

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 175/2014
18'12'14

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Autor:

Krzysztof Malinowski

Redakcja:

Marta Götz

Radosław Grodzki

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Stanowisko Niemiec wobec konfliktu na Ukrainie i implikacje dla Polski

Rok kryzysu na Ukrainie, który przerodził się w konflikt zbrojny, postawił współpracę Polski i Niemiec przed poważnymi wyzwaniami, których skalę pod koniec 2014 r. trudno ocenić. Po stronie korzyści Polska może zapisać mimo wszystko fakt, że Ukraina wybrała europejską drogę, a Niemcy nie wycofały poparcia dla realizacji tego polskiego strategicznego celu i co więcej, opowiedziały się i współtworzyły politykę sankcji wobec Rosji. Okcydentalizacja Ukrainy, a w tym jej demokratyzacja leżą w polu wspólnych zainteresowań. Niemcy okazały się niezbywalnym partnerem dla stworzenia konsensu w łonie UE dla tak realizowanej polityki wobec Ukrainy i Rosji.

Z polskiego punktu widzenia utrzymanie chwiejnego konsensu wewnątrz UE w sprawie sankcji wobec Rosji i porozumienia w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego na rzecz urealnienia funkcji obrony zbiorowej ze szczytu w Newport ma wymiar podstawowy. W kontekście roli Niemiec dla Polski kluczową pozostawała i pozostaje kwestia, czy rząd Merkel utrzyma swoją dotychczasową pozycję architekta konsensu w UE i czy będzie w stanie kontynuować swoje stanowcze podejście, lub inaczej, czy nie ulegnie na froncie „zewnątrznym” presji Rosji, a na froncie „wewnętrznym” jej niemieckim poplecznikom w kręgach gospodarczych, a być może przede wszystkim w opinii publicznej, i w rezultacie nie poczyni jakichś ustępstw wobec Rosji?

Dla Niemiec polskie reakcje i postulaty dotyczące poprawy jakości obrony zbiorowej w ramach NATO nie są niczym nowym. Wynikają one z założenia, że gwarancje USA oraz NATO są niezbywalnymi elementami bezpieczeństwa europejskiego i że bez nich osiągnięcie w Europie postulowanego usilnie przez ministra Franka-Waltera

Steinmeiera stanu bezpieczeństwa w porozumieniu „z Rosją, a nie przeciw niej” – nie jest po prostu możliwe.

Znaczenie Niemiec dla Polski – obok USA – w dziedzinie bezpieczeństwa nie zmalało, lecz wręcz wzrasta w związku z rewizją ładu bezpieczeństwa realizowaną przez Rosję. Mimo sprzeciwu Niemiec wobec pomysłu stacjonowania wojsk i tworzenia baz NATO w Polsce, poparcie rządu Merkel dla koncepcji szpicy w ramach NATO *Response Force* i utworzenie z Holandią tymczasowego multinarodowego związku taktycznego w jej ramach czy decyzja o wzmocnieniu Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie przez przypisanie mu dodatkowych jednostek wojskowych wychodziły naprzeciw polskim oczekiwaniom. Z drugiej strony rolę Niemiec jako transatlantyckiego zwornika ograniczają tradycyjne problemy związane z uzależnionym od Bundestagu procesem decyzyjnym i licznymi deficytami w wyposażeniu Bundeswehry.

Znaczenie Niemiec dla Polski w kryzysie ukraińskim polega na tym, że Berlin jest jedynym partnerem Warszawy, który starał się konsultować z nią swoją politykę w sprawie Ukrainy, choć z drugiej strony spowodował niedopuszczenie jej do formatu normandzkiego rozmów z Rosją. Ważną rangę bliskich partnerów przejściowo straciły dla Polski państwa z Grupy Wyszehradzkiej. Ich chwiejne stanowisko ujawnia deficyty strategicznego myślenia o Europie Wschodniej i nacechowane jest wątpliwościami wobec Ukrainy oraz niekiedy zrozumieniem dla programu rewizji pozimnowojennego ładu realizowanego przez Rosję. Jedynym partnerem wspierającym Polskę w NATO były państwa bałtyckie, żywotnie zagrożone przez imperialne tendencje Rosji.

