

46

PRACE OSW

OSW



WIELKA EUROPA PUTINOWSKA WIZJA (DEZ)INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Marek Menkiszak

PRACE OSW

NUMER 46
WARSZAWA
PAŹDZIERNIK 2013

WIELKA EUROPA

PUTINOWSKA WIZJA

(DEZ)INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Marek Menkiszak



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Olaf Osica, Adam Eberhardt

REDAKCJA

Anna Łabuszewska

WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Agencja Shutterstock

SKŁAD

GroupMedia

MAPA

Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-31-1

Spis treści

TEZY /5

WSTĘP /7

I. WIELKA EUROPA: GENEZA I EWOLUCJA KONCEPCJI /8

1. Idea „wspólnego europejskiego domu” Michaiła Gorbaczowa (koniec lat 80.) /8
2. Wielka Europa Borysa Jelcyna (1997) /9
3. Wielka Europa Władimira Putina (2001, 2005) /10
4. Konkretyzacja Putinowskiej koncepcji Wielkiej Europy (2010–2012) /12

II. WIELKA EUROPA: PRÓBY REALIZACJI KONCEPCJI /18

1. Trójkąt Rosja – Niemcy – Francja: niedoszły kręgosłup Wielkiej Europy /18
2. Wspólne obszary /19
 - 2.1. Obszar bezpieczeństwa /19
 - 2.2. Obszar gospodarczy i energetyczny /22
 - 2.3. Obszar humanitarny /29
3. Integracja europejska i eurazjatycka: konwergencja /31

III. PODSUMOWANIE: WIELKA EUROPA – JAK, DLACZEGO I CO DALEJ? /35

1. Treść koncepcji i okoliczności jej promowania /35
2. Uwarunkowania i cele koncepcji /36
3. Wielka Europa: realny program czy polityczna utopia? /39

TEZY

- Idea Wielkiej Europy: stworzenia częściowo zintegrowanej wspólnej przestrzeni obejmującej głównie Rosję i obszar UE, podnoszona przez Władimira Putina od 2001 roku, nie pojawiła się w próżni, lecz stanowi kontynuację idei głoszonych przez jego poprzedników: Borysa Jelcyna i Michaiła Gorbaczowa. Powracała ona regularnie jako ogólnikowe polityczne hasło i doczekała się częściowego rozwinięcia dopiero w roku 2010. Nigdy jednak nie przybrała charakteru szczegółowego programu politycznego. Pojawiała się ona w okolicznościach wzrostu dynamiki politycznej w relacjach pomiędzy Zachodem i Rosją, przynoszących czy to nadzieje na realizację postulatów Moskwy, czy też wzrost poczucia zagrożenia dla jej interesów, zwłaszcza na obszarze WNP.
- Począwszy od roku 2002 aż do 2011, stopniowo skryształizowała się specyficzna architektura postulowanej Wielkiej Europy. Miałyby ona składać się w istocie z dwóch bloków integracyjnych: zachodniego, obejmującego Unię Europejską, z dominującą pozycją Niemiec oraz wschodniego, obejmującego tworzącą się Unię Eurazjatycką, z hegemoniczną pozycją Rosji. Bloki te miałyby, poprzez zawierane porozumienia i powoływane instytucje, stworzyć częściowo zintegrowany obszar bezpieczeństwa, gospodarczy, energetyczny i humanitarny. Tworzenie takiej wspólnej przestrzeni nie prowadziłyby jednak do systemowego przyjmowania przez Rosję i jej sąsiadów wartości i standardów europejskich i nie ograniczałoby Rosji pola manewru w polityce zagranicznej jako wielkiego mocarstwa, balansującego pomiędzy różnymi centrami siły. Kreml traktuje przy tym priorytetowo budowę wschodniej składowej Wielkiej Europy (integracja eurazjatycka miałyby poprzedzać integrację ogólnoeuropejską).
- Cele, jakie przyświecały Władimirowi Putinowi w forsowaniu tej koncepcji, obejmowały:
 1. wzmocnienie potencjału Rosji, w tym poprzez transfer europejskiego kapitału i technologii;
 2. zwiększenie wpływu Rosji na politykę europejską i na bezpieczeństwo europejskie oraz na gospodarki państw UE, w tym poprzez tworzenie więzi kooperacyjnych i wymianę aktywów;
 3. osłabienie obecności i wpływu USA w Europie;

4. umocnienie hegemonii Rosji na obszarze WNP i jej uznanie przez UE; przeciwdziałanie ekspansji gospodarczej i politycznej UE, USA, a także Chin na obszarze WNP.

Mimo iż realizowana pod hasłem budowy jednolitej Europy bez linii podziałów, idea Wielkiej Europy miałyby prowadzić w praktyce do trwałego podziału Europy na dwa obszary geopolityczne.

- Rosja podejmowała w ostatnich kilkunastu latach szereg inicjatyw mających na celu realizację elementów idei Wielkiej Europy. Do najważniejszych z nich należały: powołanie forum dialogu pomiędzy Rosją, Niemcami i Francją (Trójkąt); przedstawienie inicjatywy i projektu Traktatu o Bezpieczeństwie Europejskim; przedstawienie (wspólnie z Niemcami) propozycji powołania Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE-Rosja; przedstawienie założeń nowej Karty Energetycznej; przedstawienie inicjatywy i projektu porozumienia o ruchu bezwizowym pomiędzy UE i Rosją.
- Większość rosyjskich inicjatyw mających prowadzić do stopniowej budowy Wielkiej Europy nie doczekała się dotąd realizacji. Pokazuje to niewielką skuteczność Moskwy w tym zakresie. Jak się wydaje, Rosja przeceniła swoją atrakcyjność oraz gotowość do ustępstw partnerów europejskich w kwestii budowy nowej architektury europejskiego bezpieczeństwa i gospodarki. Pogłębiające się różnice polityczne, a także narastające sprzeczności niektórych istotnych interesów ekonomicznych powodują, iż nie tylko idea Wielkiej Europy, ale też jakakolwiek inna koncepcja budowy wspólnej przestrzeni europejskiej z udziałem Rosji jest obecnie polityczną utopią. Będzie tak dopóty, dopóki Rosja nie wejdzie na drogę wewnętrznej transformacji w kierunku standardów europejskich.
- W tej sytuacji należy oczekiwać, iż Rosja w swej polityce skupiać się będzie na realizacji priorytetowego projektu integracji eurazjatyckiej, opartej na strukturach Unii Celnej/Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej/Unii Eurazjatyckiej. Natomiast realizacja projektu Wielkiej Europy zostanie odłożona do czasu gdy, jak wierzy Moskwa, osłabiona UE będzie gotowa wyjść na przeciw rosyjskim postulatam.

WSTĘP

W ostatnich 15 latach w Rosji – wśród ekspertów, urzędników i polityków – regularnie używane jest pojęcie Wielka Europa (ros. *Большая Европа*). Pojawiało się ono w różnych znaczeniach. Termin ten stosowali m.in. zwłaszcza na początku poprzedniej dekady niektórzy rosyjscy eksperci, będący zwolennikami ściślejszej współpracy Rosji z Zachodem. W tym rozumieniu Wielka Europa była wyrazem idei pewnej luźnej formy integracji Rosji z Unią Europejską. Rosyjscy wysocy urzędnicy państwowi (nie wyłączając prezydentów i szefów dyplomacji) regularnie używali tego pojęcia bądź jako ilustrację tezy o historycznie i kulturowo uwarunkowanej tożsamości Rosji jako państwa europejskiego, lub też (często w zbitce słownej „Wielka Europa bez linii podziałów”) jako postulat porzucenia przez Zachód rzekomych prób izolowania Rosji lub ograniczania jej roli w regulacji ładu na naszym kontynencie (zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa). Zdarzało się także, iż pojęcie to stosowano w wąskim znaczeniu, jako synonim rozszerzonej (w 2004 roku) Unii Europejskiej.

Pojęcie Wielkiej Europy bywało jednak niekiedy używane przez rosyjskich decydentów w znaczeniu dalej idącym – jako idea stworzenia nowej wspólnoty państw europejskich, obejmującej sferę gospodarczą i bezpieczeństwa, z pełnoprawnym udziałem Rosji i opartej na wymianie korzyści. Taka Wielka Europa nie jest rozwiniętą koncepcją, ale raczej hasłem, któremu towarzyszą luźne idee prezentowane zwłaszcza w programowych wystąpieniach rosyjskich prezydentów. Szczególnie dużo miejsca poświęca jej obecny prezydent Władimir Putin.

Celem niniejszego tekstu jest analiza idei i celów stojących za hasłem Wielkiej Europy, ewolucji treści tej koncepcji w ostatnich latach i jej wpływu na praktykę polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Tekst kończy krótka refleksja o perspektywach realizacji koncepcji.

I. WIELKA EUROPA: GENEZA I EWOLUCJA KONCEPCJI

1. Idea „wspólnego europejskiego domu” Michaiła Gorbaczowa (koniec lat 80.)

Idea Wielkiej Europy, obecna w programowych wystąpieniach rosyjskich przywódców od połowy lat 90., nie pojawiła się w próżni. W swej treści zawiera ona wyraźne paralele do wcześniejszej koncepcji „wspólnego europejskiego domu” w polityce ZSRR.

Idea „wspólnego europejskiego domu” pojawiła się w drugiej połowie lat 80. jako hasło polityczne związane z „nowym myśleniem” w polityce zagranicznej ZSRR zainicjowanym przez sekretarza generalnego KC KPZR (od 1985, a od 1988 roku – prezydenta ZSRR) Michaiła Gorbaczowa. Pojęcie to zostało użyte w wielu programowych wystąpieniach Gorbaczowa na forach zagranicznych¹. Idea ta nigdy nie przybrała postaci skonkretyzowanej, spójnej koncepcji. Na podstawie wystąpień można jednakże zrekonstruować jej zarysy. Punktem wyjścia była konstatacja zakończenia okresu zimnej wojny pomiędzy antagonistycznymi blokami: radzieckim i zachodnim oraz przekonanie, że rywalizację pomiędzy nimi powinna zastąpić ich współpraca w imię wspólnych wartości i w celu rozwiązania wspólnych problemów, a zwłaszcza dla zapewnienia trwałego bezpieczeństwa i dobrobytu „od Vancouver do Władywostoku”. Z czasem w ślad za tym szły radzieckie postulaty: stworzenie nowej kooperacyjnej architektury bezpieczeństwa opartej na procesie KBWE; rewizji strategii obronnych i redukcji zbrojeń w Europie; nawiązanie partnerskiej współpracy pomiędzy NATO i Układem Warszawskim, pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a RWPG; zniesienie zachodnich ograniczeń w eksporcie do ZSRR i państw bloku radzieckiego produktów wysokotechnologicznych (system COCOM)².

Z jednej strony niektóre postulaty radzieckie były stopniowo realizowane (m.in. na szczycie KBWE w listopadzie 1990 roku podpisano układ CFE o redukcji zbrojeń konwencjonalnych w Europie oraz Paryską Kartę Nowej Europy, w listopadzie 1991 roku doszło do rewizji strategii obronnej NATO, a Sojusz zdecydował

¹ M.in. podczas wizyty w Czechosłowacji w kwietniu 1987 roku, w Niemczech w czerwcu 1989, we Francji w lipcu 1989 czy we Włoszech w listopadzie 1989. Por. “Europe as a Common Home”. Address given by Mikhail Gorbachev to the Council of Europe, Strasbourg, 6 July 1989, http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/gorbachev-speech-7-6-89_e3ccb87237.pdf

² Szerzej nt. analizy koncepcji Gorbaczowa zob. Eugene B. Rumer, The German Question in Moscow’s “Common European Home”: A Background to the Revolutions of 1989. A RAND note, RAND Corp, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2009/N3220.pdf>

o nawiązaniu formalnych kontaktów z Układem Warszawskim), z drugiej jednak rozpad bloku radzieckiego i jego struktur w latach 1989–1991, a następnie rozpad samego ZSRR (w grudniu 1991) uczynił bezprzedmiotową samą podstawę koncepcji „wspólnego europejskiego domu”: współpracę międzyblokową.

2. Wielka Europa Borysa Jelcyna (1997)

W nowych warunkach (geo)politycznych Rosja w istocie przejęła, w zmienionej formie, niektóre radzieckie postulaty, koncentrując wysiłek na przeciwdziałaniu dalszej zmianie na korzyść Zachodu geopolitycznego *status quo* w Europie. Temu służyły rosyjskie koncepcje nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego lansowane w pierwszej połowie lat 90., przy jednoczesnym coraz silniejszym sprzeciwie Rosji wobec rozszerzenia NATO na wschód (zob. dalej).

Idea Wielkiej Europy pojawiła się w zmienionych okolicznościach. Po fiasku wcześniejszych rosyjskich prób zbudowania alternatywnego, wobec opartego na NATO, modelu bezpieczeństwa europejskiego wydawało się, iż Rosja otworzyła nowy, bardziej pozytywny etap w relacjach z państwami i strukturami obszaru euroatlantyckiego: stała się członkiem Rady Europy (luty 1996); podpisała z NATO Akt Stanowiący o współpracy, ustanawiający nowy format relacji Rosja–NATO (maj 1997); udało się doprowadzić do wejścia w życie (grudzień 1997) Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy UE–Rosja (z 1994), tworzącego podstawowe ramy prawne i instytucjonalne relacji Rosji z Unią Europejską.

