

Erhard Cziomer

ROLA NIEMIEC W KSZTAŁTOWANIU NOWEJ POLITYKI WSCHODNIEJ ORAZ PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ W XXI WIEKU

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie ogólnych uwarunkowań i roli Niemiec w kształtowaniu koncepcji polityki wschodniej oraz Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Autor ograniczył się z jednej strony do zasygnalizowania ogólnych uwarunkowań i interesów polityki wschodniej (*Ostpolitik*) Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r., a z drugiej do ukazania strategii i taktyki rządu wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD, jak też ocen ekspertów i polityków niemieckich w zakresie kształtowania koncepcji nowej polityki wschodniej (*Neue Ostpolitik* – dalej skrót NPW) oraz Partnerstwa Wschodniego (*Östliche Partnerschaft*) UE w latach 2006-2009.

Analiza opiera się zarówno na dostępnych materiałach źródłowych¹, jak też opracowaniach niemieckich² i polskich³. Wykorzystano również wcześniejsze prace autora poświęcone temu zagadnieniu⁴.

¹ Zob. materiały internetowe Urzędu Kanclerskiego wraz z linkami do wszystkich resortów rządu federalnego (<http://www.bundesregierung.de>), Urzędu Spraw Zagranicznych (dalej AA; <http://www.auswaertigs-amt.de>) i Bundestagu (<http://www.bundestag.de>), jak też dokumentację źródłową takich instytucji badawczych, jak: Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie (<http://www.swp-berlin.de>), Centrum fuer angewandte Politikforschung w Monachium (<http://www.cap.de>), Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej w Berlinie (<http://www.dgap.org.de>), oraz dzienników ogólnoniemieckich: „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Financial Times Deutschland”, „Süddeutsche Zeitung”, „Frankfurter Rundschau” i innych, dostępnych w trybie on-line.

² Por.: K.-O. Lang, *Partnerschaft mit dem Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU*, SWP-Aktuell, Berlin 2008; *Das neue Europa*, red. M.G. Huettmann, M. Chardon, S. Frech, Schwalbach 2008.

³ Por. z ważniejszych analiz: G. Gromadzki, *Więcej niż sąsiedztwo. Pięć tez o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Analiza Fundacji Batorego*, Warszawa 2008; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009, s. 329-410; *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 38-41.

⁴ Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; idem, *Europejski wymiar polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 159-178.

1. Ogólne uwarunkowania, interesy i cele polityki wschodniej Niemiec po 1990 r.

W polityce zagranicznej starej RFN (1949-1989) polityka wschodnia (*Ostpolitik*) obejmowała tradycyjnie współpracę dwustronną, a tylko wycinkowo wielostronną w zakresie ogólnej strategii polityczno-militarnej w ramach NATO. Jej adresatem były wszystkie kraje bloku wschodniego i Albania (po jej wystąpieniu z Układu Warszawskiego w 1968 r.) oraz prowadząca politykę niezaangażowania była Jugosławia⁵. Na marginesie warto podkreślić, że mimo doraźnych korzyści politycznych i ekonomicznych polityka wschodnia starej RFN była do 1989 r. wyraźnie podporządkowana jej polityce niemieckiej (*Deutschlandpolitik*), zmierzając do osiągnięcia długofalowego celu – jedności Niemiec, który zrealizowała dzięki sprzyjającym okolicznościom międzynarodowym i wewnętrznym na przełomie 1989 i 1990 r.⁶ Natomiast po 1990 r. w niemieckiej nauce i praktyce w oparciu o kryteria geograficzne, historyczne, polityczne i gospodarcze polityka wschodnia ulegała stopniowej dyfrencjacji.

Po pierwsze, nadrzędne znaczenie dla Niemiec miał na Wschodzie obszar Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Obejmował on kraje leżące między Odrą i Nysą Łużycką a granicą wschodnią Polski z Rosją (obwód kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą oraz między Bałtykiem na północy a Morzem Adriatyckim na południu. Kraje te określano mianem *Mittel- und Osteuropäische Länder* lub po prostu – *Ostmitteleuropa*.

Po drugie, Rosję jako sukcesora ZSRR i postradzieckie kraje europejskie Wspólnoty Niepodległych Państw, w tym Białoruś, Ukrainę, Mołdowę, Azerbejdżan, Gruzję i Armenię, określano przeważnie jako kraje Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu, a ponadto – jako wschodnich sąsiadów UE, zwłaszcza po jej poszerzeniu w 2004 r. o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypr i Malte.

Stanowisko Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r. wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego warunkowało szereg przesłanek i wyznaczników, z których najistotniejsze znaczenie miały m.in. bliskość geograficzna oraz znaczenie strategiczne tego obszaru, doświadczenia historyczne, w tym również bolesne obciążenia kontaktów wzajemnych w okresie II wojny światowej, potencjał gospodarczy, demograficzny i naukowo-techniczny oraz związana z tym silna pozycja Niemiec w WE/UE i NATO i innych organizacjach międzynarodowych, a także tradycje oraz intensywność powiązań gospodarczo-handlowych⁷.

