

Michał M. Kosman

Główne przestrzenie współpracy Unii Europejskiej z Rosją od schyłku XX wieku. Perspektywa niemiecka Unia Europejska w dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony

Rocznik Integracji Europejskiej nr 5, 131-155

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ M. KOSMAN

Bydgoszcz

Główne przestrzenie współpracy Unii Europejskiej z Rosją od schyłku XX wieku. Perspektywa niemiecka

1. Początki współpracy i jej podstawy traktatowe

Zakończenie zimnej wojny przyniosło kres ładu jałtańsko-poczdamskiego, z którego powoli zaczęła się wyłaniać nowa, jeszcze bliżej nieokreślona konstrukcja nowego porządku międzynarodowego. U jego zarania na kontynencie euroazjatyckim dały się dostrzec zarówno tendencje integracyjne (zachód kontynentu), jak i dezintegracyjne (wschód i południe). O ile jednak te pierwsze były kontynuacją wcześniejszych procesów prowadzących ku jedności zachodniej Europy, to te drugie stanowiły zwiastun schyłku bipolarnego podziału świata. Rozpad Związku Radzieckiego z końcem 1991 r. zbiegł się z finalizacją rozmów na temat powołania do życia Unii Europejskiej, spychając w cień jakże istotne wydarzenie, jakim był szczyt w Maastricht 9–11 grudnia 1991 r., otwierający drogę do powstania Unii Europejskiej. Istotnym *novum* w jej przypadku było wzbogacenie dotychczasowej integracji gospodarczej o elementy polityczne, tj. wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oznaczało to m.in. wprowadzenie ram dla nakreślenia w przyszłości wspólnej polityki zachodniej Europy wobec innych aktorów międzynarodowych. Nie ulegało wątpliwości, że w najbliższym otoczeniu najważniejszym z nich była wyłaniająca się z gruzów imperium radzieckiego Rosja.

Państwa rodzącej się Unii Europejskiej były świadome znaczenia rozpadu ZSRR i potencjalnych skutków, jakie fakt ten mógł zrodzić, gdyby wydarzenia w przestrzeni postradzieckiej, ogarniętej renesansem nacjonalizmów, wymknęły się spod kontroli. Potrzebą chwili z punktu widzenia Wspólnoty stało się powstrzymanie potencjalnych negatywnych tendencji rozwojowych na tym obszarze i stabilizowanie go. Zmierzała ona zatem do ustanowienia stabilnych stosunków z Rosją, podporządkowanych odpowiednim ramom traktatowym. Podobnie Rosja próbowała w jasny sposób zdefiniować swoje stanowisko wobec Wspólnoty. Ważniejsze dokumenty programowe Federacji Rosyjskiej z pierwszych lat jej odrębnego bytu państwowego zdawały się nie do końca konsekwentnie postrzegać rodzącą się Unię. I tak oto *Strategia dla Rosji z 30 lipca 1992 r.*, przygotowana przez pozarządową Radę ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej, przewidywała wzrost znaczenia Unii i uzyskanie przez nią mocarstwowej pozycji, postulując jednocześnie zbliżenie Rosji z Unią celem uniknięcia izolacji i utraty znaczenia przez Rosję. Z drugiej strony wydaje się jednak, że w owym czasie na Kremlu nie przypisywano Wspólnocie/Unii większego znaczenia, postrzegając ją jako typową organizację międzynarodową, pozbawioną znaczącego składnika ponadnarodowości.

Taki pogląd zdawała się potwierdzać ogłoszona w 1993 r. *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, która nie przypisała Unii nazbyt szczególnego znaczenia w rosyjskich działaniach zewnętrznych, stawiając ją w jednym szeregu z innymi instytucjami międzynarodowymi. Niemniej jednak pojawił się postulat umacniania wieloszczeblowej współpracy politycznej.

Wspólnota z kolei na przełomie lat 80. i 90. XX wieku zmierzała do odpowiedniego reagowania w obliczu problemów gospodarczych ZSRR, wspierając reformujące się imperium w dobie Gorbaczowowskiej pieriestrojki. Na dwóch rzymskich szczytach w 1990 r. (w październiku i grudniu) Rada Europejska postanowiła przyznać Związkowi Radzieckiemu pomoc gospodarczą w postaci żywności, lekarstw, wsparcia technicznego i kredytów (została ona początkowo wstrzymana w następstwie krwawych zajęć w kroczących ku niepodległości republikach bałtyckich na początku 1991 r. oraz puczu moskiewskiego z sierpnia 1991 r.).

Po wyłonieniu się suwerennej Rosji w grudniu 1991 r. zasadniczym celem obu stron było przygotowanie traktatu, który regulowałby całokształt wzajemnych stosunków. Rosja pragnęła ugruntowania i potwierdzenia swej silnej pozycji poprzez zbudowanie relacji z Unią w oparciu o strategiczne partnerstwo, jednocześnie zmierzając do uzyskania szerokiej pomocy finansowej i ustanowienia korzystnych ram dla stosunków ekonomicznych. Kwestią o specjalnym znaczeniu było dla Rosji uniknięcie formalnego potraktowania jej jako państwa o scentralizowanej gospodarce i nadanie jej statusu gospodarki przejściowej z uwagi na możliwość zastosowania zasad GATT w stosunkach handlowych z państwami o gospodarkach wolnorynkowych. Ponadto dla Kremla sprawą szczególnej wagi było stopniowe wkomponowanie Rosji w krąg europejskiej przestrzeni gospodarczej¹.

W 1992 r. zainaugurowano negocjacje nad traktatem, które po kilkunastu miesiącach udało się sfinalizować podpisaniem porozumienia o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement – PCA*), co nastąpiło 24 czerwca 1994 r. podczas szczytu Rady Europejskiej na Korfu. Na to obszerne porozumienie złożyło się 112 artykułów oraz liczne załączniki, protokoły i wspólne deklaracje. Wśród celów porozumienia dokument wymieniał zbudowanie ram dla dialogu politycznego, popieranie rozwoju relacji gospodarczych między stronami, umacnianie wolności politycznych i ekonomicznych, wzmacnianie rosyjskich dążeń do konsolidacji demokracji i rozwoju gospodarczego ukierunkowanego na tworzenie gospodarki rynkowej, rozwój fundamentów współpracy gospodarczej, społecznej, finansowej i kulturalnej, promowanie działań sprzyjających realizacji wspólnych interesów, przygotowanie odpowiednich ram dla stopniowej integracji pomiędzy Rosją „a szerszą przestrzenią współpracy w Europie” oraz stworzenie warunków dla budowy w przyszłości strefy wolnego handlu pomiędzy stronami. W odrębnym, drugim artykule podkreślono konieczność przestrzegania zasad demokratycznych oraz praw człowieka, odwołując się do Aktu Końcowego KBWE².

¹ P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004*, Kraków–Warszawa 2008, s. 34–42.

² *Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114138.pdf.

Porozumienie to, podpisane kilka dni przed objęciem pierwszego przez zjednoczone Niemcy przewodnictwa w Unii Europejskiej – w drugiej połowie 1994 r. – spotkało się ze zdecydowaną aprobatą Bonn, które od chwili rozpadu ZSRR szczególną wagę w swej polityce zagranicznej przypisywało jego spadkobiercy. Niemiecką politykę wobec Rosji można uznać za centralny składnik polityki wschodniej Bonn³. Trudno się dziwić takiemu nastawieniu, zważywszy na potencjał demograficzny, terytorialny, militarny czy przede wszystkim gospodarczy Federacji Rosyjskiej, na który składały się w pierwszym rządzie cenne dla państw zachodnioeuropejskich surowce. Jeszcze w trakcie istnienia ZSRR, podstawą dwustronnych relacji tuż po zjednoczeniu Niemiec stał się traktat o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy z 9 listopada 1990 r.⁴ W ostatnich tygodniach egzystencji supermocarstwa stosunki z ZSRR zaczęły jednak być spychane na margines polityki wschodniej RFN na rzecz bezpośrednich kontaktów z Rosją, czego świadectwem było przyjęcie w Bonn prezydenta Borysa Jelcyna i podpisanie niemiecko-rosyjskiej deklaracji 21 listopada 1991 r. Umacnianiu nici porozumienia sprzyjały w kolejnych latach dobre bezpośrednie kontakty pomiędzy Kohlem i Jelcynem, którzy będąc niemal rówieśnikami potrafili łatwo znaleźć wspólny język, co pozwalało im łagodzić kwestie sporne w relacjach dwustronnych, a Niemcom rozumieć rosyjskie interesy na arenie międzynarodowej⁵.

W trakcie zasygnalizowanej prezydencji w Unii w 1994 r., Bonn należytą wagę przypisało relacjom z Federacją Rosyjską, choć na pierwszy plan w ostatecznym rozrachunku wysunęły się osiągnięcia w odniesieniu do państw środkowoeuropejskich, którym w rezultacie niemieckiej inicjatywy zaproponowano prowadzenie strukturalnego dialogu na drodze do członkostwa w Unii, sprowadzającego się do regularnych konsultacji UE z szefami poszczególnych resortów kandydujących państw tego regionu⁶.

Rosja tymczasem w kolejnych latach nie ustawała w wysiłkach dalszego rozwijania swych kontaktów zachodnioeuropejskich, preferując jednak płaszczyznę bilateralną i umacnianie dialogu z głównymi graczami unijnymi. Najważniejszymi partnerami w percepcji Moskwy od początku byli najpoważniejsi gracze unijni – Niemcy i Francja. Podczas paryskiego spotkania z 27 maja 1997, na którym podpisano Kartę NATO–Rosja,

³ Według Erharda Cziomera na wschodni wymiar polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec złożyły się dwa komponenty: po pierwsze – polityka wobec Rosji i Wspólnoty Niepodległych Państw, po drugie – wobec Europy Środkowo-Wschodniej. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 187.

⁴ *Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR*, „Bulletin. Presse- und Informationsamts der Bundesregierung”, Nr. 133, 15.11.1990, s. 1379–1382.

⁵ Do najważniejszych kwestii problematycznych w stosunkach niemiecko-rosyjskich po rozpadzie ZSRR wypadało uznać niemieckie dążenia do wycofania wojsk rosyjskich z obszaru byłej NRD, rosyjskie zabiegi o niemiecką pomoc gospodarczą, problem mniejszości niemieckiej w Rosji, jak również rozmowy w sprawie zwrotu dóbr kultury. Zob. A. Stent, *Russland*, in: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Hrsg. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007, s. 440–441.

⁶ Zob. załącznik do deklaracji końcowej Rady Europejskiej w Essen z 9–10 grudnia 1994 r.: *Bericht des Rates an den Europäischen Rat Essen über die Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEL*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung”, 9.12.1994, s. 1078–1083.

Borys Jelcyń otwarcie promował hasło „Wielkiej Europy”, która stanowiłaby odrębną siłę międzynarodową, wolną od wpływu innych potęg (trudno nie dostrzec podobieństwa z gaullistowską Europą Ojczyzn czy w pewnym stopniu z ideą „europejskiego domu” Gorbaczowa). Podobne hasła pojawiły się kilka miesięcy później w wystąpieniu Jelcyna na forum Rady Europy w Strasburgu 10 października 1997 r. Skłonność do bilateralizacji (czy nieraz trilateralizacji) stosunków z zachodnią Europą znalazła wyraz w rosyjskich propozycjach prowadzenia trójstronnych spotkań na szczycie na osi Moskwa–Bonn–Paryż (pierwsze z nich odbyło się 26 marca 1998 r.)⁷. Jeśli połączymy to ze wspomnianym hasłem „Wielkiej Europy”, to niewątpliwie potwierdza to rosyjskie pragnienia budowy wielobiegunowej polityki światowej, zaś taktycznym składnikiem na drodze do realizacji tego celu byłoby odciąganie Europy Zachodniej od Stanów Zjednoczonych i selektywno-bilateralne podejście w polityce wobec tego regionu.

