Strategiczne partnerstwo Unii Europejskiej i Rosji w polityce bezpieczeństwa: szanse, przeszkody i stan obecny

Dominik Jankowski

Zbudowanie trwałego i przewidywalnego partnerstwa strategicznego z Rosją, będącą trzecim w kolejności partnerem handlowym Unii Europejskiej i jej głównym dostawcą surowców energetycznych, leży w żywotnym interesie Europy. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe jedynie dzięki prowadzeniu spójnej polityki UE wobec Rosji, opierającej się jednocześnie na zasadzie konstruktywnego zaangażowania i odpowiedzialności. W 2011 r., mimo kryzysu gospodarczego i skoncentrowania się Brukseli na sprawach wewnętrznych, państwa członkowskie Unii coraz częściej podkreślały konieczność nadania większej dynamiki stosunkom UE–Rosja. Współpraca Brukseli i Moskwy w dziedzinie bezpieczeństwa – w szerokim, strategicznym znaczeniu – wymaga jednak wzmożenia obustronnego dążenia do większej przewidywalności i stabilizacji we wspólnym sąsiedztwie.

Wejście w życie traktatu z Lizbony spowodowało, że Unia Europejska musiała w praktyce na nowo zdefiniować swoje stosunki zewnętrzne. Nie pomagał temu wszechobecny kryzys gospodarczy, który spowodował, że państwa członkowskie angażowały swoje zasoby dyplomatyczne i energię w rozwiązywanie problemów strefy euro i rosnącego zadłużenia, a nie w aktywność międzynarodową, w tym w dziedzinie szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa. Zarówno przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, jak i wysoka przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton zgodnie stwierdzili, że uporządkowanie relacji zewnętrznych powinno rozpocząć się od ponownego nakreślenia ram strategicznych partnerstw UE z państwami trzecimi (USA, Rosja, Chiny, Japonia, Kanada, Indie, Brazylia, Meksyk i Republika Południowej

Afryki)[1]. C. Ashton uznała ten aspekt za priorytet swojej kadencji, na równi ze stworzeniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i nowelizacją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W konkluzjach Rady Europejskiej z 16 września 2010 r. podkreślono: „Strategiczne partnerstwa UE z najważniejszymi światowymi podmiotami stanowią przydatne narzędzie w dążeniu do zabezpieczenia europejskich celów i interesów. Stanie się to możliwe jedynie wtedy, gdy te partnerstwa będą dwukierunkowe, oparte na wspólnych interesach i wzajemnych korzyściach oraz na uznaniu, że wszyscy uczestnicy procesu mają zarówno prawa, jak i obowiązki"[2]. Za niezwykle ważne uznano także kwestie handlowe, w tym zawarcie kompleksowych umów o wolnym handlu, których celem byłoby zapewnienie europejskim firmom lepszego dostępu do rynków partnerów strategicznych.

Zgodnie z definicją Thomasa Renarda, strategiczny partner jest „kluczowym aktorem globalnym; bez jego konstruktywnego zaangażowania UE nie będzie w stanie skutecznie działać na rzecz rozwiązywania problemów zarówno regionalnych, jak i światowych"[3]. Rosja – obok USA i Chin – bez wątpienia spełnia kryteria tej definicji. Moskwa pretenduje nawet do miana najważniejszego partnera UE – jest bowiem jedynym państwem na świecie, z którym Unia spotyka się dwukrotnie każdego roku na bilateralnych szczytach[4]. Wynika to nie tylko z faktu, że jest jej trzecim w kolejności partnerem handlowym i głównym dostawcą surowców energetycznych, ale także z jej położenia geograficznego. Rosja jest jedynym spośród strategicznych partnerów Unii, który bezpośrednio z nią graniczy. Ponadto nie ulega wątpliwości, że od 2010 r. najwięcej w sferze urealniania strategicznych partnerstw wydarzyło się właśnie w stosunkach Brukseli z Moskwą. Powołanie Partnerstwa dla modernizacji, zakończenie negocjacji dotyczących akcesji Rosji do Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO), niemiecka inicjatywa proponująca powołanie unijno-rosyjskiego komitetu politycznego i bezpieczeństwa (tzw. inicjatywa meseberska), wejście w życie

[1] R. Balfour, *EU Strategic Partnership: Are They Worth the Name?,* „Commentary", European Policy Centre, 15 września 2010 r., s. 1–2, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1145_eu_strategic_partnerships_-_are_they_worth_the_name.pdf (dostęp: 27 grudnia 2011 r.).

[2] *Konkluzje Rady Europejskiej 16 września 2010 r.,* Bruksela, 12 października 2010 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/116556.pdf (dostęp: 27 grudnia 2011 r.).

[3] T. Renard, *Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships,* „Security Policy Brief", nr 13/2010, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Bruksela, wrzesień 2010 r., s. 4, http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf (dostęp: 27 grudnia 2011 r.).

[4] K. Barysch, C. Coker, L. Jesień, *EU–Russia Relations. Time for a Realistic Turnaround,* Centre for European Studies, Bruksela 2011, s. 48.

unijnego trzeciego pakietu energetycznego – wszystkie te wydarzenia świadczą o znaczeniu, jakie mają dla siebie obie strony. Ponadto jest ono wzmacniane przez wydarzenia w stosunkach bilateralnych poszczególnych państw członkowskich UE z Rosją, w tym m.in. podpisanie polsko-rosyjskiej umowy o zasadach małego ruchu granicznego. Czy można jednak mówić o trwałym sukcesie tych inicjatyw? Czy dzięki nim Unia Europejska przybliżyła się do strategicznego partnerstwa z Rosją w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w szerokim, strategicznym znaczeniu, a jeśli tak, to czy jest ono równowektorowe, oparte na wspólnych interesach i wzajemnych korzyściach oraz na uznaniu, że obaj uczestnicy procesu mają zarówno prawa, jak i obowiązki?