Wizja Wielkiej Europy została przedstawiona przez rosyjskiego prezydenta Borysa Jelcyna podczas szczytu Rady Europy w Strasburgu 10 października 1997 roku. Rosyjski prezydent powiedział wówczas m.in.:

*„Jesteśmy gotowi, by wspólnie budować nową, Wielką Europę bez linii podziałów – Europę, w której żadne z państw nie będzie narzucać innym swojej woli. Europę, gdzie duże i małe kraje są równoprawnymi partnerami, zjednoczonymi wspólnymi zasadami demokratycznymi. **Ta Wielka Europa może dziś stać się potężną wspólnotą państw, z potencjałem której nie mógłby się równać żaden z regionów świata, zdolną zapewnić sobie bezpieczeństwo.** Opierać się ona będzie na zróżnicowanej kulturalnej, narodowej i historycznej spuściźnie wszystkich narodów europejskich. Droga ku Wielkiej Europie będzie długa i nieprosta. Ale iść nią jest w interesie samych Europejczyków”³.*

³ Tekst wystąpienia za: *Diplomaticzeskij Wiestnik*, nr 11, 1997.

Z tego pełnego emfazy wystąpienia przebijają pewne kluczowe myśli. Po pierwsze Rosja powinna być pełnoprawnym uczestnikiem tworzącej się nowej europejskiej wspólnoty państw. Po drugie wspólnota ta powinna być silna i niezależna, także w wymiarze bezpieczeństwa. Ta samodzielność Europy musiała zatem *de facto* oznaczać jej uniezależnienie się od współpracy (zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa) od USA, a za to zacieśnienie współpracy z Rosją na różnych płaszczyznach. I to, jak się zdaje, leżało w podtekście tej inicjatywy.

3. Wielka Europa Władimira Putina (2001, 2005)

Powrót do idei Wielkiej Europy w retoryce rosyjskich przywódców nastąpił cztery lata później. Doszło do tego w szczególnych okolicznościach: gdy świat zachodni wstrząśnięty był zamachami terrorystycznymi 11 września 2001 roku w Nowym Jorku i Waszyngtonie i gdy powstawała światowa koalicja antyterrorystyczna pod przywództwem USA, której Rosja udzieliła częściowego wsparcia. Wówczas wydawało się, iż Rosja dokonuje pozytywnego przewartościowania swych relacji z Zachodem (nazywanego „prozachodnim zwrotem” w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej)⁴, a równocześnie w zachodnich elitach politycznych rozpoczęła się dyskusja o konieczności dokonania takiegoż przewartościowania w relacjach z Rosją (co zaowocowało w kolejnych miesiącach m.in. wzmocnieniem ram instytucjonalnych współpracy w sferze bezpieczeństwa pomiędzy NATO i Rosją, a także UE i Rosją)⁵.

Ideę Wielkiej Europy przedstawił prezydent Władimira Putin w (wygłoszonym w większości po niemiecku!) wystąpieniu w niemieckim Bundestagu 25 września 2001 roku. Putin mówił wówczas m.in.:

*„Jestem głęboko przekonany: w dzisiejszym szybko zmieniającym się świecie, w którym zachodzą zaiste dramatyczne zmiany demograficzne i obserwuje się niezwykle wysoki wzrost gospodarczy w niektórych regionach świata, Europa także jest bezpośrednio zainteresowana rozwojem stosunków z Rosją. **Nikt nie podaje w wątpliwość wysokiej wartości stosunków Europy ze Stanami Zjednoczonymi. Po prostu, jestem zdania, iż Europa twardo i na długo***

⁴ Por. Marek Menkiszak, Prozachodni zwrot w polityce zagranicznej Rosji: przyczyny, konsekwencje, perspektywy, Punkt Widzenia, OSW, październik 2002.

⁵ Chodzi zwłaszcza o stworzenie mechanizmu regularnych konsultacji UE-Rosja w sferze bezpieczeństwa w wyniku decyzji szczytu w Brukseli w październiku 2001 roku oraz podpisanie, na szczycie NATO-Rosja w Pratica di Mare w maju 2002 roku deklaracji „NATO – Rosja: nowa jakość”, ustanawiającej m.in. Radę NATO-Rosja.

umocni swoją reputację silnego i rzeczywiście samodzielnego ośrodka polityki międzynarodowej, jeśli zdoła połączyć własne możliwości z możliwościami rosyjskimi – ludzkimi, terytorialnymi, surowcami naturalnymi; z gospodarczym, kulturalnym i obronnym potencjałem Rosji”⁶.

Było to w pewnym sensie powtórzenie w nieco bardziej rozwiniętej wersji idei jelicynowskiej. Różnica polegała na rezygnacji z użycia liberalnej, demokratycznej retoryki i odwołania się do kategorii interesów narodowych. Putin położył akcent na wspólnych, jego zdaniem, dla Rosji i Europy wyzwaniach: wzroście demograficznym świata islamskiego oraz wzroście gospodarczej potęgi Chin i niektórych innych państw azjatyckich (i konkurencji z ich strony). Powtarzająca się, faktycznie wymierzona w USA, idea samodzielności Europy była tylko w niewielkim stopniu tonowana poczynionymi zastrzeżeniami. Dość wyraźnie zarysowane zostały natomiast atuty Rosji jako potencjalnego uczestnika nowej wspólnoty europejskiej, a tym samym także kluczowe sfery postulowanej integracji: gospodarcza, społeczna i obronna. Wystąpienie prezydenta Putina nie przypadkiem wygłoszone było w Niemczech. To właśnie Niemcy (a także Francja) miały stać się głównym partnerem Rosji w realizacji idei Wielkiej Europy.

Putin retoryki tej użył także wobec Francji. W maju 2005 roku Władimir Putin zamieścił w dzienniku *Le Figaro* artykuł. Ważny jest kontekst publikacji. Kilka miesięcy wcześniej na Ukrainie doszło do pomarańczowej rewolucji, którą rosyjskie władze uważały w istocie za zachodnią (kierowaną przez USA) ofensywę geopolityczną wymierzoną w Rosję i jej wpływy na obszarze WNP. W UE debatowano wówczas nad sposobami bardziej intensywnego zacieśnienia relacji z Ukrainą i innymi wschodnioeuropejskimi uczestnikami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, co wówczas bardzo drażniło i niepokoiło Moskwę. Ważnym kontekstem artykułu Putina było też uzgodnienie, w rezultacie wielomiesięcznych żmudnych negocjacji, tekstów tzw. map drogowych realizacji czterech wspólnych przestrzeni UE-Rosja, które definiowały zasady, kierunki i niektóre ogólne cele współpracy rosyjsko-unijnej w sferze gospodarczej, bezpieczeństwa, naukowej i kulturalnej (dokumenty podpisano uroczyście na moskiewskim szczycie UE-Rosja 10 maja 2005 roku)⁷.

⁶ Wystąpienie prezydenta Władimira Putina w Bundestagu RFN, 25.09.2001., http://archive.kremlin.ru/appears/2001/09/25/0002_type63374type63377type82634_28641.shtml

⁷ Teksty czterech map drogowych zob. http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf

7 maja 2005 roku w artykule z okazji 60. rocznicy zwycięstwa nad nazistowskimi Niemcami prezydent Putin napisał m.in.:

„Jestem głęboko przekonany: zjednoczona Wielka Europa od Atlantyku do Uralu, a faktycznie do Oceanu Spokojnego, istnienie której oparte jest na powszechnie uznanych zasadach demokratycznych, to unikatowa szansa dla wszystkich narodów kontynentu, w tym dla narodu rosyjskiego. I w realizacji tej wspólnej szansy – na pokojową, pomyślną i godną przyszłość – Europejczycy, tak jak w walce z nazizmem, mogą w pełnej mierze polegać na Rosji. Przy tym uważamy, że wysiłki Rosji na rzecz rozwoju więzi integracyjnych tak z państwami UE, jak i państwami WNP, stanowią jeden organiczny proces, który powinien doprowadzić do znaczącego poszerzenia wspólnych harmonijnych przestrzeni bezpieczeństwa, demokracji, współpracy biznesowej w gigantycznym regionie”⁸.

Prezydent tym razem zasugerował, iż Wielka Europa ma składać się z dwóch filarów: zachodniego (UE) i wschodniego (zarządzanego przez Rosję). Odwoływanie się do demokratycznej retoryki służyło tutaj, jak się wydaje, przekonaniu zachodnich odbiorców, iż eksport demokracji na wschód nie jest konieczny, gdyż Rosja uznaje podstawowe zasady w tej sferze. Przede wszystkim jednak tekst był wezwaniem do uznania hegemonicznej roli Rosji na obszarze WNP jako niesprzecznego z ideą ogólnoeuropejskiej integracji. Myśl ta rozwijana była już wcześniej w wystąpieniach innych wysokich przedstawicieli władz Rosji (zob. dalej).

4. Konkretyzacja Putinowskiej koncepcji Wielkiej Europy (2010–2012)

Kolejny programowy tekst Władimira Putina, w którym dużo bardziej niż wcześniej rozwinął on koncepcję Wielkiej Europy, został opublikowany 25 listopada 2010 roku w niemieckim dzienniku *Sueddeutsche Zeitung* w związku z wizytą w Niemczech. Jego tłem były z jednej strony poszukiwanie, zwłaszcza w UE, sposobów uniknięcia powtórzenia się kryzysu finansowo-gospodarczego lat 2008–2009 (który dotknął także Rosję). Z drugiej strony – rozwijający się intensywnie pod presją Rosji proces gospodarczej

⁸ Статья Президента Российской Федерации В.В.Путина “Уроки победы над нацизмом: Через осмысление прошлого – к совместному строительству безопасного гуманного будущего”, опубликованная во французской газете “Фигаро” 7 мая 2005 года, <http://www.mid.ru/ns-pobeda.nsf/304a70a9f8af4383c3256eda00378036/c3256eda00375761c-3256ffbo030159b?OpenDocument>; wersja francuska zob. <http://www.voltairenet.org/article17014.html>;

integracji części państw WNP (skutkujący m.in. powstaniem od lipca 2010 roku Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu). Jako że wyzwania gospodarcze wydawały się najważniejsze, a Putin był wówczas premierem (odpowiedzialnym za politykę gospodarczą), treść artykułu koncentrowała się na sferze ekonomicznej.

Putin, odwołując się do wspólnych doświadczeń kryzysu w UE i Rosji, napisał m.in.:

*„Własna wizja przyszłości jest w Europie niezbędna. I my proponujemy kształtować ją wspólnie – przez partnerstwo Rosji i UE. To byłoby nasze wspólne dążenie do sukcesu i konkurencyjności we współczesnym świecie. (...) **Żeby zmienić stan rzeczy, trzeba wykorzystać te realne przewagi i możliwości, które są i w Rosji, i w UE. To byłaby rzeczywiście organiczna synteza dwóch gospodarek – klasycznej, dojrzałej – w UE i nowej, rozwijającej się – w Rosji. Z czynnikami wzrostu, które dobrze się wzajemnie uzupełniają. Mamy nowoczesne technologie, zasoby naturalne, kapitał dla inwestycji. A co najważniejsze – unikatowy potencjał ludzki.** Ponadto UE i Rosja mają znaczący dorobek współpracy. I z przyjemnością stwierdzam, że Niemcy – państwo-lokomotywa europejskiej integracji – demonstruje tutaj przykład prawdziwego przywództwa”⁹.*

Ta ogólna deklaracja była jedynie wstępem do przedstawienia w artykule 5-punktowego planu Wielkiej Europy. Miałaby ona opierać się na:

1. **„Harmonijnej wspólnocie gospodarek od Lizbony do Władywostoku”**, w przyszłości tworzących być może *strefę wolnego handlu*, a nawet bardziej zaawansowane formy integracji gospodarczej

Sposobem jej realizacji byłoby stopniowo: członkostwo Rosji w WTO, ujednolicenie prawodawstwa, procedur celnych i standardów technicznych oraz likwidacja „wąskich gardeł” w ogólnoeuropejskim systemie transportowym.

⁹ Россия и Европа: от осмысления уроков кризиса – к новой повестке партнерства. Артыкул премьера Владамира Путина в *Sueddeutsche Zeitung*, 25.11.2010, <http://www.inosmi.ru/europe/20101125/164480740.html>. Wersja niemiecka zob.: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/putin-plaedoyer-fuer-wirtschaftsgemeinschaft-von-lissabon-bis-wladiwostok-1.1027908>

2. „Wspólnej polityce przemysłowej opartej na synergii potencjałów technologicznych i surowcowych UE i Rosji”

Miałyby być ona realizowana przez wspólne projekty wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości i zwłaszcza „nową industrializację”, zakładającą stworzenie strategicznych sojuszy sektorowych w przemyśle stocznowym, samochodowym, lotniczym, kosmicznym, medycznym i farmaceutycznym, energetyce jądrowej i logistyce.

3. „Jednolitym kompleksie energetycznym Europy”

Powstałby on w oparciu o rozbudowywaną infrastrukturę energetyczną; gazociągi Nord Stream i South Stream oraz nowe regulacje prawne: proponowany przez Rosję nowy traktat energetyczny, który miałby równoważyć interesy dostawców, odbiorców i państw tranzytowych. Doszłoby do wymiany aktywów (między podmiotami rosyjskimi i europejskimi) w sektorze energetycznym i współpracy na wszystkich etapach łańcucha (od badań geologicznych i wydobycia po dostawę do końcowego odbiorcy). Współpraca dotyczyłaby także szkolenia kadr, tworzenia centrów inżynierskich, realizacji projektów w zakresie energooszczędności i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

4. Współpracy w nauce i oświacie

Polegałaby ona m.in. na realizacji wspólnych projektów badawczych, zwłaszcza dla zastosowań w wysokotechnologicznym przemyśle, w oparciu o wzajemne finansowanie. Inną formą byłaby wymiana naukowców i studentów, staże itp.