⁵ Zob. szerzej: E. Cziomer, *Determinanty i główne problemy polityki wschodniej RFN*, Warszawa 1981; idem, *Polityka zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec. Uwarunkowania, cele i mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988.

⁶ Zob. szerzej: idem, *Historia Niemiec 1945-1991. Zarys rozwoju problemu niemieckiego od podziału do jedności*, Kraków 1992; idem, *Zimna wojna a kwestia podziału i jedności Niemiec*, [w:] *Zimna wojna (1946-1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, red. B. Koszel, S. Wojciechowski, Poznań 2007, s. 85-126; idem, *Historyczne aspekty polityki jedności niemieckiej RFN 1949-1980*, [w:] *Zamknięcie kwestii niemieckiej 1989-1991. Studia i szkice*, red. J. Sawczuk, Opole 2007, s. 9-26.

⁷ Por.: idem, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 187-270.

Czynniki powyższe wywierały przemożny wpływ na krystalizację interesów i celów Niemiec wobec obu regionów, zwłaszcza w płaszczyźnie politycznej i gospodarczej. W latach 90. kraj ten nie tylko stworzył nowe dwustronne podstawy traktatowe (1991-1992), lecz także w oparciu o kryteria polityczne i ekonomiczne określili swoje nowe priorytety we współpracy z poszczególnymi grupami państw, preferując początkowo stowarzyszenie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej z WE/UE (1991-1995), a następnie ich członkostwo w NATO (1999-2009) oraz UE (2004-2007). Preferencje i priorytety Niemiec wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej wiązały się z tempem ich **procesu transformacji systemowej** i przedstawiały się następująco:

Pierwsza grupa – czołowe kraje reformatorskie Europy Środkowej, zwłaszcza zaś Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry), do których szybko dołączyła niepodległa od 1991 r. Słowenia jako najbardziej stabilny i rozwinięty kraj byłej Jugosławii. Stały się one stosunkowo szybko członkami NATO i UE.

Druga grupa – kraje bałtyckie: Estonia, Łotwa i Litwa, które po wyjściu z ZSRR w 1991 r. szybko rozbudowały swoje stosunki z Niemcami, przystępując w 2004 r. do UE, a w 2006 r. do NATO.

Trzecia grupa – Bułgaria i Rumunia jako opóźnione w reformach kraje Europy Południowo-Wschodniej, posiadające liczne powiązania oraz tradycyjnie dobre stosunki z Niemcami. Są one od 2006 r. członkami NATO, a od 1 stycznia 2007 r. członkami UE⁸.

Czwarta grupa – pozostałe kraje rozpadającej się Jugosławii (Chorwacja, Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra) i Albania, które uwikłane były na Bałkanach w szereg złożonych i przeciągających się w czasie sporów i konfliktów o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym oraz implikacjach ogólnoeuropejskich⁹. Warto na marginesie przypomnieć, że poprzez wymuszenie uznania dyplomatycznego Słowenii i Chorwacji na przełomie 1991 i 1992 r. Niemcy już na początku lat 90. przyczyniły się w dużym stopniu do przyspieszenia eskalacji konfliktu oraz rozpadu Jugosławii. Natomiast w 1999 r. przystąpiły one bezpośrednio w ramach NATO do interwencji zbrojnej w Kosowie, inicjując jednak od lata 1999 r. Pakt Stabilizacji dla Bałkanów¹⁰. Poza Słowenią jako członkiem UE (2004) i NATO (2006) członkostwo NATO uzyskały jeszcze Albania i Chorwacja (2009), z których ta druga znajduje się również w przededniu członkostwa w UE. Albania, a także pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich, w tym najmniej stabilne i formalnie niepodległe od 2008 r. Kosowo, jak również Bośnia i Hercegowina, Serbia oraz Czarnogóra, mogą zostać członkami UE w dłuższej perspektywie¹¹.

Po przewyciężeniu na przełomie 1989 i 1990 r. konfliktu Wschód–Zachód, kraje Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego ze względów geopolitycz-

⁸ Por.: S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004; *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004.

⁹ Por. szerzej: B. Koszel, *Mittleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999.

¹⁰ Por. szerzej: E. Cziomer, *Niemcy wobec bezpieczeństwa i stabilizacji na Bałkanach ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu w Kosowie*, „Prace Komisji Środkoeuropejskiej PAU” 2001, t. IX.

¹¹ K.-O. Lang, *Ostmitteleuropa nach dem Beitritt. Entwicklungen, Herausforderungen, Potentiale*, SWP-Studien-02, Berlin 2006.

no-strategicznych i gospodarczych zachowały znaczenie dla polityki wschodniej zjednoczonych Niemiec. Wzrosło ono jeszcze bardziej na początku XXI w., kiedy realizowano zasygnalizowany wyżej proces poszerzenia NATO i UE na Wschód. W ujęciu syntetycznym priorytety i preferencje Niemiec wobec krajów WNP kształtowały się następująco:

- Rosja jako pierwszoplanowy partner polityczny.
- Ukraina i Białoruś jako ważne kraje wschodnioeuropejskie WNP.
- Mołdowa, Azerbejdżan i Armenia jako kraje WNP uwikłane w szereg konfliktów i sprzeczności wewnętrznych, ale zainteresowane różnymi formami współpracy i pomocy ze strony RFN¹².