Czy Polska ze względu na energiczne artykułowanie swoich interesów bezpieczeństwa zarówno w NATO, jak i poprzez ogłoszenie intensywnego programu zbrojeń w najbliższym dziesięcioleciu, a także i ambicje kształtowania polityki wschodniej UE stała się dla Niemiec partnerem, z którym powinny się one liczyć w większym stopniu? Mimo formalnej zgody UE na kontynuowanie polityki sankcji wobec Rosji, jej powodzenie zależy od podejścia Niemiec. W razie pojawienia się po stronie rosyjskiej gotowości do negocjacji w celu rozwiązania konfliktu na Ukrainie i zniesienia sankcji, Niemcy mogą powrócić do tradycyjnej roli brokera interesów rosyjskich w Unii Europejskiej i państwa zainteresowanego wynegocjowaniem wspólnie z Rosją nowego postpozimnowojennego porządku, uwzględniającego w większym stopniu rosyjskie aspiracje na obszarze postsowieckim niż architektura oparta na prawie do samostanowienia i prawie do swobodnego wyboru sojuszy w Europie Wschodniej, tak jak to przewidywała Karta Paryska z 1990 r. Kontury takiego podejścia Niemiec stają się już widoczne za sprawą niemieckiej dyplomacji i zaangażowania jej szefa Franka-Waltera Steinmeiera, a nie Urzędu Kanclerskiego,



który preferuje nieustępliwe stanowisko wobec Rosji. Koncepcja dowartościowania, a w zasadzie odkurzenia OBWE i uczynienia z niej forum przeznaczonego dla nowego *dealu* z Rosją, w sposób oczywisty nawiązuje do kluczowej instytucji z epoki odprężenia, czyli KBWE i może rodzić różnorakie implikacje dla Polski. Koncepcja znalezienia jakiegoś w miarę jednolitego rozwiązania instytucjonalnego w sferze bezpieczeństwa dla całej Europy była związana z osobą długoletniego ministra spraw zagranicznych H.-D.Genschera. Powrót do niej ma w przekonaniu Steinmeiera dać okazję dla wyjścia obu stronom, tj. Zachodowi i Rosji z impasu w sprawie Ukrainy, ale także stworzyć mechanizm bezpieczeństwa kooperatywnego. OBWE pozostaje bowiem jedyną instytucją, w której uczestniczą i Rosja i Stany Zjednoczone i w ramach której mogą dyskutować o sprawach bezpieczeństwa. W 2016 r. Niemcy przejmują przewodnictwo OBWE, a stosowne propozycje dowartościowania tej instytucji ma wypracować specjalny panel ekspertów pod przewodnictwem wytrawnego emerytowanego dyplomaty niemieckiego Wolfganga Ischnigera. Rosja zgodziła się uczestniczyć w tej inicjatywie.

Plany niemieckiej dyplomacji mogą stanowić do pewnego stopnia wyzwanie dla strony polskiej, z którym mierzyła się już w latach 90. ubiegłego wieku. Pewne propozycje niemieckie lansowane przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Klaus Kinkela zmierzały do nadania OBWE dużych kompetencji w sferze bezpieczeństwa europejskiego. Wychodziły one zbyt daleko naprzeciw rosyjskim ambicjom w sprawie odzyskania wpływów politycznych w Europie Środkowej i zablokowania rozszerzenia NATO. Stąd były nie do przyjęcia dla Polski, szukającej zaspokojenia swoich interesów bezpieczeństwa właśnie w NATO.