Podstawy współpracy

Podstawę prawną wzajemnych kontaktów stanowi zawarte 24 czerwca 1994 r. porozumienie o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA), które weszło w życie w grudniu 1997 roku[5]. PCA ustanowiło mechanizm szczytów UE–Rosja oraz Radę Współpracy, późniejszą Stałą Radę Partnerstwa. Motywem nadrzędnym dokumentu było umacnianie stosunków między Unią a Rosją. Przewidywał on także intensywne relacje gospodarcze, które miały z kolei aktywizować współpracę polityczną, wspólne wypracowywanie stanowisk w kwestiach międzynarodowych – stanowiących przedmiot troski obu partnerów, a mających wpływ na bezpieczeństwo i stabilizację – oraz podjęcie współpracy w zakresie przestrzegania zasad demokracji i praw człowieka[6]. Dokument był odzwierciedleniem optymizmu, jaki panował w Europie Zachodniej po upadku ZSRR i zakończeniu zimnej wojny. Sądzono bowiem, że Rosja podąży podobną do państw Europy Środkowej drogą ku liberalizacji gospodarczej, politycznej i społecznej oraz pełnego poszanowania swobód obywatelskich. Po dziesięciu latach PCA miało automatycznie zostać przedłużone, chyba że któraś ze stron notyfikowałaby wycofanie się z umowy. Ostatecznie zdecydowano się na trzeci wariant – stosunki bilateralne są tymczasowo regulowane przez PCA i doraźne porozumienia polityczne, zaś zarówno UE, jak i Rosja

[5] T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska,* „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", rok 8 (2010), zeszyt 3, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s. 19.

[6] A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 121.

zdecydowały rozpocząć negocjacje nad nową wersją porozumienia (PCA 2), jako że stara umowa nie oddawała skali i jakości zmian, jakie zaszły w relacjach dwustronnych. Jednak dotychczasowe dwanaście rund negocjacji, czasowo zawieszonych po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r., nie przyniosło przełomu i nadal nie udało się zbliżyć stanowisk obu stronom m.in. w sferze energetyki oraz ustalić, jaką ostateczną formę prawną powinno mieć nowe porozumienie[7].

PCA było od samego początku uzupełniane dodatkowymi dokumentami, przyjmowanymi zarówno przez UE, jak i Rosję. Na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. uchwalono wspólną strategię Unii Europejskiej wobec Rosji, której podstawowe cele obejmowały: umacnianie demokracji, praworządności i instytucji politycznych w Rosji; włączanie jej we wspólną przestrzeń gospodarczą i społeczną; współpracę w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa w Europie i poza nią oraz reagowanie na wyzwania na Starym Kontynencie. Kilka miesięcy później Kreml przedstawił średniookresową strategię rozwoju stosunków między Rosją a Unią Europejską w latach 2000–2010. Z dokumentu wynikało, że podstawowymi celami Moskwy były: zagwarantowanie interesów narodowych Rosji, zwiększenie roli i autorytetu Federacji Rosyjskiej w Europie i na świecie, stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa oraz wykorzystanie potencjału gospodarczego UE do wsparcia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Rosji[8].

Problematyka bezpieczeństwa została zaliczona do priorytetowych zagadnień we wzajemnych stosunkach dopiero na początku XXI w. Przez wiele lat UE była postrzegana przez Rosję przede wszystkim jako ugrupowanie gospodarcze, które w sprawach bezpieczeństwa odgrywało jedynie rolę symboliczną. W 2003 r. na szczycie w Sankt Petersburgu ustanowiono cztery długoterminowe tzw. wspólne przestrzenie, które w dużej mierze dotykają szeroko pojętego bezpieczeństwa. Ambitnie planowano zacieśnienie współpracy w obszarach gospodarczym i środowiska, wolności, bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości, badań naukowych, edukacji i kultury oraz właśnie bezpieczeństwa zewnętrznego. Realizacja deklaracji o czterech przestrzeniach napotkała jednak trudności, które w latach 2004–2005 pogłębiły

[7] *Rethinking EU–Russia Relationship. Interim Report of the Polish-Russian Group on Difficult Matters,* The Centre for Polish-Russian Dialogue and Understanding, Bruksela, listopad 2011 r., s. 10.

[8] A. Legucka, *Rosyjska wizja Unii Europejskiej,* „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 3–4/2007, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007, s. 146–147.

się wskutek politycznych rozdźwięków związanych z sytuacją w państwach wspólnego sąsiedztwa, przede wszystkim na Ukrainie.

Szansą na ożywienie współpracy dwustronnej między Brukselą a Moskwą stało się ogłoszenie przez prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa 12 listopada 2009 r., w dorocznym orędziu przed połączonymi izbami parlamentu i przedstawicielami administracji państwowej, zapoczątkowania projektu zakrojonych na szeroką skalę reform społeczno-gospodarczych i politycznych, które miały doprowadzić do rzeczywistej modernizacji państwa. Odpowiedzią Unii Europejskiej na pozytywne sygnały płynące z Rosji była kolejna propozycja porozumienia politycznego – Partnerstwo dla modernizacji[9] – oficjalnie ogłoszonego w czasie szczytu UE–Rosja w Rostowie nad Donem w 2010 r. Celem nowej inicjatywy było zwiększenie współpracy w ramach czterech wspólnych przestrzeni, a zatem także w dziedzinie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego. W porozumieniu skoncentrowano się także na promowaniu reform wolnorynkowych i wzajemnych inwestycji, innowacyjności, efektywności energetycznej, ujednoliceniu norm i standardów technicznych, ochronie własności intelektualnej, poprawie sieci transportowych, jak również sprawnym funkcjonowaniu systemu sądowego, walce z korupcją oraz wspieraniu kontaktów międzyludzkich i dialogu obywatelskiego[10]. Przedstawiony pod egidą UE projekt był pierwotnie pomysłem niemieckim – zgłoszonym przez ówczesnego socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych RFN Franka-Waltera Steinmeiera[11] – i realizowany był od 2008 r. pod nazwą niemiecko-rosyjskie partnerstwo na rzecz modernizacji. Jego celem było zacieśnienie niemiecko-rosyjskiej współpracy

[9] J.M. Barroso, *Bringing EU-Russian Relations to a New Level,* „Baltic Rim Economies", nr 5/2011, Turku School of Economics, Turku 2011, s. 1, http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/BRE2011/BRE%205-2011%2020.12.2011.pdf (dostęp: 30 grudnia 2011 r.).