Należy podkreślić, że wymienione wyżej zarówno kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, jak też Rosja i WNP, były ważnymi partnerami gospodarczymi Niemiec. Po poszerzeniu UE na Wschód w 2004 r. w ramach handlu wschodniego (Osthandel) wyróżnia się trzy kategorie partnerów handlowych Niemiec: 1) Europa Środkowo-Wschodnia, 2) kraje WNP, 3) kraje sukcesyjnie byłej Jugosławii. W 2008 r. łączna wartość globalna obrotów towarowych Niemiec opiewała na 992,7 mld euro, z czego na handel wschodni przypadało 306,6 mld euro. W ramach handlu wschodniego wartość obrotów z krajami Europy Środkowej (razem z Albanią) wyniosła 200,7 mld euro, z krajami europejskimi i środkowoazjatyckimi WNP – 89,1 mld euro, z krajami postjugosłowiańskimi (łącznie ze Słowenią – członkiem UE) – 16,7 mld euro. W grupie pierwszej pod względem wielkości obrotów najważniejszymi partnerami Niemiec były kolejno – Polska (60,2 mld euro), Czechy (56,1) i Węgry (34,6), w drugiej – Rosja (68,2), Ukraina (8,1), Białoruś (2,5), wyprzedzając dalsze kraje – Azerbejdżan (2,3), Mołdowę (0,426) i Armenię (0,237), a w trzeciej – Słowenia (8,1), Chorwacja (3,7) i Serbia (2,5)¹³.

Nie wchodząc tym miejscu w kwestie szczegółowe, warto podkreślić, że handel wschodni odgrywa ważną rolę w całokształcie obrotów towarowych Niemiec, stanowiąc zarazem ważną przesłankę ich silnego zaangażowania we współpracę polityczno – strategiczną Niemiec zarówno z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, jak też Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Zachował on swoje znaczenie także obecnie, w dobie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Na marginesie warto podkreślić, że w 2008 r. pierwszy raz od początku lat 90. najważniejszym partnerem handlu wschodniego Niemiec została Rosja, której wartość wymiany handlowej wyprzedzała Polskę o blisko 8 mld euro. Sytuacja ta umocniła pozycję Rosji jako pierwszoplanowego partnera gospodarczego i „partnera strategicznego” Niemiec na początku XXI w.¹⁴

¹² Por.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, red. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007; A. Stent-Russland (s. 437-453), *Die GUS-Staaten* (s. 455-467).

¹³ *Deutscher Osthandelsumsatz erstmals über 300 Mrd Euro*, [w:] *Ost- und Mitteleuropa Verein e.V.*, Hamburg 2009, s. 1-2.

¹⁴ Por.: E. Cziomer, *Główne problemy współpracy gospodarczej Niemiec z Rosją na początku XXI wieku*, [w:] *Polska, Europa, świat XX wieku. Studia i szkice ofiarowane profesorowi Włodzimierzowi Bonusiakowi w czterdziestelecie Jego pracy twórczej*, red. W. Wierzbieniec, Rzeszów 2005, s. 442-461; idem, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec. Wyzwania i problemy współpracy niemiecko-rosyjskiej na początku XXI wieku*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU” 2007, t. 15, s. 125-146.

2. Strategia i taktyka Niemiec na rzecz wypracowania nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej

W kulminacyjnym momencie poszerzenia UE na Wschód w latach 2002-2004 zarówno ówczesny rząd SPD-Sojusz 90-Zieloni, jak też szereg zespołów naukowych i ekspertów niemieckich zaangażował się mocno w wypracowanie nowej koncepcji współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami. Przybrała ona początkowo nazwę Szerza Europa (2003), którą przekształcono później w Europejską Politykę Sąsiedztwa (2004). Miała ona doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa i stabilizacji w bezpośrednim sąsiedztwie UE zarówno w rejonie Morza Śródziemnego, jak też w Europie Wschodniej i na Kaukasku Południowym¹⁵. Kwestia powyższa wiązała się pośrednio z ostrymi dyskusjami i kontrowersjami wokół zdolności do przyjęcia przez UE w dalszej perspektywie czasowej nowych członków, zwłaszcza Turcji i Ukrainy, czy też tzw. finalizacji, czyli konieczności ostatecznego i maksymalnego ustalenia zasięgu granic poszerzonej UE. Większość ekspertów niemieckich zakładała, że po spodziewanej akcesji Bułgarii i Rumunii (2007) w trudnym do przewidzenia okresie przejściowym nie będzie możliwości dalszego poszerzenia UE¹⁶.

