

Dorota Kaźmierczak-Pec

STANOWISKO FEDERACJI ROSYJSKIEJ WOBEC SYNERGII  
CZARNOMORSKIEJ

## Wstęp

Po rozpadzie ZSRR i zakończeniu zimnej wojny w regionie Morza Czarnego rozpoczęły się procesy transformacji politycznej, społecznej i gospodarczej. Region ten ze względu na swoje położenie i zasoby stał się także przedmiotem baczniejszej uwagi i większego zainteresowania społeczności międzynarodowej. Rośnie jego znaczenie geostrategiczne i jako ewentualnego rynku zbytu. Jest to odrębna kraina geograficzna, bogata w surowce naturalne, o strategicznym umiejscowieniu na granicy między Europą, Azją Środkową a Bliskim Wschodem. Czyni to z niej ważny węzeł przepływów transportowych i energetycznych oraz miejsce krzyżowania się wpływów i interesów największych graczy współczesnych stosunków międzynarodowych: USA, Federacji Rosyjskiej i Chin, a także tych o znacznie mniejszym potencjale jak UE, Iran i Turcja, głównie ze względu na strategiczne położenie względem Azji Centralnej oraz jej zasobów energetycznych, w kontekście projektów transkaspijskich.

Debata nad formą i założeniami współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami toczyła się w latach 2002-2004. Od początku poszukiwano w niej miejsca dla Rosji, ponieważ dominowało przekonanie, że bez jej uczestnictwa szanse na powodzenie tej inicjatywy będą mocno ograniczone. Koncepcja, którą pierwotnie skierowano do Białorusi, Mołdowy i Ukrainy i która miała na celu zacieśnienie współpracy między wschodnimi partnerami rozszerzonej Unii, ewoluowała. W związku z obawami, że rozwiązania zaprezentowane w dokumencie *Wilder Europe* (Szersza Europa) są zbyt daleko idące i stanowią niemal obietnicę rychłego członkostwa, już w drugiej połowie 2002 r. Romano Prodi zaproponował, by miejsce szczególnej polityki wobec sąsiadów wschodnich zajęła koncepcja „pasa dobrosąsiedzkiego”, który miał otaczać Unię i rozciągać się od Maroka poprzez Rosję aż po Morze Czarne. W grudniu

2002 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze podjęto decyzję o rozszerzeniu zasięgu inicjatywy sąsiedzkiej o państwa basenu Morza Śródziemnego i Rosję, a w czerwcu 2004 r. – o trzy państwa Zakaukazia: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Wtedy też zdefiniowano ostatecznie nową koncepcję jako Europejską Politykę Sąsiedztwa, która miała stanowić zbiór środków i instrumentów służących pogłębieniu i intensyfikacji stosunków pomiędzy UE a sąsiednimi państwami partnerskimi i zapobiec pojawieniu się na kontynencie europejskim nowej linii podziału<sup>1</sup>.

Na temat regionu Morza Czarnego napisano w ostatnim czasie wiele, zwłaszcza w kontekście polskiej i unijnej polityki wschodniej, europejskich aspiracji Ukrainy, atlantyckich Gruzji, Partnerstwa Wschodniego oraz zagadnień bezpieczeństwa energetycznego – nowego „jedwabnego szlaku”, czyli korytarza południowego uzupełniającego dostawy gazu do Europy z rejonu morza Kaspijskiego i Azji Centralnej. Zagadnieniom tym poświęcają sporo uwagi instytucje analityczne i naukowe oraz prasa polska i rosyjska<sup>2</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu prace te zostały wykorzystane w małym stopniu, ponieważ niemal wcale nie dotyczyły one Synergii Czarnomorskiej, pierwszej kompleksowej inicjatywy UE dla regionu czarnomorskiego w ramach EPS, która nie doczekała się dotychczas opracowania. Co ciekawe, także w Rosji wzbudziła ona mało zainteresowania. Toteż opracowanie niniejsze koncentruje się na analizie i syntezie materiałów źródłowych: dokumentów Komisji Europejskiej, oficjalnych dokumentów rosyjskich dotyczących założeń polityki zagranicznej FR, współpracy z państwami regionu i UE, rosyjskiej prasy oraz polskich materiałów analitycznych.

## Geneza i założenia Synergii Czarnomorskiej

Początkowo współpraca Unii Europejskiej z państwami regionu Morza Czarnego odbywała na podstawie porozumień dwustronnych o partnerstwie i współpracy oraz w ramach programów pomocowych, takich jak TACIS, TRACEA, INOGATE, DANBLAS. Brakowało natomiast kompleksowej strategii politycznej dla całego regionu, jak miało to miejsce w przypadku Wymiaru Północnego, Procesu Stabilizacji i Współpracy dla Bałkanów Zachodnich oraz Partnerstwa Śródziemnomorskiego. Z propozycją takiego kompleksowego rozwiązania dla regionu Morza Czarnego wyszła prezydencja niemiecka w 2007 r.

Pytanie o stanowisko Federacji Rosyjskiej wobec inicjatywy Komisji Europejskiej UE „Synergia Czarnomorska” (synergia – współdziałanie, kooperacja czynników, skuteczniejsza niż suma ich oddzielnych działań, gr. *synergós* – współpracujący) to w zasadzie pytanie o możliwość współpracy na zasadach równorzęd-

<sup>1</sup> M. Słowikowski, *Rosja wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej 2008” (Lublin) R. 6, 2008, s. 86-88.