[10] *Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit 31 May–1 June 2010,* Rostów nad Donem, 1 czerwca 2010 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf (dostęp: 6 lutego 2012 r.). Patrz także: J. Ćwiek-Karpowicz, *Współpraca unijno-rosyjska rok po inauguracji Partnerstwa dla modernizacji,* „Biuletyn", nr 62 (811), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 1, http://www.pism.pl/index/?id=e9b82e4d55c91c6abbf9dedf898172a0 (dostęp: 28 grudnia 2011 r.).

[11] Frank-Walter Steinmeier był zwolennikiem zbliżenia UE z Rosją. W czasie nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych UE 1–2 września 2006 r. w fińskiej miejscowości Lappeenrant przedstawił niemiecką koncepcję współpracy Unii z Rosją, której przyświecało motto zbliżenia poprzez powiązanie. W dokumencie mowa była o nieodwracalnym związaniu UE i Rosji – „celem jest polityczne, gospodarcze i kulturalne powiązanie UE z Rosją, w sposób nieodwracalny zakotwiczenie jej w poszerzonej UE". Więcej patrz: J. Frączek, A. Kwiatkowska-Drożdż, *„Nieodwracalne związanie UE i Rosji" jednym z priorytetowych zadań niemieckiej prezydencji,* „Biuletyn Niemiecki", nr 15, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2006, s. 5.

gospodarczej w dziedzinie energetyki, ochrony klimatu, efektywności energetycznej, badań i innowacji, usług i technologii medycznych oraz logistyki. Partnerstwo miało przynieść kontrakty dużym niemieckim koncernom, ale też wpłynąć na zwiększenie aktywności niemieckich małych i średnich firm na rosyjskim rynku[12]. Ostatecznie tak się jednak nie stało – przyczyną tego stanu, według strony niemieckiej, był brak systemowych rozwiązań ze strony rosyjskiej, które uwzględniałyby rzeczywiste zaangażowanie w proces modernizacji, postęp w procesie prywatyzacji rosyjskich przedsiębiorstw oraz wsparcie zarówno dla zagranicznych inwestorów, jak rosyjskich małych i średnich firm.

Także unijne Partnerstwo dla modernizacji nie przyniosło oczekiwanych efektów i nie nadało większej dynamiki stosunkom unijno-rosyjskim. Jak podkreśla Jarosław Ćwiek-Karpowicz: „jednym z czynników odpowiedzialnych za taki stan rzeczy jest surowcowy charakter rosyjskiej gospodarki oraz dążenie elit do wykorzystania olbrzymich bogactw naturalnych (głównie ropy i gazu) w celu odbudowy mocarstwowej pozycji Rosji. Warto zauważyć, że przedstawiciele tamtejszego sektora paliwowo-energetycznego odpowiedzialnego za prawie jedną trzecią rosyjskiego PKB i prawie trzy czwarte eksportu nie byli dostatecznie zaangażowani w rozwój partnerstwa, podobnie jak nie są zainteresowani integracją Rosji z Unią"[13]. Jednak także po stronie unijnej decydenci nie wykorzystywali całkowicie potencjału partnerstwa. Wynika to z faktu, że 18 z 27 państw członkowskich posiada dwustronne „strategiczne" umowy z Rosją, o realizacji których stolice nie informują instytucji unijnych, nie mówiąc już o koordynacji bilateralnych inicjatyw z Partnerstwem dla modernizacji. Nierzadko kończy się to brakiem spójności między działaniami poszczególnych państw członkowskich i instytucji unijnych (Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych)[14], co jest jednym z symptomów nieskuteczności polityki zagranicznej UE wobec Rosji.

[12] J. Gotkowska, *Niemiecko-rosyjskie Partnerstwo dla modernizacji – poniżej dużych oczekiwań RFN i Rosji,* „BEST", nr 25 (143), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-07-21/niemiecko-rosyjskie-partnerstwo-dla-modernizacji-ponizej- (dostęp: 28 grudnia 2011 r.).

[13] J. Ćwiek-Karpowicz, *Współpraca unijno-rosyjska…, op. cit.*, s. 2.

[14] B. Judah, J. Kobzova, N. Popescu, *Dealing with a Post-BRIC Russia,* „ECFR Report", European Council on Foreign Relations, Londyn, listopad 2011 r., s. 53, 56, 58.

Pozytywne sygnały

Budowanie jedności europejskiej jest problemem politycznym, który wymaga konstruktywnego myślenia w kategoriach strategicznych, ale także determinacji w wykorzystywaniu wszelkich impulsów sprzyjających jej realizacji. Rok 2011 przyniósł dwa ważne sygnały, które sprzyjają dalszemu zacieśnianiu strategicznego partnerstwa Brukseli i Moskwy: zakończenie rozmów dotyczących akcesji Rosji do WTO oraz podpisanie polsko-rosyjskiej umowy o zasadach małego ruchu granicznego.

10 listopada 2011 r. grupa robocza do spraw akcesji Rosji do WTO uzgodniła warunki jej członkostwa, przyjmując pakiet reform dla rosyjskiej gospodarki i rosyjskiego systemu handlu oraz warunki ich wdrożenia. Przeciągające się od wielu lat negocjacje determinowane były zmieniającą się sytuacją ekonomiczną na świecie, co utrudniało porozumienie z Rosją w sprawie zobowiązań handlowych w sektorach wrażliwych, oraz skomplikowanymi uwarunkowaniami politycznymi, w tym konfliktem gruzińsko-rosyjskim o Abchazję i Osetię Południową czy walką o wpływy rosyjskich elit gospodarczych. Co ważne, przełom w negocjacjach nastąpił nie tylko za sprawą zmiany negatywnego stanowiska Rosji w sprawie rokowań[15], ale także dzięki zaangażowaniu i determinacji Unii Europejskiej.