5. Likwidacji barier w kontaktach międzyludzkich i biznesowych

Sposobem na to byłoby zniesienie wiz w ruchu osobowym pomiędzy UE i Rosją na podstawie jasnego planu i harmonogramu.

Putin w artykule w *Süddeutsche Zeitung* przedstawił w istocie bardzo ambitną strategiczną wizję przyszłej zintegrowanej przestrzeni europejskiej z udziałem Rosji, opartej na daleko idącej kooperacji przemysłowo-technologicznej, wspólnej przestrzeni energetycznej i humanitarnej. Osią jej tworzenia miałyby stać się realizowane już od lat strategiczne partnerstwo pomiędzy Niemcami i Rosją. Rosyjski lider dał przy tym jasno do zrozumienia (powołując się,

niezbyt udanie, na przykład polityki RFN wobec NRD po upadku muru berlińskiego), iż strona europejska nie może oczekiwać od Rosji uprzedniego dostosowania się do europejskich standardów, lecz powinna integrować się z Rosją taką, jaką jest ona obecnie.

W przedstawionej wówczas w Niemczech wizji Wielkiej Europy brak było jasnego odniesienia do procesów integracji na obszarze WNP i miejsca państw „wspólnego sąsiedztwa” Rosji i UE w nowej konstrukcji europejskiej. Brak ten został uzupełniony w kolejnym programowym artykule Władimira Putina, opublikowanym 4 października 2011 roku w dzienniku *Izwestia*. Tekst, poświęcony zasadniczo koncepcji budowy Unii Eurazjatyckiej, w oparciu o powstałą już Unię Celną Rosji, Białorusi i Kazachstanu, zawierał także wyraźne odniesienia do koncepcji Wielkiej Europy jako przestrzeni dwublokowej.

Putin pisał w nim m.in.:

„Unia Eurazjatycka będzie budowana na uniwersalnych zasadach integracyjnych jako nieodłączna część Wielkiej Europy, zjednoczonej wspólnymi wartościami wolności, demokracji i praw rynkowych. (...) Teraz uczestnikiem dialogu z UE stanie się Unia Celną, a w dalszej perspektywie i Unia Eurazjatycka. W ten sposób wejście do Unii Eurazjatyckiej, oprócz bezpośrednich korzyści ekonomicznych, pozwoli każdemu z jej uczestników szybciej i z silniejszą pozycją integrować się z Europą. Ponadto logiczny ekonomicznie i zrównoważony system partnerstwa Unii Eurazjatyckiej i UE jest w stanie stworzyć realne warunki dla zmiany geopolitycznej i geoeconomicznej konfiguracji całego kontynentu i miałby niewątpliwie pozytywny efekt globalny. (...) Dla przykładu, dwie największe wspólnoty naszego kontynentu – Unia Europejska i tworząca się Unia Eurazjatycka – opierając swoje współdziałanie na zasadach wolnego handlu i kompatybilności systemów regulacyjnych, obiektywnie, w tym i poprzez stosunki z państwami trzecimi i strukturami regionalnymi, byłyby zdolne rozprzestrzenić te zasady na cały obszar od Atlantyku do Oceanu Spokojnego. Obszar, który będzie harmonijny w swej naturze gospodarczej, ale policentryczny z punktu widzenia konkretnych mechanizmów i sposobów zarządzania”¹⁰.

¹⁰ Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня. Artykuł premiera Władimira Putina w gazecie *Izwestia*, 4.10.2011, <http://izvestia.ru/news/502761>

Jedną z głównych tez artykułu Putina było to, iż budowa Unii Eurazjatyckiej nie tylko nie jest sprzeczna z ideą integracji europejskiej (także państw „wspólnego sąsiedztwa”), ale wręcz stanowi jej ważny element. Adresatem tego przesłania były elity zarówno państw unijnych, jak i – zwłaszcza – Ukrainy. Po raz kolejny rosyjski przywódca sugerował potencjalne duże znaczenie budowy Wielkiej Europy dla ładu globalnego (*de facto* chodziło o skuteczną konkurencję z innymi światowymi centrami siły, a zwłaszcza USA i Chinami). Pewnym novum we wspomnianym tekście Putina było natomiast podkreślanie, że Wielka Europa ma być zintegrowana tylko gospodarczo, ale nie politycznie. Padła wyraźna sugestia, iż tworzenie się nowej wspólnoty nie może ograniczać autonomii decyzyjnej Rosji jako państwa i lidera własnego bloku integracyjnego. Wydaje się, iż akcentowanie tego aspektu miało wyraźny związek z obawami, jakie na Kremlu wywołały rewolucje w krajach arabskich (wybuchające od początku 2011 roku) – postrzegane przez Putina i jego najbliższe otoczenie jako kolejna próba inspirowanego przez Waszyngton „eksportu demokracji”, a w istocie przejaw geopolitycznej ekspansji USA¹¹.

Koncepcja Wielkiej Europy została ponownie przywołana w kolejnym programowym artykule Władimira Putina, opublikowanym w dzienniku *Moskowskije Nowosti* 27 lutego 2012 roku¹². Artykuł napisany w ramach kampanii wyborczej Władimira Putina w wyborach prezydenckich w marcu 2012 roku przedstawiał, chwilami w dość osobistym i emocjonalnym tonie, wizję sytuacji międzynarodowej. Poświęcony Wielkiej Europie fragment powtarzał jednak jedynie w skróconej formie tezy zawarte we wspomnianym wcześniej artykule w *Süddeutsche Zeitung*. Charakterystyczne było jednak to, iż pośród sfer realizacji koncepcji brak było tym razem idei wspólnej polityki przemysłowej i zacieśnienia współpracy w nauce i oświacie. Po części mogło to być podyktowane selekcją priorytetów (na korzyść energetyki, handlu i ruchu bezwizowego), ale prawdopodobnie także konstatacją, iż pogrążająca się w kryzysie Unia Europejska nie jest zainteresowana tak daleko idącą rosyjską ofertą, zakładającą m.in. znaczące inwestycje i wymianę aktywów.

W artykule w gazecie *Moskowskije Nowosti* pojawiła się jednakże nowa myśl: iż budowa Wielkiej Europy albo Unii Europy (bo przywołana została przez Putina

¹¹ Por. M. Menkiszak, Responsibility to Protect... Itself? Russia's strategy towards the crisis in Syria, FIIA Briefing Paper No. 131, The Finish Institute of International Affairs, http://www.fia.fi/en/publication/341/responsibility_to_protect..._itself/

¹² Россия и меняющийся мир. Artykuł premiera Władimira Putina w dzienniku *Moskowskije Nowosti*, 27.02.2012, <http://mn.ru/politics/20120227/312306749.html>

również taka alternatywna nazwa, lansowana głównie przez wpływowego rosyjskiego eksperta Siergieja Karaganowa¹³) ma m.in. umocnić możliwości i pozycję Rosji w jej ekonomicznym zwrocie ku „nowej Azji”. Zważywszy, iż tekst zawierał kontrastujące ze sobą obrazy ogarniętej kryzysem Europy i dynamicznego wzrostu potęgi Chin, można było w tym dostrzec chęć instrumentalizacji współpracy rosyjsko-europejskiej dla rozwoju relacji gospodarczych Rosji z Chinami i innymi państwami azjatyckimi (co postulował w artykule Władimir Putin).

¹³ Por. К Союзу Европы. Аналитический доклад российской группы международного дискуссионного клуба «Валдай», 31.08.- 7.09.2010, <http://www.svip.ru/files/meetings/1010613371680911.pdf>. Raport stawia tezę, iż bez połączenia sił UE i Rosja będą marginalizować się w świecie. Autorzy (S. Karaganow, T. Bordaczew, I. Iwanow, F. Łukjanow i M. Entin) postulują zawarcie Traktatu o Unii Europy, a następnie serii porozumień sektorowych, tworzących jednolity system energetyczny, wspólną przestrzeń bezpieczeństwa, gospodarczą i humanitarną.

II. WIELKA EUROPA: PRÓBY REALIZACJI KONCEPCJI

Ogólne idee obecne w retoryce rosyjskich przywódców na temat Wielkiej Europy nie pozostawały w oderwaniu od praktyki polityki zagranicznej Rosji w Europie. Rosyjska dyplomacja formułowała i próbowała realizować inicjatywy, które wpisywały się w wizję Wielkiej Europy.

1. Trójkąt Rosja – Niemcy – Francja: niedoszły kręgosłup Wielkiej Europy

Jednym z najbardziej konkretnych przejawów rosyjskiej polityki wpisującej się w ramy Wielkiej Europy była próba stworzenia regularnego forum dialogu politycznego Rosji oraz Niemiec i Francji – głównych partnerów europejskich Rosji, ale także państw postrzeganych jako motor funkcjonowania Unii Europejskiej. O tym, iż Trójkąt miał służyć realizacji rosyjskiej koncepcji Wielkiej Europy, świadczy fakt, iż inicjatywa w tej kwestii wyszła od prezydenta Rosji Borysa Jelcyna podczas szczytu Rady Europy w Strasburgu w październiku 1997 roku, równoległe z ogłoszeniem przezeń idei Wielkiej Europy. Kanclerz Niemiec Helmut Kohl i prezydent Francji Jacques Chirac przyjęli zaproszenie Jelcyna i spotkali się z nim 26 marca 1998 roku w pensjonacie Bor pod Moskwą.

Trójkąt miał zapewnić Rosji nie tylko prestiż, ale być narzędziem wpływu Moskwy na politykę europejską. W intencji Rosji spotkania miały być regularne i stworzyć platformę do nieformalnego współdecydowania przez Rosję o istotnych kwestiach polityki europejskiej. Takie podejście nie spotkało się jednak ze zrozumieniem partnerów, co było wyraźnie widoczne w listopadzie 1999 roku, gdy prezydent Jelcyn faktycznie zerwał kolejne spotkanie Trójkąta w Stambule¹⁴. Na kolejne spotkanie w takim formacie trzeba było czekać aż do kwietnia 2003 roku, gdy zbieżne, krytyczne stanowisko trzech państw wobec zbrojnej interwencji USA i Wielkiej Brytanii w Iraku sprzyjało konsultacjom w takim formacie. Odbywające się odtąd z reguły raz do roku spotkania Trójkąta (poza rokiem 2005, gdy liderzy

¹⁴ Do spotkania prezydenta Borysa Jelcyna, kanclerza Gerharda Schrödera i prezydenta Jacques'a Chiraca przy okazji szczytu OBWE w Stambule 18 listopada 1999 roku formalnie doszło, ale trwało ono mniej niż 10 minut z powodu demonstracyjnego wyjazdu rosyjskiego prezydenta, w związku ze sporami na tle wojny w Czeczenii.

spotkali się dwukrotnie¹⁵), zostały jednak przerwane w 2007 roku, po objęciu urzędu prezydenta Francji przez Nicolasa Sarkozy'ego i wznowione jednorazowo w 2010 roku, gdy prezydentem Rosji był Dmitrij Miedwiediew¹⁶. Podczas spotkań dyskutowano na temat ważniejszych problemów międzynarodowych, stosunków UE-Rosja oraz wielostronnych projektów współpracy gospodarczej. Żadne ze spotkań Trójkąta nie przyniosło jednak nowych ważnych inicjatyw i znaczenie tego forum pozostawało głównie wizerunkowe.

2. Wspólne obszary

Próbą praktycznej realizacji idei Wielkiej Europy były rosyjskie inicjatywy w trzech głównych sferach: bezpieczeństwa, gospodarczo-energetycznej i humanitarnej. W dużej mierze pokrywały się one z tzw. czterema wspólnymi przestrzzeniami Rosji i UE¹⁷, o których zaczęto formalnie mówić od szczytu UE-Rosja w Petersburgu w maju 2003 roku, co doprowadziło do podpisania tzw. map drogowych realizacji wspólnych przestrzeni na moskiewskim szczyście w maju 2005 roku.

2.1. Obszar bezpieczeństwa

Idea **nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego** była lansowana jeszcze przez ZSRR w końcu lat 80. Wysiłki te były kontynuowane przez Federację Rosyjską w latach 90. Rosyjska koncepcja ogólnoeuropejskiego partnerstwa i propozycje instytucjonalnej reformy KBWE (1994) uruchomiły formalny dialog na ten temat, który doprowadził do przyjęcia na szczycie OBWE w Stambule w listopadzie 1999 roku Karty Bezpieczeństwa Europejskiego (KBE)¹⁸. Wbrew rosyjskim pierwotnym postulatom, dokument ten nie miał charakteru

¹⁵ Spotkania odbyły się 11 kwietnia 2003 roku w Petersburgu (Putin, Schröder, Chirac), 31 sierpnia 2004 w Soczi, 18 marca 2005 w Paryżu (w tym spotkaniu wziął również udział nowy premier Hiszpanii Jose Luis Zapatero, jednak Hiszpania nie dołączyła na stałe do tego grona) i 3 lipca 2005 w Swietłogorsku. Na spotkaniu w Compiègne 23 września 2006 Niemcy reprezentowała nowa kanclerz Angela Merkel.

¹⁶ 19 października 2010 roku w Dauville spotkali się z prezydentem Miedwiediewem kanclerz Angela Merkel i prezydent Nicolas Sarkozy.