2. Wspólna strategia UE wobec Rosji i koncepcja wspólnych przestrzeni

Wybory w Niemczech jesienią 1998 r., które przyniosły kres szesnastoletnim rządóm Helmuta Kohla, zapoczątkowały władzę koalicji SPD-Sojusz'90/Zieloni pod kierownictwem Gerharda Schrödera. Na arenie międzynarodowej z zaciekawieniem obserwowano, jakie stanowisko nowy rząd zajmie wobec kluczowych problemów międzynarodowych. Kreml miał podstawy, aby żywić nadzieje na życzliwy stosunek czołowych polityków czerwono-zielonej koalicji do Rosji – wszak jeszcze dekadę wcześniej Zieloni i znaczna część socjaldemokratów wyrażała otwarcie krytyczne stanowisko wobec Paktu Północnoatlantyckiego. Jednak w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych partie te – zwłaszcza Zieloni – miały za sobą na tyle głęboką ewolucję światopoglądową, że kontestacja NATO lub skrajny pacyfizm nie wchodziły już w grę w ich przypadku.

Istotnym wyzwaniem, przed którym stanęła prezydencja niemiecka w styczniu 1999 r. tuż po objęciu władzy przez nową koalicję, był narastający potencjał konfliktowy w Kosowie. Rozpoczęte 24 marca 1999 r. NATO-wskie bombardowania Jugosławii natychmiast doprowadziły do poważnego ochłodzenia stosunków Zachodu z Rosją, która z goryczą musiała uświadomić sobie fakt posiadania zbyt skromnych zasobów, aby mogła skutecznie zablokować akcję zbrojną przeciwko zaprzyjaźnionej Serbii. Nie spełniły się też rachuby Slobodana Milosevica, liczącego na wyłamanie się nowej koalicji SPD-Sojusz'90/Zieloni z szeregu państw zachodnich w stanowisku wobec problemu kosowskiego⁸. Zamysły te okazały się całkowicie chybione. Z punktu widzenia Rosji operacja antyjugosłowiańska mogła się natomiast jawić jako pewnego rodzaju upokorzenie, nie zdziwił zatem fakt zamrożenia przez Moskwę kontaktów z NATO. Z kolei istotnym osiągnięciem prezydencji niemieckiej z 1999 r. było uzyskanie względnie koherentnego podejścia Unii do kryzysu kosowskiego. Dyplomacja niemiecka nie ustawała jednocześnie w staraniach o zażegnanie kryzysu, świadoma

⁷ *Obszar WNP: czas na zmiany*, „Rocznik Strategiczny” 1997/98, s. 137.

⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Pięciak, *Niemcy. Droga do normalności. Polityka zagraniczna RFN od wojny o Kuwejt do wojny o Kosowo*, Warszawa 2000.

zranionego poczucia dumy Moskwy, dążąc do wciągnięcia jej w proces pokojowy. 10 czerwca 1999 r. NATO zaprzestało bombardowań⁹. Zaskoczeniem w tej sytuacji była rosyjska akcja wojskowa podjęta w celu opanowania lotniska Slatina pod Prisztiną, która początkowo wywołała konsternację na Zachodzie i miała niewątpliwie umocnić rosyjskie stanowisko przetargowe przed ustaleniami związanymi z rozmieszczeniem sił międzynarodowych w Kosowie. Mimo usilnych starań Rosja nie otrzymała jednak własnego sektora bezpieczeństwa, jednak akcja ta pozwoliła do pewnego stopnia przywrócić pozory prestiżu państwa¹⁰.

Mimo tych zawirowań, prezydencja niemiecka odnotowała istotny sukces w postaci sformułowania platformy programowej polityki UE wobec Rosji, jaką stała się przygotowana przy decydującym udziale niemieckiego resortu spraw zagranicznych *Wspólna strategia Unii Europejskiej wobec Rosji*, ogłoszona 4 czerwca 1999 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii. Było to pierwsze zastosowanie wspólnej strategii jako nowego, wprowadzonego traktatem amsterdamskim, aktu prawnego Unii w ramach WPZiB. Dokument złożony był z czterech części. W pierwszej, zatytułowanej *Wizja Unii Europejskiej o przyszłym kształtowaniu partnerstwa z Rosją*, stwierdzono że rozwijająca się stabilna i demokratyczna Rosja, zakotwiczona w zjednoczonej Europie, jest bardzo ważnym partnerem w umacnianiu pokoju. Skonstatowano, że wyzwania, przed którymi stoi kontynent, wymagają bliskiej kooperacji pomiędzy Unią a Rosją. W tej części pojawiły się zapisy na temat celów Unii, wśród których wymieniono budowę w Rosji stabilnej demokracji opartej o rządy prawa oraz promowanie stabilności na kontynencie europejskim poprzez wzmocnioną współpracę z Federacją Rosyjską. W kolejnych zapisach doprecyzowano i wypunktowano zasadnicze cele strategii, wśród których wymieniono:

- wzmocnienie demokracji, rządów prawa i instytucji państwowych w Rosji;
- wciągnięcie Rosji do wspólnego europejskiego obszaru gospodarczo-społecznego;
- współpracę na rzecz umocnienia stabilności i bezpieczeństwa w Europie;
- wspólne wyzwania na kontynencie europejskim.

Strategia określiła także instrumentarium i środki niezbędne dla urzeczywistnienia celów zawartych w dokumencie. Jego druga część, nosząca tytuł *Dziedziny działania*, rozszerzała kwestie związane z poszczególnymi celami zawartymi w części pierwszej, m.in. poprzez zachęcanie do reform instytucjonalnych w celu zbudowania efektywnej administracji w ramach trójpodziału władz na różnych szczeblach organizacji terytorialnej państwa, wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego poprzez popieranie wzajemnych kontaktów, wymianę kulturalną, wspieranie organizacji pozarządowych. Ponadto postanowiono wzmacniać reformy gospodarcze w Rosji poprzez doradztwo, tworzenie efektywnej polityki podatkowej, reformę sektora bankowego, poprawę konkurencyjności sektora przemysłowego, energetycznego i rolnego. W odniesieniu do procesów integrowania Rosji z przestrzenią gospodarczą Europy zapowiedziano m.in. dążenia do

⁹ Szerzej zob. B. Koszel, *Konflikt w Kosowie w polityce międzynarodowej*, „Zeszyty Naukowe” WSZiB w Poznaniu 1999, nr 2, s. 151–170; G. Joetze, *Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik*, Stuttgart 2001.

¹⁰ Niemcy u progu XXI wieku: między tradycją „Republiki Bońskiej” a aspiracjami „Republiki Berlińskiej”, „Rocznik Strategiczny” 1999/2000, s. 214.

zbliżania odpowiednich przepisów prawnych, wspieranie rosyjskich starań o wejście do Światowej Organizacji Handlu (WTO) po spełnieniu przez Moskwę niezbędnych ku temu warunków, szkolenie rosyjskich menedżerów itp. W ramach wzmacniania bezpieczeństwa i stabilności europejskiej zapowiedziano rozbudowanie politycznego dialogu, zwłaszcza przy udziale Wysokiego Przedstawiciela do Spraw WPZiB, jednak nie tylko w ramach Unii, ale także OBWE, ponadto postulowano wzmacnianie dyplomacji prewencyjnej. Do najważniejszych wspólnych wyzwań europejskich zaliczono kwestie energetyczne i bezpieczeństwa nuklearnego, problemy ekologiczne i zdrowia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, prania brudnych pieniędzy, handlu ludźmi i narkotykami czy też współpracę sądową. Uzupełnieniem powyższych zamierzeń i instrumentów ich realizacji była trzecia część, zatytułowana *Specyficzne inicjatywy*, obejmująca szereg działań rozszerzających możliwości kooperacji. Ostatnia i najkrótsza, czwarta część, dotyczyła okresu obowiązywania strategii, który wynosił cztery lata z możliwością jej przedłużania i modyfikacji¹¹.

Wspólna strategia spotkała się z licznymi komentarzami w niemieckiej publicystyce. Znany ekspert w zakresie problematyki rosyjskiej, Heinz Timmermann, w analizie zaprezentowanej w nieco ponad dwa miesiące po prezentacji strategii ocenił ją jako dokument, w którym zbiegają się interesy obu stron. Wydarzenia w Rosji mają bowiem silny wpływ na bieg wypadków w Europie, dlatego też wspieranie procesów stabilizacyjnych w Rosji powinno być stałym imperatywem polityki UE, w której interesie leży Rosja współpracująca w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa na kontynencie, a nie kontestująca unijne działania na polu bezpieczeństwa międzynarodowego. Unii powinno zależeć na przełamywaniu ewentualnych rosyjskich tendencji izolacyjnych wobec Europy i nakłanianiu Moskwy do konstruktywnego zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych. Jako przykład takiego działania posłużyć mogło zaangażowanie Unii, zwłaszcza Niemiec, we wciągnięcie Rosji w działania na rzecz zakończenia konfliktu w Kosowie w połowie 1999 r. Jednocześnie Timmermann dostrzegł, że rosyjski deficyt instytucji i mechanizmów demokratycznych bardzo wyraźnie rzuca się w oczy na tle środkowoeuropejskich kandydatów do Unii, systematycznie przyjmujących unijne normy i standardy. Słuszny wydaje się przy tym pogląd, że niewielkie były szanse wywierania wpływu na bieg wydarzeń w Rosji z zewnątrz w kierunku umacniania tendencji demokratyzacyjnych – Timmermann obstawał przy poglądzie, że musi ona sama znaleźć swą drogę rozwoju. Należy natomiast wspierać w Rosji wszelkie siły skłonne do działań kooperatywnych i właśnie wspólna strategia wpisuje się w taki schemat działania¹².

Oceniając ten dokument należy pamiętać o okolicznościach międzynarodowych, jakie towarzyszyły jego ogłoszeniu. Nastąpiło to w trzy miesiące po krytycznym w Moskwie ocenianym rozszerzeniu NATO o Polskę, Czechy i Węgry. Natomiast zaledwie kilka dni po kolońskim szczycie nastąpiła wspomniana wcześniej rosyjska akcja wojskowa

¹¹ *Gemeinsame Strategie der Europäischen Union gegenüber Russland vom 4. Juni 1999*, „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften”, 24.06.1999, L 157, s. 1–9.

¹² H. Timmermann, *Die „Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland“*. *Inhalt, Intention und russische Reaktion*, „Aktuelle Analysen”, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien 1999, Nr. 31, s. 2–7.

w celu zajęcia lotniska pod Prisztiną, która wprowadziła konsternację w zachodnich stolicach. Cztery miesiące po wspólnej strategii nastąpiła zresztą rosyjska odpowiedź w postaci średniookresowej strategii Federacji Rosyjskiej wobec UE¹³. Hannes Adomeit i Rainer Lindner pokusili się o porównanie obu dokumentów zwracając uwagę, że Rosja zdecydowanie określała się w swoim dokumencie jako mocarstwo światowe, zaś jako zasadniczy swój cel sformułowała ochronę narodowych interesów i podniesienie znaczenia Rosji w Europie i na świecie. W przeciwieństwie do wspólnej strategii UE, dokument rosyjski mówił nie tyle o budowie nowych struktur, co raczej stabilizacji i kontynuacji procesu reform gospodarczych i społecznych w kraju. Górze w nim wzięła także tendencja do odgórnego raczej niż oddolnego organizowania państwa i społeczeństwa. Odrzucono też możliwość cedowania suwerenności na instytucje ponadnarodowe przez Rosję, która musi zachować swobodę działania na arenie międzynarodowej. Dotknięto również bardzo czulej struny, mianowicie roli Rosji na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Posmak ostrzeżenia wobec Unii miała wręcz zapowiedź oporu Moskwy wobec wszelkich działań zewnętrznych, które zmierzałyby do stordowania prób integracji gospodarczej WNP, co oznaczało dezaprobatę dla ewentualnych prób nawiązania specjalnych relacji UE z którymkolwiek z państw WNP. Rosja w stosunkach z UE dążyła natomiast do uzyskania kilku konkretnych korzyści, do których wypadało zaliczyć wolny dostęp do unijnego rynku, przyciągnięcie unijnych inwestycji, technologii i *know-how* oraz swobodę podróżowania rosyjskich obywateli do państw UE¹⁴.