Po przedterminowych wyborach do Bundestagu z 18 września 2005 r. nie doszło do istotnych zmian w dotychczasowym stanowisku Niemiec wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Było to o tyle zrozumiałe, że polityka zagraniczna pozostała w gestii SPD, z której ramienia bliski współpracownik i szef Urzędu Kanclerskiego byłego kanclerza Schroedera – Frank Walter Steinmeier – przejął funkcję ministra spraw zagranicznych. Już w umowie koalicyjnej między CDU/CSU a SPD z 18 listopada 2005 r. zwrócono wyraźnie uwagę na współpracę Niemiec ze wschodnimi sąsiadami, stwierdzając między innymi: „(...) Opowiadamy się wspólnie z naszymi partnerami europejskimi za partnerstwem strategicznym z Rosją, które chcemy przeprowadzać w płaszczyźnie stosunków dwustronnych oraz w płaszczyźnie UE. Niemcy mają szczególny interes w tym, aby trudną modernizację tego kraju wspomagać poprzez wzmocnioną współpracę polityczną, gospodarczą i społeczną. Celem pozostanie Rosja, która będzie się rozwijać i orientować się na wartości będące bliskie Europie, a uwzględniając swoje tradycje, przekształci się skutecznie w stabilną demokrację. Chcemy rozbudować handel oraz utworzyć długofalowe partnerstwo energetyczne bez jednostronnego uzależnienia się od Rosji. Rosja pozostanie dla nas ważnym partnerem w przezwyciężeniu wyzwań globalnych i regionalnych, terroryzmu międzynarodowego oraz kształtowaniu stosunków z państwami znajdującymi się w jej sąsiedztwie (...). Chcemy nasze stosunki z Rosją ukształtować w taki sposób, aby naszych wspólnych sąsiadów powiązać w duchu przyjaźni i zaufania.

Stosunki z pozostałymi krajami Europy Wschodniej, krajami południowego Kaukazu i Azji Środkowej chcemy nadal rozbudować na podstawie wspólnych wartości.

¹⁵ Por.: Jenseits der EU-Erweiterung. Strategiepapier, red. W. Weidenfeld, Guetersloh 2001 oraz nowsza analiza – B. Lippert, *Perspektiven der EU-Nachbarschaftspolitik und neuen Ideen*, [w:] *Das neue Europa*, s. 116-136.

¹⁶ K.-O. Lang, D. Schwarzer, *Die Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit der EU. Neuer Zwischenritt oder Erweiterung*, SWP-Studien S-31, Berlin 2007.

Naszym celem pozostanie nadal silne poparcie dla procesu demokratycznych i gospodarczych zmian na Ukrainie. Opowiadamy się za urzeczywistnieniem decyzji UE z 21 lutego 2005 r. odnosnie do pokazania drogi, zmierzającej do pogłębienia i wzmocnienia powiązań stosunków między UE a Ukrainą. Opowiadamy się za tym, aby Ukraina znalazła swoje miejsce w Europie¹⁷.

W toku przygotowań (2006), a następnie okresie sprawowania przewodnictwa w Radzie ds. Ogólnych UE w pierwszej połowie 2007 r., dyplomacja niemiecka zaangażowała się w podejmowanie różnych inicjatyw w na rzecz wypracowania wspomnianej już wyżej nowej polityki wschodniej (NPW) UE. Zmierzała ona do nasilenia działań oraz nadania spójnego charakteru strategiom UE wobec następujących obszarów:

- rozbudowy „partnerstwa strategicznego” z Rosją¹⁸,
- nadania większego rozmachu EPS wobec krajów Europy Wschodniej (zwłaszcza Ukrainy i Moldowy, wspierając równocześnie demokratyzację Białorusi), jak również wzmocnienie aktywności w rejonie Morza Czarnego (w ramach tzw. Synergii Czarnomorskiej) oraz Kaukazu Południowego, ale z udziałem Rosji¹⁹,
- włączenia do niej postradzieckich krajów Azji Środkowej²⁰, co znalazło formalny wyraz w podpisaniu 30 czerwca 2007 r. w Berlinie Strategii UE wobec Azji Centralnej. Miała ona jednak charakter głównie deklaracyjny, akcentując ogólnie m.in. potrzebę współpracy energetycznej oraz wdrażania praw człowieka i wartości demokratycznych, o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części opracowania²¹.

Nie to wzbudzało jednak nadmiernego entuzjazmu do niemieckiej koncepcji NPW UE ze strony istniejących w tych krajach reżymów autorytarnych. Próbę znalezienia nowej formuły stosunków UE z Rosją podejmował również od dłuższego czasu wicekanclerz i minister spraw zagranicznych Frank Walter Steinmeier. Już na początku prezydentury Niemiec w marcu 2007 r. głosił on potrzebę wypracowania NPW UE, określając istotę powyższej koncepcji w formie hasła „współzależność przez integrację” (*Verflechtung durch Integration*)²². Głównym elementem tej koncepcji było włączenie Rosji do NPW UE. Nie kwestionując rosyjskich tendencji autorytarnych, rok później w marcu 2008 r. Steinmeier opowiadał się za koncepcją współpracy partnerskiej z Rosją na zasadach „wzajemnej współzależności” (*gegenseitige Verflechtung*), która w perspektywie średnio- lub długofalowej doprowadzi do wzrostu wzajemnego zaufania, zbliżenia oraz udoskonalenia form i zasad współpracy. Zaliczył do nich m.in. takie kwestie przyszłościowe, jak: polityka energe-

¹⁷ Zob.: Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD, Berlin 2005, s. 122.

