



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 17 (1765), 7 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wizja nowej europejskiej polityki wschodniej RFN

Lidia Gibadło

Niemiecką odpowiedzią na wyzwania w relacjach z Rosją oraz partnerami z Europy Środkowej jest szeroka wizja nowej europejskiej polityki wschodniej. Zakłada ona łączenie dialogu z krytyką wobec Rosji, ożywienie relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego (PW) i pogłębienie współpracy z państwami Europy Środkowej. Jednak brak konkretnych propozycji, wewnętrzne sprzeczności, a także uwarunkowania polityki europejskiej i międzynarodowej stawiają sukces tej inicjatywy pod znakiem zapytania.

Od czerwca 2018 r. minister spraw zagranicznych RFN Heiko Maas w swoich przemówieniach wskazuje na potrzebę zredefiniowania polityki Niemiec wobec szeroko pojętego wschodniego sąsiedztwa UE. Jest to efekt m.in. zmian kadrowych w niemieckim MSZ i ograniczenia wpływu relacji personalnych na kształt polityki wobec Rosji, będących istotnym czynnikiem w czasach np. Gerharda Schrödera. Nowa europejska polityka wschodnia (niem. *Neue Europäische Ostpolitik*, NEO) obejmowałaby szeroki obszar: od wschodnich członków UE, przez Bałkany Zachodnie, państwa PW i Rosję, aż po Azję Centralną. Jej sednem jest jednak próba odpowiedzi na pytanie, jak pogodzić interesy Niemiec w relacjach z państwami Europy Środkowej z jednej strony, a Rosją z drugiej.

Dylematy polityki wschodniej. RFN poszukuje formuły politycznej, która pozwoliłaby pogodzić krytykę Rosji z – nieodzowną z punktu widzenia niemieckich władz – współpracą z tym państwem. Agresja wobec Ukrainy, aktywność rosyjskich służb specjalnych w państwach UE i NATO, kampanie dezinformacyjne, ataki cybernetyczne, wspieranie ugrupowań eurosceptycznych to zjawiska godzące w bezpieczeństwo Niemiec. Stałym problemem pozostaje łamanie przez rosyjskie władze praw człowieka i ograniczenie możliwości funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Jednocześnie dla Niemiec Rosja jest zbyt ważna, by ograniczać z nią kontakty. Chodzi o jej znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, w szczególności zaangażowanie na Bliskim Wschodzie, walkę z terroryzmem, status mocarstwa atomowego, stałe członkostwo w RB ONZ. Rosja jest też dużym rynkiem zbytu niemieckich towarów – w 2017 r. ich wartość wyniosła 25,7 mld euro (14. miejsce wśród importerów RFN). W 2016 r. niemieckie inwestycje bezpośrednie i pośrednie w Rosji wyniosły 19,1 mld euro, czyli o 20% więcej niż w roku poprzednim. [Dla RFN, jako największego europejskiego konsumenta gazu, Rosja pozostaje ważnym źródłem tego surowca – w 2017 r. jego import wyniósł 53,44 mld m3, najwięcej spośród wszystkich państw UE.](#) Zwiększenie tego wolumenu będzie możliwe dzięki budowie gazociągu Nord Stream 2 popieranej przez rządy obu krajów.

Kolejnym wyzwaniem są państwa PW. Z jednej strony Niemcom zależy na rozwijaniu współpracy gospodarczej szczególnie z państwami objętymi umowami o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu – Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Realizacja Południowego Korytarza Gazowego, biegnącego m.in. przez Azerbejdżan i Gruzję, pozwoliłaby natomiast na pozyskanie gazu z Morza Kaspijskiego i stworzenie alternatywy dla dostaw z Rosji. Z drugiej strony RFN unika deklaracji politycznych sugerujących rozszerzenie UE o państwa PW w obawie o pogorszenie relacji z Rosją i jej ewentualną interwencję.

Trzecie wyzwanie to relacje z państwami Europy Środkowej. Niemieckie możliwości oddziaływania na inicjatywy tych państw – współpracę z USA i Chinami, a zwłaszcza Inicjatywę Trójmorza (TSI) – są ograniczone. Różnice interesów w relacjach RFN z państwami regionu dotyczą kwestii strategicznych. Budowie Nord Stream 2 sprzeciwiają się nie tylko Polska, ale także Rumunia i państwa bałtyckie. RFN jest z kolei przeciwna stałej obecności wojsk NATO na wschodniej flance. Problemami m.in. w relacjach z Polską pozostają również reforma polityki migracyjnej i azylowej UE, krytyka stanu praworządności oraz kwestia reparacji wojennych. Tymczasem relacje z państwami Europy Środkowej są strategiczne nie tylko ze względu na przynależność do NATO i UE. Są one również istotnym partnerem gospodarczym Niemiec. [Eksport RFN tylko do państw V4 osiągnął w 2017 r. 139,4 mld euro, więcej niż do USA, Chin czy Francji](#), a niemieckie inwestycje bezpośrednie i pośrednie wyniosły 83,8 mld euro do 2016 r.