Najważniejszą dla Unii konsekwencją wejścia Rosji do WTO będzie stworzenie stabilnych i przewidywalnych warunków do prowadzenia wymiany handlowej[16], a tym samym wzrostu poziomu unijnego bezpieczeństwa gospodarczego. Zasady Światowej Organizacji Handlu stanowią zabezpieczenie przed jednostronnym i arbitralnym wprowadzeniem restrykcyjnych środków polityki handlowej, między innymi dzięki skuteczności mechanizmu rozstrzygania sporów. System WTO jest także gwarantem równoprawności stosunków między partnerami – w praktyce oznacza to, że UE i Rosja wejdą w posiadanie instrumentów przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym, jeśli takie zostałyby zastosowane przez drugą stronę. Należy zatem oczekiwać, że członkostwo Rosji w WTO zdynamizuje handel między Unią a Rosją, przyczyni się do zwiększenia poziomu inwestycji

[15] I. Wiśniewska, *Kompromis rosyjsko-gruziński umożliwia Rosji akcesję do WTO*, „Tydzień na Wschodzie", nr 35 (195), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-11-09/kompromis-rosyjskogruzinski-umozliwia-rosji-akcesje-do-wt (dostęp: 29 grudnia 2011 r.).

[16] *Unia Europejska i Rosja: bliscy sąsiedzi, ważni gracze na arenie międzynarodowej, partnerzy strategiczni,* Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna do spraw Stosunków Zewnętrznych, Bruksela 2007, s. 8.

oraz pogłębi istniejące powiązania gospodarcze. Większa przewidywalność w stosunkach handlowych to także mniejsze ryzyko wystąpienia napięć w stosunkach politycznych. Wprowadzenie uregulowań dotyczących środków sanitarnych i fitosanitarnych, które Rosja wykorzystywała często jako instrument nacisku politycznego oraz ochrony własnego rynku, jest tego najlepszym przykładem.

Także dla Rosji wejście do WTO będzie korzystne, gdyż wzmocni jej rozwój gospodarczy i społeczny. Przewiduje się, że dzięki akcesji PKB Rosji będzie rósł rocznie o 1 punkt procentowy przez 15–20 lat, zaś w ocenie niektórych rosyjskich analityków napływ zagranicznych inwestycji pozwoli przezwyciężyć uzależnienie rosyjskiej gospodarki od eksportu surowców energetycznych i stworzy warunki do jej rzeczywistej modernizacji[17]. Rosja, będąc państwem członkowskim Światowej Organizacji Handlu, wzmocni swoją pozycję w gospodarczych organizacjach międzynarodowych. Należy zatem spodziewać się, że otworzy to Rosji drogę do rozpoczęcia negocjacji dotyczących członkostwa w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) oraz ułatwi zawarcie PCA 2. Nie należy jednak oczekiwać, że proces ten nastąpi automatycznie, wyłącznie dzięki akcesji do WTO. Korzyści z niej płynące będą zależeć od determinacji instytucji państwowych w poprawie efektywności rosyjskiej gospodarki i eliminacji korupcji oraz prowadzeniu właściwej polityki gospodarczej i handlowej. W przypadku wprowadzenia niezbędnych reform Rosja może w 2020 r. stać się nawet piątą gospodarką świata[18].

We wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości namacalne korzyści obywatelom zarówno UE, jak i Rosji przynosi rozwój polityki wizowej, która przyczynia się do polepszenia kontaktów międzyludzkich. Na początku 2007 r. Unia i Rosja zawarły umowę w sprawie ułatwień wizowych oraz umowę o readmisji, które weszły w życie 1 lipca 2007 r. Umowa w sprawie ułatwień wizowych przewiduje uproszczenie procedur wydawania wiz, m.in. poprzez zmniejszenie liczby wymaganych dokumentów, skrócenie czasu rozpatrywania wniosków wizowych i zniesienie obowiązku wizowego dla posiadaczy paszportów dyplomatycznych[19]. Dalsza liberalizacja wizowa, w tym ewentualne wprowadzenie systemu

[17] N. Suseeva, I. Tchakarov, *WTO: A Key Catalyst For Reforms,* „World Finance Review", wrzesień 2011 r., s. 22–23.

[18] *Rethinking EU–Russia Relationship. Interim…, op. cit.,* s. 4.

[19] *Unia Europejska i Rosja: bliscy…, op. cit.,* s. 14.

bezwizowego w relacjach UE–Rosja w przyszłości, utknęła jednak w martwym punkcie, co spowodowane jest przede wszystkim różnym podejściem państw członkowskich do problematyki imigracji i związanych z nią wyzwań. Polaryzacja stanowisk zwolenników i przeciwników liberalizacji coraz bardziej się pogłębia. Belgia, Niemcy, Holandia oraz państwa bałtyckie z niepokojem patrzą na potencjalne zagrożenia wynikające z imigracji, w tym przede wszystkim wzrost przestępczości[20]. Z kolei Hiszpania, Włochy czy Grecja gotowe są do przyspieszenia negocjacji związanych z dalszą liberalizacją reżimu wizowego, licząc m.in. na wzrost dochodów z turystyki. Co ciekawe, najbardziej liberalne podejście wykazywała do tej pory Finlandia, będąca sąsiadem Rosji, której konsulat w Sankt Petersburgu wydawał rocznie 700 tys. wiz dla Rosjan[21].

14 grudnia 2011 r. podczas roboczej wizyty w Moskwie minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski podpisał z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, która umożliwi mieszkańcom części polskich województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz rosyjskiego obwodu kaliningradzkiego swobodne przekraczanie wspólnej granicy[22]. Zgodnie z jej zapisami, celem jest „wspieranie i umacnianie dobrosąsiedzkich relacji między obu państwami, a także współpracy gospodarczej, handlowej, technicznej, kulturalnej oraz w innych dziedzinach"[23]. Zgodnie z artykułem 1 umowy, za mały ruch granicznych uznaje się „wielokrotne przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy państwowej przez mieszkańców strefy przygranicznej Państwa jednej Strony w celu przebywania w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony"[24]. Umowa ma umożliwić lepsze kontakty między Polakami i Rosjanami, w tym podtrzymywanie więzi rodzinnych, społecznych i kulturalnych. Ponadto dotychczasowe polskie doświadczenia w zawieraniu umów o małym ru-

[20] B. Judah, J. Kobzova, N. Popescu, *Dealing with a Post-BRIC…, op. cit.,* s. 54–55.