¹⁷ Chodzi o: Wspólną Przestrzeń Gospodarczą; Wspólną Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości; Wspólną Przestrzeń Bezpieczeństwa Zewnętrznego oraz Wspólną Przestrzeń Badań i Edukacji, z włączeniem aspektów kulturalnych. Por. przypis 7.

¹⁸ Zob. Charter for European Security, Stambuł, listopad 1999, <http://www.osce.org/mc/17502>

prawnie wiążącego i nie tworzył nowych instytucji, zapewniających Rosji możliwość współdecydowania w kwestiach bezpieczeństwa europejskiego.

Ponowną próbę zmiany tego stanu rzeczy Rosja podjęła w czerwcu 2008 roku, gdy nowy prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew wystąpił z inicjatywą zwołania konferencji ogólnoeuropejskiej i zawarcia traktatu o bezpieczeństwie europejskim, który miałby stworzyć nowy system bezpieczeństwa na kontynencie. Początkowo mocno ogólnikowe deklaracje rosyjskie w tej kwestii, z czasem były konkretyzowane, aż do publicznego przedstawienia projektu **Traktatu o bezpieczeństwie europejskim** w listopadzie 2009 roku¹⁹.

Rosyjski projekt Traktatu o Bezpieczeństwie Europejskim

Projekt jest dość krótkim i ogólnikowym dokumentem złożonym z 14 artykułów. Zobowiązuje on wszystkich uczestników (potencjalnie państwa Ameryki Północnej, Europy i obszaru WNP oraz struktury wielostronne: UE, OBWE, NATO, OUBZ i WNP) do kierowania się w swojej polityce zasadą równości i niepodzielności bezpieczeństwa (niezapewniania własnego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych). W związku z tym dokument zobowiązuje strony do: powstrzymania się indywidualnie i zbiorowo od wszelkich działań mogących naruszać interesy bezpieczeństwa innych uczestników; niewykorzystywania swego terytorium i terytorium innych uczestników do dokonywania bądź wspierania agresji zbrojnej na terytorium innego uczestnika lub innych działań szkodzących jego bezpieczeństwu; działania w ramach struktur wielostronnych na rzecz przestrzegania powyższych zasad; na wniosek jakiegokolwiek z uczestników – udzielania informacji o podejmowanych przez siebie działaniach w sferze bezpieczeństwa; niepodejmowania zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z treścią traktatu.

Projekt tworzy mechanizm reagowania w sytuacjach spornych. Daje on każdemu z uczestników, który uzna, iż jego interesy bezpieczeństwa są lub mogą być naruszone, możliwość przeprowadzenia konsultacji zainteresowanych uczestników, a po ich odbyciu – zwołania (na wniosek co najmniej dwóch uczestników) konferencji stron. Decyzje takiej konferencji są wiążące dla uczestników, o ile weźmie w niej udział co najmniej 2/3 stron i decyzje zostaną podjęte w drodze konsensu. W przypadku agresji zbrojnej

¹⁹ Tekst projektu zob.: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/europeansecurity>

na jednego z uczestników strona będąca ofiarą ma prawo zwołać nadzwyczajną konferencję uczestników, której decyzje są wiążące przy udziale co najmniej 4/5 stron i podjęciu ich w drodze konsensu.

Traktat miałby być otwarty do podpisu dla państw Ameryki Północnej, Europy i obszaru WNP oraz struktur wielostronnych: UE, OBWE, NATO, OUBZ i WNP, miałby wejść w życie po ratyfikacji przez co najmniej 25 państw lub struktur. Za zgodą wszystkich uczestników do traktatu mogłyby się dołączyć inne państwa lub struktury. Projekt przewiduje także, iż każdy jego uczestnik mógłby z niego wystąpić, o ile uznałby, iż pojawiły się wyjątkowe okoliczności zagrażające jego interesom.

W dokumencie brak jakiegokolwiek definicji sytuacji naruszającej bezpieczeństwo uczestnika, co prowadzić musi do pełnej dowolności i subiektywności w ocenie zagrożeń. Tym samym konsekwencją przyjęcia traktatu w proponowanym kształcie byłoby m.in. uznanie szeregu kwestii bezpieczeństwa traktowanych obecnie jako sprawy wewnętrzne NATO lub jego państw członkowskich czy partnerskich za uprawniony przedmiot formalnej debaty z udziałem Rosji. Moskwa nie miałaby co prawda zagwarantowanej możliwości zablokowania decyzji NATO, UE czy OBWE w sferze bezpieczeństwa, ale mogłaby – w oparciu o mechanizmy traktatu – skutecznie zniechęcać demokratyczne państwa zachodnie do podejmowania nieakceptowanych przez nią inicjatyw. Mimo iż państwa zachodnie miałyby formalnie analogiczne możliwości w odniesieniu do Rosji, w praktyce nie miałyby to znaczenia wobec małej podatności władz niedemokratycznej Rosji na ewentualną presję ze strony Zachodu. Tym bardziej że traktat umożliwia – bezproblemowe i nieobwarowane żadnymi konkretnymi warunkami – wyjście z niego.

Z drugiej strony przedstawiony przez Rosję traktat proponuje nowy, paralelny wobec istniejącego w ramach ONZ, mechanizm regulacji sporów między państwami. Jest on jednak skazany na nieefektywność ze względu na przyjęty – całkowicie nierealistyczny – wymóg jednomyślności w decyzjach zainteresowanych uczestników. System ten nie tylko nie byłby w stanie rozwiązać sytuacji konfliktowych, ale wręcz mógłby, w sytuacjach podobnych do konfliktu rosyjsko-gruzińskiego z roku 2008, utrudnić skuteczne zaangażowanie zachodnich państw i struktur bezpieczeństwa w ich regulację.

Zapisy projektu były kontrowersyjne. Nie może zatem dziwić, iż inicjatywa ta spotkała się z na ogół zdystansowanym przyjęciem państw zachodnich. Co prawda formalnie, w czerwcu 2009 roku, zainicjowano regularną debatę na ten temat pod auspicjami OBWE (tzw. proces Korfu), jednak nie doprowadziła ona do żadnych wymiernych rezultatów.

Z kolei **dialog Rosja-UE w kwestiach bezpieczeństwa** zainicjowany w październiku 2000 roku, przybrał rok później bardziej zinstytucjonalizowany charakter w postaci regularnych spotkań Trojki Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE i Rosji. Z oporem ze strony znacznej części państw członkowskich UE spotykały się jednakże rosyjskie postulaty stworzenia nowego organu (rady) dla konsultacji i koordynacji polityki UE i Rosji w kwestiach bezpieczeństwa, jakie pojawiły się po powstaniu w 2002 roku Rady NATO-Rosja (traktowanej w Moskwie jako punkt odniesienia). Dopiero podczas niemiecko-rosyjskiego szczytu w Mesebergu w czerwcu 2010 roku nieformalne dyskusje przybrały kształt dwustronnej inicjatywy na rzecz powołania Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Rosja-UE (spotkania ministra spraw zagranicznych Rosji i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, mające dotyczyć aktualnych problemów polityki i bezpieczeństwa międzynarodowego, wspólnych (UE-Rosja) operacji reagowania kryzysowego i innych kwestii współpracy, w tym kryzysów)²⁰. Strona niemiecka wiązała to z bardziej konstruktywną postawą Rosji w kwestii regulacji kryzysu naddniestrzańskiego (współdziałanie w tej kwestii zostało wpisane do memorandum meseberskiego), to jednak nie nastąpiło, w związku z tym szanse realizacji tej inicjatywy są niewielkie.

2.2. Obszar gospodarczy i energetyczny

Hasło **Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej** obejmującej UE i Rosję pojawiło się na szczycie UE-Rosja w maju 2001 roku²¹. Jednak obydwie strony miały poważny problem z jego zdefiniowaniem. Specjalna grupa robocza

²⁰ Memorandum (meeting between Chancellor Angela Merkel and President Dmitri Medvedev on 4th and 5th June 2010 in Meseberg, Germany). Dokument usunięty ze strony internetowej rządu RFN, w archiwum autora.

²¹ Hasła tego użył wówczas po raz pierwszy, ku zaskoczeniu wszystkich uczestników szczytu, ówczesny szef Komisji Europejskiej Romano Prodi. Zostało ono następnie podchwyczone przez stronę rosyjską. Strony uzgodniły powołanie specjalnej grupy roboczej wysokiego szczebla ds. wypracowania koncepcji.

przygotowała w listopadzie 2003 roku koncepcję takiej przestrzeni²², jednak okazała się ona bardzo ogólnikowa. Jedynie w niewielkim stopniu pogłębiła ją mapa drogowa podpisana w maju 2005 roku. Rosja i UE zadeklarowały w tych dokumentach²³ dążenie do stopniowego stworzenia „otwartego i zintegrowanego rynku” opartego na wspólnych bądź porównywalnych zasadach i normach prawnych. Jej podstawą miały być zapisy Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy UE–Rosja (PCA) oraz warunki akcesji Rosji do WTO. Miała ona obejmować najpierw wybrane, a w końcu wszystkie sektory gospodarki. Mechanizmem implementacji wspólnej przestrzeni miało być zwłaszcza: stopniowe znoszenie barier w przepływie towarów, usług, kapitału i siły roboczej, stopniowe zbliżanie prawodawstwa, harmonizacja standardów i procedur, rozwój infrastruktury transportowej i współpraca naukowo-techniczna. Szczegóły, których brakowało we wspomnianych dokumentach, miały regulować odrębne Plany Działań i nowe porozumienia sektorowe lub protokoły do PCA.

Kluczowym elementem i jednocześnie warunkiem mającym umożliwić przyszłą stopniową realizację Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej była **akcesja Rosji do WTO**. Podpisany pomiędzy Rosją i UE w maju 2004 roku protokół o dostępie do rynku nie rozwiązał wszystkich spornych kwestii i dopiero po wielu rundach żmudnych negocjacji i kolejnych zwrotach akcji (w tym niemal dwuletnim impasie od jesieni 2009 roku spowodowanym rosyjskim postulatem włączenia do negocjacji powstającej Unii Celnej), w grudniu 2011 roku Rosja i UE porozumiały się ostatecznie, co pozwoliło Rosji stać się członkiem WTO (formalnie w sierpniu 2012). Jednak nadzieje strony unijnej na pogłębienie liberalizacji wzajemnego handlu i harmonizacji prawodawstwa z Rosją po rosyjskiej akcesji (tzw. WTO+) okazały się płonne. Rozmowy na ten temat w ramach negocjacji nowych ram prawnych UE–Rosja znalazły się w impasie w końcu 2010 roku, gdy strona rosyjska domagała się, by partnerem Komisji Europejskiej w rozmowach była Komisja Unii Celnej (przekształcona na początku 2012 roku w Eurazjatycką Komisję Gospodarczą). W ten sposób stało

²² Był to rezultat intensywnego wysiłku intelektualnego, w którym obydwie strony (Rosja i UE) odwoływały się do zamówionych i niezamówionych studiów i opracowań eksperckich. Szerzej o pracach nad koncepcją i jej rezultatach zob. Evgeny Vinokurov, *The Making of the Concept of the EU – Russia Common Economic Space*, Chair Interbrew – Baillet Latoeur Working Papers no.22, Catholic University of Louvain, http://soc.kuleuven.be/iieb/ibl/docs_ibl/WP22-Vinokurov.pdf

²³ Zob. *The Common European Economic Space (CEES) Concept Paper*, Rzym 6.11.2003, <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/11/55356.shtml>; *Road Map for the Common Economic Space – Building Blocks for Sustained Economic Growth*, Moskwa 10.05.2005, http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf

się jasne, że Moskwa usiłuje wymusić na UE uznanie Unii Celnej, a w dalszej kolejności Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej i Unii Eurazjatyckiej za partnera dialogu i zawarcie z tym blokiem formalnych porozumień²⁴. Dla strony unijnej był to nie tylko problem polityczny, ale i prawny, gdyż pozostałe państwa członkowskie Unii Celnej (Kazachstan i Białoruś) nie były członkami WTO, a Eurazjatycka Komisja Gospodarcza nie miała możliwości podejmowania prawnie wiążących zobowiązań.

Istotą procesu powstawania Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej miał być stopniowy proces **harmonizacji norm prawnych i standardów UE i Rosji**. Przez stronę unijną był on rozumiany jako przyjmowanie przez Rosję części unijnego *acquis*, a przynajmniej regulacji na nim wzorowanych²⁵. Stanowisko rosyjskie było w tej kwestii niejasne. Deklaratywnie popierając zbliżanie prawodawstwa, strona rosyjska wydawała się rozumieć to raczej jako wspólne wypracowywanie nowych rozwiązań prawnych i/lub przyjmowanie przez Rosję bardziej uniwersalnych regulacji (zwłaszcza WTO i OECD). W Rosji nigdy nie powstał także żaden mechanizm prawny czy instytucjonalny zajmujący się oceną zbieżności prawodawstwa rosyjskiego z unijnym. Strony wymieniały się wybranymi informacjami o przyjętych regulacjach podczas spotkań grup i podgrup roboczych, które były nieregularne²⁶. Część spotkań dotyczyła harmonizacji standardów technicznych i odbywała się w ramach projektu realizowanego w ramach programu TACIS, a od roku 2010 – w ramach projektów realizowanych pod auspicjami Partnerstwa dla Modernizacji (zob. dalej)²⁷. Mimo pojawiających się niekiedy ze strony Rosji pozytywnych

²⁴ Zasugerował to publicznie sam prezydent Władimir Putin podczas szczytu UE-Rosja w Jekaterynburgu 4-5 czerwca 2013 roku.

