

Niemiecka Polityka Zagraniczna a Partnerstwo Wschodnie

Stanowisko grupy eksperckiej Partnerstwo Wschodnie

Markus Meckel, Georg Milbradt, Friedbert Pflüger, Christian Schwarz-Schilling, Rainer Steenblock, Rita Süßmuth, Günter Verheugen, Karsten D. Voigt

Pod redakcją Ireny Hahn i Gereona Schucha

Definicja problemu

Partnerstwo Wschodnie to coś więcej niż tylko jeden z instrumentów polityki zagranicznej UE. Stabilizacja i demokratyzacja leżą w fundamentalnym interesie tak europejskiej, jak i niemieckiej polityki zagranicznej. Polityka niemiecka jest jednak zbyt pasywna wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim¹, jest w całości pochłonięta przez kryzys finansowy i walutowy. Niezależnie od tego brakuje jej też ukierunkowanego, strategicznego myślenia, skupienia, spójności i trwałości. Europejskie sąsiedztwo wschodnie, już choćby z przyczyn historycznych, kulturowych oraz ekonomicznych, kwalifikuje się jako jeden z węzłowych punktów niemieckiej polityki zagranicznej. Jednak Niemcy wykorzystują tę szansę w sposób wysoce niedostateczny. Swej nowej tożsamości, faktu bycia krajem w sercu Europy, nie zdefiniowały wystarczająco ani po przełomach lat 1989/91 i ponownym zjednoczeniu, ani po rozszerzeniu UE na wschód w latach 2004 i 2007: istniejących form dwu- i wielostronnej współpracy nie wykorzystuje się do kształtowania trwałej, długoterminowej strategii europejskiej, uwzględniającej niemieckie interesy; w większości pozostają one zjawiskiem

krótkotrwałym i nieefektywnym. Aktualnymi bodźcami polityki zagranicznej są interesy wewnątrzpolityczne, podczas gdy względy międzynarodowe, z uwagi na brak zdefiniowanych celów zewnątrzpolitycznych, zajmują upośledzoną pozycję. Konieczna jest tu poza tym samokrytyczna refleksja odnosząca się do przestrzegania w obrębie UE zasad demokracji i państwa prawa.

Chcąc rozwijać koherentną politykę zagraniczną wobec państw wschodniego sąsiedztwa, Niemcy, jako członek UE i NATO, muszą dostrzegać zróżnicowane punkty widzenia, struktury myślenia oraz stanowiska. Tak często akcentowana dychotomia pomiędzy promowaniem kierującej się wartościami demokracji a wspieraniem zorientowanej na interesy gospodarki ani nie wytrzymuje realno-politycznej analizy, ani też nie służy tworzeniu operacyjnej polityki. Wartości i interesy to dwie strony jednego medalu: wspieranie praworządności, transparentności, redukcji korupcji, a także propagowanie otwartych rynków i powiązań rynkowych wynika z zainteresowania stabilnością polityczną i ekonomiczną oraz tworzy fundament rozwoju demokracji, pluralizmu i właściwego standardu praw człowieka. Jeśli jakaś społeczność osiągnie na takiej podstawie konsensus w sferze wartości, może przez długi czas pozostać stabilna. Tak mówi doświadczenie

1 Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina.

zachodnich demokracji. Natomiast stabilność, która oparta jest na represji, nie może liczyć na trwałe istnienie.

Toczący się w Niemczech dyskurs w dziedzinie polityki zagranicznej unika tematyzowania kwestii geostrategicznych. Trzeba jednak uznawać realia: jeśli Rosja mówi o stabilności, to myśli się tam w kategoriach stosunku sił i sfer wpływów. Tak samo uprawnione jest rozpatrywanie Partnerstwa Wschodniego z geostrategicznego punktu widzenia. Z pomocą niniejszej koncepcji Unia Europejska zmierza do przygotowania swych politycznych, prawnych oraz ekonomicznych „reguł gry” i stopniowego powiązania tym sposobem regionu ze sobą. Przy tym, poprzez oferty współpracy, UE stara się uniknąć sytuacji, w której przymus gospodarczy skłoniłby wschodnich partnerów do przyjęcia innych modeli integracji, sprzecznych z europejskim interesem.