<sup>2</sup> Zob. np.: *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, red. K. Iwańczuk, T. Kapuśniak, Lublin 2008; *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietras, T. Kapuśniak, Lublin 2007; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009; G. Gromadzki, W. Konończuk, *Energetyczna gra. Ukraina, Moldawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Warszawa 2007; *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia stosunków Polski i państw nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, red. E. Teichmann, Warszawa 2004; materiały OSW, BBN.

nego partnerstwa pomiędzy państwami basenu Morza Czarnego, w tym FR, a Unią. Obszar ten obejmuje Grecję, Bułgarię, Rumunię i Mołdowę na zachodzie, Ukrainę i Rosję na północy, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan na wschodzie oraz Turcję na południu<sup>3</sup>.

Wraz z przyjęciem 1 stycznia 2007 r. do struktur UE Bułgarii i Rumunii, region Morza Czarnego znalazł się w bezpośrednim sąsiedztwie UE, stając się, w większym niż dotąd stopniu, obszarem jej zainteresowania. Od 2004 r. państwa czarnomorskie objęte pozostają Europejską Polityką Sąsiedztwa szczegółowo określającą wzajemne relacje, zwłaszcza w aspektach ekonomicznych i technicznych.

Założeniem projektu było objęcie nim wszystkich państw regionu, w tym Rosji i Turcji, co miało wyeliminować ich wzajemną rywalizację i zwiększyć poziom bezpieczeństwa. Oba te państwa dążą do zachowania statusu mocarstw regionalnych i wpływają na politykę prowadzoną przez mniejsze państwa regionu. Dodatkowo w ostatnich latach widać wyraźne zbliżenie Rosji i Turcji w zakresie współpracy energetycznej, budownictwie, turystyce – Rosja stała się trzecim co do wielkości partnerem handlowym Turcji<sup>4</sup>. Oba te państwa dążą do zachowania *status quo* w basenie Morza Czarnego i ożywienia regionalnych programów współpracy<sup>5</sup>. Jednym z nich jest, powstała z inicjatywy Turcji, Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC)<sup>6</sup>. Rosja i Turcja uważają tę organizację za główne forum współpracy regionalnej i sprzeciwiają się ingerencji państw niewchodzących w jej skład w sprawy regionu czarnomorskiego<sup>7</sup>.

Działania unijne skupiają się tutaj wokół trzech strategii:

- procesu przedakcesyjnego dotyczącego Turcji;
- europejskiej polityki sąsiedztwa (Azerbejdżan, Armenia, Gruzja, Mołdowa, Ukraina oraz, w wymiarze technicznym i eksperckim, Białoruś)<sup>8</sup>;
- partnerstwa strategicznego z Federacją Rosyjską<sup>9</sup>.

Synergia Czarnomorska stanowi inicjatywę regionalną mieszczącą się w ramach wyżej wymienionych strategii, mającą na celu danie działaniom unijnym nowego impulsu. Uwzględnia ona strategię niemiecką wobec Rosji, tzw. Nową Ostpolitik, która zmierza do trwałego zakotwiczenia Rosji w Europie, oraz jej wrażliwość

<sup>3</sup> Chociaż Armenia, Azerbejdżan, Mołdowa i Grecja nie leżą nad Morzem Czarnym, to więzy historyczne i bliskość położenia sprawiają, że zaliczają się do tego regionu.

<sup>4</sup> A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, III-IV-2007/5-6, s. 375.

<sup>5</sup> Turcja obawia się zwłaszcza utraty kontroli nad cieśninami Bosfor i Dardanele i stąd, podobnie jak Rosja, uważa USA i NATO za potencjalnego destabilizatora regionu.

<sup>6</sup> Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Republika Mołdowy, Rumunia, Serbia, Turcja, Ukraina. Obserwatorami są m.in. UE i USA. Co ciekawe, kiedy w 2005 r. Rosja sprzeciwiała się dążeniom USA do uzyskania statusu obserwatora w BSEC, Turcja nie poparła dążeń amerykańskich.

<sup>7</sup> W. Worobiew, *Tureckij gambit c Sergiejem Lawrowym. Ankara nie otkarzetsja ot energoprojektow s Rosiej*, „Rossijskaja Gazeta” 2006, 2.06, nr 4083.

<sup>8</sup> European Commission, *Communication on Wilder Europe: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11.03.2003, COM(2003) 104 final; European Commission, *Communication on European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, 12.05.2004, COM(2004) 373 final.

<sup>9</sup> Inaczej niż w przypadku innych wymienionych krajów, nie ma mowy o ewentualnym członkostwie Rosji w UE. Takie stanowisko jest podzielane zarówno przez UE, jak i Rosję, która chce być traktowana jako równorzędny partner Unii, a nie jako kraj starający się z nią integrować. Dlatego też Rosji nie interesuje przyjmowanie unijnych standardów.

i ambicje związane z obszarem WNP. Widoczna staje się tutaj zmiana paradygmatu leżącego u podstaw stosunków niemiecko-rosyjskich – nowe ujęcie można uznać za bardziej realistyczne: wspólne wartości unijno-rosyjskie mają powstać dopiero w rezultacie ścisłej współpracy Rosji z UE, a nie, jak dotychczas, być warunkiem tej współpracy<sup>10</sup>. Wśród państw UE pozytywnie do Synergii nastawione są Bułgaria, Grecja, Cypr, Malta, Niemcy, Rumunia i Włochy<sup>11</sup>, które patrzą na nią przez pryzmat swoich stosunków dwustronnych z Rosją. Dla wszystkich tych państw niezwykle istotne, z punktu widzenia interesów gospodarczych, wydaje się utrzymanie dobrych stosunków z tym krajem – stąd też ich poparcie dla Partnerstwa Wschodniego bywa ostrożne. Opowiadają się za włączeniem do PW Rosji oraz Turcji i komplementarnością obu projektów<sup>12</sup>.