[21] *Ibidem*.

[22] Wykaz jednostek podziału administracyjnego Polski i Rosji stanowiących zgodnie z umową strefę przygraniczną: na terytorium Polski – województwo pomorskie (powiat pucki, miasto Gdynia, miasto Sopot, miasto Gdańsk, powiat gdański, powiat nowodworski, powiat malborski), województwo warmińsko-mazurskie (miasto Elbląg, powiat elbląski, powiat braniewski, powiat lidzbarski, powiat bartoszycki, miasto Olsztyn, powiat olsztyński, powiat kętrzyński, powiat mrągowski, powiat węgorzewski, powiat giżycki, powiat gołdapski, powiat olecki); na terytorium Rosji – obwód kaliningradzki.

[23] Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, 14 grudnia 2011 r., http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111214MGR/tresc%20umowy%20o%20mgr-pl.pdf (dostęp: 30 grudnia 2011 r.).

[24] *Ibidem*.

chu granicznym wskazują, że przynoszą one pozytywne efekty gospodarcze w strefach przygranicznych[25], m.in. dzięki rozwojowi sektora turystycznego oraz poprawie sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw[26]. Nie ulega zatem wątpliwości, że nowa umowa buduje sprzyjający klimat nie tylko w relacjach Polska–Rosja, ale może także przyczynić się do jego poprawy w stosunkach unijno-rosyjskich.

Sporów ciąg dalszy

W sprawach polityki bezpieczeństwa rok 2011, pomimo pozytywnych sygnałów, należy w relacjach UE–Rosja ocenić jako niejednoznaczny. Nie przyniósł on ani przełomu, ani spektakularnych sukcesów. O nie jednak było i w najbliższej przyszłości będzie trudno z co najmniej dwóch powodów. Faktyczne zbliżenie i strategiczne partnerstwo między UE a Rosją nie nastąpi bez rozwiązania kwestii przedłużających się konfliktów oraz wypracowania konsensu w sprawach bezpieczeństwa energetycznego.

Jak zauważają autorzy raportu Partnerstwo Wschodnie i nowy impuls dla stosunków UE–Rosja, stworzonego przez polsko-rosyjską grupę ekspertów na marginesie prac przygotowujących utworzenie w Polsce i Rosji Centrów Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, „bliższą integrację Unii Europejskiej i Rosji powinno poprzedzać także istotne zbliżenie filozofii polityki zagranicznej”[27]. To z kolei mogłoby prowadzić do wzmocnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym – tak ważnej z perspektywy UE – większej przewidywalności i stabilizacji na obszarze Partnerstwa Wschodniego. W Brukseli nie ma żadnej wątpliwości, że takie sąsiedztwo przynosiłoby korzyści polityczne, gospodarcze i społeczne zarówno UE, jak i Rosji. Dotychczasowe próby osiągnięcia kompromisu nie przyniosły wymiernych rezultatów, a sprawy bezpieczeństwa we wspólnym sąsiedztwie nadal pozostają w impasie. Miernikiem zmian i zaangażowania będzie

[25] Polska podpisała umowę o małym ruchu granicznym z Ukrainą (obowiązuje od 1 lipca 2009 r.) oraz z Białorusią (do tej pory nie weszła w życie).

[26] Wystąpienie podsekretarza stanu do spraw prawnych i traktatowych w MSZ Macieja Szpunara na posiedzeniu Sejmu RP. Stenogram z drugiego posiedzenia Sejmu RP (dzień pierwszy posiedzenia), 1 grudnia 2011 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/0767403BC1A8DDA1C125795A0033DE58/%24File/Ksi%C4%85%C5%BCka_2.pdf (dostęp: 30 grudnia 2011 r.).

[27] *Partnerstwo Wschodnie i nowy impuls dla stosunków UE–Rosja,* Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 7, http://www.pism.pl/zalaczniki/rus_eu-pol.pdf (dostęp: 2 stycznia 2012 r.).

postęp w negocjacjach oraz bardziej przejrzyste kroki w opanowywaniu przedłużających się konfliktów przede wszystkim w Abchazji, Osetii Południowej oraz Naddniestrzu.

W następstwie wybuchu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego 7 sierpnia 2008 r. Unia Europejska podjęła decyzję o zaangażowaniu operacyjnym w celu wspierania wysiłków prowadzących do wypracowania trwałego i pokojowego rozwiązania. 12 sierpnia 2008 r. prezydenci Francji i Rosji uzgodnili w Moskwie sześciopunktowy plan zakończenia wojny. Zawierał on następujące zasady: nie uciekać się do używania siły, definitywnie wstrzymać walki, zapewnić nieograniczony dostęp dla osób niosących pomoc humanitarną, wycofać siły gruzińskie do baz, w których zwykle stacjonują, oraz wycofać wojska rosyjskie na pozycje sprzed konfliktu[28]. 8 września 2008 r. w czasie spotkania prezydentów Francji i Rosji ustalono, że do 10 października 2008 r. siły rosyjskie wycofają się z Gruzji, zaś UE będzie mogła wprowadzić co najmniej 200 obserwatorów w region konfliktu. Misja unijna (*EU Monitoring Mission,* EUMM) do dziś zapewnia monitorowanie cywilne działań stron, którego celem jest pełne przestrzeganie w całej Gruzji sześciopunktowego porozumienia. Ponadto do zadań misji należy przyczynianie się do długoterminowej stabilizacji Gruzji i jej najbliższego otoczenia oraz zredukowanie ryzyka wznowienia działań wojennych. Mandat EUMM obejmuje całe terytorium Gruzji – zatem także Abchazję i Osetię Południową[29]. Niemniej, ze względu na dotychczasowe stanowisko Rosji, EUMM prowadzi swoje działania wyłącznie po stronie gruzińskiej. Największą przeszkodą w wypełnianiu zadań EUMM jest zatem fakt ignorowania przez Rosję elementów porozumień z 2008 r., w tym w szczególności dotyczących wycofania wojsk rosyjskich na pozycje sprzed konfliktu.