Cele i narzędzia. W relacjach z Rosją głównymi celami NEO są skłonienie jej do zaprzestania agresywnej polityki na Ukrainie i ochrona przed destabilizującymi działaniami wobec UE. Mają temu służyć utrzymanie sankcji i rozbudowa potencjału UE w walce z atakami cybernetycznymi i kampaniami dezinformacyjnymi. Równocześnie Niemcy podkreślają znaczenie dialogu z Rosją dla realizacji interesów bezpieczeństwa całej UE, np. zakończenia wojny w Syrii. Dlatego poza środkami nacisku RFN chce wzmocnienia dialogu dzięki nasileniu kontaktów dwustronnych (np. reaktywacji wysokiej niemiecko-rosyjskiej rady ds. bezpieczeństwa) oraz w ramach organizacji międzynarodowych, np. ONZ, OBWE czy Rady NATO–Rosja.

Niemcy proponują również ożywienie relacji z państwami PW. Dotychczasowe zapowiedzi koncentrują się jednak przede wszystkim na walce z korupcją i wzmocnieniu instytucji państwowych. Podobnie jak w poprzednich latach motywacją do wprowadzania zmian w tych obszarach ma być zasada „więcej (pomocy UE) za więcej (reform)” oraz różnicowania oferty kooperacji w zależności od państwa. RFN jest również zainteresowana rozwojem współpracy na poziomie społeczeństw obywatelskich, na której promocję w br. MSZ otrzymał z budżetu 18 mln euro.

Równocześnie RFN planuje zintensyfikować polityczną współpracę bilateralną i regionalną z państwami Europy Środkowej, np. w formie V4+ i w ramach TSI. Ma to zapobiec tworzeniu odrębnego, nieprzychylnego stronnictwa w ramach UE, a w przypadku TSI pozwoli wpływać na jej kształtowanie. Odpowiedzią na obawy o zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego regionu w postaci NS2 ma być dywersyfikacja dostaw gazu dzięki budowie Południowego Korytarza Gazowego i terminala LNG w RFN. Niemcy zaznaczają również swoje zaangażowanie w rozmowy trójstronne Komisja Europejska – Ukraina – Rosja na rzecz [utrzymania tranzytu gazu przez Ukrainę po 2019 r.](#)

Wnioski i perspektywy. Choć koncepcja sygnalizuje próbę zmiany niemieckiej polityki wschodniej – nadania jej większej wagi strategicznej i odejścia od przyznawania pierwszeństwa relacjom z Rosją – to zawarte w niej propozycje nie pozwalają na nazwanie NEO przełomem.

W planach polityki wobec Rosji widoczna jest życzeniowość i słabość instrumentów wpływu. Podobnie jak w przeszłości drogą do realizacji interesów z Rosją ma być dialog, a nie zwiększenie presji politycznej i ekonomicznej. To podejście nie przynosi oczekiwanych rezultatów, czego dowodzi [eskalowanie przez Rosję konfliktu na Ukrainie, np. na Morzu Czarnym listopadzie 2018 r.](#) Brak postępów w realizacji postanowień z Mińska wskazuje, że taka polityka nie skłoni Rosji ani do zaprzestania wsparcia dla separatystów w Donbasie, ani tym bardziej do zwrotu zaanektowanego Krymu.

Pod znakiem zapytania stoi możliwość ożywienia działań wobec wschodniego sąsiedztwa UE. Nowe inicjatywy mogą trafić na opór np. południowych członków UE, którzy koncentrują się przede wszystkim na ograniczeniu nielegalnej imigracji z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. RFN nie przedstawiła również konkretnych inicjatyw, które miałyby nadać impuls PW. Obawa przed pogorszeniem relacji z Rosją odwiedzie RFN od zgłoszenia ambitniejszych propozycji współpracy wykraczających poza dotychczasowe obszary.

Zapowiedzi dotyczące partnerów w Europie Środkowej mają sygnalizować, że Niemcy nie chcą realizować polityki wobec Rosji kosztem relacji z Europą Środkową. Zapewnienia te nie są jednak zbyt wiarygodne ze względu na brak zmiany stanowiska RFN wobec budowy NS2 czy wzmocnienia wschodniej flanki NATO, ruchu postrzeganego jako sprzeczny z Aktem stanowiącym NATO–Rosja z 1997 r. Oznacza to, że niemiecka aktywność będzie się skupiała na obszarach takich jak gospodarka czy infrastruktura, które nie wpłyną negatywnie na stosunki RFN z Rosją.

Przeszkodami w realizacji NEO są również brak jednoznacznego poparcia dla koncepcji MSZ ze strony urzędu kanclerskiego i wątpliwa stabilność wielkiej koalicji, której mogą zagrozić tegoroczne wybory do Parlamentu Europejskiego, samorządowe oraz landowe. Jest wysoce prawdopodobne, że jeśli SPD osiągnie w nich słaby wynik, przejdzie do opozycji. W takim scenariuszu nie jest wykluczone, że koncepcja, której twórcą jest kierowany przez socjaldemokratów MSZ, nie będzie kontynuowana przez nowy rząd.