²⁵ Sugerowały to już zapisy Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy UE-Rosja (PCA) z 1994 roku (zwłaszcza art. 55). Samo PCA zawierało zapisy o możliwym przyszłym ustanowieniu strefy wolnego handlu pomiędzy UE i Rosją (art.1, art. 3). Zob. 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://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:HTML)

²⁶ Spotkania takie powinny były się odbywać nie rzadziej niż dwa razy w roku, jednak w praktyce niektóre grupy i podgrupy nie spotykały się przez ponad dwa lata, a niektóre nie zdołały się zebrać nigdy. Zob. EU-Russia Common Spaces Progress Report 2012, Bruksela, marzec 2013, http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonspace_prog_report_2012_en.pdf

²⁷ Projekt "Approximation of EU and Russian Federation technical regulation, standardisation and certification systems" o wartości 2,5 mln euro, realizowany od sierpnia 2009 do grudnia 2011. Zob. <http://eu-rf.org/> W maju 2013 roku zainaugurowane zostały dwa nowe projekty dotyczące standaryzacji technicznej w ramach Partnerstwa dla Modernizacji. Zob. http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2013/20130523_en.htm

deklaracji w kwestii woli harmonizacji realne efekty dialogu na ten temat były ciągle bardzo ograniczone²⁸.

Rosja w ramach stosunków gospodarczych z UE w sposób priorytetowy traktowała kwestie energetyczne. Wynikało to z obiektywnego faktu, iż w rosyjskim eksporcie do UE dominowały nośniki energii (ropa naftowa i gaz ziemny), stanowiące przy tym główne źródło dochodów rosyjskiego budżetu²⁹. **Dialog energetyczny Rosja-UE** został sformalizowany w październiku 2000 roku. Jego efektem był szereg porozumień i uzgodnień, z których wiele było korzystnych dla Rosji. Dotyczyło to m.in. wspierania rozwoju technologii energooszczędnych, honorowania zawartych długoterminowych kontraktów na dostawę rosyjskiego gazu ziemnego i paliwa nuklearnego do wybranych państw członkowskich UE czy wpisania wybranych, forsowanych przez Rosję projektów infrastrukturalnych na listę unijnych projektów priorytetowych.

Z czasem narastały jednak kwestie sporne w dialogu rosyjsko-unijnym. Rosja nie tylko nie ratyfikowała Traktatu o Karcie Energetycznej (ECT, regulującego zasady europejskiej – a później wręcz globalnej – współpracy energetycznej, który podpisała w 1994 roku), ale w lipcu 2009 roku oficjalnie wycofała swój podpis pod Traktatem. Stronie rosyjskiej nie odpowiadały przede wszystkim zapisy dokumentu dotyczące gwarancji dostępu strony trzeciej do infrastruktury transportowej oraz brak postulowanych przez nią zapisów o większych obowiązkach państw tranzytowych.

Nieco wcześniej, w kwietniu 2009 roku, jako alternatywę wobec obecnego kształtu ECT, Rosja zaproponowała własny projekt założeń nowego porozumienia. Dokument, pod nazwą *Koncepcja nowej bazy prawnej współpracy międzynarodowej w sferze energetyki (cele i zasady)*, powtarzając szereg zapisów ECT, kładł jednak większy nacisk na poszanowanie interesów państw producentów energii i zasadę „bezpieczeństwa popytu”³⁰.

²⁸ Przyznawała to nawet oficjalnie Komisja Europejska w swych sprawozdaniach, w których jako jedyny konkretny sukces w tej dziedzinie przywoływano harmonizację rosyjskich norm fitosanitarnych w zakresie obecności 20 substancji chemicznych w środkach ochrony roślin. Zob. EU-Russia Common Spaces Progress Report 2012, *op.cit.* Por. EU-Russia Common Spaces Progress Report 2010, Bruksela, marzec 2011, http://www.eeas.europa.eu/russia/docs/commonspace_prog_report_2010_en.pdf

²⁹ W 2012 roku 76,5% rosyjskiego eksportu do UE stanowiły nośniki energii. Szerzej o handlu UE- Rosja zob. http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-83_en.htm
W 2012 roku dochody z eksportu nośników energii stanowiły łącznie: 70,4% dochodów z eksportu, 50,5% dochodów budżetowych i około 17% wartości PKB Rosji.

³⁰ Dokument został przekazany 20 kwietnia 2009 roku Komisji Europejskiej, a także pań-

Rosyjskie założenia nowej Karty Energetycznej

Krótki, 5-stronicowy dokument, składa się z części zasadniczej, dotyczącej celów i zasad nowego porozumienia oraz dwóch załączników: pierwszy zawiera projekt nowych zapisów porozumienia o gwarancjach tranzytu, drugi – listę surowców i produktów energetycznych. Głównym deklarowanym celem jest stworzenie nowego uniwersalnego, prawnie wiążącego porozumienia o zasadach współpracy energetycznej, mającego otwarty, kompleksowy, równoprawny i niedyskryminacyjny charakter. Powinien się on opierać m.in. na zasadach: niepodzielności bezpieczeństwa energetycznego, wzajemnej odpowiedzialności dostawców, odbiorców i państw tranzytowych, bezpieczeństwa zarówno podaży, jak i popytu, poszanowania suwerenności zasobów energetycznych i niedyskryminacji w dostępie do rynków energetycznych i do technologii, wspierania wymiany aktywów i współpracy naukowo-technicznej, ochronie inwestycji i infrastruktury, obowiązku konsultowania oraz koordynacji polityk i regulacji energetycznych. Porozumienie miałoby nakładać na państwa tranzytowe rozliczne obowiązki, w tym: zakazu wstrzymywania tranzytu i ingerowania weń, odpowiedzialności za straty wynikłe z nieprzestrzegania porozumień tranzytowych, powołania organów regulujących sytuacje kryzysowe z równoprawnym udziałem wszystkich zainteresowanych stron, priorytetu dyplomatycznej regulacji sporów nad mechanizmami sądowymi, zakazu wprowadzania zastrzeżeń do podpisanego porozumienia.

Treść dokumentu odzwierciedlała specyficzne rosyjskie interesy, odnoszące się zwłaszcza do konfliktów z Ukrainą w sprawie warunków dostaw i tranzytu gazu ziemnego. Jego przyjęcie w postulowanym kształcie wprowadziłoby asymetrię na korzyść Rosji. W praktyce skutkowałoby to znaczącym osłabieniem pozycji państw tranzytowych, a wręcz ich częściowym ubezwłasnowolnieniem. Dawałoby za to Rosji instrument do ingerowania w politykę energetyczną i ustawodawstwo energetyczne zarówno państw tranzytowych, jak i odbiorców energii w UE. Mogłoby to prowadzić do podważenia założeń polityki liberalizacji rynku energetycznego UE, a wręcz do ograniczenia konkurencji na rynku³¹.

stwom członkowskim G8, G20 i WNP. Tekst dokumentu zob. <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/04/215303.shtml>

³¹ Por. Ewa Paszyc, Odpowiedź Moskwy na Kartę Energetyczną, *Tydzień na Wschodzie*, OSW, 29.04.2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-04-29/odpowiedz-moskwy-na-karte-energetyczna>

Rosyjskie propozycje zostały przyjęte do wiadomości przez stronę unijną i były poruszane w ramach dialogu energetycznego, ale ani tu, ani na szerszym forum międzynarodowym (spotkania sygnatariuszy TKE) nie doprowadziły do przewyciężenia różnic stanowisk.

Powyższe rozbieżności pomiędzy UE i Rosją znalazły także swoje odzwierciedlenie w sporze o implementację trzeciego pakietu energetycznego UE dotyczącego rynku gazowego i elektroenergetycznego. Strona rosyjska stała na stanowisku, iż zwłaszcza regulacje dotyczące swobodnego dostępu strony trzeciej do infrastruktury transportowej oraz nakładające wymóg (przynajmniej częściowego) rozdziału właścicielskiego firm zajmujących się transportem i dystrybucją energii stoją w sprzeczności z zasadą ochrony inwestycji, niedyskryminacji w dostępie do rynku i naruszają interesy ekonomiczne rosyjskich podmiotów działających na rynku unijnym³².

Mimo wspomnianych sprzeczności strona rosyjska konsekwentnie naciskała na UE, aby wypracować długofalowe zasady współpracy w dziedzinie energetyki, prowadzące do stworzenia wspólnej przestrzeni energetycznej UE–Rosja (obejmującej *de facto* także tranzytowe państwa obszaru WNP). Rozmowy na ten temat (od lutego 2011) doprowadziły do podpisania w marcu 2013 roku Mapy Drogowej Współpracy Energetycznej UE–Rosja do roku 2050. Ten ogólnikowy dokument kreślił wizję stworzenia do tego czasu Paneuropejskiej Przestrzeni Energetycznej ze zintegrowaną infrastrukturą, regulacjami prawnymi i technicznymi. Jednak nie tworzyła ona żadnych wiążących zobowiązań, a poszczególne cele i zadania były na tyle ogólnikowe, iż ich realizacja była trudna do weryfikacji³³.

Rosja próbowała także realizować elementy koncepcji Wielkiej Europy poprzez wykonanie **wielostronnych projektów współpracy, zwłaszcza energetycznej**. Najbardziej spektakularnymi przykładami było zbudowanie, przez

³² Zob. Agata Łoskot-Strachota, Ewa Paszyc, Rosja-UE: spór o unijny rynek gazu, *Tydzień na Wschodzie*, OSW, 2.03.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-03-02/rosja-ue-spor-o-unijny-rynek-gazu>

³³ Dokument kreślił wizję współpracy w sektorze elektroenergetycznym, gazowym, naftowym, energii odnawialnej i technologii energooszczędnych. W poszczególnych sferach przewidywał z reguły analizę możliwości i przygotowanie projektów współpracy do 2020 roku, realizację projektów współpracy do roku 2030 i stworzenie zintegrowanej przestrzeni energetycznej do roku 2050. Zob. Road Map EU – Russia Energy Cooperation until 2050, Bruksela, marzec 2013, http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf

rosyjsko-niemiecko-francusko-holenderskie konsorcjum z głównym udziałem rosyjskiego Gazpromu, gazociągu Nord Stream z Rosji do Niemiec pod dnem Morza Bałtyckiego, a także stworzenie rosyjsko-włosko-francuskiego konsorcjum z głównym udziałem Gazpromu do budowy gazociągu South Stream pod dnem Morza Czarnego w celu eksportu rosyjskiego gazu głównie do państw bałkańskich i Włoch³⁴.

Jeśli chodzi o **pozaenergetyczne obszary dialogu i współpracy w sferze gospodarczej**, strona rosyjska wykazywała zainteresowanie przemysłem samochodowym, lekkim, a także współpracą kosmiczną i w sferze nawigacji satelitarnej (te dwie ostatnie sfery poza dialogiem z Komisją Europejską). Rozwijał się też dość intensywnie dialog w sferze rybołówstwa i w kwestiach sanitarnych i fitosanitarnych. Pozostałe obszary dialogu cieszyły się natomiast umiarkowanym bądź nikłym zainteresowaniem strony rosyjskiej³⁵.

Dążąc do realizacji konkretnych projektów umożliwiających z jednej strony transfer europejskiego kapitału i technologii do Rosji, a z drugiej, poszerzenie obecności gospodarczej rosyjskich podmiotów na rynku europejskim i tworzenie powiązań infrastrukturalnych i kooperacyjnych, Rosja przychylnie odniosła się do unijnej inicjatywy programu **Partnerstwo dla Modernizacji**. Ten program współpracy, zainicjowany bilateralnie przez Niemcy w 2008 roku, podjęty przez całą UE w listopadzie 2009 roku, a oficjalnie zainaugurowany na szczycie UE-Rosja w Rostowie nad Donem (31 maja – 1 czerwca 2010) przewidywał realizację projektów służących modernizacji rosyjskiej gospodarki i zacieśnieniu współpracy gospodarczej pomiędzy UE i Rosją. Odtąd stanowił on główne ramy dla dialogu rosyjsko-unijnego w kwestii realizacji wspólnych przestrzeni (poza przestrzenią bezpieczeństwa zewnętrznego), a także bilateralnych projektów z państwami członkowskimi UE (z których 23 podpisały z Rosją własne dokumenty na temat partnerstwa dla modernizacji). Praktyczne efekty tej współpracy pozostawały jednak bardzo ograniczone³⁶.

³⁴ Na ten temat szerzej zob.: Ewa Paszyc, Nord Stream i South Stream nie rozwiążą problemów Gazpromu, Komentarze OSW, 28.01.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2010-01-28/nord-stream-i-south-stream-nie-rozwiaza-problemow-gazpromu>; Ewa Paszyc, Rosja: Gazprom uruchomił drugą nitkę Nord Streamu, *Tydzień na Wschodzie*, OSW, 10.10.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-10-10/rosja-gazprom-uruchomil-druga-nitke-nord-streamu>; Szymon Kardaś, Ewa Paszyc, Za wszelką cenę. Rosja rozpoczyna budowę South Streamu, Komentarze OSW, 7.12.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-12-07/za-wszelka-cene-rosja-rozpoczyna-budowe-south-streamu>

³⁵ Zob. EU-Russia Common Spaces Progress Report 2012, *op.cit.*

³⁶ Zob. <http://formodernisation.com/en/info/>

W koncepcję Wielkiej Europy w jej wersji przywołanej przez Władimira Putina w artykule w *Süddeutsche Zeitung* wpisywało się także wiele (realizowanych i zamierzonych) **działań podmiotów rosyjskich na rynku europejskim, obejmujących akwizycję aktywów lub ich wymianę**³⁷.