Realizacja tego pomysłu na podstawie zasadniczego dla polityki Steinmeiera założenia, że ład bezpieczeństwa w Europie można osiągnąć „tylko z Rosją, a nie przeciw niej”, nie wydaje się dzisiaj wystarczający. Minister ostatnio być może uznał, że ta powtarzana przezeń formuła stała się nieaktualna w obliczu bezkompromisowego stanowiska strony rosyjskiej. W przemówieniu 9 grudnia 2014 r. na uniwersytecie w Jekaterinburgu sformułował jednak również analogiczny warunek dla Rosji – bezpieczeństwo może ona osiągnąć „tylko z Europą, a nie przeciw niej”, sugerując, że Rosja powinna porzucić definiowanie swoich interesów poprzez opozycję wobec Europy. Jednak należy krytycznie zauważyć, że zabrakło tu zmanifestowania, że podstawową przesłanką przystąpienia do realizacji projektu OBWE 2.0. powinien być powrót Rosji do ustaleń z Mińska. Zaprojektowany do realizacji dopiero w 2016 r. mechanizm całościowego unormowania stosunków z Rosją, mimo że u jego podłoża leży intencja przededefiniowania sytuacji, wyraża w dużej mierze bezradność Zachodu.



Tak czy inaczej propozycja Niemiec, przysłowiowa ucieczka do przodu, jest ryzykowna. Może okazać się krokiem wstecz, jeśli skomplikuje istniejące płaszczyzny dialogu Zachodu z Rosją, realizowanego dotąd przez UE w ramach programu ekonomicznego partnerstwa i współpracy, jak i wcześniej przez NATO w ramach programu konsultacji w sprawach bezpieczeństwa. Ponadto jeśli odczytywać ofertę z Jekaterinburga dosłownie, to Niemcy *nolens volens* z uwagi na brak wspomnianego warunku uznania dla porozumienia mińskiego niebezpiecznie zbliżają się do zaakceptowania aneksji terytorialnych Rosji.

Powstają zatem kłopotliwe pytania dla dyplomacji niemieckiej: czy OBWE 2.0. nie stanie się raczej instrumentem sprzyjającym „zamrożeniu” konfliktu na Ukrainie, a także w Naddniestrzu? Jak dyplomacja niemiecka zamierza przekonać partnerów – państwa środkowoeuropejskie i bałtyckie, że odwołanie się do OBWE nie posłuży raczej umocnieniu wpływów Niemiec i Rosji w tym rejonie Europy? Polska powinna domagać się jasnych odpowiedzi od niemieckiego partnera, zaznaczając krytyczne stanowisko wobec faworyzowanych przez państwa silniejsze rozwiązań unilateralnych, będących niejako naturalnym wytworem funkcjonowania instytucji, jak np. OBWE, a de facto będących forami dialogu, charakteryzującymi się szerokim spektrum państw uczestniczących.

Obecne szeroko zakrojone plany niemieckiej dyplomacji odnośnie do OBWE mogą wzbudzić zainteresowanie polskiej dyplomacji. Porozumienie koalicyjne z jesieni 2013 r. zawierało zapis, który wówczas wydawał się pusty, dziś być może otwierający nowe możliwości interpretacyjne. Rząd federalny deklarował wówczas, że jest gotowy do przejęcia większej odpowiedzialności w OBWE w porozumieniu z Polską. Być może daje to stronie polskiej asumpt do konsultowania obecnych zamierzeń Niemiec wobec OBWE. Polska ma więc dwie opcje: albo zgłoszenie stronie niemieckiej swoich aspiracji do współpracy przy kształtowaniu projektu OBWE 2.0. – nawiązując do intencji wspomnianego porozumienia koalicyjnego, albo zdystansowanie się i zainicjowanie intensywnych konsultacji w tej sprawie z państwami skandynawskimi, bałtyckimi i środkowoeuropejskimi.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Krzysztof Malinowski - dr hab. prof. IZ, z-ca dyrektora ds. naukowych, Instytut Zachodni