¹⁸ Szerzej zob.: E. Cziomer, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec...*, s. 125-146.

¹⁹ Por.: I. Kempe, *Was sind die Pfeiler einer „Neuen Ostpolitik“ in Rahmen der Deutschen Eu-Präsidentenschaft*, [on-line] http://www.caucas.com/home_dc/brevue_contenu.php?id=230&PHPSESSID=f686c049d4816c23811cd554e374ca05.

²⁰ Por. obszernie analizy i materiały: *Die neue Ostpolitik*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6-115 oraz H.D. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10, s. 34 i nast.

²¹ Zob.: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie>.

²² Zob.: F.W. Steinmeier, *Verflechtung durch Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU. Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6-11.

tyczna, ochrona klimatu i środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, demografia, kształcenie i badania naukowe oraz wiele innych²³.

Po kurtuazyjnych odwiedzinach w Moskwie w marcu 2008 r., tuż po wyborze nowego prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa, w połowie maja 2008 r. Steinmeier przebywał z oficjalną wizytą w Rosji, przedstawiając nową propozycję zawarcia niemiecko-rosyjskiego „partnerstwa modernizacyjnego”²⁴. Winno ono zmierzać do zacieśnienia współpracy obu państw w takich dziedzinach, jak np.: praworządność, współczesne zarządzanie i polityka zdrowotna²⁵. Przy okazji swych rozmów w Moskwie Steinmeier podkreślił również konieczność szybkiego wznowienia rozmów i uzgodnienia nowego układu o partnerstwie i kooperacji UE – Rosja.

Można zatem stwierdzić, że prace nad koncepcją NPW UE zostały zakończone w ogólnych zarysach w okresie przewodnictwa Niemiec w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. Natomiast trudniejsza miała się okazać jej praktyczna realizacja. Relacje między nową kanclerz Angelą Merkel a prezydentem Putinem nie były już tak bliskie i bezpośrednie jak z dotychczasowym kanclerzem Gerhardem Schroederem, lecz mimo określonej krytyki ujawniających się wyraźnie tendencji autorytarnych w polityce wewnętrznej Rosji, nie podważyły one istoty „partnerstwa strategicznego” między tymi państwami²⁶.

Jednak pod koniec 2006 r. przyjęcie nowego układu UE – Rosja przez Radę Europejską w Helsinkach Polska zablokowała ze względu na utrzymanie przez Rosję embarga na dostawę polskiej żywności oraz odmowę włączenia do układu postanowień odnośnie do tzw. karty solidarności energetycznej w relacjach z UE. W praktyce doprowadziło to zgodnie z regulacjami traktatowymi do automatycznego przedłużenia ważności po 1 grudnia 2007 r. układu Rosja – UE z 1994 r.²⁷

Mimo szeregu zabiegów nie udało się rządowi CDU/CSU-SPD w okresie prezydencji Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. doprowadzić do uzgodnienia warunków zawarcia przez UE z Rosją nowego układu o partnerstwie i współpracy. Niemcy musiały poprzeć wspomniany sprzeciw Polski, gdyż ekipa Putina ani nie była skłonna pójść na ustępstwa w kwestii embarga na polskie mięso, ani też nie wydawała się zainteresowana kompromisem w sprawie nowych regulacji prawnych odnośnie do bezpieczeństwa energetycznego, w tym prawnego uregulowania dostępu firm z UE do eksploatacji surowców energetycznych i szlaków tranzytowych w Rosji.

²³ Zob.: idem, „Auf dem Wege zu einer europaischen Ostpolitik. Die Beziehungen Deutschlands und der EU zu Russland und den oestlichen Nachbarn” – Rede anlässlich der Podiumsdiskussion bei der Willy-Brandt-Stiftung 4. März 2008, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080304-BM-Ostpolitik.html> oraz wcześniej idem, „Russland, Europa und die Welt – Perspektiven der Zusammenarbeit in globalen Sicherheitsfragen” – Rede auf der 42. Muenchner Konferenz fuer Sicherheitspolitik, 5.02.2006, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060205-MuenchenKonferenz.html>.

²⁴ Por.: idem, „Fuer eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft”. Rede am Institut fuer Internationale Beziehungen der Ural-Universitaet Jekaterinburg, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html>.

²⁵ Por.: *Enge deutsch-russische Beziehungen fortfuehren*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/BM-Reisen/2008/Russland-Mai/080514-Jekaterinburg-Moskau.navCtx=242798.html>.

²⁶ Zob.: *Konsultationen in Tomsk*, „Russland-Analysen” 2006, nr 97.

²⁷ Zob.: Ch. Meier, *Deutsche Russlandpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Kontinuitaet und Wandel*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 230 i nast.