Pozycję UE w regionie osłabia także formalne uznanie przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Południowej i ich militaryzacja. Zależność ekonomiczna obu terytoriów spowodowała, że rozpoczął się faktyczny proces ich inkorporacji do Rosji. Ponadto w obu regionach rozbudowywane są zarówno rosyjskie instalacje militarne, w których stacjonuje już ok. 7 tys. żołnierzy

[28] *The Six-point Ceasefire Agreement,* Radio France Internationale, 16 sierpnia 2008 r., http://www.rfi.fr/actuen/articles/104/article_1331.asp (dostęp: 2 stycznia 2012 r.).

[29] Informacje podane za oficjalną stroną EUMM, http://www.eumm.eu/en/about_eumm (dostęp: 2 stycznia 2012 r.).

rosyjskich, jak i infrastruktura graniczna na linii oddzielającej je od Gruzji[30]. We wzmacnianych bazach rosyjskich rozmieszczane są m.in. systemy rakietowe, w których zasięgu znajduje się większość terytorium Gruzji[31]. Jednym z niewielu pozytywnych sygnałów w stosunkach gruzińsko-rosyjskich jest osiągnięcie w 2011 r. kompromisowego porozumienia w sprawie monitorowania ruchu towarowego na granicy obu państw, co ostatecznie pozwoliło Rosji na zakończenie negocjacji w sprawie akcesji do WTO. Strony zgodziły się na uruchomienie elektronicznego systemu wymiany danych dotyczących obrotów towarowych na trzech korytarzach transportowych między Gruzją a Rosją, w tym na odcinku abchaskim i południowoosetyjskim.

Przyszłość stosunków UE–Rosja będzie uzależniona także od postępów w rozwiązywaniu konfliktu w Naddniestrzu, który jednocześnie krytycznie wpływa na szanse rozwojowe Mołdawii. Z przyczyn geopolitycznych oraz chcąc utrzymać narzędzie nacisku na Mołdawię, Rosja nie zmienia swojego sztywnego stanowiska w tej sprawie. Kreml traktuje wojskową obecność w Naddniestrzu jako element szerszej strategii – posiadania w europejskich państwach WNP łańcucha instalacji militarnych zabezpieczających kierunek zachodni, do którego należą także bazy na Białorusi, w Armenii i na ukraińskim Krymie. Jednak proeuropejska koalicja rządowa w Mołdawii nie ukrywa, że docelowo ambicją tego państwa jest pełnoprawne członkostwo w UE. Obecnie Kiszyniów dąży do uzyskania od Unii potwierdzenia perspektywy członkowskiej, także dzięki pełnemu poparciu przez mołdawski

[30] *Rosja wzmacnia obecność militarną w Abchazji,* „Tydzień na Wschodzie", nr 8 (126), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-02-24/rosja-wzmacnia-obecnosc-militarna-w-abchazji (dostęp: 2 stycznia 2012 r.) oraz *Rosja podpisała umowy wojskowe z Abchazją i Osetią Południową,* „Tydzień na Wschodzie", nr 31 (106), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2009, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-09-16/rosja-podpisala-umowy-wojskowe-z-abchazja-i-osetia-poludn (dostęp: 2 stycznia 2012 r.).

[31] Sytuacja w strefie konfliktu w Gruzji jest przedmiotem rozmów genewskich. Zostały one uruchomione dwa miesiące po zakończeniu sierpniowych walk w 2008 r. Odbywają się pod auspicjami UE, OBWE i ONZ, a biorą w nich udział przedstawiciele Gruzji, Rosji, USA, Osetii Południowej i Abchazji. Prace toczą się w grupach roboczych do spraw bezpieczeństwa oraz do spraw kwestii humanitarnych. Przyczyną pata w negocjacjach jest przede wszystkim brak zbliżenia stanowisk w sprawie zawarcia porozumienia o nieużyciu siły na Kaukazie Południowym. Prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili w listopadzie 2010 r. jednostronnie złożył deklarację o nieużyciu siły, wkrótce potem uczynili to także prezydenci separatystycznych regionów Abchazji i Osetii Południowej. Tbilisi chce jednak, aby podobną deklarację zawierało porozumienie podpisane także przez Rosję. Kreml się na to nie zgadza, argumentując, że nie jest stroną konfliktu. Gruzja z kolei nie chce podpisywać umów, w których stroną miałyby być Cchinwali i Suchumi.

rząd nowych zasad Europejskiej Polityki Sąsiedztwa[32]. Za najważniejsze wyzwania na drodze do UE można uznać wewnętrzną niestabilność polityczną, niedostateczną sprawność administracji państwowej oraz właśnie nieuregulowany konflikt w Naddniestrzu. Niemniej państwa Unii Europejskiej poszukują sposobów jego rozwiązania.