Zalecenia co do orientacji

1. Poszczególne państwa członkowskie UE przypisują Partnerstwu Wschodniemu różne znaczenie. Tym samym UE działa tu w oparciu o najmniejszy wspólny mianownik. Niemcy, chcąc nadać Partnerstwu Wschodniemu priorytetowe znaczenie, winne w obrębie unijnej polityki wschodniej mocniej stawiać na współpracę z Polską. Polsce i Niemcom przypada na tym polu szczególna rola do odegrania. Powiązanie interesów polskich i niemieckich tworzy synergie. Oba państwa mają znaczną wagę ekonomiczną i polityczną. Wspólnie można wypracować wiarygodne strategie i pozyskać większości niezbędne do kształtowania polityki zagranicznej UE. Niemcy kierują się ekonomicznymi interesami w Rosji, lecz nie definiują konkretnych interesów w odniesieniu do krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Polska natomiast formułuje swoje interesy w stosunku do wschodnich sąsiadów głównie z punktu widzenia bezpieczeństwa politycznego, jednak wobec Rosji, poza staraniem o harmonizację napiętych stosunków, nie udało się jej dotąd, mimo widocznych postępów, wypracować bardziej dalekosiężnej definicji interesów. Rosja nie jest objęta Partnerstwem Wschodnim, lecz jest partnerem, z którym UE musi prowadzić konstruktywny dialog na temat polityki sąsiedztwa.
2. Kondycjonalizm, który za warunek współpracy uznaje określone reformy demokratyczne i państwowo-prawne, należy oceniać krytycznie, gdyż trudno stosować go trwale w ramach realnej polityki. Tego rodzaju reformy są celem, nie zaś warunkiem współpracy z państwami, których transformacja nie jest jeszcze zakończona. Zwłaszcza sytuacja, gdy z jednej strony wymaga się ostrzejszego stosowania kondycjonalizmu politycznego – jak to podkreśla również nowa reguła Komisji Europejskiej „more for more” – z drugiej natomiast nie realizuje się go w sposób konsekwentny i jednolity, prowadzi do braku wiarygodności i zarzutu używania podwójnych standardów formułowanego przez państwa, których to dotyczy. Demokracji nie da się wyeksportować, można ją tylko promować poprzez współpracę: system demokratyczny, który rozwija się zgodnie z uwarunkowaniami historycznymi, kulturowymi, socjalnymi i ekonomicznymi, powinien m.in. być partycypatywny i transparentny, winien obligować rządzących do zdawania relacji z działań, jak również reagować na potrzeby swoich obywateli. Niemcy i Unia Europejska nie powinny występować w roli „sędziów moralności”, lecz akceptować autonomię w sferze poszukiwania koncepcji politycznych, uelastyczniać kooperację poprzez wynegocjowanie podstawowych standardów i nie blokować dalszej współpracy. Kooperacja w większym stopniu przyczynia się do transformacji systemów autokratycznych niż ich izolowanie.

3. Niemcy i UE winny poświęcać więcej uwagi różnorodnym strukturalnym scenom publicznej w obrębie krajów partnerskich. Trzeba odczytać ich „czarne skrzynki“ i dążyć do nawiązania harmonijnej, systematycznej i trwałej współpracy z różnymi lokalnymi, regionalnymi, gospodarczymi, politycznymi, naukowymi i społeczno-obywatelskimi aktorami tej sceny, reprezentantami rozbieżnych interesów. Doświadczenie wskazuje, że skupianie się wyłącznie na panującej elicie oraz ignorowanie społeczności obywatelskich jest przeszkodą w procesie demokratycznego rozwoju, a w sytuacji zmieniających się stosunków władzy oznacza znaczną utratę wpływów i – w dłuższej perspektywie – utrudnia dostęp do gremiów politycznych.
4. Uzupełnienie strefy wolnego handlu o państwa objęte Partnerstwem Wschodnim oraz Rosję służy interesom obu stron. Gospodarka Niemiec skorzystałaby w wysokim stopniu na usunięciu przeszkód w dziedzinie handlu. UE domaga się od uczestników Partnerstwa Wschodniego przejęcia swego dorobku prawnego, czyli *acquis communautaire*. Taką postawę należy poddać krytyce, gdyż nie tylko stwarza ona asymetryczną pozycję negocjacyjną, lecz w ostateczności może także wywołać skutki protekcyjności, gdy specyficzne uwarunkowania i potrzeby partnerów nie zostaną zrozumiane. UE, w tym zwłaszcza Niemcy, nie powinna postrzegać swych wschodnich partnerów jedynie jako rynki zbytu z potencjalnymi konsumentami i dogodną strefę produkcyjną z wykwalifikowaną siłą roboczą. Należałoby raczej zaoferować im możliwość eksportu produktów na obszar UE. Import nie oznacza destruktywnej konkurencji dla europejskiej i niemieckiej gospodarki. Przeciwnie – w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim możliwość eksportu sprzyjałaby rozwojowi klasy średniej i modernizacji, co z kolei w dłuższej perspektywie służyłoby rozwojowi demokracji i praw człowieka. Warunkiem zawarcia umowy o wolnym handlu z UE jest ewoluowanie w kierunku państwa prawa. Tym samym zapada decyzja co do wyboru systemu politycznego. Towarzysząca temu jakościowa poprawa klimatu inwestycyjnego dla przedsiębiorstw z Unii Europejskiej sprzyja z kolei rozwojowi procesów ekonomicznych i społeczno-politycznych w krajach partnerskich. Na przykład objęcie strefą wolnego handlu Republiki Mołdawii stanowiłoby w dłuższym okresie trwalszą zachętę do rozwiązania konfliktu o Naddniestrze niż inicjatywy polityczne, takie jak „inicjatywa Meseberg“ – naddniestrzańskie elity chciałyby przecież skorzystać z ekonomicznych zalet strefy wolnego handlu.
5. W niemieckim i europejskim interesie politycznym, jak również ekonomicznym, leży postęp w dziedzinie liberalizacji wizowej. Komitet Wschodni Gospodarki Niemieckiej zajął już w tej kwestii wyraźne stanowisko i sformułował konkretne zalecenie. Prócz tego transgraniczne programy wymiany wspierają rozwój społeczeństw obywatelskich, a tym samym procesy transformacyjne. Mimo to rząd federalny utrzymuje w tej sprawie restrykcyjne procedury, utrudniając tym samym cały proces. W celu utworzenia obszarów bezwizowych niezbędna jest całościowa strategia. Z uwagi na historyczne powiązania państw Partnerstwa Wschodniego z Rosją i wynikające stąd wielokrotne obywatelstwo licznych obywateli, liberalizacja wizowa w odniesieniu na przykład do Ukrainy z wyłączeniem Rosji (lub vice versa) jest w praktyce trudna do zrealizowania i politycznie problematyczna. Blokowanie decyzji europejskich przez poszczególne państwa członkowskie UE, które nie przeciwstawiają się wewnątrzpolitycznym naciskom, oraz przeszkody techniczne na drodze realizacji tychże decyzji powinny być wyraźniej różniane i poddawane stosownym, ukierunkowanym przeciwdziałaniom.