Do najważniejszych celów Synergii zaliczono rozwijanie współpracy między państwami w regionie Morza Czarnego oraz między regionem jako całością a UE. Założono, że ramy współpracy pozostaną elastyczne, także w kwestii zakresu działania, ponieważ wiele z tych państw pozostaje w bliskim związku z regionami sąsiadującymi, szczególnie Morzem Kaspijskim, Azją Środkową<sup>13</sup> i Europą Południowo-Wschodnią. Za najważniejsze kryterium oceny efektywności działań uznano stopień zaangażowania, także finansowego, krajów bezpośrednio uczestniczących i podmiotów regionalnych<sup>14</sup>.

Wśród najważniejszych dziedzin współpracy krótko- i średnioterminowej w ramach Synergii wymieniono:

1) Wzmocnienie działań dwustronnych w zakresie tworzenia skutecznych instytucji demokratycznych, promowania dobrych rządów, przestrzegania praw człowieka.

2) Polepszenie zarządzania granicami, walkę z transgraniczną przestępczością zorganizowaną (broń, narkotyki, handel ludźmi) i nielegalnym przepływem osób.

3) Większe zaangażowanie polityczne UE w podejmowane na bieżąco wysiłki w celu rozwiązywania „zamrożonych” konfliktów (Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach) przez promowanie środków budujących zaufanie w regionie oraz możliwe zwiększenie udziału w czynnościach monitorujących.

4) Zacieśnianie współpracy z producentami energii, krajami tranzytowymi oraz konsumentami, harmonizację przepisów i regulacji (głównie przez Inicjatywę Baku oraz w ramach EPS i dialogu energetycznego między UE a Rosją). Głównym celem Wspólnoty jest stworzenie jasnych, przejrzystych i niedyskryminujących za-

<sup>10</sup> Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, „Biuletyn PISM” 2006, 15.09, nr 55.

<sup>11</sup> Grecja i Cypr to kraje przyjmujące w UE rolę promotora FR, także w przypadku unijnej polityki wobec Regionu Morza Czarnego. W raporcie *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska – Rosja* (Europejska Rada Spraw Zagranicznych, Londyn–Warszawa 2008) M. Leonard i N. Popescu uznali te kraje za „konie trojańskie” Rosji w UE. Określenia tego użył ambasador Rosji przy UE W. Czyżow w odniesieniu do Bułgarii. Stanowisko tych krajów w kwestiach polityki unijnej jest niemal zawsze takie jak Rosji.

<sup>12</sup> *Partnerstwo wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009.

<sup>13</sup> Koncepcja działań dla regionu Morza Czarnego ma pozostać w ścisłym związku ze Strategią UE dla Azji Środkowej. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20.02.2008 r. w sprawie strategii UE dla Azji Środkowej (2007/2102(IN1)).

<sup>14</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Synergia Czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, 11.04.2007, COM(2007) 160 wersja ostateczna.

sad ramowych w zakresie produkcji, przesyłu i tranzytu energii, zgodnie z dorobkiem wspólnotowym a także współpraca z partnerami w regionie przy modernizacji istniejącej infrastruktury energetycznej i budowie nowej, co wpłynie na poprawę stabilności energetycznej (nowy korytarz energetyczny łączący Morze Czarne i Morze Kaspijskie umożliwiający przesył gazu z Azji Środkowej przez Morze Czarne do UE).

5) Współpracę regionalną w zakresie transportu w celu poprawy jego bezpieczeństwa, efektywności i ochrony (podstawę rozwoju transportu regionalnego do roku 2015 powinien stanowić program TRACEA – The Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia).

6) Aktywizację działań na rzecz rozwiązywania problemów środowiska morskiego, wdrażanie wielostronnych porozumień w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz nawiązywanie strategicznej współpracy w tej dziedzinie.

7) Wspieranie dialogu w zakresie rodzącej się kompleksowej polityki morskiej Unii.

8) Działania regionalne w kierunku odbudowy i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych Morza Czarnego.

9) Wspieranie procesu akcesji krajów regionu do WTO oraz wypracowanie nowych umów z Rosją i Ukrainą jako istotnych dla liberalizacji handlu w regionie.

10) Działania na rzecz przyłączenia krajów regionu do ogólnoeuropejskiej sieci badawczej GEANT.

11) Budowanie potencjału oraz dialogu w zakresie nauki i technologii.

12) Współpracę w zakresie zatrudnienia i spraw socjalnych, w tym zwalczanie ubóstwa, ochrona społeczna, równość płci, walka z bezrobociem i szarą strefą.

Na powołanie do życia Synergii Czarnomorskiej miało wpływ kilka czynników. Po pierwsze, w 2007 r. Bułgaria i Rumunia uzyskały członkostwo w Unii Europejskiej, co przesunęło granice Unii nad wybrzeże Morza Czarnego, wymuszając niejako na UE konieczność wypracowania polityki wobec tego regionu. Po drugie, ważnym czynnikiem były też narastające problemy związane z rynkami energetycznymi oraz spodziewana, alternatywna dla rosyjskiej, droga przesyłowa źródeł energii z Azji Środkowej, biegnąca dnem Morza Czarnego. Po trzecie, niemiecka prezydentura w Unii Europejskiej zwróciła więcej uwagi na Wschód, co zaowocowało utworzeniem właśnie Synergii Czarnomorskiej, w której skład poza Rumunią i Bułgarią weszły Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan (wschodni wymiar EPS), a także Rosja i Turcja. „Synergia Czarnomorska nawiązuje do istniejących wspólnotowych programów sektorowych i inicjatyw w takich obszarach, jak: dobre rządy, przepływ osób i bezpieczeństwo, energia, transport, ochrona środowiska, polityka morska, rybactwo, handel, badania, edukacja, zatrudnienie, sprawy społeczne, nauka oraz technologia. Jest pomyślana jako inicjatywa o elastycznych ramach mająca zapewnić większą spójność działań i ich lepszą koordynację”<sup>15</sup>.