Niemcy miały nadzieję na podpisanie w 2008 r. nowego układu UE – Rosja, który miał potwierdzić „partnerstwo strategiczne” między nimi²⁸. Sytuacja powyższa nie uległa zmianie po wyborach w Polsce, ponieważ mimo wycofania weta Polski przez nowy rząd RP – koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego – kolejnym wetem wobec podpisania nowego układu UE z Rosją zagroziła Litwa. Po wyczerpujących dyskusjach między państwami członkowskimi 27 maja 2007 r. Litwa zrezygnowała z groźby zastosowania weta, a ministrowie spraw zagranicznych UE 27 dali Komisji Europejskiej mandat do rozpoczęcia oficjalnych rozmów z Rosją w celu wynegocjowania nowego układu o partnerstwie i współpracy, które nie zostały jednak zakończone (do chwili pisania niniejszego tekstu wiosną 2009 r.) ze względu na różnice poglądów w sprawie bezpieczeństwa²⁹.

Do licznych kontrowersji niemiecko-rosyjskich odniósł się publicznie wiosną 2008 r. niemiecki wiceminister spraw zagranicznych, odpowiedzialny za sprawy UE, Günter Gloser. Stwierdził, że mimo różnic w podejściu UE i Rosji do interpretacji takich wartości i zasad ich funkcjonowania systemów politycznych, jak demokracja, pluralizm i wolność zgromadzeń, wolne media, prawa człowieka itp., obie strony są zmuszone do partnerskiego współdziałania w rozwiązywaniu szeregu wyzwań regionalnych i globalnych (jak np. zwalczanie terroryzmu międzynarodowego, ochrona klimatu, nieprolifercja broni nuklearnej itp.). Oznacza to w praktyce, że dla polityki „partnerstwa strategicznego” UE z Rosją nie ma praktycznie żadnej alternatywy³⁰.

3. Niemcy wobec polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Wiosną i latem 2008 r. Polska i Szwecja zainicjowały szerokie konsultacje w łonie państw członkowskich na temat koncepcji Partnerstwa Wschodniego UE jako formy jej pogłębionej współpracy z takimi postradzieckimi krajami, jak: Ukraina, Mołdowa, Białoruś (na poziomie technicznym) oraz Azerbejdżan, Gruzja i Armenia. Inicjatywa powyższa znalazła poparcie zarówno państw członkowskich, jak i Komisji Europejskiej, która 3 grudnia 2008 r. przedłożyła stosowny program działania³¹. Program ten przyjęła Rada Europejska w deklaracji z 19 marca 2009 r.³² Wszedł on w życie 7 maja 2009 r. w wyniku wspólnego posiedzenia w Pradze Rady Europejskiej i przedstawicieli sześciu państw objętych Partnerstwem Wschodnim³³.

Ze względu na ramy opracowania ograniczam się do odpowiedzi na pytanie – jakie były motywy stanowiska Niemiec wobec koncepcji Partnerstwa Wschodnie-

²⁸ Zob. szerzej: H.J. Spanger, *Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv? EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag*, „HSFK Standpunkte” 1996, nr 6, s. 1-12.

²⁹ Zob.: *Unia zatwierdza mandat na negocjacje z Rosją*, „Gazeta Wyborcza” 2008, 27.05.

³⁰ Por.: G. Gloser, *Die europäische Partnerschaft mit Russland – wykład w Sztokholmie*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080402-GloserStockholm.html>.

³¹ Zob.: *Oestliche Partnerschaft – ein neues Kapitel in den Beziehungen zu ihren ostlichen Nachbarn*, [on-line] <http://www.IP/08/1858.Pdf>.

³² Zob.: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, załączniki 5, 6 i 7.

³³ Zob.: *Polski sukces w Pradze*, „Gazeta Wyborcza” 2009, 8.05.

go? Czy nie traktowały jej jako konkurencyjnej wobec zasygnalizowanych wyżej własnych propozycji z lat 2006-2008?

W ujęciu syntetycznym na pytania powyższe można odpowiedzieć w następujący sposób:

1) Niemcy zareagowały początkowo na inicjatywę Polski i Szwecji wstrzeźliwie, choć nigdy nie traktowały jej jako konkurencyjnej wobec swojej wcześniejszej koncepcji NPW UE, gdzie wyraźnie preferowały relacje UE z Rosją. Równocześnie w ich żywotnym interesie leżała jednak stabilizacja całego obszaru przylegającego do wschodnich granic UE, a więc pozostałych krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, objętych programem Partnerstwa Wschodniego. Należy zauważyć, że rząd PO-PSL przed podjęciem inicjatywy Partnerstwa Wschodniego wycofał swój sprzeciw wobec projektowanego układu UE – Rosja, uzyskując przy pomocy UE, w tym także Niemiec, określone koncesje ze strony Moskwy w odniesieniu do zniesienia embarga na polskie mięso oraz produkty roślinne³⁴.