2.3. Obszar humanitarny

W szeroko rozumianej sferze humanitarnej Rosja koncentrowała się w swej polityce na dwóch kierunkach: zacieśnianiu współpracy w dziedzinie nauki i edukacji oraz dążeniu do wprowadzenia reżimu bezwizowego w przepływie osób pomiędzy Rosją i UE.

W **kwestiach naukowo-edukacyjnych**, których dotyczyła zasadnicza część odnośnej mapy drogowej³⁸, z uwagi na brak istotnych różnic interesów i apolityczny charakter, osiągnięte zostały wyraźne postępy. Rosja w szczególności aktywnie włączyła się w realizację procesu bolońskiego (tworzenia systemu europejskich standardów edukacyjnych, współpracy wyższych uczelni, wymiany studentów i wykładowców itp.) i kolejnych programów ramowych UE (wspierania projektów badań naukowych). W tej ostatniej kwestii stała się najaktywniejszym partnerem spoza UE i jednym z największych beneficjentów unijnych funduszy. Największym zainteresowaniem strony rosyjskiej cieszyły się projekty badawcze dotyczące: lotnictwa, badań kosmicznych, medycyny, ochrony środowiska, nowych materiałów oraz technologii komunikacyjnych i informatycznych³⁹.

³⁷ Ten obszerny temat wykracza poza ramy obecnego opracowania. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w tekstach składających się na Raport Projektu OSW „Aktywność gospodarcza Rosji za granicą w latach 2004–2010”, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2011-08-17/aktywnosc-gospodarcza-rosji-za-granica-w-latach-20042010>

³⁸ Road Map for the Common Space of Research and Education, Including Cultural Aspects, Moskwa, 10.05.2005, http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf

³⁹ W ramach 6. Programu Ramowego UE (2002–2006) badacze z Rosji byli zaangażowani w prace 310 międzynarodowych konsorcjów, uczestnicząc w projektach o łącznej wartości 2 mld euro. Zob. Compendium of Science and Technology Cooperation between the European Union, the EU Member States and the Russian Federation, Moskwa, sierpień 2011, http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/more_info/compendium_of_science_technology_cooperation_between_eu_and_russia_2011_en.pdf

W 7. Programie Ramowym UE (2007–2013) w prace badawcze zaangażowane było 440 zespołów z Rosji. Zob. http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20120711_en.htm Według innych źródeł, w obydwu programach łącznie 463 rosyjskie instytucje badawcze uczestniczyły w 291 projektach, które otrzymały 63 mln euro dofinansowania z UE. Zob. EU-Russia Common Spaces Progress Report 2012, *op.cit.*

Inaczej wyglądała jednak kwestia **swobody przepływu osób (ruchu bezwizowego)** pomiędzy Rosją i UE. Dialog na ten temat zintensyfikował się dopiero w 2002 roku, w związku z rosyjsko-unijnym kryzysem wokół obwodu kaliningradzkiego. W związku z planowanym w 2003 roku wprowadzeniem wiz dla obywateli rosyjskich przez Litwę i Polskę, a następnie ich akcesją do UE (1 maja 2004) strona rosyjska zażądała na początku 2002 roku zachowania bezwizowego ruchu tranzytowego do i z eksklawy kaliningradzkiej, co jednak stałoby w sprzeczności z prawodawstwem UE. Wraz z eskalacją sporu Rosja-UE w tej kwestii Moskwa zaproponowała nieoczekiwane „ucieczkę do przodu”: prezydent Rosji Władimir Putin przekazał w sierpniu 2002 roku pismo do szefa Komisji Europejskiej i szefów państw członkowskich UE, w którym zaproponował podjęcie rozmów w celu zawarcia porozumienia o całkowitym zniesieniu wiz w ruchu osobowym pomiędzy Rosją i (rozszerzającą się) UE. Mimo iż w listopadzie 2002 roku zawarto kompromis w kwestii tranzytu kaliningradzkiego (w postaci systemu specjalnych dokumentów podróży, formalnie niebędących wizami), strona rosyjska kontynuowała ofensywę dyplomatyczną w kwestii ruchu bezwizowego, licząc, iż porozumienie uda się osiągnąć przed rozszerzeniem UE (głównie o państwa Europy Środkowej) w maju 2004 roku. Strona unijna co prawda zgodziła się, na szczycie UE-Rosja w maju 2003 roku, uznać ruch bezwizowy za cel długoterminowy, ale rosyjska presja na szybką polityczną decyzję okazała się nieskuteczna. W maju 2006 roku udało się natomiast podpisać porozumienie o liberalizacji ruchu wizowego pomiędzy stronami (dające szereg ulg wybranym kategoriom osób⁴⁰), które weszło w życie w 2007 roku.

W kolejnych latach pojawił się po stronie rosyjskiej kolejny nieoficjalny *deadline* na wprowadzenie ruchu bezwizowego – zimowe igrzyska olimpijskie w Soczi w lutym 2014 roku. Wraz ze zbliżaniem się tej daty narastała rosyjska ofensywa dyplomatyczna. W jej ramach, m.in. 1 czerwca 2010 roku strona rosyjska przekazała, na szczycie UE-Rosja w Rostowie nad Donem, projekt porozumienia o zniesieniu wiz w ruchu osobowym (pobyty krótkoterminowe). Jednak i tym razem w ramach rozmów zdołano uzgodnić jedynie dalszą liberalizację ruchu wizowego oraz listę „wspólnych kroków” (*de facto* warunków unijnych) dochodzenia do reżimu bezwizowego (grudzień 2011)⁴¹. Podpisanie

⁴⁰ Zob. 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, Soczi 25.06.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:EN:PDF>

⁴¹ Zob. Common steps towards visa free short- term travel of Russian and EU citizens, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/russia/docs/common_steps_towards_visa_free_short_term_travel_en.pdf

porozumienia o dalszej liberalizacji ruchu wizowego przeciągało się jednak z powodu kontrowersji wokół rosyjskiego postulatu zniesienia wiz wobec posiadaczy paszportów służbowych⁴². Moskwa powitała natomiast z zadowoleniem podpisanie (w grudniu 2011) i wejście w życie (w lipcu 2012) porozumienia o małym ruchu granicznym pomiędzy obwodem kaliningradzkim i wybranymi powiatami północno-wschodniej Polski⁴³.

Rozmowy o ruchu bezwizowym unaoczniały szereg problemów nie tylko w relacjach UE-Rosja, ale w samej Unii i w Rosji. O ile Moskwa traktowała tę kwestię jako czysto polityczną i zarzucała UE brak dobrej woli i podwójne standardy, w Unii patrzono na to przez pryzmat problemów prawnych, bezpieczeństwa i technicznych. W UE brakowało konsensu w podejściu do tej kwestii, a problem pogarszały nastroje społeczne w części państw członkowskich, przeciwne dalszemu otwieraniu granic UE w obawie przed nadmierną, w tym nielegalną, migracją i zagrożeniami w sferze miękkiego bezpieczeństwa (przestępczość, handel narkotykami i ludźmi itp.). Problemem była także m.in. odmienność prawodawstwa i praktyki rosyjskiej od unijnych w kwestii migracji czy przepisów meldunkowych, jak też – w rosnącym stopniu – negatywne oceny europejskie odnośnie standardów w dziedzinie praw człowieka i praworządności w Rosji.

3. Integracja europejska i eurazjatycka: konwergencja

Wkrótce po publicznym sformułowaniu przez prezydenta Władimira Putina nowej wersji idei Wielkiej Europy (2001) jako wspólnej przestrzeni rosyjsko-unijnej pojawiły się po stronie rosyjskiej wyraźne sygnały, iż nie traktuje ona tego jako alternatywy dla podejmowanych przez nią wysiłków na rzecz integracji gospodarczej, politycznej i obronnej na obszarze postradzieckim. Co więcej, wysocy przedstawiciele władz Federacji Rosyjskiej starali się

⁴² Strona rosyjska uzależniała podpisanie porozumienia o dalszej liberalizacji ruchu wizowego od zniesienia wiz dla posiadaczy paszportów służbowych (po stronie rosyjskiej było ich około ponad 150 tys., głównie urzędników, wojskowych i funkcjonariuszy struktur siłowych). W trakcie rozmów wypracowano wstępny kompromis polegający na zniesieniu wymogu wizowego wyłącznie dla posiadaczy służbowych paszportów biometrycznych (co znacząco ograniczyłyby ich liczbę). Kwestia ta nadal jednak pozostawała kontrowersyjna w łonie samej UE z powodu potencjalnie negatywnego wydźwięku, jaki miałyby podjęcie takiej decyzji w obliczu narastających naruszeń praw człowieka i obywatela w Rosji.

⁴³ Zob. Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, Moskwa, 14.12.2011, <http://www.ms.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>

argumentować, iż mamy tu do czynienia z konwergencją dwóch procesów integracyjnych.

I tak już w maju 2002 roku prezydent Putin opowiedział się za współpracą pomiędzy UE i Euroazjatycką Wspólnotą Gospodarczą⁴⁴ (stworzoną w 2000 roku przez Rosję, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan; Uzbekistan dołączył do niej formalnie na początku 2006 roku). Jednak z czasem inny projekt stał się ważniejszy dla Moskwy: chodzi o Wspólną Przestrzeń Gospodarczą (WPG) Rosji, Białorusi, Ukrainy i Kazachstanu. Państwa te podjęły inicjatywę w tej kwestii w lutym 2003 roku i poczyniły formalne uzgodnienia we wrześniu 2003 roku. Już w czerwcu 2003 roku, w liście przesłanym do Brukseli, ówczesny rosyjski wicepremier Wiktor Christienko zaproponował przeanalizowanie kompatybilności procesów integracyjnych w Europie Zachodniej (UE) i w Europie Wschodniej (WPG)⁴⁵. Równolegle Christienko opublikował, poświęcony głównie tej kwestii, artykuł w dzienniku *Rossijskaja Gazieta*. Pisał w nim m.in.:

*„Rosja jest zainteresowana integracją z sąsiadami z WNP i rozwojem stosunków z Unią Europejską. Te dwa kierunki nie są alternatywne, ale wzajemnie uzupełniające się: sojusz republik postradzieckich będzie mieć lepszą pozycję dla rozwoju stosunków z Europą. (...) Jest oczywiste, że stworzenie przestrzeni gospodarczej jest korzystne dla Rosji tak na kierunku wschodnim (WNP), jak i na zachodnim (UE). **Te dwa procesy mogą odbywać się w izolacji albo przeciwnie, w łączności ze sobą, wzbogacając się wzajemnie i stopniowo konsolidując strefę integracji gospodarczej, pod względem liczby ludności trzykrotnie przewyższającą ludność samej Rosji. Uważamy, że dla nas [Rosji] i bardziej preferowany, i bardziej realny jest właśnie drugi wariant.** Do tego wniosku prowadzi zgromadzone w ostatnim czasie doświadczenie konsultacji z naszymi partnerami w dwóch formatach – o Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej z Białorusią, Ukrainą i Kazachstanem, i o Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (CEES). (...) **Procesy integracyjne państw WNP mogą iść szybciej niż tworzenie CEES** – nasze kraje są sobie bliższe pod względem poziomu gospodarki i konkurencyjności, wiele już uczyniono dla wzajemnego otwarcia rynków, a ustawodawstwo gospodarcze się tworzy i łatwiej je harmonizować. I tym ważniejsze jest, aby uważnie przemyśleć niektóre z koniecznych środków, tak aby w perspektywie były one możliwe do zastosowania w dialogu z Unią Europejską.*

⁴⁴ RIA-Novosti, 13.05.2002.

⁴⁵ Informacje uzyskane przez autora w 2003 roku ze źródeł w instytucjach europejskich.

(...) Stworzenie jednorodnej przestrzeni gospodarczej z udziałem Rosji i naszych sąsiadów na Wschodzie i Zachodzie to cel długoterminowy. Po szczególne jego międzypaństwowe segmenty będą tworzyć się szybciej niż inne, zależnie od realnej gotowości każdego państwa do pogłębienia integracji. Tutaj całkiem sensowna jest analogia z „Europą wielu prędkości”. (...) Wraz z tworzeniem takiej „przestrzeni transeuropejskiej” będzie rosnąć jej siła dośrodkowa, przyciągająca do niej coraz to kolejne państwa, tak WNP, jak i innych naszych sąsiadów. **Rezultatem stanie się nowa jakość współdziałania gospodarczego na ogromnej przestrzeni Eurazji, zdolna stać się kluczowym źródłem wzrostu”⁴⁶.**

Warto zwrócić uwagę na okoliczności wystąpienia Christienki. Opublikowano je dwa miesiące po przyjęciu przez Komisję Europejską komunikatu dotyczącego polityki sąsiedztwa UE (pierwszego publicznego koncepcyjnego dokumentu UE na ten temat) i następnego dnia po przyjęciu konkluzji Rady UE w tej sprawie (co oznaczało polityczną decyzję o uruchomieniu nowej inicjatywy politycznej UE, adresowanej m.in. do wschodnich sąsiadów Unii)⁴⁷. Nie ma zatem wątpliwości, iż Christienko został upoważniony do wysłania politycznego sygnału wobec UE. Miał on brzmieć: Rosja nie jest przeciwna kontaktom UE i państw WNP, ale powinny się one odbywać za pośrednictwem Rosji i pod jej kontrolą; partnerem do dialogu, współpracy, a następnie częściowej integracji z UE powinna być Wspólna Przestrzeń Gospodarcza Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu (a w dalszej kolejności jej ewentualni nowi członkowie spośród państw WNP). Treść tekstu sugerowała także, iż w ocenie Moskwy integracja eurazjatycka ma pierwszeństwo przed integracją Rosji z obszarem europejskim.