Obecnie, poza środkami finansowymi udostępnionymi państwom regionu przez Wspólnotę, uruchomiono specjalny program Sąsiedzki Fundusz Inwestycyj-

<sup>15</sup> Synergia czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do UE, Bruksela, 11.04.2007, [on-line] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/486&format=PDF&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

ny (NIF)<sup>16</sup>, który stanowi narzędzie gromadzenia środków ze Wspólnoty i państw członkowskich, a także Niemiecki Fundusz Marshalla – Trust na rzecz Współpracy Regionalnej w Regionie Morza Czarnego (partner publiczno-prywatny), który ma stymulować działania społeczeństwa obywatelskiego w regionach nadmorskich<sup>17</sup>. Działania w ramach Synergii powinny być w założeniu finansowane zarówno ze środków ENPI, jak również ze wsparcia inwestycyjnego pochodzącego z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto zaproponowany NFI dla krajów z planami działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa mógłby przyczynić się do przygotowania i współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w dziedzinie energii, transportu, ochrony środowiska, w bliskiej współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, szczególnie EBI i EBOIR<sup>18</sup>.

Raport o implementacji Synergii Czarnomorskiej przedstawia propozycję działań skoncentrowanych na konkretnych projektach oraz uruchomienie partnerstwa sektorowego, które stanowiłoby ramy współfinansowania tychże projektów przez międzynarodowe instytucje finansowe. W związku z tym, że Turcja korzysta z funduszy pomocy przedakcesyjnej, suma pomocy finansowej dla państw sąsiedzkich objętych Synergią Czarnomorską, zawierającą także Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, łącznie w 2007 r. wyniosła 836,7 mln euro, z czego 25,8 mln zostało przeznaczonych na pomoc humanitarną UE na terenie Rosji, Gruzji, Azerbejdżanu i Mołdowy<sup>19</sup>. FR w ramach TACIS w latach 2000-2006 otrzymała 559 mln euro, w ramach EPNI w roku 2007 – 13 mln euro, natomiast w ramach Instrumentu Pomocy Humanitarnej – 19,45 mln euro<sup>20</sup>.

### Przesłanki stanowiska Rosji wobec Synergii Czarnomorskiej

Państwa regionu czarnomorskiego, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Ukraina i Mołdowa, pozostają priorytetowym kierunkiem polityki zagranicznej FR, stanowiąc jej bliską zagranicę<sup>21</sup>, w której Rosja realizuje swoje żywotne interesy (*żywnиенные интересы*)<sup>22</sup>. Znalazło to potwierdzenie w oficjalnych dokumentach państwowych – *Koncepcji polityki zagranicznej FR z 1993, 2000 i 2008 r.*, *Koncepcji bezpieczeństwa narodowego Rosji, z 1997 i 2000 r.*, *Doktrynie wojennej z 1993 i 2000 r.* oraz

<sup>16</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej*, Bruksela, 19.06.2008, Kom(2008) 391.

<sup>17</sup> <sup>17</sup> *Opinia Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „tworzenia sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie morza Czarnego”*, Dziennik Urzędowy UE, 2009/C 27/29.

<sup>18</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: *Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Bruksela, 11.04.2007, COM(2007) 160 wersja ostateczna, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/eom07\\_160\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/eom07_160_pl.pdf).

<sup>19</sup> Załącznik II do Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: *Sprawozdanie z pierwszego roku...*

<sup>20</sup> *Ibidem*. Warto tutaj zaznaczyć, że podział środków finansowych Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla państw sąsiedztwa wschodniego i południowego wynosi odpowiednio 30% i 70%.

<sup>21</sup> Termin „bliska zagranica” jest używany wobec państw członkowskim WNP, także w oficjalnych dokumentach. A. Kozyrjew, *Przeobrażeniowa Rosja w nowym mirie*, „Dyplomatyczny Wiestnik” 1992, nr 2, s. 3.

<sup>22</sup> *Strategiczny kurs Rosji w gospodarstwach – uczestnikami Soдрудства Niezawisimych Gosudarstw*, 14.09.1995, [on-line] <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osndd?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=30#30>.

*Strategii polityki Federacji Rosyjskiej wobec państw – uczestników Wspólnoty Niepodległych Państw z 1995 r.* We wszystkich tych dokumentach podkreślano znaczenie stosunków FR z państwami WNP dla realizacji interesów w zakresie ekonomii, obronności, bezpieczeństwa i obrony praw ludności rosyjskiej. W najnowszej *Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.*, opublikowanej 12 maja 2009 r., za priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa uznano m.in.: utrzymanie wzrostu ekonomicznego poprzez zabezpieczenie dostępu do energetycznych surowców naturalnych, wzmocnienie rosyjskich granic z Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Ukrainą i w regionie kaspijskim oraz kontynuowanie współpracy w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy i Euroazjatyckiego Stowarzyszenia Gospodarczego<sup>23</sup>. Fakt, że Gruzja, po wojnie rosyjsko-gruzińskiej z sierpnia 2008 r., podjęła decyzję o wystąpieniu z WNP, a Ukraina przypomina, że formalnie nie jest jej członkiem<sup>24</sup>, nie zmienia rosyjskiego stanowiska w sprawie znaczenia tych państw dla bezpieczeństwa FR<sup>25</sup>.