6. Wkład Niemiec w rozwój jakiegokolwiek sfery polityki zagranicznej UE powinien być różnicowany pod względem regionalnym oraz pod względem specyfiki danego kraju. Każdy kraj Partnerstwa Wschodniego stanowi odrębność. Całościowe ich traktowanie jest niewłaściwe. Każda forma przybliżania ich do UE wymaga indywidualnie uzgodnionej strategii. Stosunki dwustronne i indywidualna chęć integracji nie mogą być uzależniane od procesów zachodzących w innych krajach. Wymiary południowy i wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa winny być rozróżniane stosownie do regionalnego zapotrzebowania i popytu i nie należy ich traktować w jednakowy sposób.
7. Polityka rozszerzeniowa UE nie jest już konsekwentna. Z jednej strony uzasadnia się integrację niedostateczną zdolnością pojedynczych państw europejskich do samotnego radzenia sobie z problemami współczesności i przyszłości, z drugiej zaś odmawia się krajom objętym Partnerstwem Wschodnim przedstawienia wiarygodnych perspektyw przystąpienia do Unii. Doświadczenia wynikające z rozszerzenia UE na wschód dowiodły, że realistyczna perspektywa przystąpienia ułatwia i przyspiesza proces reform, podczas gdy brak tego rodzaju wiarygodnych widoków – jak w wypadku Turcji – wpływa negatywnie na gotowość do reform. Niejasne stanowisko UE w sferze polityki rozszerzania powoduje frustracje w krajach Partnerstwa Wschodniego, ponieważ jakiegokolwiek oferty unijne nie są zgodne z oczekiwaniami. Od czasu rozszerzenia na wschód UE stwarza wrażenie, jak gdyby przestraszyła się swojej własnej odwagi. Perspektywa przystąpienia nie jest obietnicą,

która podlega zaskarżeniu, lecz stanowi wspólnie zdefiniowany, strategiczny cel. Na drodze do jego osiągnięcia możliwe są kroki pośrednie, rozumiane jako stopniowa i zróżnicowana integracja. Sukcesywna integracja następuje już w toku negocjacji w sprawie reżimu bezwizowego, przyjęcia do przestrzeni Schengen, do strefy euro i wspólnoty energetycznej, w sprawie członkostwa w określonych programach wspólnotowych i agencjach UE oraz uczestnictwa w Instrumencie wzmożonej Współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Same tylko pomyślnie zakończone negocjacje w sprawie umowy o wolnym handlu implikują przejście do 80% ogółu *acquis communautaire*. Sukcesywny udział w unijnym rynku wewnętrznym i innych instytucjach wspólnotowych oznacza faktyczne przejście dużej części dorobku prawnego UE. Chęć politycznego współdecydowania w obrębie UE wymaga spełnienia w całości kryteriów kopenhaskich i nadania pełnego członkostwa w Unii Europejskiej.

Podsumowując, jesteśmy przekonani, że:

Partnerstwo Wschodnie ma centralne znaczenie dla rozwoju zewnątrzpolitycznej strategii Unii Europejskiej. W interesie Niemiec leży kompetentne kształtowanie tego procesu. W tym celu rząd federalny powinien wyznaczyć specjalnego pełnomocnika ds. Partnerstwa Wschodniego, który zgromadzi rezultaty strategicznych przemyśleń na szczeblu narodowym, nada im stosowny kształt polityczny i w sposób przemyślany dołączy do ustaleń europejskiej polityki zagranicznej.