2) Inicjatywa polsko-szwedzka z maja i czerwca 2008 r. bynajmniej nie zahamowała w lecie tego samego roku aktywności dyplomatycznej Niemiec w Gruzji i na Ukrainie. Znalazło to m.in. wyraz w dwóch akcjach dyplomatycznych Niemiec:

a) Pod koniec czerwca 2008 r. minister spraw zagranicznych RFN Steinmeier przedstawił plan rozwiązania konfliktu gruzińsko-abchaskiego, który zakładał m.in.:

- wyrzeczenie się przez obie strony siły,
- wyrażenie przez Abchazję zgody na powrót uchodźców gruzińskich (ok. 200 tys.),
- odbudowę gospodarczą wspieraną przez RFN,
- uregulowanie kwestii statusu zbuntowanej Abchazji.

Po konsultacjach w Moskwie i Tbilisi oraz bezpośrednich rozmowach sondazowych w stolicy zbuntowanej prowincji Abchazji, Suchumi, w dniach 17-18 lipca 2008 r. Steinmeier musiał przyznać, że jego planu nie aprobuje do końca żadna ze zwaśnionych stron ani Rosja³⁵. W konsekwencji doszło więc w dniach 7-23 sierpnia 2008 r. do przekształcenia „tłącego konfliktu” w konflikt zbrojny między zbuntowanymi prowincjami, Osetią Południową i Abchazją, oraz wspierającą je Rosją a Gruzją.

b) Podczas wizyty w Kijowie 21 lipca 2008 r. kanclerz Angela Merkel wyszła w pewnym sensie naprzeciw oczekiwaniom kierownictwa państwowego Ukrainy, opowiadając się za tym, aby negocjowana obecnie umowa o pogłębionym partnerstwie między UE a Ukrainą nosiła nazwę umowy stowarzyszeniowej. Równocześnie nie wykluczała włączenia w przyszłości Ukrainy do Planu Działań na rzecz jej Członkostwa w NATO (MAP)³⁶.

³⁴ Por.: K.-O. Lang, *Partnerschaft mit dem Osten...*; C. Ochmann, *Oestliche Partnerschaft contra EU-Partnerschaftsabkommen mit Russland*, „Polen-Analysen” 2009, nr 47, s. 2-6.

³⁵ Por.: *Niemcy mają plan pokojowy dotyczący Abchazji*, „Tydzień na Wschodzie” 2008, nr 24, s. 2.

³⁶ Zob.: *Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und der Ministerpräsidentin der Ukraine, Frau Julia Timoschenko*, [on-line] http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/07/2008-07-21-statement-bk-timoschenko.html.

^{36a} *Pressekonferenz mit Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen praesidenten Juschtschenko*, [on-line] http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/07/2008-07-21-pk-merkel-juschtschenko.html.

3) Szereg nowych wyzwań w relacjach Niemcy – Rosja – Unia Europejska wywołał wspomniany już wyżej konflikt zbrojny Gruzji z Rosją w sierpniu 2008 r. Stanowisko Niemiec w tej kwestii można syntetycznie ująć następująco:

a) W czasie wspomnianego konfliktu Niemcy w pełni popierały plan pokojowy UE zaproponowany przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, a kanclerz Merkel w geście solidarności i pomocy przyleciała do Tbilisi 17 sierpnia 2008 r. Równocześnie jednak Niemcy później zarzuciły prezydentowi Gruzji Michajłowi Saakaszwili, że poprzez zaatakowanie przez oddziały gruzińskie stolicy Osetii Południowej – Cchinwali – Gruzja sprowokowała kontratak wojsk rosyjskich, przyczyniając się tym samym do eskalacji działań zbrojnych. Dlatego też razem z Francją i innymi krajami UE i NATO zarzuciły Gruzji brak dojrzałości politycznej i stabilności wewnętrznej, a tym samym niespełnienie niezbędnych warunków do ubiegania się o przystąpienia do MAP w najbliższym czasie³⁷.

b) Odpowiedź militarną Rosji wobec Gruzji uważano jednak generalnie jako „nieadekwatną w stosunku do powstałej sytuacji”, oceniając szybkie uznanie przez nią niepodległości Abchazji i Osetii Południowej jako niezgodne z prawem międzynarodowym, a zarazem jako wyraz nasilenia się rosyjskich tendencji imperialnych.

Niemcy i UE powinny konsekwentnie domagać się od Rosji niestosowania przemocy i poszukiwania rozwiązań pokojowych na Zakaukaziu. UE musi jednak liczyć się z tym, że tylko poprzez dialog oraz pokojową współpracę można poszukiwać długofalowego kompromisu z Rosją. Było to jednak w dużej mierze stanowisko retoryczne. Dylemat tej sytuacji najlepiej przedstawił jeden z czołowych polityków CDU Ruprecht Polenz, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu, stwierdzając m.in.: „My chcemy partnerstwa niemiecko-rosyjskiego oraz partnerskich relacji między UE z Rosją. Ale Rosja musi się wtedy też zachowywać jak partner, a nie jak imperialne mocarstwo, które nie martwi się o przestrzeganie prawa i umów. Do rzeczywistego partnerstwa prowadzić będzie prawdopodobnie jeszcze daleka droga. Aż do tego czasu musimy przyjmować Rosję taką, jaką jest, a nie taką, jakiej sobie życzymy”³⁸.