Rosja nie jest w stanie prowadzić generalnej i ekspansywnej polityki na obszarze WNP, dlatego mówi się o „polityce selektywnej”, w której najważniejszymi partnerami pozostają Kazachstan<sup>26</sup>, Ukraina, Białoruś oraz państwa kaukaskie. Już w 2004 r. Władimir Putin wspominał o możliwości rozwiązania WNP. Miała być ona „dźwignią reintegracyjną”, ale większość postanowień i porozumień pozostała w sferze deklaratywnej. Nie funkcjonuje strefa wolnego handlu między państwami członkowskimi WNP, trudno mówić także o rzeczywistej współpracy w zakresie bezpieczeństwa zbiorowego, ponieważ siły zbrojne innych uczestników WNP nie osiągnęły takiego stanu, by móc realnie wspierać siły rosyjskie. Nie ma też efektywnej koordynacji działań w zakresie polityki zagranicznej, o której mówi artykuł 4 Statutu WNP<sup>27</sup>. Niemniej jednak przestrzeń geopolityczna Wspólnoty pozostaje dla Rosji ważna ze względów wewnątrzpolitycznych i wojskowych. Jednocześnie najistotniejsze interesy Rosji nie są związane z tym obszarem. Podczas gdy udział rosyjskiego handlu wewnętrznego na terytorium WNP stanowi około 15%, to na rynku unijnym – ponad 50%<sup>28</sup>.

Kryzysowy stan gospodarki rosyjskiej był w latach 90. XX w. czynnikiem osłabiającym międzynarodową pozycję Rosji, spychającym ją znacznie poniżej jej politycznych aspiracji. Dlatego też w rosyjskiej doktrynie polityki zagranicznej podkreślano, że bez gospodarczego odrodzenia Rosja nie stanie się członkiem klubu wielkich mocarstw i trudniej będzie jej bronić swoich interesów na arenie między-

<sup>23</sup> *Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 g.*, 12.05.2009, [on-line] <http://www.mid.ru>.

<sup>24</sup> Ukraina nie podpisała Statutu WNP i brała udział w pracach organizacji na zasadach członka stowarzyszonego.

<sup>25</sup> Potwierdził to D. Miedwiediew podczas spotkania z Klubem „Waldaj” 12.09.2008 r., uznając, że terytorium WNP, łącznie z Gruzją, jest obszarem uprzywilejowanych interesów Rosji. Ł. Adamski, *Polityka Rosji wobec Polski i UE po wojnie w Gruzji*, „Biuletyn PISM” 2008, 18.09., nr 43(511).

<sup>26</sup> Rosja-Kazachstan to dziś integracyjny trzon WNP. Państwa te zbliżone są do siebie pod względem przeobrażeń systemowych i rozwoju gospodarczego. Współpracują w zakresie tranzytu surowców energetycznych. Mają najdłuższą na świecie wspólną granicę lądową, a Kazachstan graniczy także z państwami Azji Centralnej. L. Wardomski, *Rosja między WNP a UE*, [on-line] <http://www.globalaffairs.pl/tekst/index1>.

<sup>27</sup> S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 247.

<sup>28</sup> L. Wardomski, *Rosja między WNP...*

narodowej. Stworzenie w Rosji efektywnej, dynamicznej gospodarki liczącej się na świecie uznano za „podstawowy warunek przetrwania kraju”<sup>29</sup>. Cios w najbardziej żywotne interesy Rosji stanowiło wejście zachodnich inwestorów do Azerbejdżanu i Kazachstanu oraz budowa ropociągu Baku – Tbilisi – Ceyhan i gazociągu Baku – Tbilisi – Erzurum. Także gaz turkmeński ma dla Rosji ogromne znaczenie gospodarcze – dostawy z Azji Centralnej pomagają Gazpromowi w dotrzymaniu zobowiązań wobec kontrahentów europejskich. W interesie Unii natomiast leży dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych na rynki jej państw członkowskich i zmniejszenie tym samym uzależnienia od Gazpromu<sup>30</sup>.

Również w doktrynie bezpieczeństwa FR kryzysowy stan gospodarki uznano za główną przyczynę powstawania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W 2001 r. Władimir Putin w swoim orędziu, tuż po objęciu urzędu prezydenta, mówił, że polityka zagraniczna FR musi zostać ściśle podporządkowana wewnątrzpolitycznym celom państwa, a jej imperatywem jest ochrona gospodarczych interesów Rosji<sup>31</sup>. Niezwykle wielkiej wagi w stosunkach zagranicznych FR nabrała polityka energetyczna, prowadzona bezpośrednio przez najwyższe władze Rosji. Energetyka stanowi najważniejsze narzędzie prowadzenia polityki zagranicznej nie tylko w regionie, ale także z państwami UE, USA i Chinami. Wzrost dochodów z eksportu surowców energetycznych umożliwił rozpoczęcie reform w niektórych gałęziach rosyjskiej gospodarki, a także dotowanie innych. Jednym z największych beneficjentów tzw. petrodolarów pozostają rosyjskie siły zbrojne, zajmujące tradycyjnie ważne miejsce w rosyjskiej rzeczywistości. Dzięki wpływom z eksportu surowców możliwa stała się wcześniejsza spłata zadłużenia zagranicznego, w tym bezprecedensowa całkowita spłata zadłużenia wobec Klubu Paryskiego. Pozwala to zrozumieć determinację, z jaką Rosja dba o swoje interesy w tym zakresie. Do priorytetów zaliczono uzyskanie niezależności tranzytowej<sup>32</sup>, dostępu do złóż surowców poza terytorium

<sup>29</sup> M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991-2001*, Warszawa 2005, s. 37. Gospodarka rosyjska opiera się głównie na zasobach naturalnych, w tym surowcach energetycznych. Zdaniem niektórych badaczy jest to objaw swoistej deindustrializacji. Naturalne bogactwa ocenia się na blisko 30 bln dolarów, co znacznie przewyższa bogactwa USA (8 bln dolarów), Chin (6,5 bln dolarów) czy Europy (0,5 bln dolarów). Wydobycie gazu ziemnego stanowi 25% światowej produkcji, a ropy 10% – ich eksport przynosi stałe dochody. Istotny jest też poziom niektórych, naprawdę nowoczesnych technologii, takich jak samolot SU-37, przemysł kosmiczny czy nuklearny. S. Bieliń, *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Federacja Rosyjska 1991-2001*, red. J. Adamowski, A. Skrzypek, Warszawa 2002, s. 256-258.