Wspólna strategia wyznaczyła kluczowe kierunki polityki UE wobec Rosji. Jednak pierwsze lata XXI stulecia, w konsekwencji podziałów transatlantycznych na tle amerykańskiej operacji w Iraku w 2003 r., przyniosły problemy z budową spójnego stanowiska UE wobec Rosji, która wraz z Niemcami, Francją i Belgią stała w jednym froncie sprzeciwu wobec działań Waszyngtonu¹⁵. Gdy już opadał kurz irackich pól bitewnych a wraz z nim euroatlantyczne emocje, nastąpił kolejny znaczący krok w kierunku pogłębiania unijnych więzi z Federacją Rosyjską. Pod koniec maja 2003 r. w wyniku unijno-rosyjskiego szczytu w Sankt Petersburgu sformułowano koncepcję tzw. czterech wspólnych przestrzeni w kształtowaniu wzajemnych stosunków, jednak nie wypełniając ich jeszcze na tym etapie konkretniejszą treścią¹⁶. Nie udało się tego uczynić także w ciągu kilkunastu kolejnych miesięcy, które przyniosły wzrost napięcia na tle wypadków na Ukrainie pod koniec 2004 r. Istotnym bowiem składnikiem stosunków UE–Rosja, niosącym potencjał animozji, stały się zawirowania wokół ukraińskiej po-

¹³ P. Żurawski vel Grajewski, op. cit., s. 164–173.

¹⁴ H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume“ Rußlands und der UE. Wunschbild oder Wirklichkeit?*, „SWP-Studie”, November 2005, s. 10–11.

¹⁵ Szerzej zob. M. M. Kosman, *Rola mocarstw we współpracy euroatlantycznej*, w: *Stosunki transatlantyczne na przełomie XX i XXI wieku. Szkice politologiczne i historyczne*, red. D. J. Mierzewski, S. Sadowski, Piła 2008, s. 123–137.

¹⁶ *EU-Russia Summit (St. Petersburg, 31 May 2003). Joint Statement*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/75969.pdf. W drugim punkcie deklaracji szczytu czytamy: „Postanowiliśmy wzmocnić naszą współpracę w celu stworzenia w dłuższej perspektywie wspólnej przestrzeni ekonomicznej, wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przestrzeni współpracy na polu bezpieczeństwa zewnętrznego, jak również przestrzeni badań, edukacji, włącznie z aspektami kulturalnymi”.

marażowej rewolucji. Heinz Timmermann zaakcentował *nota bene* mało znane szerzej fakty związane z zakulisowym niemieckim udziałem w rozwiązaniu ukraińskiego kryzysu w 2004 r. Joschka Fischer miał wówczas intensywnie zachęcać Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB Javiera Solanę do odważniejszego zaangażowania w rozwiązanie kryzysu i wsparcia wysiłków interweniującego w Kijowie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Z kolei Gerhard Schröder miał pod koniec listopada wykorzystać swoje dobre kontakty z prezydentem Putinem, aby odwieść go od prób stordowania powtórki drugiej tury wyborów prezydenckich na Ukrainie i zachęcić do konstruktywnego rozwiązania problemu¹⁷.

Doprecyzowanie koncepcji czterech wspólnych przestrzeni nastąpiło dopiero na szczycie w Moskwie w maju 2005 r. Jego rezultatem stał się 53-stronicowy dokument, w którym sformułowano cztery tzw. mapy drogowe, odpowiadające poszczególnym wspólnym przestrzeniom i precyzujące metody realizacji zakładanych celów. I tak w przypadku wspólnej przestrzeni ekonomicznej wyodrębniono takie zagadnienia, jak generalne kwestie handlu i współpracy ekonomicznej (m.in. dialog na temat produktów przemysłowych, prawa własności, przejrzyste zasady konkurencji, wspieranie inwestycji, polityka wobec przedsiębiorstw, polityka międzyregionalna, systemy finansowe, przejrzystość księgowości i audytu, gospodarka rolna, leśna, rybołówstwo, bezpieczeństwo żywnościowe), ułatwienia handlowe i współpraca celna, transport i komunikacja, współpraca energetyczna, eksploracja przestrzeni kosmicznej, środowisko naturalne. Przestrzeń drugą podzielono na cztery komponenty: wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość oraz mechanizmy monitoringu. W ramach przestrzeni trzeciej wyróżniono: wzmocnienie dialogu na arenie międzynarodowej, zwalczanie terroryzmu, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, wzmocnienie reżimu kontroli eksportu broni i rozbrojenia, współpracę w zakresie zarządzania kryzysowego, kooperację w sferze ochrony ludności cywilnej. W ramach ostatniej, czwartej przestrzeni, rozbudowano następujące elementy: badania, nauka i technologia, edukacja i kultura. W odniesieniu do poszczególnych komponentów kooperacji sformułowano cele i planowane działania¹⁸.

Obserwacja faktycznego stanu współpracy unijno-rosyjskiej w poszczególnych wspólnych przestrzeniach przeważnie nie prowadziła jednak do nadzwyczaj optymistycznych wniosków co do osiągnięć i perspektyw kooperacji. Przytaczani już wcześniej niemieccy badacze, H. Adomeit i R. Lindner, dokonali bardzo krytycznej analizy dotychczasowej współpracy między Rosją a UE. W odniesieniu do wspólnej przestrzeni gospodarczej wyrazili powątpiewanie co do szans realizacji zakładanych celów. Świadectwem dojrzenia bardziej racjonalnego oglądu relacji UE–Rosja jest fakt, że w dokumencie z 2005 r. zrezygnowano z dążenia do stworzenia strefy wolnego handlu, który obecny był jeszcze w PCA. Przyczyny takiego stanu rzeczy leżały po obu stronach – ani Rosja nie była zainteresowana zniesieniem wszystkich barier handlowych

¹⁷ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2007, Heft 1, s. 108.

¹⁸ Treść dokumentu z moskiewskiego szczytu UE–Rosja 2005 r. zob. http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf. W dokumencie znajdują się cztery aneksy, odpowiadające poszczególnym mapom drogowym i wspólnym przestrzeniom.

na unijne produkty przemysłowe, ani Unia nie zamierzała doprowadzić do nadmiernego otwarcia swego rynku na rosyjskie artykuły rolne czy przemysłowe. Druzgocącej krytyce poddano także drugą wspólną przestrzeń – wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Rozszerzenie tej przestrzeni poprzez mapę drogową niemieccy badacze ocenili jako okazję do stworzenia platformy wspólnych wartości, z której jednak nie skorzystano w wystarczającym stopniu. Dokument moskiewski praktycznie bowiem nie wspominał w odniesieniu do Rosji o potrzebie umacniania takich zasad współczesnej demokracji, jak podział władz, wolność prasy, pluralizm czy budowa społeczeństwa obywatelskiego. Podobnie zwalczanie zorganizowanej przestępczości czy prania brudnych pieniędzy uznane zostało za nierealistyczny cel ze względu na poważne niedociągnięcia rosyjskiej administracji (problemy korupcyjne, czerpanie zysków z nielegalnych transakcji międzynarodowych). Z drugiej strony godny odnotowania był brak zainteresowania strony unijnej w kwestii złagodzenia reżimu wizowego dla obywateli rosyjskich, co wynikało nie tylko z obaw przed ich masowym napływem do UE, ale przede wszystkim braku uregulowań unijno-rosyjskich w sprawie readmisji obywateli innych państw (kraje WNP, Chiny) przybywających nielegalnie do UE z obszaru Rosji. Nie wspomniano także o obwodzie kaliningradzkim, z którym wcześniej wiązano w Unii nadzieje stworzenia swoistego pomostu łączącego Unię z Rosją. Nie lepiej wyglądała ocena trzeciej wspólnej przestrzeni – bezpieczeństwa zewnętrznego. Łatwo było na tym polu dostrzec zasadnicze sprzeczności interesów obu stron, wynikających z faktu, iż konkurują one o wpływy w przestrzeni postradzieckiej, w której to rywalizacji uczestniczą także Stany Zjednoczone. W efekcie trudno Unii i Rosji doprowadzić do rozwiązania konfliktów na Kaukazie czy w Naddniestrzu, te obszary z perspektywy Moskwy stanowiły bowiem strefę jej żywotnych interesów. Nie dziwiła zatem jej aktywność na rzecz budowy Wspólnej Przestrzeni Ekonomicznej wraz z Ukrainą, Kazachstanem i Białorusią, a tym samym alergiczne reakcje na hasło unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W dokumencie szczytu moskiewskiego nawet nie użyto tego pojęcia, stosując bardziej neutralne „kraje sąsiadujące z granicami UE i Rosji”. Najmniejsze kontrowersje wzbudziła ocena czwartej przestrzeni – badań, edukacji i kultury. Dostrzeżono tu szanse bliższej współpracy z uwagi na zainteresowanie Rosji transferem technologii z państw UE, który z perspektywy Moskwy mógłby dać jej poważny impuls modernizacyjny¹⁹.

Nieco łagodniejsze oceny stosunków unijno-rosyjskich – choć też pełne zastrzeżeń – w kontekście map drogowych z 2005 r. wystawił przytaczany już Heinz Timmermann. Dostrzegł on progres w porównaniu z unijno-rosyjskim szczytem w Kaskim z listopada 2004 r., stojącym w cieniu kryzysu ukraińskiego na tle wyborów prezydenckich i tamtejszej pomarańczowej rewolucji, która zrodziła całkiem odmienne oceny na Zachodzie i w Rosji. Ówczesne unijne i rosyjskie projekty map drogowych były na tyle rozbieżne, że nie udało się znaleźć porozumienia w sprawie wspólnego dokumentu. I tak na przykład unijny koncept kładł silne akcenty na sferę aksjologiczną, m.in. szeroko rozumiane wolności, które z kolei przez stronę rosyjską miały być sprowadzane głównie do wolności podróżowania, w zgodzie z rosyjskimi staraniami o ruch bezwizowy

¹⁹ H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume“...*, s. 12–17.