4) Eksperti i politycy niemieccy wskazują generalnie na potrzebę zwiększenia efektywności EPS, podkreślając zarazem, że zarówno niemiecka koncepcja NPW, jak i polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego z lat 2007-2008 stwarzają korzystne warunki do osiągnięcia tego celu. W ostatecznym rozrachunku ich powodzenie będzie zależało jednak od postawy i zaangażowania adresatów oraz zainteresowanych państw UE³⁹.

5) Mimo że sama Rosja nie jest adresatem Partnerstwa Wschodniego, to nie wyklucza się jej krytycznej oceny tej inicjatywy. Wymagać to będzie podjęcia dialogu oraz prób współdziałania z Rosją w zakresie częściowej realizacji Partnerstwa, chociażby w odniesieniu do obwodu kaliningradzkiego⁴⁰.

³⁷ Por. szeroką analizę: *Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen fuer deutsche und europaeische Politik*, red. H. Henning Schroeder, SWP-Studie Nr 25, Berlin 2008.

³⁸ Zob.: R. Polenz, *Russland an seinen Taten erkennen*, „Die Politische Meinung” 2008, nr 468, s. 5-9.

³⁹ Por.: A. Bendiek, *Wie effektiv ist die Europaeische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Laendern im Vergleich*, SWP-Studien 23, Berlin 2008.

⁴⁰ Por.: S. Stewart, *Russland und die Ostliche Partnerschaft*, S-A, nr 21, SWP, Berlin 2009.

6) Inauguracja Partnerstwa Wschodniego w Pradze 7 maja 2009 r. została wysoko oceniona w oficjalnej enuncjacji Urzędu Kanclerskiego. Jego główny cel to zacieśnienie przez jej adresatów współpracy regionalnej i z krajami UE w takich dziedzinach, jak: gospodarka, handel, bezpieczeństwo energetyczne, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, nauka i kultura. Inicjatywy takiej nie można traktować jako wstępu do pełnego członkostwa UE, a jej finansowanie do 2013 r. odbywa się w ramach dotychczasowych funduszy EPS, powiększonych o 600 mln euro⁴¹.

7) Niektórzy eksperci niemieccy widzą potrzebę i możliwość współdziałania Polski i Niemiec w kształtowaniu NPW oraz Partnerstwa Wschodniego UE. Wymagać to jednak będzie większego zaufania oraz właściwego wyważenia interesów wzajemnych zarówno w odniesieniu do Rosji, jak partnerów wschodnich UE⁴².

Wnioski końcowe

Z przedstawionej wyżej syntetycznej analizy odnośnie do roli Niemiec w zakresie kształtowania NPW i Partnerstwa Wschodniego UE można sformułować następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1) Niemcy mają historyczne i współczesne powody do prowadzenia aktywnej polityki wschodniej. Wpływają na to zarówno czynniki geopolityczne, jak interesy polityczne gospodarcze, społeczne i inne.

2) Niemiecka koncepcja NPW UE stanowiła ambitną i kompleksową próbę ożywienia EPS w kierunku wschodnim, koncentrując się na: a) wypracowaniu partnerstwa strategicznego UE – Rosja, b) wzbogaceniu współpracy UE z krajami Europy Środkowej i Kaukazu Południowego – koncepcja EPS Plus oraz c) sformułowaniu nowej strategii UE wobec postradzieckich państw Azji Środkowej. Narastające sprzeczności w łonie samej UE oraz między nią a Rosją w latach 2007-2008 nie pozwoliły na uzgodnienie, nie mówiąc już o realizacji niemieckiej koncepcji NPW UE. Sytuacja ta jednak w żadnym stopniu nie zahamowała współpracy Niemiec z Rosją jako ich najważniejszym partnerem strategicznym w aspekcie dwustronnym i wielostronnym.

3) Polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego z 2008 r. mimo pozornej konkurencyjności wobec niemieckiej koncepcji NPW nie doprowadziła w żadnym stopniu do ograniczenia aktywności dyplomatycznej Niemiec wobec partnerów wschodnich UE. Wynika to zarówno z ich położenia geopolitycznego i potencjału gospodarczego oraz realnych interesów i celów polityczno-strategicznych, jak też szeregu tradycyjnych i doraźnych atutów w kontaktach z krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Nie bez znaczenia pozostaje też ich silna pozycja w samej UE, w tym również jako jednego z głównych płatników netto do budżetu unijnego, z którego będzie zasilane Partnerstwo Wschodnie UE.

⁴¹ *Es gibt grünes Licht für die Östliche Partnerschaft*, [on-line] <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/05/2009-05-07-cu-oestliche-partnerschaft.html>.

⁴² Zob. szerzej: K.-O.Lang, *Polen, Deutschland und die EU-Politik*, [w:] *Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik*, red. T. Jaeger, D. Dylla, Berlin 2008, s. 123-136.

4) Mimo różnic w podejściu Polski i Niemiec do Rosji nie można wykluczyć współdziałania obu stron w kształtowaniu Partnerstwa Wschodniego UE. Z największych państw członkowskich, to właśnie Niemcy są najbardziej zainteresowane poszerzeniem wymiaru wschodniego UE.