za cenę pogorszenia stosunków z Federacją Rosyjską. Ważniejsza jest bowiem dla nich lepsza konkurencyjność gospodarek państw unijnych na globalnym rynku, którą warunkuje m.in. wprowadzenie wspólnego rynku energii w ramach UE.

3. Dyplomacja unijna nie stworzyła jak do tej pory efektywnego narzędzia, za pomocy którego mogłyby wpływać na modyfikacje relacji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Rosją i postrzeganie tych państw jako integralnej części Unii Europejskiej. Ponadto nie przekonała władz rosyjskich do zaaprobowania Partnerstwa Wschodniego.

**Witold Ostant** – politolog, pracownik naukowy Instytutu Zachodniego w Poznaniu, główne zainteresowania: bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności terroryzm i bezpieczeństwo energetyczne.