<sup>30</sup> Turkmenistan to ostatni kraj Azji Centralnej, z którym Unia nie ratyfikowała Umowy o partnerstwie i współpracy (PCA), powołując się na brak postępów w dziedzinie ochrony praw człowieka. 22.04.2009 r. PE zatwierdził jednak Umowę przejściową w sprawie handlu (Interim Trade Agreement – ITA) pomiędzy UE a Turkmenistanem, przede wszystkim ze względu na wzrastające znaczenie strategiczne tego kraju jako ewentualnego dostawcy gazu do gazociągu Nabucco (w połowie kwietnia Turkmenistan podpisał memorandum o współpracy energetycznej z niemieckim koncernem RWE). „Tydzień na Wschodzie” 2009, 29.04., nr 16(91), s. 8.

<sup>31</sup> M. Raś, *op. cit.*, s. 37.

<sup>32</sup> Według danych Związku Rosyjskich Armatorów i Ministerstwa Transportu straty strony rosyjskiej wynikające z różnych konfliktów związanych z tranzytem rosyjskich surowców wynosiły w latach 1995-2008 14 mld dolarów. W celu obniżenia ryzyka związanego z tranzytem priorytetem jest budowa tzw. prostych (nietranzytowych) rurociągów: Północny Potok, Południowy Potok, ropociąg Burgas – Aleksandropol, BTS-2, Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny. A. Cziczkin, *Tranzytynaja dolja. Kak snizit risk transporta rossijskich gruzow*, „Rossijskaja Gazeta” 2009, 20.01., nr 686.



Rosji – przede wszystkim regionu Morza Kaspijskiego, Azji Centralnej i Kaukazu Południowego, a także zyskanie przewagi nad konkurencją<sup>33</sup>.

Wzrost zaangażowania państw trzech w regionie kaspijsko-czarnomorskim i utrzymanie w nim swojej pozycji jest obecnie jednym z największych problemów, jakie stoją przed rosyjską polityką zagraniczną, zwłaszcza wobec niepowodzenia rosyjskich inicjatyw integracyjnych na obszarze WNP<sup>34</sup>.

Niewątpliwie w kontekście rosyjskich interesów, podstawowym celem pozostaje zachowanie pozycji głównego gracza w regionie, chociaż należy podkreślić, że nie jest to już gra o sumie zerowej. Terytorium państw Kaukazu Rosja traktuje jak bufor zabezpieczający przed wpływami Turcji czy Iranu, strategiczne znaczenie mają także zasoby surowców energetycznych Azerbejdżanu<sup>35</sup> oraz rola głównego państwa tranzytowego<sup>36</sup>.

Jednocześnie wydaje się to obszar niestabilny, zagrożony eskalacją „zamrożonych” konfliktów zbrojnych, fundamentalizmem islamskim, przestępczością zorganizowaną (handel bronią, narkotykami, nielegalne migracje), zróżnicowany politycznie. Głównym problemem utrudniającym czy wręcz uniemożliwiającym współpracę między państwami regionu jest, jak się zdaje, dominująca pozycja Rosji, której potencjał i możliwości oddziaływania na sąsiadów pozostają nieporównywalnie większe od pozostałych państw regionu. Paradoksalnie to właśnie przyczyniło się także do fiaska integracji w ramach WNP. Każda inicjatywa na obszarze poradzieckim z udziałem Rosji jest skazana na zdominowanie jej przez to państwo, co często oznacza ograniczenie się do działań pozornych i deklaracyjnych<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Rosyjskie projekty obejmują np. budowę kanału żeglugowego w trójkącie Morze Czarne – Morze Azowskie – Morze Kaspijskie A. Cziczkin, *Nowy tranzytny chod*, „Rossijskaja Gazeta” 2006, 31.01., nr 541 [on-line] <http://www.rg.ru/2006/01/31/kaspjij.html>.

<sup>34</sup> Więcej na ten temat w: S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 229-248; W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991-2006*, Warszawa 2007, *Prace OSW*, nr 26.

<sup>35</sup> Azerbejdżańskie (i szerzej – także kaspijskie) zasoby surowców energetycznych nie mają znaczenia w skali światowej, ale mogą zmniejszyć uzależnienie Europy od ropy arabskiej i rosyjskiej. Strategicznym celem Baku, sformułowanym przez prezydenta I. Alijewa, jest budowa potęgi ekonomicznej kraju dzięki polityce eksportowej surowców energetycznych, co pozwoli osłabić wpływy Rosji, wzmocnić pozycję międzynarodową, zlikwidować konflikty zbrojne, przede wszystkim z Armenią o Górski Karabach. Celowi temu służy realizacja projektu nowej trasy transportowej (omijającej Rosję) Baku – Tbilisi – Ceyhan. Więcej na ten temat w: S. Sattarov, *Polityka energetyczna Azerbejdżanu – ropociąg Baku – Tbilisi – Ceyhan*, [w:] *Region Kaukazu w stosunkach...*, s. 113-126.

<sup>36</sup> 20.04.2009 r. Rosja przedstawiła KE, państwom G8, G20 oraz WNP własną propozycję reguł funkcjonowania globalnego rynku energetycznego, ograniczającą rolę państw tranzytowych i zwiększającą ich odpowiedzialność za zakłócenia w przesyłaniu surowców. Rosja jest jedynym krajem w Europie i WNP, które nie dopuszcza międzynarodowego tranzytu gazu. Więcej na ten temat w: „Tydzień na Wschodzie” 2009, 19.04., nr 16(91).

