

Po Wilnie

Jak Polska i Niemcy mogą wzmocnić politykę wschodnią UE

Andrzej Olechowski, Adam D. Rotfeld, Rainer Steenblock, Rita Süßmuth, Karsten D. Voigt

Opracowanie: Piotr Buras i Irene Hahn-Fuhr

Wileński szczyt Partnerstwa Wschodniego może okazać się punktem zwrotnym w polityce wschodniej UE. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i parafowanie porozumień z Mołdową i Gruzją byłoby wielkim krokiem w kierunku zbliżenia wschodnich partnerów do UE, stabilizacji jej wschodniego sąsiedztwa i reform przeobrażających te kraje zgodnie z zasadami rządów prawa, demokracji i wolnego rynku. Opóźnienie tego procesu może mieć negatywne skutki dla UE i jej wschodnich sąsiadów. Jednak szczyt w Wilnie to nie koniec. Nie zmalałe zapotrzebowanie na odważne działania UE, która stawiać musi czoło wyzwaniom wylaniającym się w krajach sąsiedztwa wschodniego. Wprost przeciwnie, przyszły rozwój wypadków wymaga nowego strategicznego myślenia państw członkowskich UE i ich instytucji. Polityka wschodnia UE staje w obliczu decydującego sprawdzianu.

Po pierwsze, jak dowodzi gra polityczna wokół sąsiedztwa wschodniego przed wileńskim szczytem, Rosja rozumie, że UE myśli poważnie o zbliżeniu ze wschodnimi sąsiadami na gruncie uniwersalnych wartości i europejskich norm i procedur, a także o integracji gospodarczej i współpracy politycznej. Aby temu zapobiec Moskwa próbowała skłonić te kraje do akcesu do mającej powstać w styczniu 2015 roku Unii Eurazjatyckiej tworząc w tym celu bariery handlowe i grożąc otwarciem szeregiem konsekwencji (m.in. nową wojną handlową) w razie wejścia na drogę integracji z UE. Sukces szczytu w Wilnie z pewnością nie położy kresu tym naciskom. UE musi wypracować reakcję na nie i okazać faktyczną solidarność swoim wschodnim sąsiadom.

Po drugie decyzja Armenii o wejściu do unii celnej pod wodzą Rosji, dwuznaczne stanowisko Gruzji,

która rozważa takie rozwiązanie i stan zaawansowania demokratycznej transformacji na Ukrainie dowodzą, że polityka wschodnia UE ma ograniczony wpływ na procesy zachodzące w krajach sąsiedztwa wschodniego i że lista jej sukcesów jest krótka. Słabości polityki wschodniej są dobrze znane – niedobór strategicznych interesów, przewaga biurokratycznego podejścia, napięcia między krajami członkowskimi UE, a także słaba zachęta do wdrażania w tych krajach postulatów i oczekiwań UE. Łącznym efektem nikłych postępów demokratyzacji w krajach Partnerstwa Wschodniego i słabego zaangażowania po stronie UE jest stagnacja. Odwrócenie tego trendu leży w interesie Unii i to na niej spoczywa w tej mierze główna odpowiedzialność.

Co wreszcie najważniejsze, w staraniach tych Niemcy i Polska powinny odegrać wspólnie wiodącą rolę. W ostatnich latach rozlegały się częste głosy wzywające

do zacieśnienia współpracy między oboma krajami, co umożliwiłoby sprawniejsze, wzmacniające się wzajemnie działanie polityczne. Polityka wschodnia należy do tematów najczęściej wpływających na linię Warszawa-Berlin, jednak nie przekłada się to na język znaczących inicjatyw politycznych. Wynika to po części z rozbieżności interesów i wyobrażeń, jakie strony wiążą ze wschodnimi sąsiadami UE. Niemniej w ostatnich latach stanowisko Niemiec i Polski uległo istotnym zmianom. Zmniejszyły się znacznie rozbieżności między polskimi i niemieckimi elitami w kwestiach takich, jak ocena polityki zagranicznej Rosji czy kondycji ukraińskiej demokracji. Lepsze wzajemne zrozumienie w kwestiach Europy Wschodniej okazało się jednym z głównych warunków wstępnego wytworzenia się nowego polsko-niemieckiego „partnerstwa dla Europy”. Potrzeba umocnienia „po Wilnie” polityki wschodniej UE sprawia, że zacieśnienie polsko-niemieckiej współpracy w tym obszarze staje się koniecznością. Razem Polska i Niemcy mogą zrobić wiele:

Winy po pierwsze pomóc w sukcesie szczytu wileńskiego. Należy doprowadzić do podpisania umowy stowarzyszeniowej i umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) z Ukrainą oraz parafowania porozumień z Mołdową i Gruzją. Czas po temu dojrzał mimo znanych usterek procesu demokratyzacji i zaprowadzania rządów prawa w niektórych krajach.