do UE. W dokumencie z 2005 r. udało się natomiast zawrzeć sformułowania o wspólnych wartościach jako fundamencie partnerstwa. Nie zmienia to jednak faktu różnej interpretacji tego pojęcia przez obie strony. Gdy Unia odnosiła je przede wszystkim do szeroko rozumianych zasad demokratycznych, tak z kolei władze rosyjskie w kontekście ich realizacji podkreślały zawsze specyficzne uwarunkowania historyczne i kulturowe, w jakich znajduje się Rosja, które nie pozwalają na bezpośrednie przeszczepienie na grunt rosyjski zachodnich standardów. Nie znalazła rosyjskiej akceptacji także unijna propozycja programu humanitarnego wsparcia dla Czeczenii, wiązała się bowiem z warunkiem przeprowadzenia prawdziwie wolnych wyborów w republice. Sceptycznie należało podejść również do szans i chęci Moskwy na spełnienie normatywnych warunków stworzenia określonej wspólnej przestrzeni gospodarczej z UE. Niemniej jednak – w ocenie Timmermanna – na plus administracji prezydenckiej na Kremlu należało zapisać złagodzenie wcześniejszych postulatów, co pozwoliło na zbliżenie do pozycji unijnych w sprawie map drogowych, często wbrew stanowisku rosyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych²⁰. Timmermann natomiast, w przeciwieństwie do Lindnera i Adomeita, w dość pozytywnym tonie wypowiedział się o osiągnięciach trzeciej wspólnej przestrzeni, tj. bezpieczeństwa zewnętrznego. Przywołał zapisy na temat wspólnych zasad demokratycznych i praw człowieka jako podstawie budowy stosunków europejskich, co miałyby w konsekwencji rosyjskim władzom ograniczyć możliwości kontestowania procesów demokratycznych w przestrzeni postradzieckiej. W podobnie pozytywnym tonie zabrzniały zapowiedzi o współpracy w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych w sąsiedztwie Rosji i UE. „Zmierzają to – przynajmniej w teorii – do zakończenia formalnych rosyjskich roszczeń do dominacji w przestrzeni postradzieckiej oraz zasadniczej gotowości Moskwy do współpracy z UE w kontekście Gruzji, Mołdawii i Ukrainy”²¹ – pisał przytaczany autor. Taką ocenę, biorąc pod uwagę trudności we wzajemnym dialogu, wypada uznać za bardzo, jeśli nie nazbyt optymistyczną. Istotna jest jednak konkluzja, że moskiewski szczyt UE–Rosja na pewno przyniósł pozytywne akcenty i złagodzenie napięć z 2004 r. Pozytywnie osiągnięcia w zakresie trzeciej wspólnej przestrzeni ocenił także Eberhad Schneider, odnotowując zbliżanie stanowisk obu stron w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego i pragnienia rozwiązania zamrożonych konfliktów w Europie²².

Przyjrzyjmy się, jakie znaczenie realizacji wspólnych przestrzeni i map drogowych przypisywano nad Renem i Łabą. Podobnie jak w przypadku wcześniejszych dokumentów, budujących fundamenty unijno-rosyjskiej współpracy, także i w tym wypadku Berlin można uznać za inicjatora i w znacznej części autora koncepcji wspólnych przestrzeni i map drogowych. Odnośnie pierwszej, tj. stosunków gospodarczych i budowy wspólnej unijno-rosyjskiej przestrzeni ekonomicznej, działania w jej ramach zmierzać powinny do tworzenia określonych wspólnych standardów, norm i projektów w szczegółowych dziedzinach objętych wspólną przestrzenią. Fakt bliskich dwustronnych

²⁰ H. Timmermann, *Der Moskauer EU-Russland-Gipfel. Hintergründe, Ergebnisse und Perspektiven*, „Russlandanalysen” 2005, Nr. 66, s. 2–4.

²¹ *Ibidem*, s. 4.

²² E. Schneider, *Die Europäische Union und Rußland im 21. Jahrhundert. Interessen beider Seiten*, „Diskussionspapier” SWP 2005, Nr. 2, s. 9.

powiązań gospodarczych – współpraca dużych koncernów obu państw, współzależność energetyczna (Rosja jako największy dostawca surowców do Niemiec i Niemcy jako największy odbiorca surowców rosyjskich) obecność kilku tysięcy niemieckich przedsiębiorstw w Rosji, ogromny rynek zbytu otwierający możliwości dla niemieckiego eksportu, wzrost zainteresowania rosyjskich inwestorów perspektywicznymi branżami na rynku niemieckim – sprzyjał intensywnemu popieraniu przez Niemcy rozwoju unijno-rosyjskich relacji ekonomicznych. W tę strategię wpisywało się także poparcie Berlina dla rosyjskich starań o wejście do WTO. Gerhard Schröder w 2004 r. argumentował, że „członkostwo w WTO wzmocni rosyjskie społeczeństwo obywatelskie poprzez pozytywny efekt, jaki ono wywrze na system ekonomiczny Rosji w warunkach ochrony własności, przejrzystych regulacji w zakresie konkurencji i efektywnego mechanizmu ochrony prawnej”²³. Z drugiej strony jednak Berlin, świadomy środkowo-wschodnioeuropejskich obaw przed nadmiernie intensywną współpracą niemiecko-rosyjską, z rezerwą podchodził do sugestii prezydenta Putina, aby uczynić z Niemiec swoiste centrum dystrybucji gazu europejskiego. Kwestią otwartą było natomiast, w jakim zakresie Rosja byłaby skłonna dostosować swoje normy i standardy do wymagań WTO czy prawa UE. Zdaniem H. Timmermanna najbardziej realne wydawało się być przyjęcie przez Rosję określonych elementów unijnego porządku prawnego, które upodabniałyby jej status do Norwegii lub Islandii w stosunkach gospodarczych z Unią²⁴.

Druga wspólna przestrzeń, przypomnijmy, obejmowała zagadnienia wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Z rosyjskiej perspektywy długofalowym celem miało być uzyskanie bezwizowego ruchu dla obywateli rosyjskich do Unii. Rosja jednak, nie czekając na wspólne uregulowania unijne, dążyła do ustanowienia ułatwień wizowych w relacjach z największymi państwami członkowskimi²⁵. I w tym właśnie wypadku Niemcy uczyniły pionierski ukłon w stronę Rosji, jeszcze w 2004 r. wprowadzając ułatwienia wizowe dla określonych kategorii obywateli rosyjskich (przedstawicieli biznesu, świata kultury, naukowców czy młodzieży w ramach wymiany dwustronnej), co stało się impulsem dla liberalizacji unijnego reżimu wizowego. Jednocześnie Niemcy obstawały przy konieczności zawarcia z Rosją odpowiednich układów o readmisji osób nielegalnie przybyłych z Rosji do Unii. Obie te kwestie (wizy i readmisja) udało się powiązać na szczycie w Soczi w maju 2006 r. Strony unijna i rosyjska porozumiały się co do odrębnych porozumień w obu kwestiach, chociaż ściśle ze sobą powiązanych. Ustalono ułatwienia wizowe dotyczące określonych grup obywateli, dla których inspiracją były wcześniejsze umowy Rosji z Niemcami oraz Francją i Włochami. Ułatwieniami w podróżowaniu postanowiono objąć młodzież szkolną i studencką, sportowców, dziennikarzy, osoby odwiedzające groby, uczestników programów miast partnerskich, reprezentantów nauki, kultury i biznesu²⁶. W zamian Rosja

²³ G. Schröder, *Russia and Germany: The Core Tenet of Cooperation*, „Russia in Global Affairs”, Nr. 4, October–December 2004, http://eng.globalaffairs.ru/number/n_3875.

²⁴ H. Timmermann, *Die Deutsch-russischen Beziehungen im europäischen...*, s. 110–112.

²⁵ E. Schneider, *Die Europäische Union und Rußland...*, s. 9.

²⁶ *Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation*, „Official Journal of the European Union”, L 129, 17.05.2007, s. 27–34.

zapewniła o swej gotowości przyjmowania obywateli rosyjskich nielegalnie przybyłych do Unii z jej terytorium, w późniejszym okresie także obywateli innych państw, pod warunkiem posiadania umów readmisyjnych z nimi²⁷.

Rozpatrując trzecią wspólną przestrzeń, tj. bezpieczeństwo zewnętrzne, charakterystycznym elementem europejskiej areny politycznej początku XXI wieku stała się zbieżność stanowisk Rosji, Francji i Niemiec w odniesieniu do amerykańskich planów i wreszcie samego ataku na Irak w 2003 r. Owa wspólnota poglądów zaowocowała zainicjowaniem mechanizmu konsultacyjnego w tym trójkacie, hołdującym hasłom skutecznego multilateralizmu, charakteryzującego się prymatem międzynarodowych instytucji i zasad, stawiając go w opozycji do amerykańskiego unilateralizmu. Jednocześnie dla głównych rozgrywających w Unii Europejskiej – Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii – podobnie jak dla Stanów Zjednoczonych, kwestią niezwykle istotną stało się pozyskanie Rosji dla rozwiązania konfliktów na Bliskim i Środkowym Wschodzie, jak również problemu irańskiego programu nuklearnego. Po objęciu władzy przez wielką koalicję kierowaną przez Angelę Merkel w 2005 r. owa oś Paryż–Berlin–Moskwa miała ulec osłabieniu na rzecz odbudowy przez Niemcy stosunków transatlantyckich i redukcji obaw środkowoeuropejskich. Niemniej jednak nie naruszyło to zasadniczych elementów współpracy niemiecko-rosyjskiej także w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego. Tak jak dotąd Rosja udostępniała szlaki tranzytowe dla oddziałów zaangażowanej w Afganistanie Bundeswehry, Berlin z kolei starał się tworzyć grunt pod większe zaangażowanie Moskwy w operacje kryzysowe w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony²⁸.

Podjętując temat stosunków unijno-rosyjskich, zwłaszcza rozpatrywanych z perspektywy niemieckiej, nie można pominąć niezwykle istotnego zagadnienia, jakim stały się relacje energetyczne. Zaczęły one nabierać szczególnego znaczenia w połowie pierwszej dekady XXI wieku, gdy w następstwie nieporozumień między Rosją a Ukrainą i Białorusią doszło do wstrzymania dostaw gazu w kierunku zachodnim, płynącego docelowo do państw Unii. W 2005 r. nastąpił też schyłek rządów Gerharda Schrödera, który zbiegł się z finalizacją rozmów niemiecko-rosyjskich na temat niezwykle ważnej i rodzącej istotne konsekwencje dla regionu środkowoeuropejskiego (w tym nowych – od 2004 r. – członków Unii) inicjatywy, jaką miał stać się biegnący po dnie Bałtyku gazociąg północny (*Nord Stream*). 8 września 2005 r. rosyjski Gazprom oraz niemieckie koncerny E.ON Ruhrgas i BASF podpisały umowę o budowie gazociągu²⁹. Trudno było nie dostrzec politycznych motywów takiej decyzji, choć kierowała się nimi przede wszystkim strona rosyjska, dążąca do uniknięcia przesyłu surowca przez kraje tranzytowe. Dla Niemiec była to przede wszystkim kwestia długofalowych interesów bezpieczeństwa energetycznego. Stało się to katalizatorem unijnych debat na temat relacji energetycznych z Rosją i budowy podstaw nieistniejącej do tej pory unijnej polityki

²⁷ *Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission*, „Official Journal of the European Union”, L 129, 17.05.2007, s. 40–60.

²⁸ H. Timmermann, *Die Deutsch-russischen Beziehungen im europäischen...*, s. 115.