W czerwcu 2010 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Dmitrij Miedwiediew, po spotkaniu w Mesebergu koło Berlina, zaproponowali utworzenie unijno-rosyjskiego komitetu politycznego i bezpieczeństwa, którego członkami mieliby być ministrowie spraw zagranicznych państw UE i Rosji oraz szef unijnej dyplomacji. W zamyśle przywódców Niemiec i Rosji gremium miałoby opracować właśnie zasady funkcjonowania cywilnego i wojskowego mechanizmu opanowywania konfliktów w Europie[33]. Testem wiarygodności dla strony rosyjskiej miał być postęp w rozwiązaniu pata wokół konfliktu w Naddniestrzu, m.in. poprzez wznowienie rozmów w formacie 5+2[34], oraz wycofanie ze spornego terytorium wojsk rosyjskich. O ile w pierwszej kwestii dokonał się nieznaczny postęp – w czasie rozmów grupy 5+2 w Wilnie 30 listopada–1 grudnia 2011 r. omówiono problemy proceduralne i organizacyjne dotyczące wznowienia procesu negocjacyjnego[35] – o tyle w drugim obszarze impas trwa i nic nie zapowiada zmiany stanowiska Rosji w 2012 r. Inicjatywa meseberska pozostała na razie jedynie na papierze, choć nadal jest unijną propozycją jednoczesnego podążania w kierunku rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu i bliższej współpracy w sferze bezpieczeństwa między Unią a Rosją[36]. Za mało prawdopodobne należy uznać, że UE spróbuje wprowadzić inicjatywę meseberską w życie, w sytuacji gdy „nie wydaje się celowe zbyt pochopne deklarowanie większego niż obecnie zaangażowania w kwestie zamrożonych konfliktów"[37]. UE nie ma obecnie

[32] P. Świeżak, *Notatka na temat perspektyw stosunków UE–Mołdawia,* Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 2, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3595/Notatka_BBN_quotPerspektywy_stosunkow_UEMoldawiaquot.html (dostęp: 3 stycznia 2012 r.).

[33] *Niemcy i Rosja o bezpieczeństwie,* „Tydzień na Wschodzie", nr 20 (138), Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-06-09/niemcy-i-rosja-o-bezpieczenstwie (dostęp: 3 stycznia 2012 r.).

[34] Rozmowy w formacie 5+2 zainicjowano w 2005 r. i uczestniczą w nich przedstawiciele stron konfliktu: Mołdawii i Naddniestrza, mediatorzy: Rosja, Ukraina i OBWE oraz obserwatorzy: Unia Europejska i Stany Zjednoczone.

[35] *Wznowienie procesu 5+2 w sprawie Naddniestrza,* „Tygodnik BBN", nr 62, 2–8 grudnia 2011 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 6, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 3 stycznia 2012 r.).

[36] *Rethinking EU–Russia Relationship. Interim…, op. cit.,* s. 10.

[37] K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów,* „Prace OSW", nr 36, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011, s. 55.

instrumentów i woli politycznej, aby przystąpić do konfrontacji w tej sferze z Rosją. Istnieje ryzyko, że intensyfikacja unijnej polityki bezpieczeństwa w tym obszarze mogłaby podważyć wiarygodność całej Unii.

Kolejnym z punktów spornych między UE a Rosją jest bezpieczeństwo energetyczne. Głęboka współzależność między Rosją, będącą dostawcą nośników energii uzależnionym od napływu środków finansowych i technologii, a bogatą UE, uzależnioną jednak od dostaw surowców, stała się źródłem kontrowersji. Zainicjowany w 2000 r. dialog energetyczny UE–Rosja obnażył różnice interesów i odmienne wizje perspektyw tej współpracy. UE postawiła sobie za cel uregulowanie obrotu surowcami energetycznymi i ustanowienie wspólnych zasad postępowania. Dążyła przy tym do uczynienia z zasady wzajemności podstawy relacji z Rosją. Tymczasem Rosja dostrzega w potencjale surowcowym instrument odbudowy pozycji politycznej i gospodarczej, a wszelkie projekty zmierzające do regulacji handlu i tranzytu surowców energetycznych na podstawie porozumień wielostronnych zaczęły być przez nią postrzegane jako inicjatywy ograniczające jej autonomię. W kwietniu 2009 r. D. Miedwiediew ogłosił, że Rosja opowiada się za nową umową międzynarodową w sprawie współpracy energetycznej. W ślad za tym Rosja notyfikowała wycofanie się z traktatu karty energetycznej, będącego podstawowym dokumentem regulującym współpracę w sektorze energetycznym na świecie. W listopadzie 2010 r. Rosja przedstawiła projekt nowej konwencji dotyczącej zapewnienia międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego. Pomimo intensywnego promowania projektu na arenie międzynarodowej nie zyskał on akceptacji pozostałych państw. Konwencja marginalizowała bowiem prawo międzynarodowe poprzez nadanie priorytetu prawu wewnętrznemu oraz dwustronnym uzgodnieniom państw, sankcjonując w ten sposób rosyjskie praktyki w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. W praktyce należy odczytywać rosyjski projekt jako zarówno próbę podważenia trzeciego pakietu energetycznego UE, jak i jedną z metod testowania gotowości do ustępstw ze strony partnerów zagranicznych.

Celem unijnego trzeciego pakietu energetycznego, który wszedł w życie na początku marca 2011 r., jest liberalizacja i budowa jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, a pośrednio wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego wszystkich krajów UE. Najważniejszym elementem pakietu jest tzw. *unbundling*, czyli rozdzielenie wytwarzania energii elektrycznej, wydobycia gazu oraz sprzedaży od ich przesyłu. Do tej pory firmy sektora energetycznego posiadające infrastrukturę przesyłową utrudniały innym przedsiębiorstwom dostęp do swoich szlaków i tym samym

zwiększały uzależnienie odbiorców od własnych dostaw. Dzięki takim rozwiązaniom firmy te mogły utrzymywać wyższe ceny za surowiec. W tym kontekście należy w szczególności odnotować fakt, że Rosja jest właścicielem udziałów w wielu rurociągach na terenie UE (Nord Stream, Opal, Gazela, Jamał), a także planuje budowę lub kupno kolejnych (South Stream, Braterstwo). Dotychczas wydawało się, że UE będzie konsekwentnie dążyła do pełnej implementacji pakietu. Według ostatnich niepokojących informacji płynących z Brukseli, Komisja Europejska dopuszcza możliwość złagodzenia w 2012 r. zasad pakietu energetycznego wobec Rosji. Niebezpieczeństwo takiego rozwiązania podkreśla Biuro Bezpieczeństwa Narodowego: „z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego, odstępstwa od unijnych regulacji tworzących jednolity rynek energii byłyby niekorzystne zarówno dla Polski, jak i innych krajów Europy Środkowej należących do Unii Europejskiej”[38].