Po drugie Polska i Niemcy powinny domagać się nadania priorytetowej rangi kwestii respektowania rządów prawa w procesie wdrażania nowych porozumień i podczas przygotowań do ich ratyfikacji. Celem i pragnieniem UE jest wspieranie procesów demokratyzacji w krajach Partnerstwa Wschodniego. Jednak rządy prawa są główną, elementarną przesłanką takiej transformacji. Są też warunkiem koniecznym skutecznego wdrażania umowy DCFTA z Ukrainą. Dlatego proces ratyfikacyjny (w Parlamencie Europejskim i parlamentach narodowych) powinien skupiać się na kluczowych reformach strukturalnych (m.in. na reformie sądownictwa). Krajom Partnerstwa Wschodniego zaoferować trzeba w tym zakresie konkretne programy pomocy. To jedyny sposób, by po podpisaniu porozumień UE zachowała możliwość wpływania na te kraje.

Po trzecie po podpisaniu porozumień strony – czyli partnerzy wschodni i UE – będą odpowiedzialne za wprowadzenie ich w życie. Porozumienia stowarzyszeniowe przyniosą wymierne i trwałe korzyści obu stronom – krajom stowarzyszonym i UE – jednak na krótszą metę ich realizacja wymagać będzie radykalnych, czasem społecznie bolesnych przystosowań. Polska i Niemcy powinny podkreślać potrzebę solidarności z naszymi wschodnimi sąsiadami. Prawdopodobne naciski Rosji mogą poważnie zaszkodzić ich gospodarkom i sprowokować wewnętrzne polityczne spory. Należy zadbać o to, by zacieśnienie relacji z UE nie zaszkodziło narodowym interesom jej wschodnich sąsiadów. Ilekroć umowa stowarzyszeniowa z UE staje się źródłem problemów dla któregoś z tych krajów, wina spada na UE. Krajom tym należy zaoferować konkretną pomoc wykorzystującą unijne instrumenty i struktury, zwłaszcza jeśli Rosja kontynuowałaby swoją kampanię. Ważnym posunięciem byłoby otwarcie rynków UE na towary, które mogą zostać objęte nowymi rosyjskim restrykcjom importowym. UE powinna też pomyśleć o zapewnieniu krajom stowarzyszonym dostępu do istniejących instrumentów finansowych lub o powołaniu nowego funduszu Partnerstwa Wschodniego, który wspierałby transformację gospodarczą i procesy liberalizacji.

Po czwarte Polska i Niemcy powinny zainicjować, wzmocnić i wspierać wysiłki UE zmierzające do nawiązania współpracy ze społeczeństwem obywatelskim krajów Partnerstwa. Opinia publiczna, organizacje pozarządowe i media tych krajów odegrają zasadniczą rolę we wdrażaniu umów stowarzyszeniowych. Bez oddolnej presji na elity polityczne wzrasta ogromnie ryzyko opóźnień. M.in. dlatego UE powinna propagować ideę stowarzyszenia i uruchomić kampanię informującą o korzyściach płynących z integracji z UE.

Po piąte podpisanie umów stowarzyszeniowych powiększy europejski wspólny rynek i rozszerzy na wschód obszar europejskiej integracji ekonomicznej. Jeżeli do tego dojdzie, kolejnym krokiem może być nowe partnerstwo i umowa o współpracy z Rosją, a także rozmowy o unijno-rosyjskiej strefie wolnego handlu. Umowy ściśle wiążące UE z jej wschodnimi

sąsiadami nie stoją w sprzeczności z dążeniem do zacieśnienia współpracy z Rosją. Polska i Niemcy mogą odegrać istotną rolę w tym procesie.

Po szóste Polska i Niemcy powinny działać na rzecz wypracowania stabilnej polityki wobec wschodnich sąsiadów, włączając do tego procesu kraje grupy wyszehradzkiej i kraje nordyckie. Siła polityki wschodniej UE wynika z całościowego podejścia i angażowania wszystkich zainteresowanych stron.

Interesy Polski i Niemiec, a także ich geografia i historia sprawiają, że są one nieodzownym elementem polityki wschodniej UE. Po wileńskim szczycie Partnerstwa Wschodniego wyzwania, przed jakimi stoi sąsiedztwo wschodnie, nie znikną. Wprost przeciwnie – o tym, czy szczyt okaże się trwałym sukcesem przekonamy się dopiero w nadchodzących latach, a będzie to w znacznej mierze zależało od tego, czy UE potrafi działać skuteczniej w skali regionu. Czas, by Warszawa i Berlin wykorzystały jak najlepiej swoje „partnerstwo

dla Europy” i by sprostali odpowiedzialności, jaka na nich spoczęła, oferując nowe ideowe ramy polityki wschodniej UE oparte na politycznej filozofii otwartości i współpracy.

Andrzej Olechowski, były minister spraw zagranicznych RP, Adam D. Rotfeld, współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych i były minister do spraw zagranicznych RP, Rainer Steenblock, były minister oraz poseł do Bundestagu, Rita Süßmuth, była przewodnicząca Bundestagu, Karsten D. Voigt, były poseł oraz były pełnomocnik rządu federalnego RFN ds. stosunków transatlantyckich.

Tekst powstał w ramach wspólnej inicjatywy Niemieckiej Rady Spraw Zagranicznych (DGAP) i Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR) we współpracy z Robert Bosch Stiftung i Fundacją Współpracy Niemiecko-Polskiej.

Irene Hahn-Fuhr <hahn@dgap.org>