²⁹ Gazprom otrzymał 51% udziałów, oba niemieckie koncerny po 24,5%. Z czasem ich udziały spadły do 15,5%, gdy do przedsięwzięcia dołączyły kolejne podmioty – holenderski Gasunie i francuski GDF Suez, którym przydzielono po 9% akcji.

energetycznej. Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej z 2010 r., ponad 53% zużywanej w Unii energii pochodziło z zewnątrz (najwyższe uzależnienie importowe wiązało się z ropą naftową – 82,6% oraz gazem ziemnym – 60,3%). Biorąc pod uwagę kraje pochodzenia surowców, 34% sprowadzanej do UE ropy naftowej pochodziło z Rosji, w przypadku gazu ziemnego wskaźnik ten wynosił 40,8% zaś węgla kamiennego 26,2%³⁰. Oznaczało to, że Rosja zajmowała pierwsze miejsce wśród eksporterów trzech najważniejszych surowców energetycznych do UE. Budowa gazociągu północnego była inicjatywą, której strony starały się nadać walor poprawy bezpieczeństwa energetycznego Unii, jednak wyraźnie wpisywała się w strategię bilateralnego podejścia do relacji politycznych i gospodarczych Rosji z zachodnią Europą. Potwierdzeniem bliskich ekonomicznych związków rosyjsko-niemieckich stała się współpraca koncernów energetycznych. Jako przykład może posłużyć wejście w posiadanie kilkuprocentowego pakietu akcji Gazpromu przez niemiecki Ruhrgas³¹, czy powołanie spółki Wingas przez Gazprom i związany z BASF-em Wintershall. Podyktowane to było z jednej strony rosyjskimi planami utrwalenia znaczenia Gazpromu jako głównego eksportera na rynku niemieckim oraz pragnienia ekspansji na detalicznym rynku odbiorców gazu w krajach Unii, z drugiej zaś ze starań niemieckich koncernów o uzyskanie dostępu do rosyjskich złóż. Z niemieckiego punktu widzenia był to jeden z zasadniczych elementów polityki bezpieczeństwa energetycznego. Niemieckie przedsiębiorstwa mogły pochwalić się tu sukcesami. I tak np. Wintershall w 2003 r. w oparciu o porozumienie z Gazpromem uzyskał połowę akcji spółki Achimgaz, odpowiedzialnej za zagospodarowanie syberyjskiego złoża Urenogoj, zaś w 2005 r. 1/4 udziałów w Złożu Południoworosyjskim. Gazprom otrzymał wówczas połowę udziałów we wspomnianym Wingasie (wcześniej posiadał 35%)³². Rozmowy o podobnej wymianie toczył Gazprom także z E.ON Ruhrgas, których rezultatem stało się podpisanie umowy o współpracy przy zagospodarowaniu Złoża Południoworosyjskiego w październiku 2008 r.³³ Zarówno Wintershall jak i E.ON Ruhrgas, dwaj potentaci energetyczni na rynku niemieckim, związali się z Gazpromem wieloletnimi kontraktami na dostawy gazu.

³⁰ *EU energy and transport in figures*, Statistical Pocketbook 2010, s. 29–32, http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf. Szerzej na temat problemów energetycznych UE, relacji unijno-rosyjskich w tej dziedzinie, m.in. różnicy zdań w kwestii Europejskiej Karty Energetycznej, zob. M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

³¹ Z czasem jednak niemiecka spółka pozbyła się posiadanego pakietu 6,4% akcji Gazpromu. 2,9% przeniosła z powrotem na własność Gazpromu po zawarciu w październiku 2008 r. umowy dopuszczającej ją do eksploatacji Złoża Południoworosyjskiego. Pozostałe 3,5% akcji sprzedała pod koniec 2010 r., zob. *E.ON pozbył się Gazpromu*, 01.12.2010, <http://www.tvn24.pl>.

³² P. Buras, *Między europeizacją a Gazpromem. Niemcy, Rosja i bezpieczeństwo energetyczne*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i analizy”, nr 7, s. 34–36.

³³ *Yuzhno Russkoye gas field: participation agreement signed*, informacja na stronie internetowej E.ON Ruhrgas, <http://www.eon-ruhrgas.com>. E.ON Ruhrgas otrzymał 25% udziałów w eksploatacji złoża.

3. Po Schröderze – nowe koncepcje współpracy z Rosją

Przedterminowe wybory w Niemczech w 2005 r. przyniosły kres siedmioletnich rządów Gerharda Schrödera, choć socjaldemokraci zachowali współwładzę w ramach wielkiej koalicji z chadekami. Objęcie urzędu kanclerza przez Angelę Merkel oznaczało „depersonalizację” stosunków Moskwa–Berlin, nacechowanych wcześniej „męską przyjaźnią” (*Männerfreundschaft*) Schrödera i Putina. Schröder, hołdujący hasłu *Russland zuerst!*, był z pewnością znacznie wygodniejszym partnerem dla Rosjan niż nowa kanclerz, która nie ukrywała pragnienia poprawy nadszarpniętych zamieszcaniem irackim stosunków transatlantyckich. Postulowała również większe uwzględnianie interesów państw regionu środkowoeuropejskiego w relacjach z Moskwą. Natomiast koalicyjny partner, wicekanclerz i minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, w poprzedniej koalicji szef Urzędu Kanclerskiego, zdawał się być zwolennikiem kontynuacji prorosyjskiego kursu swego byłego przełożonego. To pragmatyczne podejście, spychające na margines kwestie niedociągnięć demokratycznych w Rosji, sprowadzało się przede wszystkim do eksponowania takich obszarów kooperacji, jak stosunki energetyczne i bezpieczeństwo. Podzielane było w głównej mierze przez Francję, Włochy czy Hiszpanię, przy krytycznym nastawieniu środkowoeuropejskich członków Unii, jak również Wielkiej Brytanii czy Danii³⁴.

Jednym z wiodących haseł, które miały umacniać fundamenty wschodniego wymiaru polityki UE, stał się zaproponowany przez Steinmeiera program „Europejskiej Polityki Sąsiedztwa plus” (EPS plus). W deklaracjach szefa niemieckiej dyplomacji, nie bez powodu uchodzącego za zwolennika ścisłej współpracy z Moskwą, miał być to mechanizm wspierający wielopłaszczyznową kooperację Unii z jej wschodnimi sąsiadami, jednak w praktyce całe zaangażowanie tej inicjatywy skierowane zostało na Rosję³⁵. Przypomnijmy, że początków EPS należy się doszukiwać wraz z ogłoszeniem przez Komisję Europejską dokumentu zatytułowanego *Szersza Europa – sąsiedztwo: Nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*. Zakładał on pogłębienie współpracy z państwami z najbliższego otoczenia UE (z czasem kooperacja miała objąć następujące państwa: Ukrainę, Mołdawię, Białoruś, Armenię, Gruzję, Azerbejdżan, Liban, Izrael, Autonomię Palestyńską, Jordanię, Syrię, Egipt, Libię, Algierię, Tunezję i Maroko). Charakterystyczne w nim było nadanie szczególnego statusu Rosji, którą potraktowano odrębnie, w przeciwieństwie do pozostałych państw postradzieckich, określanych mianem *Newly Independent States* (NIS), bądź też *Western Newly Independent States* (WNIS – dotyczyło to Ukrainy, Białorusi i Mołdawii)³⁶. Drugim ważnym dokumentem na drodze do powołania EPS stała się opublikowana 12 maja 2004 r. *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Dokument strategiczny*. Celem współpracy miała być stabilizacja oraz umacnianie bezpieczeństwa i poprawa warun-

³⁴ A. Warkotsch, *Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, Nr. 43, s. 12.

³⁵ B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji w stosunkach niemiecko-rosyjskich*, „Przegląd Polityczny” 2010, nr 2, s. 99.

³⁶ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels 11.03.2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

ków życia w bezpośrednim sąsiedztwie UE. Rosja także i w tym dokumencie została w szczególności potraktowana, podkreślono bowiem potrzebę rozbudowy strategicznego partnerstwa między UE a Rosją we wspomnianych wcześniej czterech wspólnych przestrzeniach współdziałania, zgodnie z ustaleniami petersburskiego szczytu UE–Rosja w maju 2003 r. W dokumencie jednak otwarcie przyznawano, że priorytetowym składnikiem wzajemnych stosunków jest współpraca energetyczna³⁷. Charakterystyczną cechą EPS stała się zindywidualizowana strategia wobec zainteresowanych państw, dla każdego z nich przygotowywano odrębny Plan działania, uwzględniający potrzeby i możliwości danego państwa oraz formułujący kluczowe cele.

Istotnym momentem, który miał napędzić tryby współpracy unijno-rosyjskiej, stało się przejście przewodnictwa w UE przez Niemcy w pierwszej połowie 2007 r. W trakcie przygotowań do prezydentury w niemieckim resorcie spraw zagranicznych powstała koncepcja działań UE na kierunku wschodnim, ujęta w specjalnym dokumencie strategicznym (*Strategiepapier*), sformułowana jako „zbliżenie poprzez powiązania” (*Annäherung durch Verflechtung*), który minister Steinmeier zaprezentował podczas wizyty w fińskim mieście Laappeeranta na początku września 2006 r. Podkreślono w nim konieczność konstruktywnego wciągnięcia Federacji Rosyjskiej do nowych inicjatyw integracyjnych Unii, wspieranie przemian w Rosji i partnerstwo oparte na wartościach, jednak przy uwzględnieniu „własnej, rosyjskiej drogi”. Niemcy zapowiadały zamiar przeniesienia swych dobrych stosunków z Rosją na grunt partnerstwa unijno-rosyjskiego. Wśród średniookresowych celów wymieniono stworzenie strefy wolnego handlu, budowę partnerstwa energetycznego, ścisłą współpracę w zakresie badań, oświaty, kultury i rozbudowę kontaktów społecznych. Szczególne znaczenie dokument przyznawał współpracy energetycznej podkreślając jej wzajemne korzyści – zaopatrzenie Niemiec i Europy w rosyjskie źródła energii oraz zachodnie inwestycje w rosyjski przemysł wydobywczy i transport. Rosja powinna zostać wprzęgnięta w międzynarodowy system uregulowań dotyczących współpracy producentów, państw tranzytowych i importerów źródeł energii. Pogłębianie współpracy z Rosją powinno być uzupełnione propozycjami „partnerstwa na rzecz modernizacji” (*Modernisierungspartnerschaft*) z regionem wschodnioeuropejskim i południowokaukaskim, jak również spójną polityką wobec Azji Centralnej³⁸.

U progu prezydentury Komisja Europejska ogłosiła 4 grudnia 2006 r. specjalny komunikat na temat wzmocnienia EPS³⁹. Choć w znacznym stopniu dokument ten opierał się na sugestjach niemieckich, to jednak z perspektywy Berlina zdawał się kłaść zbyt skromny akcent na wschodni kierunek EPS. Berlin, wśród założeń prezydentury w obszarze WPZiB, szczególnie akcent postawił zatem na ten kierunek zewnętrznej aktywności UE. W jego ramach sformułowano w pierwszym rządzie następujące zamierzenia: rozpoczęcie negocjacji na temat nowego układu o partnerstwie i współpracy z Rosją

³⁷ *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels 12.05.2004, s. 6, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

³⁸ *Berlin schlägt in der EU-Rußlandpolitik „Annäherung durch Verflechtung” vor*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 4.09.2006. Por. F. W. Steinmeier, *Verflechtung und Integration*, „Internationale Politik” 2007, Nr. 3.

³⁹ *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels 4 December 2006, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf.

(w miejsce upływającego układu z 1994 r.), przygotowanie unijnej strategii wobec Azji Centralnej oraz zasygnalizowanej wcześniej inicjatywy EPS plus, wynikającej – jak można przypuszczać – z poczucia niedowartościowania współpracy na tym kierunku. Dość zauważyć, że niewiele więcej niż jedna trzecia środków w ramach EPS poświęcana była na współpracę z sąsiadami wschodnioeuropejskimi, pozostałe prawie dwie trzecie kierowano na projekty współpracy śródziemnomorskiej. Zgodnie ze wspomnianym wcześniej niemieckim hasłem „zbliżenie poprzez powiązania”, w Berlinie dojrzewały zamiary wzmocnienia kooperacji z postradzieckimi krajami Europy Wschodniej oraz Kaukazu. Mechanizmy ku temu w zamierzeniach *Auswärtiges Amt* miały koncentrować się na takich elementach strategii zbliżenia jak: rozszerzanie europejskiej przestrzeni prawnej poprzez poprawę implementacji niezbędnego unijnego dorobku prawnego w krajach objętych EPS, zwłaszcza poprzez umowy sektorowe; rozszerzanie współpracy instytucjonalnej m.in. poprzez wprowadzanie statusu obserwatora dla tych państw objętych EPS, które wdrożyłyby oczekiwane przez Unię przepisy prawne; uczestnictwo we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez przyłączanie się do niektórych unijnych instrumentów prawnych w ramach WPZiB. Wreszcie powinno powstać Partnerstwo dla Modernizacji (*Modernisierungspartnerschaft*) dla Europy Wschodniej, które ożywiłoby współpracę z Unią na wzór procesu barcelońskiego, stanowiącego ramy kooperacji z krajami śródziemnomorskimi⁴⁰.

Wielopłaszczyznowa rozbudowa stosunków z Rosją stała się zatem jednym z wiódących zadań prezydencji. Przypomnijmy, że formalnym fundamentem unijno-rosyjskich stosunków było dziesięcioletnie porozumienie PCA z 1994 r., które weszło w życie 1 grudnia 1997 r., a zatem czas jego obowiązywania upływał z końcem listopada 2007 r. W przededniu niemieckiej prezydencji sytuacja w zakresie stosunków UE–Rosja zdawała się być jednak w licznych kwestiach nacechowana konkurencyjnym charakterem i wzajemnymi zastrzeżeniami. Pomijając różnice o charakterze aksjologicznym, czy też krytyczne głosy zachodnioeuropejskie na temat traktowania surowców jako instrumentu nacisków politycznych przez Rosję, takim elementem rodzącym rywalizację stały się unijne starania o wciągnięcie do bliższej współpracy kaukaskich bądź wschodnioeuropejskich państw postradzieckich, w oczach Kremla predystynowanych do zalegania w rosyjskiej strefie wpływów gospodarczych i politycznych. Unijne starania na rzecz kooperacji z nimi, przede wszystkim w ramach EPS, z perspektywy części rosyjskich elit politycznych mogły być odbierane jako ingerencja na obszarach podlegających tradycyjnej kontroli Moskwy.

Unia z kolei w pewnej perspektywie czasowej musiała znaleźć odpowiedź na pytanie o charakter stosunków z Rosją, sprowadzającą się do alternatyw: budowa wzajemnych stosunków wspierana dążeniem do konsolidacji wspólnego systemu wartości opartych o reguły demokracji i praw człowieka, czy raczej pragmatyczna kooperacja, pozbawiona powyższego „balastu”, zredukowana raczej do technicznego wymiaru obustronnych relacji? Podkreślić wypada niewątpliwie istnienie szerokiego pola wzajemnych interesów, zwłaszcza europejski popyt na rosyjskie surowce, budujący relacje wzajemnej zależności energetyczno-finansowej. Ponadto dla Rosji kooperacja z Za-

⁴⁰ A. Warkotsch, *Die Nachbarschaftspolitik der EU...*, s. 9–11.

chodem dawała nadzieję na otwarcie furty do światowej gospodarki oraz przepustki do współdecydowania o najważniejszych globalnych procesach politycznych i ekonomicznych za pośrednictwem prominentnych instytucji międzynarodowych. Nic dziwnego zatem, że Moskwa była żywo zainteresowana uzyskaniem wpływu na procesy decyzyjne w Unii Europejskiej, G-7, NATO czy wejściem do Światowej Organizacji Handlu. W praktyce stosunki z Rosją w okresie niemieckiego przewodnictwa zdominowały takie problemy, jak otwarcie negocjacji nad nowym porozumieniem o partnerstwie i współpracy, kwestia współpracy energetycznej i wiarygodności Rosji jako eksportera surowców czy rosyjskie embargo na import polskiego mięsa. Szczyt rosyjsko-unijny w nadwożańskiej Samarze z 18 maja 2007 r. nie przyniósł satysfakcjonujących rezultatów. Kanclerz Angela Merkel wprawdzie doceniła zalety wzajemnej współpracy, jednak krytycznie oceniła również rosyjskie standardy w zakresie ochrony praw człowieka, poruszyła problem wiarygodności rosyjskich dostaw surowców, nadwężonej epizodami wstrzymywania dostaw w kierunku zachodnim. Tak jak przewidywano, w następstwie polskiego weta uzasadnionego rosyjską blokadą importu polskiego mięsa, nie udało się przerwać impasu w sprawie rozpoczęcia rokowań nad nowym traktatem o partnerstwie i współpracy. Wypada zauważyć, że kanclerz Merkel w tej sprawie wygłosiła słowa poparcia dla stanowiska polskiego, zgodnie z zasadą unijnej solidarności, twierdząc że problemy państw członkowskich są problemami całej Unii, wzmacniając swój przekaz stwierdzeniem, że unijne standardy sanitarne są najwyższe na świecie⁴¹. Można zatem skonstatować, że szczyt w Samarze przyniósł raczej protokół rozbieżności niż ich rozwiązanie, jednak szefowa niemieckiego rządu słusznie oceniła wzajemne rozmowy jako wartość samą w sobie, zaś pojawiające się różnice zdań jako możliwe do przewyciężenia⁴².

Kilkanaście miesięcy później w niemieckim programie polityki zagranicznej za sprawą Steinmeiera powróciło hasło Partnerstwa dla Modernizacji, umieszczone jednak raczej w bilateralnym kontekście. Przebywający 13 maja 2008 r. w Jekaterynburgu minister podkreślił dotychczasowe powiązania rosyjsko-niemieckie oraz znaczenie gospodarcze Rosji, naświetlając możliwe perspektywy pogłębionej współpracy gospodarczej. Komplementował gospodarzy akcentując znaczenie przemysłu uralskiego: „Znajdujecie się tutaj w węzłowym punkcie pomiędzy Europą a wzrastającymi rynkami w Azji. Czy to nie fascynujące, co możemy razem uczynić?” – pytał minister, uzasadniając swe propozycje przykładem powołania niemiecko-rosyjskiej spółki „Trans-Asia”, która „stwarza możliwość przedłużenia dynamicznie rosnącego strumienia handlu pomiędzy Niemcami a Rosją aż do Chin”. Wyraził gotowość wsparcia rosyjskiego sektora energetycznego. Zaproponował pogłębienie współpracy w sektorze naukowo-badawczym, wymianie młodzieży itd. W przemówieniu Steinmeiera znalazły się także akcenty multilateralne, przejawiające się w poglądzie, że Niemcy i Unia są naturalnym partnerem w procesie modernizacji Rosji. Podtrzymał dalekosiężny postulat budowy strefy wolnego handlu pomiędzy UE a Rosją po oczekiwanym wstąpieniu Rosji do

⁴¹ *Die EU und Russland zerstritten. Merkel rügt Putin in Samara. Keine Gespräche über neues Partnerschaftsabkommen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.05.2007.

⁴² *EU-Russland-Gipfel: Gemeinsamer Weg trotz Schwierigkeiten*, <http://www.eu2007.de/de/News/PressReleases/May/0518AASamara.html>.

WTO. Opowiedział się za rychłym rozpoczęciem rozmów w sprawie nowego układu o partnerstwie i współpracy⁴³.

Wyrazem pozytywnych trendów w relacjach niemiecko-rosyjskich była wizyta nowego prezydenta Federacji Rosyjskiej, Dmitrija Miedwiediewa w Niemczech 5 czerwca 2008 r., w trakcie której wraz z szefową rządu niemieckiego potwierdził zamiar budowy gazociągu północnego oraz rozpoczęcia rozmów na temat nowego układu o partnerstwie i współpracy z Unią. Decyzja w tej ostatniej sprawie zapadła na szczycie unijno-rosyjskim w Chanty-Mansijsku 27 czerwca 2008 r.⁴⁴, jednak w następstwie sierpniowego konfliktu rosyjsko-gruzyńskiego negocjacje nad umową zostały wstrzymane. Przeszkodą w ich rozpoczęciu stały się ponadto zastrzeżenia strony rosyjskiej odnośnie regulacji na rynku energii, kwestii opłat za korzystanie z przestrzeni powietrznej nad Syberią i innych zagadnień. Na kolejnym szczycie w Nicei (listopad 2008 r.) postanowiono wznowić negocjacje w sprawie nowego PCA. Z kolei na szczycie w Chabarowsku (maj 2009 r.) koncentrowano się głównie na współpracy energetycznej. Rosja nadal odmawiała zgody na związanie się z Europejską Kartą Energetyczną, proponując zastąpienie jej nowym dokumentem. Unia nie zaakceptowała takiego stanowiska, nie podchwyciła również wówczas rosyjskiej koncepcji zwołania europejskiej konferencji bezpieczeństwa. Z kolei podczas bilateralnych kontaktów niemiecko-rosyjskich w 2009 r. (wizyty Steinmeiera i Merkel w Rosji oraz Miedwiediewa w Niemczech) poruszano przede wszystkim tematy dwustronnej współpracy gospodarczej, choć nie zabrakło akcentów związanych z problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego⁴⁵. Godnym odnotowania akcentem współpracy było podpisanie kilku umów gospodarczych w trakcie konsultacji międzyrządowych 16 lipca 2009 r. Powołano wówczas m.in. dwustronną agencję Rudea (*Russisch-Deutsche Energie-Agentur*) na rzecz poprawy efektywności korzystania ze źródeł energii w Rosji i zwiększenia udziału źródeł odnawialnych. Ponadto niemiecki bank KfW IPEX-Bank otworzył linię kredytową w wysokości 500 mln dla rosyjskiego Wniesztorgbanku, przeznaczoną na pokrycie importu niemieckich produktów⁴⁶.

Istotne impulsy przyniósł unijno-rosyjski szczyt w Sztokholmie 18 listopada 2009 r. Kierowana do Rosji niemiecka inicjatywa Partnerstwa dla Modernizacji przybrała wówczas unijne szaty. Projekt powtarzał najważniejsze założenia propozycji niemieckiej, związane ze wzmocnieniem rządów prawa i reformami administracyjnymi, ponadto zachęcał do wprowadzania w Rosji unijnych norm prawnych i standardów technicznych, akcentował konieczność zwalczania korupcji czy budowy fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia można było jednak sformułować wniosek, że dla strony rosyjskiej najistotniejszym składnikiem działań modernizacyjnych był dostęp do nowoczesnych rozwiązań technologicz-

⁴³ Steinmeier-Rede: *Modernisierungspartnerschaft*, „Russland-Aktuell”, 20.05.2008.

⁴⁴ *Joint statement of the EU-Russia summit on the launch of negotiations for a new EU-Russia agreement*, Chanty-Mansiysk, 27 June 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/101524.pdf.

⁴⁵ B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji w stosunkach...*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2, s. 101–102.

⁴⁶ *Jedenaste konsultacje międzyrządowe RFN-Rosja pod znakiem współpracy gospodarczej*, OSW, „Tydzień na Wschodzie”, nr 26 (101), 29.07.2009, s. 10.

nych i poprawa jakości infrastruktury, podczas gdy Niemcy i Unia pragnęły te cele połączyć z aspektami społeczno-politycznymi, zmierzającymi do podwyższenia standardów demokratycznych w Rosji⁴⁷. Podczas szczytu Unia tradycyjnie obiecała wspierać rosyjskie dążenia do członkostwa w WTO, zawarto także zapowiadaną wcześniej umowę na temat mechanizmu wczesnego ostrzegania na wypadek planowanego odcięcia dopływu gazu ziemnego z Rosji do państw Unii. Moskwa zobowiązała się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o ok. 20–25%. Podpisano też porozumienia promujące współpracę przygraniczną pomiędzy Rosją a graniczącymi z nią państwami UE. Nie udało się natomiast osiągnąć kompromisu w sprawie Europejskiej Karty Energetycznej ani przyspieszyć rozmów dotyczących nowego PCA⁴⁸.

W samych Niemczech w tym okresie polityka wobec Rosji stanowiła generalnie przedmiot konsensu głównych sił politycznych. Pod koniec marca 2010 r. frakcja chaddecka w Bundestagu zapowiedziała położenie znacznego nacisku na rozwój stosunków niemiecko-rosyjskich, podobny postulat zgłosiła opozycyjna SPD. Chrześcijańscy demokraci postawili akcent na rozwój Partnerstwa dla Modernizacji jako narzędzia ułatwiającego niemieckim przedsiębiorstwom wchodzenie na rynek rosyjski, posłowie SPD z kolei skierowali do rządu postulat intensywniejszych działań na rzecz umacniania wspólnej polityki UE wobec Moskwy⁴⁹.

Pół roku po sztokholmskim szczycie gospodarzem kolejnego była Rosja. Podczas spotkania w Rostowie nad Donem na przełomie maja i czerwca 2010 r. strony ponownie rozmawiały na temat Partnerstwa dla Modernizacji, jednak w ostatecznych konkluzjach ograniczono się do dyplomatycznych ogólników. Wyrażono nadzieję, że „Partnerstwo dla Modernizacji będzie służyć jako elastyczne ramy dla promowania reform, podnoszenia wzrostu i konkurencyjności [...]”. Podkreślono wolę współpracy w ramach strategicznego partnerstwa „w zmieniającym się wielobiegunowym świecie”⁵⁰. Rozmawiano także na temat przeciwdziałania zmianom klimatycznym, o relacjach energetycznych, problemach bezpieczeństwa związanych z głównymi punktami zapalnymi czy zniesieniu wiz. W tej ostatniej kwestii, szczególnie interesującej Moskwę, nie udało się osiągnąć postępów, co odnotowano na Kremlu z dużym rozczarowaniem⁵¹. Ostrożność w kwestii znoszenia wiz dla Rosjan przejawiał m.in. Berlin, obawiający się importu przestępczości i nielegalnej imigracji z Rosji⁵².

Rezultaty szczytu były m.in. tematem spotkania Angeli Merkel i Dmitrija Miedwiediewa w podberlińskim Mesebergu 4–5 czerwca 2010 r. Pojawiła się tam śmiała i nieco zaskakująca propozycja powołania Unijno-Rosyjskiego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, złożonego z szefów dyplomacji państw członkowskich i Rosji oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jego celem

⁴⁷ J. Ćwiek-Karpowicz, R. Formuszewicz, „Partnerstwo dla modernizacji” – nowa inicjatywa UE wobec Rosji, „Biuletyn PISM”, nr 44 (652), 18.03.2010, s. 2173.

⁴⁸ B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji w stosunkach...*, s. 105.

⁴⁹ *Bundestag i rząd: zacieśnienie współpracy z Rosją*, „BEST OSW”, nr 13 (131), 31.03.2010, s. 8.

⁵⁰ *Joint Statement on the Partnership for Modernisation. EU-Russia Summit. 31 Mai–1 June 2010*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf.

⁵¹ *EU enttäuscht Russland. Gipfel erzielt keine Einigung auf visafreie Einreise*, „Süddeutsche Zeitung”, 2.06.2010.

⁵² B. Koszel, *Partnerstwo dla Modernizacji w stosunkach...*, s. 105.

byłoby zarządzanie konfliktami na kontynencie europejskim. Propozycja ta została powtórzona przez Niemcy na forum unijnego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa 8 czerwca 2010 r.⁵³ Kilka tygodni później, 14–15 lipca 2010 r. w Jekaterynburgu nastąpiły dwunaste konsultacje międzyrządowe Rosja–RFN. Oprócz niemieckiego rządu wzięli w nich udział liczni przedstawiciele niemieckiego biznesu. W rezultacie spotkania podpisano szereg umów międzyresortowych. Niemiecki Siemens wyraził wówczas gotowość udziału w modernizacji rosyjskich dworców kolejowych oraz dostarczenia do Rosji pociągów i turbin wiatrowych. Owe niemieckie działania ukierunkowane na zdynamizowanie współpracy gospodarczej z Federacją Rosyjską zdawały się stanowić reakcję na skierowane do rządu zarzuty niemieckiego biznesu o zbyt pasywne wspieranie ekspansji na rynek rosyjski. Inne zastrzeżenia dotyczyły niedostatecznego zaangażowania Rosji w procesy modernizacyjne czy też przeszkody stawiane zagranicznym inwestorom, obawy niemieckie wiązały się przy tym z wzrastającą presją konkurencyjną ze strony francuskich czy chińskich przedsiębiorstw na rynku rosyjskim. Rosja z kolei wyrażała niezadowolenie z mniejszego niż oczekiwano dostępu do niemieckiego rynku dla swoich przedsiębiorstw czy importu nowoczesnych technologii z Niemiec, co wynikało m.in. z ograniczonego wpływu rządu RFN na te niemieckie podmioty gospodarcze, które nie pragnęły większego zaangażowania przedsiębiorstw rosyjskich⁵⁴. Nie zmieniło to jednak faktu, że kanclerz Merkel i prezydent Miedwiediew prezentowali dużą zgodność poglądów odnośnie potrzeby dynamizacji współpracy⁵⁵.

Kolejny szczyt unijno-rosyjski odbył się 7 grudnia 2010 r. w Brukseli. Tradycyjnie skoncentrowano się na takich obszarach jak wzajemny handel, kwestie wizowe i program Partnerstwa dla Modernizacji. Jose Manuel Barroso optymistycznie stwierdził, że członkostwo Rosji w WTO „w 2011 r. jest teraz bardzo realną perspektywą”⁵⁶. W raporcie na temat postępów Partnerstwa dla Modernizacji wyłoniono najważniejsze pola kooperacji odnotowując „z satysfakcją przyspieszenie współpracy opartej na wspólnych przestrzeniach i wzajemnych korzyściach [...]”⁵⁷. Trzy dni później (10 grudnia 2010 r.) były minister Frank-Walter Steinmeier, zaproszony został do Jekaterynburga na uroczystość wręczenia mu honorowego doktoratu tamtejszego uniwersytetu. Nawiązał wówczas ponownie do swojej koncepcji niemiecko-rosyjskiego Partnerstwa dla Modernizacji, uzasadniając ten program także europejskimi akcentami: „Nowoczesna Rosja opowiada się za swymi europejskimi korzeniami, za równoprawnym partnerstwem z Europą dla wspólnej przyszłości”⁵⁸ – mówił były szef niemieckiej dyplomacji.

⁵³ Niemcy i Rosja o bezpieczeństwie, OSW, „Tydzień na Wschodzie”, nr 20 (138), 09.06.2010, s. 10. Zob. też *Moskau rückt näher an die Europäische Union*, „Süddeutsche Zeitung”, 7.06.2010.

⁵⁴ J. Gotkowska, *Niemiecko-rosyjskie Partnerstwo dla modernizacji – poniżej dużych oczekiwań RFN i Rosji*, OSW, „Tydzień na Wschodzie”, nr 25 (143), 21.07.2010, s. 2–4.

⁵⁵ S. Braun, D. Brössler, *Zwei, die sich verstehen*, „Süddeutsche Zeitung”, 16.07.2010.

⁵⁶ *José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission Statement by President Barroso following the EU-Russia Summit Joint press conference with Herman Van Rompuy, President of the European Council and Dmitry Medvedev, President of Russia*, Brussels, 7 December 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/734>.

⁵⁷ *Progress report agreed by the coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernisation for information to the EU-Russia Summit of 7. December 2010*, http://eeas.europa.eu/russia/docs/eu_russia_progress_report_2010_en.pdf.

⁵⁸ *Rede Frank Walter Steinmeier in Jekaterinburg*, „Russland-Aktuell”, 11.12.2010.

Optymizm odnośnie realizacji Partnerstwa dla Modernizacji okazywano także podczas szczytu UE–Rosja w Niżnym Nowogrodzie 9–10 czerwca 2011 r. – w rok po oficjalnej jego inauguracji. Z dyplomatycznym zadowoleniem odnotowano też zbliżanie stanowisk w odniesieniu do najpoważniejszych konfliktów przestrzeni euroazjatyckiej⁵⁹. Także w kilka tygodni później (18–19 lipca 2011 r.) na niemiecko-rosyjskich konsultacjach międzyrządowych panowała oficjalnie atmosfera zadowolenia, jednak pomimo podpisania kilkunastu szczegółowych porozumień można było odnieść wrażenie, że obie strony nie do końca czuły satysfakcję z dotychczasowych osiągnięć. Z rosyjskiego punktu widzenia nadal niezrealizowany pozostawał zamiar wkroczenia na niemiecki rynek elektroenergetyczny czy też likwidacji obowiązku wizowego, RFN z kolei mogła czuć niedosyt z dotychczasowych osiągnięć Partnerstwa dla Modernizacji, prowadzącego się w zasadzie do partnerstwa surowcowego. Mimo to Berlin, deklarujący od niedawna chęć odejścia od energetyki jądrowej do 2022 r., powściągliwie podszedł chociażby do rosyjskiej propozycji budowy trzeciej nitki gazociągu północnego, unikając otwartych deklaracji mogących sugerować umocnienie Rosji w roli głównego partnera energetycznego Niemiec⁶⁰.

* * *

Jednym z zasadniczych zewnątrzpolitycznych celów UE było i jest stworzenie stabilnego otoczenia międzynarodowego, zarówno na południowej flance (północna Afryka i Bliski Wschód) jak i na wschodnich granicach Unii. Najważniejszym mechanizmem dla jego realizacji stała się Europejska Polityka Sąsiedztwa, traktowana jednak przez Rosję nieufnie, jako instrument wkraczania w jej strefę wpływów⁶¹. Jak pisał Heinz Timmermann, Moskwa „w instalowaniu demokratycznych systemów w przestrzeni postradzieckiej widzi raczej zagrożenie niż szansę, co wyraźnie potwierdza wsparcie dla autorytarnego reżimu Łukaszenki na Białorusi”⁶². Podobnie rzecz miała się z rosyjską nieufnością wobec takich organizacji, jak Rada Europy czy OBWE, często krytycznie wyrażających się na temat poziomu standardów demokratycznych w państwach WNP. Berlin z kolei przy różnych okazjach starał się dowartościować ich znaczenie, jako istotnych podmiotów promujących standardy demokratyczne⁶³.

Dla Berlina pielęgnowanie dobrych stosunków z Rosją stanowiło kwestię najwyższej wagi, także w szerszym kontekście relacji Unii z Moskwą. Liczne powiązania

⁵⁹ Zob. wypowiedź przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy: *Remarks by Herman van Rompuy, President of the European Council at the press conference following the EU-Russia Summit*, Nizhny Novgorod, 10 June 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/122555.pdf.

⁶⁰ J. Gotkowska, *Niemiecko-rosyjskie konsultacje międzyrządowe – przerost formy nad treścią?*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 24 (184), 27.07.2011, s. 5–7.

⁶¹ Szerzej zob. E. Jahn, *Ausdehnung und Überdehnung. Von der Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit*, „Osteuropa” 2007, Nr. 2–3, s. 35–56.

⁶² H. Timmermann, *Die Deutsch-russischen Beziehungen im europäischen...*, s. 117.