Deklaracje takie pokazywały, iż ze strony rosyjskiej faktycznym warunkiem tworzenia Wielkiej Europy jest akceptacja przez stronę unijną Rosji jako centrum jej własnej regionalnej integracji na obszarze WNP. Można iść jeszcze dalej i postawić tezę, iż sama inicjatywa Wielkiej Europy rozwijała się po części

⁴⁶ Единое экономическое пространство: политические амбиции или экономическая целесообразность? Статья заместителя Председателя Правительства России В.Б. Христенко, опубликованная в «Российской газете» 17 июня 2003 года под заголовком «Станет ли «четвёрка» единицей?», 17.06.2003, <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rsng.nsf/oe82a568fbb5b2c043256a65002f56c2/c325749c004f293343256d48002acc15!OpenDocument>

⁴⁷ Zob. Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Bruksela, 11.03.2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf; Council Conclusions on Wider Europe-New Neighbourhood, Bruksela 16.06.2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/cc06_03.pdf

jako odpowiedź na rosnącą unijną aktywność we wschodnim sąsiedztwie, postrzeżoną przez Rosję jako wyzwanie.

Było to widoczne zwłaszcza w 2004 roku w kolejnych wystąpieniach ówczesnego wiceministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Władimira Cziżowa. Poddawał on, niekiedy ostrej, krytyce rozwijającą się Europejską Politykę Sąsiedztwa, zarzucając UE wręcz, iż dąży do budowy „kordonu sanitarnego” z podporządkowanych sobie państw (marzec 2004, Bratysława). Z drugiej strony postulował synchronizację i koordynację procesów integracyjnych w UE i na obszarze WNP i proponował nawiązanie ścisłych kontaktów pomiędzy UE i Wspólnotą Niepodległych Państw. Cziżow twierdził przy tym, podobnie jak Christienko, że obydwie procesy integracyjne są komplementarne i że proces tworzenia jednolitej przestrzeni WNP uwzględnia normy i standardy UE (listopad 2004, Berlin)⁴⁸.

⁴⁸ Выступление заместителя министра иностранных дел России В. А. Чижова на конференции “Расширяющаяся Европа: новая повестка дня” по теме “Черноморское и кавказское соседство Европы” Братислава, 19 марта, 19.03.2004, http://www.mid.ru/bdomp/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/5cab9ebee9ab1fb1c3256e9b-0033c3ae!OpenDocument; „Jewropiejskij Sojuz i SNG: nowyje kontury sotrudnicestwa”. Wystąpienie wiceministra W. Cziżowa na konferencji „Wizja Europy”, Berlin 19.11.2004, <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2be9880432569e70041fd1e/432569d8002-23f34c3256f520055371a!OpenDocument>

III. PODSUMOWANIE:

WIELKA EUROPA – JAK, DLACZEGO I CO DALEJ ?

1. Treść koncepcji i okoliczności jej promowania

Analizując zarówno deklaracje, jak i działania Rosji możemy w przybliżeniu zrekonstruować **rosyjską ideę Wielkiej Europy**. Zatem miałyby ona być wspólną przestrzenią opartą na dwóch filarach: obszarze UE z dominującą rolą Niemiec (filar zachodni) oraz obszarze Unii Eurazjatyckiej kontrolowanym przez Rosję (filar wschodni). Obydwie przestrzenie miałyby być powiązane siecią instytucji politycznych, gospodarczych i w sferze bezpieczeństwa. Częściowo zintegrowana wspólna przestrzeń, oparta na uzgodnionych normach i regulacjach, powinna zapewnić swobodę przepływu osób, towarów i – być może z pewnymi ograniczeniami – kapitału oraz siły roboczej. Ważniejsze decyzje dotyczące rozwoju tej przestrzeni powinny być podejmowane na zasadach konsensu (co dawałoby Rosji możliwość faktycznego wpływania na politykę państw „strefy zachodniej”), ale równocześnie strony (zwłaszcza Rosja) powinny zachować swobodę działania w sprawach wewnętrznych, a także w stosunkach zewnętrznych z innymi państwami i regionami.

Warto zwrócić uwagę na okoliczności, w jakich pojawiały się rosyjskie deklaracje na temat Wielkiej Europy. Były to momenty, z rosyjskiego punktu widzenia istotne, a niekiedy wręcz przełomowe dla polityki europejskiej. Czy to (częściej) w sensie pozytywnym (szanse dla Rosji), czy negatywnym (nowe wyzwania dla Moskwy): normalizacja i instytucjonalizacja relacji rosyjsko-zachodnich (1996–1997) po przejściowym kryzysie w stosunkach na tle wojny w Czeczenii i w Bośni i Hercegowinie (1994–1996); zamachy 11 września 2001 i przejściowy „prozachodni zwrot” w polityce rosyjskiej, skutkujący zacieśnieniem współpracy z Zachodem (2001); rosyjsko-zachodni konflikt interesów na obszarze WNP na tle europejskiej polityki sąsiedztwa i „kolorowych rewolucji” (2003–2005), a z drugiej strony – reaktywacja trójkąta rosyjsko-niemiecko-francuskiego na tle wojny w Iraku (2003–2005); kolejna normalizacja stosunków rosyjsko-zachodnich (2009–2011) po przejściowym kryzysie na tle wojny rosyjsko-gruzyńskiej (2008–2009) i przewyciężenie kryzysu finansowo-gospodarczego (z lat 2008–2009). Deklaracje te wpisywały się w toczone wówczas na Zachodzie debaty, m.in. o stosunkach z Rosją.

2. Uwarunkowania i cele koncepcji

Koncepcji Wielkiej Europy nie można rozpatrywać w oderwaniu od percepcji rzeczywistości i diagnozy sytuacji międzynarodowej w kręgu rosyjskiej elity rządzącej oraz budowanych na nich strategii polityki zagranicznej. W tym kontekście warto podkreślić następujące elementy:

Stany Zjednoczone pozostają dla Rosji głównym punktem odniesienia. USA są postrzegane na Kremlu jako mocarstwo słabnące, ale ciągle stanowiące główne wyzwanie dla interesów Federacji Rosyjskiej. Przeciwwstawienie się, jak uważa Moskwa, próbom USA ustanowienia globalnej hegemonii było i pozostaje głównym imperatywem polityki zagranicznej Rosji.

Z tego punktu widzenia koncepcja Wielkiej Europy ma wyraźnie antyamerykański wydźwięk. Jej głównym celem jest stworzenie konkurencyjnego dla USA – w wymiarze polityczno-gospodarczym – sojuszu rosyjsko-europejskiego. Ma ona służyć przy tym budowaniu „niezależności” Europy od USA, co w praktyce ma oznaczać osłabienie więzi i struktur transatlantyckich (zwłaszcza NATO) i wypieranie obecności amerykańskiej z Europy. Nie przypadkiem głównym adresatem rosyjskich deklaracji były te państwa europejskie (zwłaszcza Niemcy, a także Francja), które w różnych sytuacjach dystansowały się od polityki amerykańskiej, starając się przy tym umocnić własną pozycję na arenie międzynarodowej.

Unia Europejska jest dla Rosji głównym partnerem gospodarczym, a zwłaszcza dominującym rynkiem zbytu nośników energii, będących podstawą rosyjskiej gospodarki. Jednak UE nigdy nie była postrzegana i traktowana przez Rosję jako rzeczywista wspólnota – raczej jako koncert mocarstw europejskich, z dominującą pozycją Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Moskwa rozwija z nimi (do niedawna poza Wielką Brytanią) szczególnie bliską współpracę, stymulując jednocześnie ich nieformalną konkurencję o uprzywilejowane stosunki z Rosją. Zwłaszcza Niemcy i Francja, traktowane przez Rosję jako polityczny motor UE, były wyróżniane, także jako adresat koncepcji Wielkiej Europy, której jednym z głównych narzędzi realizacji był trójkąt Moskwa–Berlin–Paryż. Kryzys finansowo-gospodarczy 2008–2009 roku umocnił dominującą pozycję Niemiec w Europie i tym samym w oczach Moskwy zwiększył rolę Niemiec jako kluczowego partnera w budowaniu Wielkiej Europy.

Z jednej strony to właśnie mocarstwa europejskie, na czele z Niemcami, z uwagi na swoje wpływy w strukturach europejskich, miały być promo-

torem porozumień w sferze gospodarczej, energetycznej, politycznej i bezpieczeństwa pomiędzy UE, szerzej państwami europejskimi a Rosją. Z drugiej strony to bilateralne porozumienia z Niemcami, Francją czy Włochami dotyczące współpracy energetycznej, przemysłowej czy w sferze obronnej miały tworzyć sieć powiązań stanowiących tkankę powstającej Wielkiej Europy. Jedno i drugie miało służyć zwiększaniu wpływu (najpierw nieformalnego, a wraz z budową odpowiednich instytucji także formalnego) Rosji na procesy i decyzje w europejskiej polityce, gospodarce i bezpieczeństwie. Dzięki temu Rosja chciała także zwiększać swoją obecność gospodarczą w Europie, uzyskiwać szerszy dostęp do rynków państw UE, tworzyć – poprzez wymianę aktywów – kontrolowane przez siebie transnarodowe holdingi, zapewniać transfer kapitału i zaawansowanych technologii z czołowych państw europejskich. Co ciekawe, Moskwa zdawała się wierzyć, iż pogłębiająca się w ten sposób rosyjsko-europejska współzależność może mieć w istocie charakter asymetryczny na korzyść Rosji, że pozwoli zachować jej nie tylko pełną swobodę polityki wewnętrznej, ale także swobodę manewru w polityce zagranicznej. Wielka Europa nie miała na celu jakiegos „roztopienia się” Rosji w nowej strukturze polityczno-gospodarczej i bezpieczeństwa. Wprost przeciwnie – miała ona umocnić potencjał i samodzielną rolę Rosji jako globalnego wielkiego mocarstwa. Zbudowana sieć powiązań miała dać Rosji dźwignię wpływu na politykę europejską, kierując ją na tory zgodne z rosyjskimi interesami, ale jednocześnie powstrzymać aktorów europejskich od prób wpływania na politykę wewnętrzną i zagraniczną Rosji.

Chiny są z jednej strony kluczowym partnerem, a z drugiej jednym z głównych wyzwań dla Rosji. Moskwa z pewnym niepokojem patrząc na dynamiczny wzrost potęgi i wpływów międzynarodowych Chin, wybrała zacieśnianie współpracy z Pekinem jako główny element swej taktyki politycznej. Rosja obsesyjnie obawia się przy tym prób USA wygrywania napięć i sprzeczności w interesach Rosji i Chin. Mimo to Moskwa szuka sposobów, by umocnić swoją pozycję wobec Chin i równoważyć ich rosnącą potęgę. Elementem tego jest współpraca Rosji z kluczowymi państwami europejskimi. Niewątpliwie takim ważnym elementem miała być także budowa Wielkiej Europy. I choć Chiny nie są w rosyjskich deklaracjach wprost wymieniane jako jedna z przyczyn tworzenia Wielkiej Europy, to niewątpliwie konkurencja z nimi jest silnie obecna w podtekście tej inicjatywy. Paradoksalnie, nie zmieniło tego nawet hasło rosyjskiego „zwrotu ku Azji” (częściowo w reakcji na analogiczną politykę USA), lansowane przez Moskwę zwłaszcza od 2012 roku. Rosja, dążąc do odgrywania większej roli

w regionie Azji i Pacyfiku, jest bowiem zainteresowana wzmocnieniem swojej pozycji m.in. poprzez współpracę z Europą. Z drugiej strony można wyraźnie zauważyć, zwłaszcza w sferze energetycznej, próbę rozgrywania przez Moskwę „karty chińskiej” i perspektyw rynków azjatyckich dla mobilizowania partnerów europejskich do większych starań o dobre relacje z Rosją.

Obszar WNP traktowany jest przez Rosję jako naturalna strefa wpływów, jedna z podstaw i wyznaczników rosyjskiej mocarstwowości. Rosja od dawna dąży do stworzenia na tym obszarze zarządzanego przez siebie ośrodka integracji polityczno-gospodarczej i w sferze bezpieczeństwa. Przede wszystkim jednak Moskwa nie chce, by jakkolwiek inny aktor (państwo czy struktura integracyjna, jak USA, UE czy Chiny) podważył jej strategiczną kontrolę nad tym obszarem. Rosja zaktywizowała wysiłki integracyjne w 2009 roku, forsując budowę Unii Celnej, a następnie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej i docelowo Unii Eurazjatyckiej.

Mogłoby się wydawać, iż koncepcja Wielkiej Europy stanowi alternatywę dla powyższej polityki rosyjskiej. Tak jednak, przynajmniej w założeniu, nie było. Wraz z rozwojem koncepcji stawało się jasne, że nie chodzi wyłącznie o budowę powiązań pomiędzy Rosją i UE, ale w istocie o stworzenie struktury dwublokowej: dwóch powiązanych ze sobą bloków integracyjnych – Unii Europejskiej na zachodzie i Unii Eurazjatyckiej na wschodzie. Tym samym realizacja koncepcji Wielkiej Europy miałyby *de facto* dokonać trwałego podziału Europy, w dużej mierze (z wyjątkiem państw bałtyckich) wzdłuż granic b. ZSRR. Miałyby ona ten podział legitymizować i zinstytucjonalizować. Tym samym państwa zachodnie (zwłaszcza UE) miałyby w istocie wyrzec się prób integrowania państw tzw. wspólnego sąsiedztwa (zwłaszcza Ukrainy) do przestrzeni europejskiej w oparciu o prawodawstwo i standardy UE i uznać rosyjską hegemonię na tym obszarze. To Rosja, poprzez organy Unii Eurazjatyckiej, miałyby regulować relacje polityczno-gospodarcze państw Europy Wschodniej, a także Kaukazu Południowego i Azji Centralnej z UE. To Moskwa wyznaczałaby w praktyce, czy i w jakim stopniu jakieś standardy europejskie mogłyby być implementowane na tym obszarze.