Między wizją a pragmatyzmem

Przyciąganie Rosji do współczesnej Europy zarówno politycznie, jak i w dziedzinie bezpieczeństwa jest niewątpliwie potrzebne wszystkim: Unii Europejskiej, Rosji, a także Polsce. Jak zauważa jednak Sławomir Dębski, dyrektor Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia: „nie ma pragmatycznej polityki bez wizji. Pisał o tym publicysta paryskiej »Kultury« Juliusz Mieroszewski. Pragmatycy najczęściej realizują marzenie wizjonerów. Niezależnie od kontekstu – rzeczywiście dziś może niezbyt korzystnego – musimy mieć wizję stosunków z Rosją”[39].

W listopadzie 2011 r. wspólną wizję stosunków z Rosją przedstawiły Polska i Niemcy. W liście do C. Ashton ministrowie spraw zagranicznych R. Sikorski i G. Westerwelle nakreślili założenia i cele nowego podejścia, w tym określili dwa jego fundamenty: konstruktywne zaangażowanie i odpowiedzialność[40]. Według ministrów, w ostatnich latach obie strony wykazały, że polityka *resetu* i otwartość stanowią realną perspektywę dla stosunków

[38] *Możliwość wyłączenia Rosji spod zasad trzeciego pakietu energetycznego,* „Tygodnik BBN”, nr 62, 2–8 grudnia 2011 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 9, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 4 stycznia 2012 r.).

[39] *Europa w szoku, że rozmawiamy z Moskwą* – wywiad Marcina Wojciechowskiego ze Sławomirem Dębskim, „Gazeta Wyborcza”, 6 grudnia 2011 r., s. 19.

[40] *Wspólny list Ministrów Spraw Zagranicznych Polski i Niemiec: Radosława Sikorskiego i Guido Westerwelle o stosunkach UE–Rosja,* Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 17 listopada 2011 r., s. 2, http://www.msz.gov.pl/index.php?document=46734 (dostęp: 8 stycznia 2012 r.).

dwustronnych. Nowe globalne wyzwania – skuteczna współpraca wielostronna, w tym w ramach G20, ochrona środowiska i klimatu, rywalizacja ze wschodzącymi potęgami, przeciwdziałanie dalszej destabilizacji Bliskiego Wschodu – także w dziedzinie bezpieczeństwa (przyszłość Afganistanu, przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, zapobieganie regionalnym kryzysom w Afryce i we wspólnym sąsiedztwie oraz walka z terroryzmem) dają podstawy do zbudowania przez Unię i Rosję partnerstwa. Jak podkreślają ministrowie, „dwustronne strategiczne partnerstwo może przyczynić się do bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim i poza nim. Dlatego też w naszym interesie jest głębsza, oparta na wzajemnym zaufaniu, współpraca w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, np. poprzez wzmożoną, praktyczną współpracę w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony”[41].

Nie ulega wątpliwości, że lista kontrowersji w relacjach UE–Rosja jest długa (polityka handlowa, kwestie edukacji i oświaty, bezpieczeństwo energetyczne, przedłużające się konflikty w Gruzji i Naddniestrzu), zaś dynamikę relacji Rosji z Zachodem w sferze bezpieczeństwa charakteryzuje sinusoida, a nie wznosząca prosta. Ostatnio najniższymi punktami tej krzywej były wystąpienie Władimira Putina na konferencji polityki bezpieczeństwa w Monachium w 2007 r. i agresja Rosji na Gruzję w sierpniu 2008 r. Od tego czasu mamy do czynienia z powolnym procesem odbudowy relacji, który napotyka liczne przeszkody. Po stronie rosyjskiej wynikają one z faktu, że Moskwa postrzega bezpieczeństwo przez pryzmat traktatów – jako stan, który można zadekretować i w ten sposób utrwalić. To nie wystarczy, gdyż konieczna jest wola polityczna. Obecnie nie trzeba nowych formatów czy instytucji w systemie bezpieczeństwa europejskiego – należy wykorzystać istniejące. To z kolei powoduje problem po stronie unijnej. Wyzwaniem w tym kontekście jest brak zdefiniowanych przez UE interesów bezpieczeństwa.

Nie wolno jednak lekceważyć pozytywnych sygnałów – realizacja marzeń wizjonerów zajmuje zazwyczaj lata, jeśli nie dekady. Ewolucja środowiska bezpieczeństwa i skala wyzwań oraz zagrożeń zarówno dla UE, jak i Rosji powodują, że budowa strategicznego partnerstwa wydaje się naturalnym krokiem. Nie można zapomnieć jednak, że partnerstwo nie jest bezwarunkowe: „w relacjach z Rosją musimy jasno wyrażać nasze zaangażowanie na rzecz wartości europejskich i nie czynić żadnych ustępstw, szczególnie w naszych

[41] *Ibidem*, s. 3.

żądaniach demokratyzacji i praworządności"[42] – podkreślili ministrowie spraw zagranicznych Polski i Niemiec. Strategiczne partnerstwo, składające się z praw i obowiązków, powinno być zatem dwustronne i opierać się zarówno na dobrze wyważonych wspólnych interesach, jak i wzajemnych korzyściach.

Bez względu na ogólną ocenę stanu relacji UE–Rosja, Polska może aspirować do roli rzetelnego pośrednika (*honest broker*) w tym dialogu. Warszawa, wykorzystując pozytywny klimat po podpisaniu umowy o zasadach małego ruchu granicznego, mogłaby wzmocnić budowę pożądanego poziomu wzajemności, przejrzystości i zaufania między UE a Rosją. Należy rozważyć powołanie do życia w przypadającą w 2012 roku 20. rocznicę podpisania polsko-rosyjskiego traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, prezydenckiego polsko-rosyjskiego dialogu na rzecz bezpieczeństwa – koordynowanego przez sekretarzy rad bezpieczeństwa (w Polsce – szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego; w Rosji – sekretarza Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej).

[42] *Ibidem*, s. 2–3.