⁶³ *Ibidem*, s. 117–118.

w ramach przeróżnych form współpracy (szczyty niemiecko-rosyjskie, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane powiązania gospodarcze, Dialog Petersburski, Forum Niemiecko-Rosyjskie, wymiana młodzieży – żeby wymienić tylko najbardziej dostrzegalne przejawy kooperacji) zbudowały system głębokich powiązań dwustronnych, pozwalających nawet postawić pytanie, czy ich zakres nie upoważnia do sformułowania tezy o Niemczech jako adwokacie Rosji wewnątrz Unii, choć wśród niemieckich badaczy można dostrzec często sceptyczne podejście do takiej tezy. Przytaczany już Timmermann stwierdzał wprawdzie, że Rosja nie ma z żadnym współczesnym państwem tak silnych powiązań szczebla dyplomatycznego jak właśnie z Niemcami, jednak z drugiej strony wyrażał pogląd, iż „w stosunkach niemiecko-rosyjskich czysto bilateralne aspekty grają podrzędną rolę. [...] Bilateralizm nie jest dla Niemiec nadrzędny: w rzeczywistości stosunki niemiecko-rosyjskie są mocno w swej istocie włączone w stosunki Rosja–UE. Bilateralna polityka wobec Moskwy starej Republiki Federalnej podporządkowana została polityce wschodniej UE”⁶⁴. Słowa te zostały napisane w 2007 r., gdy rządzącej już od prawie dwóch lat Angeli Merkel udało się skutecznie – jak się wydaje – „odpersonalizować” relacje niemiecko-rosyjskie po latach „męskiej przyjaźni” pomiędzy Schröderem a Putinem. Opowiedzenie się przez chadecką kanclerz za polskimi racjami w sporze o blokadę importu polskiego mięsa do Rosji na szczycie w Samarze wydawało się być argumentem na rzecz powyższej tezy. Z drugiej jednak strony można sobie postawić pytanie, na ile (i czy w ogóle) „odpersonalizowanie” wzajemnych stosunków naruszyło istotę partnerstwa rosyjsko-niemieckiego? W obliczu zasygnalizowanych silnych powiązań dwustronnych, zwłaszcza ekonomicznych i energetycznych, których emanacją stała się budowa *Nord Stream*, można przyjąć tezę, że osłabienie poziomu sympatii między przywódcami miało niewielkie znaczenie dla całokształtu międzypaństwowych stosunków rosyjsko-niemieckich, które spaja przede wszystkim mocna tkanka wielopłaszczyznowych powiązań. W innym miejscu Timmermann pisał o powszechnym konsensusie głównych niemieckich sił politycznych dotyczącym polityki wobec Rosji, który „nie jest motywowany względami taktycznymi czy oportunistycznymi. Znacznie bardziej czerpie on swe impulsy z przekonania: Bez zgody Rosji zjednoczenie Niemiec i Europy byłoby niewyobrażalne”⁶⁵. Choć element wdzięczności wobec Rosji za radziecką zgodę na zjednoczenie Niemiec odgrywał z pewnością ważną rolę w stosunku Berlina do Moskwy, to jednak taka interpretacja niemieckich motywacji wydaje się wymagać uzupełnienia. Ów potencjał wdzięczności ponad półtorej dekady po reunifikacji zapewne nie byłby wystarczającym powodem dla promowania przez Niemcy tak intensywnej współpracy z Rosją. Jej źródła leżą przede wszystkim w mocarstwowej roli Rosji, jej znaczeniu jako ciągle poważnej potęgi militarnej oraz jej potencjale gospodarczym, przede wszystkim jako eksportera surowców i partnera w budowie bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że Angela Merkel po objęciu fotela kanclerskiego większy nacisk niż poprzednik zaczęła kłaść na sferę aksjologiczną w polityce międzynarodowej i stosunkach z Rosją. Potwierdzeniem takiej postawy była choćby jej wizyta w Moskwie w styczniu 2006 r., gdzie bez oporów nawiązała do deficytu demokracji, ograniczeń

⁶⁴ Ibidem, s. 102.

⁶⁵ Ibidem, s. 103.

praw obywatelskich, braku swobody działania organizacji praw człowieka, czy bezpośrednio do konfliktu w Czeczeniu⁶⁶. Podobnie pani kanclerz po objęciu władzy okazywać zaczęła dystans wobec nadawania priorytetowego znaczenia stosunkom w trójkącie Francja–Niemcy–Rosja, kosztem powiązań transatlantyckich i środkowoeuropejskich. Jednak nie oznaczało to podważenia partnerstwa niemiecko-rosyjskiego, ale raczej nadanie mu mniej demonstracyjnej formy, przy jednoczesnym uwzględnianiu wrażliwości krajów środkowoeuropejskich i stosunków transatlantyckich.

Wśród niemieckich badaczy Rosji dość powszechne było przekonanie, że Rosja może znacznie przyczynić się do dobrobytu i stabilności na kontynencie jako demokratycznie zorientowany i definiujący się europejsko partner, zwłaszcza w zakresie zarządzania kryzysowego, zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia, zwalczania terroryzmu czy też rozwiązywaniu problemów ekologicznych. Natomiast marginalizacja Rosji zepchnęłaby ten potężny kraj w stan niepewności i chwiejności, a w konsekwencji zrodziła skłonność do eksportowania niestabilności, zwłaszcza na obszar Europy Środkowo-Wschodniej, jak również skutecznego udaremniania rozwiązywania kryzysów międzynarodowych. Co więcej, w niemieckiej politologii można spotkać nawet opinie do pewnego stopnia usprawiedliwiające rosyjską politykę nacisków energetycznych. A. Warkotsch pisał: „Zarzut UE, że Moskwa stosuje swoją energię jako polityczną broń, może być trafny w stosunku do nastawionej prozachodnio Gruzji. W przypadku Białorusi jest jednak naznaczony pewną hipokryzją. Tak jak w przeszłości przedmiotem krytyki były ogromne subwencje energetyczne na rzecz reżimu Łukaszenki, które były interpretowane jako pomoc niezbędna dla przetrwania ostatniej dyktatury w Europie, tak po ich odrzuceniu Kreml spotyka się jednak z niechęcią Zachodu. Teraz wyższe ceny energii dla Mińska interpretowane są jako perfidna próba Rosji zmuszenia Białorusi do unii z Rosją. To, że Rosja poprzez podniesienie cen jedynie realizuje to, co UE świętowała jako przełom w ramach jej rokowań z Moskwą w maju 2004 r. na temat przystąpienia do WTO – tj. stopniowe podnoszenie rosyjskich cen energii do poziomu cen światowych – zeszło na plan dalszy”⁶⁷.

Z rosyjskiego punktu widzenia Niemcy są tym członkiem UE, z którym Moskwa wiąże największe nadzieje na zrozumienie jej interesów, a tym samym ich uwzględnianie na forum Unii. Niemcy z kolei korzystając ze swych dobrych stosunków z Rosją mogłyby promować w Rosji unijne wartości i punkt widzenia, przyjmując tym samym rolę motoru napędowego wzajemnego zbliżenia. Takiemu celowi nie sprzyja jednak odmiennosc postrzegania pożądaných efektów i treści współpracy pomiędzy Niemcami a Rosją, zwłaszcza w sferze aksjologicznej – odmienna interpretacja wartości i relacji pomiędzy wartościami a interesami w polityce⁶⁸. Relacje rosyjsko-unijne opierają się w głównej mierze bowiem na wspólnocie interesów ekonomicznych z poszczególnymi państwami UE⁶⁹, przede wszystkim z Niemcami.

⁶⁶ M. Ludwig, *Zweifelhafter Hintergrund. Bundeskanzlerin Merkel hat in Rußland auch westliche Bedenken an Putins Politik deutlich gemacht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 17.01.2006.

⁶⁷ A. Warkotsch, *Die Nachbarschaftspolitik der EU...*, s. 13.

⁶⁸ H. Adomeit, K. Bastian, R. Götz, *Deutsche Rußlandpolitik unter Druck*, „SWP-Aktuell”, nr 56, Dezember 2004, s. 3.

⁶⁹ I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik*, „CAP Analyse”, Mai 2006, s. 14.

Stawiając w tym kontekście pytanie o charakter relacji Rosji z Unią (priorytet wspólnych interesów czy wspólnych wartości we wzajemnych relacjach?) należy zgodzić się ze spostrzeżeniem, iż polityka zagraniczna Rosji pod rządami Władimira Putina zorientowana została na odważną i pragmatyczną realizację narodowych interesów. W kontekście stosunków z Zachodem oznaczało to dążenie do uzyskania prawa współdecydowania w ważnych gremiach międzynarodowych, jednak bez uszczuplenia własnej suwerenności na ich rzecz. W relacjach z UE przekładało się to na gotowość częściowego dopasowania się do unijnych reguł gry ekonomicznej, z drugiej strony jednak wyraźnie rysowała się niechęć do przeszczepiania na grunt rosyjski unijnych fundamentów aksjologicznych, z których wyrastają reguły współczesnej demokracji. Wyrazem takiej postawy stał się chociażby eufemizm „suwerenna demokracja”, stanowiący odrębny drogowskaz wytyczający kierunek budowy systemu społeczno-politycznego w Rosji. Niemcy i Unia Europejska siłą rzeczy stanęły przed koniecznością oparcia relacji z Rosją w głównej mierze na wspólnych interesach, jednak towarzyszyło temu oczekiwanie stopniowego zaszczepiania w Rosji ducha demokratycznych wartości przy odżegnywaniu się od prób ich narzucania. Z niemieckiego czy unijnego punktu widzenia, przewidywalność oraz efektywność rosyjskiego systemu politycznego i ekonomicznego wymagałaby na dłuższą metę przejrzystego trójpodziału władz, umocnienia społeczeństwa obywatelskiego i wolnych mediów⁷⁰.

Katrin Bastian i Roland Götz, pisząc o stosunkach niemiecko-rosyjskich w kontekście europejskim, nakreślili trzy możliwe scenariusze rozwoju relacji UE–Rosja: po pierwsze – sojusz interesów, innymi słowy pragmatyczne partnerstwo, po drugie – strategiczne partnerstwo, po trzecie – strategiczne partnerstwo z perspektywami integracyjnymi⁷¹. Analizując przebieg dotychczasowych relacji, sprowadzających się w dużej mierze do praktycznej kooperacji w określonych sektorach gospodarki, zwłaszcza współpracy wielkich koncernów energetycznych, można odnieść wrażenie, że Niemcy skłaniają się ku pierwszej opcji. Republika Federalna zapewne oczekiwałaby dynamiczniejszych postępów w rosyjskich reformach administracyjno-prawnych, które znosiłyby bariery inwestycyjne na tym ogromnym rynku. Również w sferze reform politycznych przybliżających Rosję do zachodnich standardów demokratycznych, które w dalszej perspektywie mogłyby umożliwić zbudowanie przez Rosję i Zachód pewnej wspólnoty aksjologicznej, rozwój wydarzeń w Rosji zdaje się nie nadążać za oczekiwaniami Niemiec i Zachodu. Stąd też pragmatyczne partnerstwo Rosji i UE wydaje się być na dzień dzisiejszy najbardziej realnym kierunkowskazem w budowie wzajemnych relacji.

⁷⁰ H. Timmermann, *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen...*, s. 106–107.

⁷¹ K. Bastian, R. Götz, *Deutsch-russische Beziehungen im europäischen Kontext: Zwischen Interessenallianz und strategischer Partnerschaft*, „Diskussionspapier”, Forschungsgruppe Rußland/GUS SWP, 3/2005, s. 13–14.

Summary

The main realms of cooperation between the European Union and Russia from late 20th century. A German outlook

The disintegration of the Soviet Union in 1991 and the simultaneous process of the establishment of the European Union (EU) created a new international situation. One of the most important objectives of the EU was to avoid perturbations within the former Soviet Union. Therefore, one of the most important issues was to build proper cooperation with Russia. Its main components were: the Partnership and Cooperation Agreement and the project of the so-called four common spaces. They included: an economic area, a freedom, security and justice area, an external security area, and a research and educational area. The article underlines, first of all, the German perspective on relations between the EU and Russia, taking into consideration the bilateral relations between Germany and Russia. The author also stresses one of the most important German initiatives – the EU's strategy towards Russia and the Partnership for Modernization project.