<sup>37</sup> Pewniejsze perspektywy rozwoju mają Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i Szanghajska Organizacja Współpracy, które mają szansę stać się podstawą regionalnej współpracy w zakresie gospodarczym i bezpieczeństwa w regionie Azji Centralnej.

<sup>1</sup> Winięcki, *Rośnie Tygrys*, „Polityka” 2009, 28.03., nr 13(2698); N. Zlobin, *Ebrazijska integracja: Projekt zawieszony*, „Wiedomości” 2009, 27.04., nr 75(2345).

## Implikacje stanowiska Rosji dla regionu i UE

W samej Unii dojrzuje przekonanie o potrzebie większego zaangażowania się na Wschodzie właśnie po to, by ograniczyć wpływy Rosji i wypracować nowe podejście do niej, którego podstawą stanie się jasne określenie zasad jako fundamentu partnerstwa i przejrzystości działań<sup>38</sup>.

Drugą przeszkodą dla współpracy w regionie pozostają nierozwiązane konflikty polityczne, gospodarcze, terytorialne i historyczne pomiędzy stronami, którymi skutecznie rozgrywa Rosja, realizując własne cele polityczne i ekonomiczne<sup>39</sup>.

Rosja prowadzi wobec swego otoczenia własną politykę sąsiedztwa, która często okazuje się lepiej rozwinięta i skoordynowana niż europejska. Sojusznikom oferuje tanią energię, dostęp do rynku pracy, rosnący rynek zbytu, ruch bezwizowy, dyplomatyczną ochronę na forach międzynarodowych, a także, jak w przypadku mieszkańców Abchazji, Osetii Południowej i Naddniestrza, rosyjskie obywatelstwo oraz uprawnienia emerytalne<sup>40</sup>. Powstałe w regionie organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC) z inicjatywy Turcji czy Forum Czarnomorskie z inicjatywy Rumunii, nie przyczyniają się do zwiększenia efektywności i dynamiki współpracy państw regionu, ale stanowią instrument polityk zagranicznych Rosji i Turcji w tej części świata. Wśród rosyjskich propozycji dla regionu w ramach BSEC można wymienić: budowę „czarnomorskiego pierścienia” elektroenergetycznego, infrastruktury transportu drogowego oraz żeglugi handlowej i pasażerskiej pomiędzy kluczowymi czarnomorskimi portami<sup>41</sup>, a także połączenie infrastruktury transportowej regionu z europejskimi i azjatyckimi arteriami komunikacyjnymi<sup>42</sup>. W ramach programu rozwoju systemu transportowego Rosji na lata 2010-2015 planuje się tworzenie nowych portów i rozbudowę infrastruktury już istniejących także na styku Morza Azowskiego i Czarnego<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> PE przyjął 2.04.2009 r. Rezolucję w sprawie warunków negocjacji nowej umowy z Rosją. Wśród warunków podjęcia negocjacji wymieniono: cofnięcie uznania dla Abchazji i Osetii Południowej, respektowanie praw człowieka w Rosji (Czeczenia), respektowanie Karty energetycznej, a także swobodną żeglugę przez Cieśninę Północną. Nie ma też mowy o strategicznym partnerstwie, a jedynie o porozumieniu. *Parlament stawia surowe warunki negocjowaniu nowej umowy z Rosją*, „Rzeczpospolita” 2009, 2.04.

<sup>39</sup> W ostatnich tygodniach dało się zauważyć wyraźną aktywizację tureckich i rosyjskich zabiegów o wypracowanie ramowego porozumienia w sprawie zakończenia armeńsko-azerbejdżańskiego konfliktu o Górski Karabach. Rosja i Turcja, którym udało się zmarginalizować rolę USA, OBWE i Unii Europejskiej, narzucają określone rozwiązania Armenii i Azerbejdżanowi, które są *de facto* przymuszane do kompromisu. Dynamika wydarzeń, presja Moskwy i Ankary oraz pojedyncze deklaracje przedstawicieli Armenii i Azerbejdżanu wskazują na duże prawdopodobieństwo zawarcia porozumienia w najbliższym czasie. Podpisanie go może istotnie zmienić geopolityczną architekturę Kaukazu Południowego. 22 kwietnia ogłoszono także komunikat o osiągnięciu porozumienia w sprawie normalizacji stosunków między Turcją a Armenią. Będzie to krok w kierunku stabilizacji regionu, znaczące wzmocnienie tam wpływów Rosji i Turcji oraz osłabienie pozycji Zachodu. „Tydzień na Wschodzie” 2009, 22.04., nr 15(90); 2009, 29.04., nr 16(91).

<sup>40</sup> M. Leonard, N. Popescu, *op. cit.*, s. 29.

<sup>41</sup> A. Jakowenko, *Włascieli czarnomorskich koleic*, „Rossijskaja Gazeta” 2005, 19.10., nr 3903.

<sup>42</sup> Idem, *Czarnomorskie rubieży rossijskiej dyplomacji: ekonomiczeskoje izmierenje*, „Rossijskaja Gazeta” 2005, 17.08., nr 3849, [on-line] <http://www.rg.ru/2005/08/17/mid.html>.

<sup>43</sup> A. Cziczkin, *Morskije worota rasszirajutsja: Utwierzeny glawnyje naprawljennja razwitija i specjalizacija rossijskich portow*, „Rossijskaja Gazeta” 2008, 30.09., [on-line] <http://www.rg.ru/2008/09/30/porty.html>.

Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych stanowiącego początek Synergii Czarnomorskiej w Kijowie 14 lutego 2008 r. przyjęto wspólne oświadczenie o zadowoleniu z przyjęcia Synergii Czarnomorskiej, stwierdzając, że silniejsze zaangażowanie UE we współpracę regionalną w regionie Morza Czarnego może zwiększyć potencjał tejże. W pracy nad oświadczeniem nie uczestniczyli przedstawiciele FR, ponieważ obstawali za oświadczeniem UE-BSEC. Jednocześnie Rosja podkreśliła, że wspiera zwiększenie roli UE, o którym mowa we wspólnym oświadczeniu, i dlatego nie sprzeciwiła się jego przyjęciu. Uznano, że program europejski daje możliwość prowadzenia dialogu z krajami regionu czarnomorskiego. W ramach współpracy transregionalnej przyjęto inicjatywę Rumunii i Ukrainy stworzenia euroregionu „Morze Czarne”. W projekcie ma uczestniczyć obwód rostowski, który brał już udział w 12 projektach unijnych w ramach TASIC, a także Kubań i Adygeja. Przedstawiciele władz lokalnych zwracają uwagę na to, że kraje regionu są dla nich ważnymi rynkami zbytu, także w sektorze turystycznym. Administracja samorządowa może występować w charakterze równoprawnego partnera UE w kwestiach współfinansowania projektów<sup>44</sup>.

Rosja przewartościowała swoje podejście do spraw międzynarodowych. Obowiązujący pozimnowojenny paradygmat ładu światowego odbierany jest tam jako idealistyczny, utopijny i mocno zideologizowany. Zwraca się uwagę na wykluczające się zasady, jak prawo narodów do samostanowienia i integralność terytorialna państw, idealistyczne pojmowanie demokracji jako panaceum na wszelkie bolączki współczesnych państw oraz prymat moralności nad interesem w kwestii ochrony praw człowieka. Zdaniem rosyjskich polityków i analityków trzeba odejść od nierzeczywistych założeń na rzecz praktycznych, pozwalających na rozwiązywanie problemów współczesności<sup>45</sup>. Czyli: Rosja jest otwarta na każdą współpracę, pod warunkiem, że nie będzie sprzeczna z jej interesami. Synergia Czarnomorska wydaje się taką właśnie współpracą – liczącą się z pozycją i ambicjami tego państwa w regionie czarnomorskim – i dlatego została przez FR zaakceptowana, choć bez entuzjazmu. Strona rosyjska nie zaniechała sposobności zwrócenia uwagi urzędnikom z Brukseli, że nie będzie jedynie „obiektem” polityki unijnej w regionie, ale jego najsilniejszym podmiotem, i że EPS, w tym także Synergia, jest niczym innym, jak budowaniem przez UE strefy wpływów w regionie Morza Czarnego, podobnie jak wcześniej miało to miejsce na Bałkanach<sup>46</sup>. W związku ze znaczeniem dla rosyjskiej gospodarki rynku unijnego, jako odbiorcy gazu i ropy, oraz małym potencjałem oddziaływania Unii w regionie Synergia nie budzi w rosyjskich strefach władzy wielkiego niepokoju. Dla FR tradycyjnie najważniejszy jest „twardy” potencjał wpływu, czyli obecność militarna rosyjskich sił zbrojnych w basenie Morza Czarnego: w Ab-

<sup>44</sup> I. Powolockaja, *Okno w Europie*, „Rossijskaja Gazeta” 2008, 3.06., nr 4675; A. Cziczkin, E. Arsjuhin, *Ewrookna c widom na Rossijo*, „Rossijskaja Gazeta” 2008, 29.07., nr 664.

<sup>45</sup> S. Lawrow, *Demokracja, zarządzanie międzynarodowe i przyszły system światowy*, „Rosja w Globalnej Polityce” grudzień 2004, s. 14; S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 337.

<sup>46</sup> S.W. Lawrow, *Wnieszniajapolitika Rossii i nowoje kaczestwo geopoliticeskoj situacii*, „Diplomaticznij Jeżegodnik” 2008, [on-line] <http://www.poland.imid.ru>.

chazji, Armenii, Azerbejdżanie, na Krymie, w Naddniestrzu i Osetii Południowej (do 2001 r. także w Gruzji) oraz wszystko, co tej obecności zagraża<sup>47</sup>.

### Podsumowanie

Synergia Czarnomorska znajduje się na etapie dopracowywania, podobnie jak Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec wschodniego sąsiedztwa Unii. Do tej pory najlepsza implementacja EPS miała miejsce na Ukrainie i w Mołdowie, zwłaszcza w zakresie reform politycznych. Jako skromne określa się rezultaty wdrażania EPS w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji. Najgorzej sytuacja przedstawia się na Białorusi. Wydaje się w związku z tym, że regionalna inicjatywa współpracy, jaką miała być z założenia Synergia, pozostanie jedynie uzupełnieniem podejścia bilateralnego, które jest lepiej dostosowane do indywidualnych potrzeb poszczególnych państw regionu<sup>48</sup>.

Doświadczenia pierwszego roku wdrażania Synergii pokazały, że odbywa się ono w bardzo złożonych okolicznościach i napotyka wiele trudności. Przede wszystkim cele strategii wydają się niemożliwe do realizacji w perspektywie krótko- i średnioterminowej, poza tym działania wymagają podejścia sektorowego i wreszcie, Komisja zaleca opierać spotkania na modelu kijowskim, czyli równolegle ze spotkaniami BSEC – z pełnym udziałem unijnym, bądź tylko „trójką”.

---

<sup>47</sup> Za takie zagrożenie Rosja uznała fałc „kwiatowych” rewolucji, które przetoczyły w pierwszych latach XXI w. przez Ukrainę, Gruzję, Azerbejdżan, a o których wywołanie oskarżyła „Zachód”.

<sup>48</sup> B. Wojna, *Wdrażanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – raport Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2008, 16.04., nr 16(484).