Jednak w sytuacji, gdy realizacja koncepcji Wielkiej Europy okazałaby się niemożliwa, Unia Eurazjatycka stałaby się dla niej rzeczywistą alternatywą. Z kolei problemy w tworzeniu Unii Eurazjatyckiej mobilizowałyby Rosję do prób torpedowania polityki europejskiej we „wspólnym sąsiedztwie”.

3. Wielka Europa: realny program czy polityczna utopia?

Wielka Europa pojawiała się w deklaracjach rosyjskich przywódców, zwłaszcza Władimira Putina jako hasło. Nigdy jednak nie doczekała się uszczegółowienia w postaci chociażby mniej lub bardziej oficjalnego dokumentu. Jej najbardziej konkretnym publicznym przedstawieniem pozostaje artykuł Władimira Putina w *Süddeutsche Zeitung* z listopada 2010 roku, ale i on oferuje jedynie ogólne wskazówki co do celów i sposobów jej realizacji.

Z drugiej strony jednak nie sposób nie zauważyć, że wiele inicjatyw podejmowanych przez Rosję w jej polityce wobec UE i państw europejskich wpisuje się w deklarowane założenia koncepcji Wielkiej Europy. Nie jest ona zatem jedynie pustym sloganem, ale raczej pewnym programem politycznym, choć dość ogólnikowym. Idea ta powracała z wyraźną regularnością wówczas, gdy w obliczu przesilen w międzynarodowej polityce i gospodarce rosła dynamika interakcji pomiędzy Rosją i kluczowymi państwami europejskimi.

Przyglądając się efektom rosyjskich inicjatyw zmierzających do realizacji elementów koncepcji Wielkiej Europy nie można się oprzeć wrażeniu ich znikomości. W **sferze bezpieczeństwa**, mimo wielu lat systematycznych starań Rosji nie udało się doprowadzić do budowy nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, który podważyłby dominację NATO w tej sferze i zapewnił Rosji możliwość współdecydowania. Idea zawarcia traktatu o bezpieczeństwie europejskim poniosła fiasko.

W **sferze gospodarczej** Rosja w końcu wstąpiła w 2012 roku do WTO. Jednak po akcesji skoncentrowała się na maksymalnym wykorzystaniu luk i odrębnych interpretacji szczegółowych jej warunków do hamowania procesu znoszenia barier w handlu, w tym z UE. Perspektywa zawarcia pogłębionego porozumienia o wolnym handlu Rosja-UE, miast przybliżyć, oddaliła się. Rosyjskie i europejskie firmy podpisywały co prawda kolejne porozumienia o współpracy, dochodziło też do akwizycji pojedynczych firm europejskich przez podmioty rosyjskie, a niekiedy do transakcji wymiany aktywów pomiędzy firmami. Nie prowadziło to jednak do przełomu w kooperacji przemysłowej czy technologicznej.

W **sferze energetycznej** narastało wrażenie, że nie tylko nie jest realne stworzenie postulowanej przez Rosję jednolitej europejskiej przestrzeni energetycznej, opartej na zasadach odmiennych od Traktatu Karty Energetycznej, ale że narasta konflikt interesów Rosji i UE w tej sferze. Spór o implementację trzeciego pakietu energetycznego UE i śledztwo Komisji Europejskiej

w sprawie podejrzenia o stosowanie niedozwolonych praktyk monopolistycznych ze strony Gazpromu były tylko ważniejszymi tego przykładami.

W **sferze humanitarnej** dokonywano kolejnych drobnych kroków w liberalizacji reżimu wizowego pomiędzy Rosją a UE, jednak mimo ogromnej presji politycznej ze strony Rosji ciągle niepewna była perspektywa całkowitego zniesienia wiz w ruchu osobowym.

W **sferze politycznej** nie doszło do powstania, lobbowanego przez Moskwę, nowego stałego organu Rosji i UE, mającego odbywać konsultacje i podejmować decyzje w kwestiach politycznych i bezpieczeństwa. Trójkąt Moskwa-Berlin-Paryż spotykał się nieregularnie i odgrywał rolę wizerunkową, nie stając się rzeczywistym ośrodkiem decyzyjnym. Moskwie nie udało się także nadal doprowadzić do formalnego uznania przez UE i jej państwa członkowskie Unii Celnej czy Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej łączącej ją z Białorusią i Kazachstanem za partnera politycznego i gospodarczego, z którym zawiera się porozumienia. Rosja i UE mimo wieloletnich negocjacji, nie były nawet w stanie uzgodnić treści nowego podstawowego porozumienia tworzącego ramy prawne wzajemnych stosunków (tzw. PCA 2).

Największym bodaj rozczarowaniem ze strony władz Rosji była jednak postawa rządu **Niemiec**, które wszak miały stać się głównym partnerem Moskwy w realizacji koncepcji Wielkiej Europy. Co prawda Berlin ciągle był w awangardzie europejskiej współpracy gospodarczo-energetycznej z Rosją, ale – zwłaszcza od 2012 roku – coraz bardziej widoczne były różnice i napięcia pomiędzy stronami w niektórych istotnych kwestiach. Niemcy wprawdzie wspólnie z Rosją postulowały powołanie nowego organu konsultacyjnego pomiędzy UE i Rosją, ale wydaje się, iż Moskwa nie była zadowolona, że Berlin nie zagwarantował konsensu w tej kwestii w UE. Niemcy popierały dalszą liberalizację reżimu wizowego pomiędzy UE i Rosją, ale wyraźnie opierały się przed definiowaniem terminów całkowitego zniesienia wiz. Moskwę drażniły coraz częstsze po stronie niemieckiej słowa krytyki w związku z naruszaniem swobód obywatelskich w Rosji. Moskwa miała za złe silne wsparcie, jakiego niemiecki komisarz ds. polityki energetycznej Günther Oettinger udzielał Ukrainie broniącej się przed presją ze strony Rosji. Kreml najwyraźniej podejrzewał, że to Berlin, dążący do wymuszenia na Rosji obniżenia cen eksportowanego gazu, stał za śledztwem Komisji Europejskiej przeciw Gazpromowi. Wreszcie to Niemcy były głównym decydującym podczas kryzysu cypryjskiego wiosną 2013 roku, gdy – nie konsultowane z Rosją – porozumienie Cypru i Eurogrupy uderzyło w rozległe interesy rosyjskich firm i oligarchów w tym państwie.

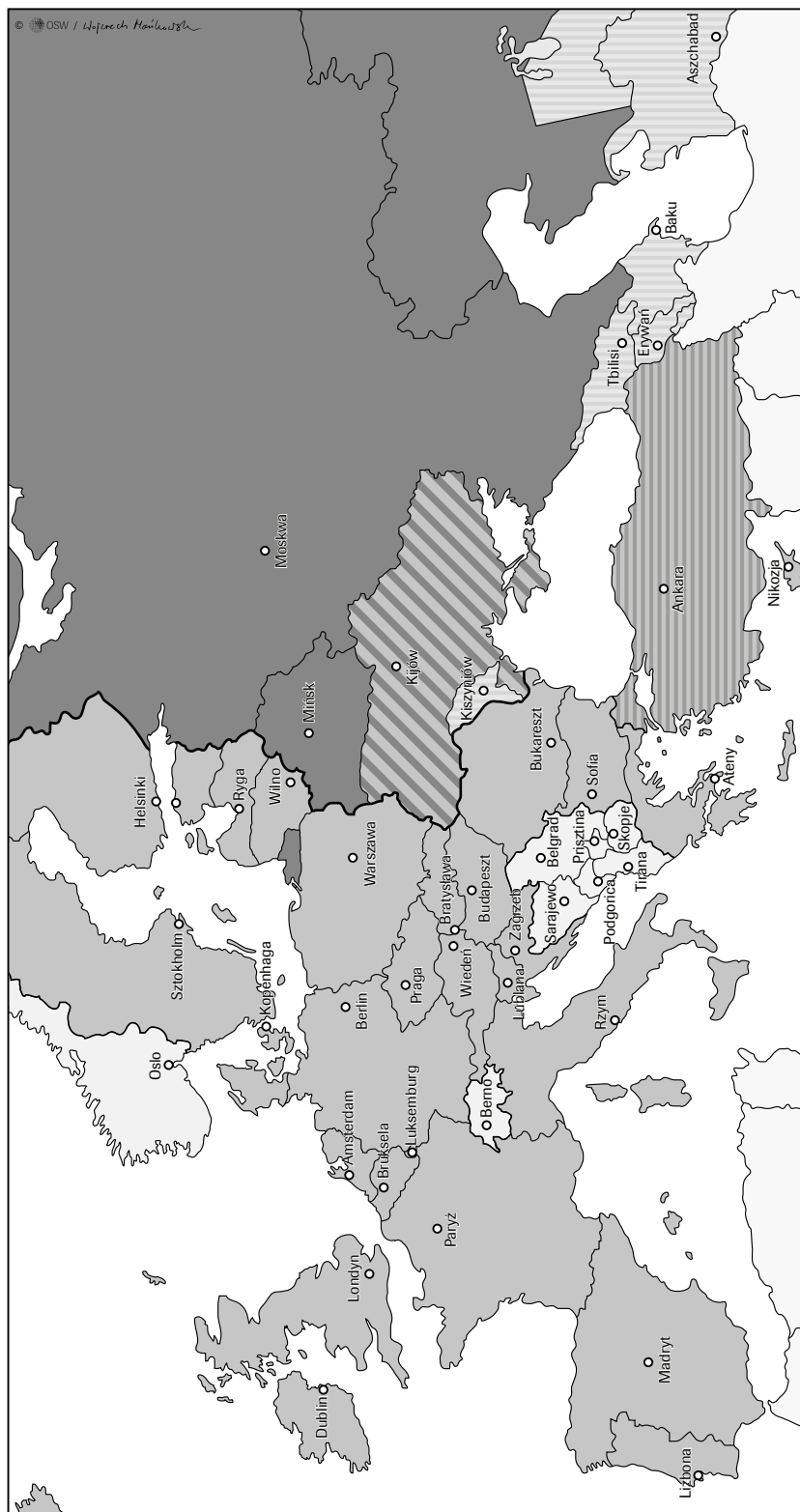
Prowadzi to do refleksji, iż jeżeli władze rosyjskie rzeczywiście wierzyły, że znajdą po stronie europejskiej silnych partnerów do realizacji przynajmniej części założeń koncepcji Wielkiej Europy, to była to błędna kalkulacja. Zderzyły się tu ze sobą różne podejścia. Po stronie Rosji dominowała chęć zawarcia szeregu strategicznych porozumień rosyjsko-europejskich opartych na nowych, wspólnie wynegocjowanych zasadach, a następnie ewentualnego napełniania ich treścią. Po stronie europejskiej: chęć wciągnięcia Rosji w system norm i standardów europejskich i realizowania pragmatycznej współpracy tam, gdzie interesy stron były zbieżne.

Moskwa nie doceniła ani siły powiązań transatlantyckich, ani niechęci państw europejskich do zasadniczej rewizji europejskiego ładu instytucjonalnego, przeceniła za to swą atrakcyjność jako partnera współpracy w kluczowych sferach. Przede wszystkim jednak, nawet w krótkich okresach swych zwrotów ku bardziej intensywnej współpracy w Europie, nie była gotowa do rzeczywistej transformacji wewnętrznej, także w sferze politycznej, bez której budowa wspólnej przestrzeni europejskiej z udziałem Rosji nie jest możliwa. Kurs obecnej polityki Rosji faktycznie coraz bardziej oddala ją od Europy. Dopóty, dopóki sytuacja ta nie ulegnie zmianie, nie tylko idea Wielkiej Europy, której realizacja nie wydaje się możliwa w takim kształcie, jakim zamyśliła sobie Rosja, ale też jakakolwiek inna forma częściowej europejskiej integracji Rosji, pozostanie polityczną utopią.

W tej sytuacji należy oczekiwać, iż Rosja skoncentruje swoją polityczną energię na realizacji priorytetowego projektu integracji eurazjatyckiej, opartej na strukturach Unii Celnej/Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej/Unii Eurazjatyckiej. Kluczowym celem krótkoterminowym Moskwy jest przy tym wciągnięcie do tego procesu Ukrainy. Realizacja ambitniejszego projektu Wielkiej Europy, o ile nie zostanie zarzucona, to przynajmniej odłożona, do czasu, gdy – jak wierzą rosyjscy przywódcy – osłabiona Unia Europejska będzie bardziej skłonna wyjść naprzeciw rosyjskim postulatam.

MAREK MENKISZAK

Mapa. Wielka Europa w koncepcji Władimira Putina





Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej **osw.waw.pl**

Serie wydawnicze

Punkt Widzenia – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

Prace OSW – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

Newslettery OSW

Tydzień na Wschodzie – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: EASTWEEK)

BEST OSW – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: CEWEEKLY)

Komentarze OSW – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: OSW Commentary)

Newslettery OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie