



PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI

komentarz

komentarze i opinie

4/2014

www.csm.org.pl



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– potrzeba redefinicji

komentarz

komentarze i opinie



**dr Małgorzata
Bonikowska**

Prezes CSM, partner zarządzający ośrodka dialogu i analiz THINKTANK. Specjalizuje się w problematyce stosunków międzynarodowych i Unii Europejskiej.



Michał Szczygielski

Analityk CSM, doktorant w Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Zajmuje się polityką zagraniczną i wewnętrzną Rosji.

Priorytety polskiej polityki wschodniej w kontekście wydarzeń na Ukrainie wydają się jasne – są nimi dążenie do zwiększenia obecności NATO w Europie Środkowej i krajach bałtyckich, popieranie inicjatyw służących powstrzymaniu Rosji (w tym sankcji gospodarczych), a także udzielanie Kijowowi wsparcia w politycznej i ekonomicznej transformacji. Jednak dominujące obecnie w Polsce definiowanie interesu narodowego jako sprzeciwu wobec działań Moskwy nie może być krótkowzroczne. Geopolityka jest bezlitosna: nie zmienimy położenia kraju ani sąsiedztwa z Rosją, a z sąsiadami zawsze lepiej mieć dobre stosunki. **Dlatego polityka Polski wobec Rosji i krajów Partnerstwa Wschodniego w dłuższej perspektywie wymaga redefinicji: zamiast stawiać się znowu w roli „przedmurza”, powinniśmy docelowo dążyć do zajęcia pozycji łącznika na linii Wschód – Zachód.**

Tym bardziej, że pojawiły się nowe okoliczności, umożliwiające modyfikację polskiego stanowiska: wybór Donalda Tuska na Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz oficjalny zwrot w relacji NATO - Rosja po ostatnim szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Efekt Tuska

Wybór polskiego premiera na „prezydenta Europy” nie kończy automatycznie podziału Starego Kontynentu na Wschód i Zachód, ale istotnie wzmacnia polską pozycję w UE i w Europie Środkowo-Wschodniej. Z uwagi na swój potencjał demograficzny, wielkość terytorium i sukcesy ekonomiczne Polska jest już w grupie sześciu największych unijnych „graczy”, teraz jednak będzie mieć bezpośredni wpływ na najważniejsze decyzje UE, w tym dotyczące eurolandu, do którego sama nie należy.

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI | dr Małgorzata Bonikowska, Michał Szczygielski

2

Pomimo, że pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz republiki bałtyckie w wielu kwestiach nie podzielają polskiego punktu widzenia, kwestie przyszłości projektu europejskiego oraz bezpieczeństwa Europy są dla nich priorytetowe, dlatego będą zapewne bardziej niż dotąd skłonne korzystać na wzmocnionej pozycji Polski w UE. Jednym z jej wymiarów może być dążenie do rozwiązania konfliktu na Ukrainie i szerzej – redefinicja polityki UE wobec wszystkich krajów Partnerstwa Wschodniego.

Zdaniem sceptyków, Rosji nie jest potrzebny żaden pośrednik do rozmowy z Zachodem, a nawet jeśli już pośrednika szukać, to Polska jest raczej ostatnim kandydatem do tej roli z racji swojej reputacji i dotychczasowych napięć w stosunkach z Moskwą. Dodatkowo, dwustronne relacje obciąża katastrofa w Smoleńsku, w której w 2010 roku zginęło 96 postaci polskiego życia publicznego, z parą prezydentką na czele. W polityce każdy zwrot jest jednak możliwy, zwłaszcza jeśli odpowiada potrzebom czasu.

Istotnie, Niemcy – dziś niekwestionowany lider Europy - mogą się dogadać z Rosją bez Polski, zwłaszcza jeśli rozmowy będą stymulowane przez USA. Prawda również, że potencjalna pozycja Polski jako łącznika Wschód-Zachód uległa ostatnio mocnemu osłabieniu

ze względu na narastający konflikt po wschodniej stronie polskiej granicy i rosnące obawy o bezpieczeństwo kraju. **Nie znaczy to jednak, że w interesie Polski jest stawianie się w pozycji wroga Rosji. Z punktu widzenia polskiej racji stanu, zmiana relacji na linii Warszawa-Moskwa w dłuższej perspektywie byłaby bardzo pożądana. Co więcej, służyłaby także interesom całej UE, szukającej sposobów zakończenia konfliktu na Ukrainie i ułożenia stosunków z Rosją.**

Dla Zachodu, dogadywanie się Niemiec z Rosją ponad głowami sąsiadów i bez ich udziału jest nieakceptowalne. Dlatego pomimo, że udział Polski w mediacjach UE-Rosja miałby swoje istotne ograniczenia, może się stać rozwiązaniem pożądanym dla wszystkich. Rolę łącznika Polska mogłaby oprzeć z jednej strony na wielowiekowych tradycjach kraju na styku kultur, pogłębianych w okresie zaborów (1/3 Polski była pod panowaniem rosyjskim przez 123 lata), z drugiej na europejskiej renomie państwa znającego realia Wschodu, a będącego z perspektywy Rosjan niewątpliwie częścią Zachodu.

Polska dysponuje więc dziś zarówno historycznym doświadczeniem jak i międzynarodową wiarygodnością, uosabianą przez sukcesy gospodarcze i dobre kryzysu, udaną prezydenturę Radzie UE, a obecnie - przewodniczenie

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI | dr Małgorzata Bonikowska, Michał Szczygielski

3

Radzie Europejskiej. Jest także bezpośrednio zainteresowana sukcesem europejsko-rosyjskich mediacji, zważywszy na swoje położenie geograficzne i stopień zagrożenia ewentualnym rozszerzeniem ukraińskiego konfliktu. **Warto podkreślić, iż strategicznym interesem Warszawy jest niedopuszczenie, by eskalacja napięcia pomiędzy Rosją i Zachodem realnie zagroziła bezpieczeństwu Polski, a w szczególności doprowadziła do działań zbrojnych na jej terytorium.**

Zmiany w układzie sił

W celu znalezienia nowego wektora w stosunkach UE-Rosja potrzebna jest **redefinicja stosunków z państwami Partnerstwa Wschodniego, co ma kluczowe znaczenie dla stabilności naszej części kontynentu.** Zainicjowany w 2009 roku przez Polskę i Szwecję po wojnie rosyjsko-gruzińskiej program przyniósł pozytywne efekty m.in. w postaci umów stowarzyszeniowych Ukrainy, Gruzji i Mołdawii z UE, został jednak odebrany przez Rosję jako otwarte wkroczenie w jej strefę wpływów, zwłaszcza, że nie wykluczał ich wejścia do NATO. Wizja zbliżenia z Zachodem krajów objętych inicjatywą zderzyła się z politycznym (a w przypadku Gruzji i Ukrainy także wojskowym) oporem Rosji, która w tym samym czasie konsolidowała się wewnętrznie i wzmacniała militarnie.

Coraz bardziej agresywna polityka Moskwy w regionie osłabiła znaczenie europejskiej „soft power”, zmieniając układ sił w krajach Partnerstwa. Ukraina straciła Krym i została wciągnięta przez Rosję w otwartą wojnę, Gruzja od 6 lat nie może odzyskać Abchazji i Południowej Osetii (zajętych i kontrolowanych przez Rosję), a Armenię Kreml zmusił do wyboru integracji w ramach Unii Euroazjatyckiej. Azerbejdżan stara się manewrować między Moskwą a Zachodem, jednak to relacje z nią są dla Baku priorytetem (co pokazały ubiegłoroczne zakupy rosyjskiego uzbrojenia na kwotę ponad 5 mld dolarów). Mołdawia pozostaje bardzo wrażliwa na naciski Rosji m.in. ze względu na sytuację w Naddniestrzu, a Białoruś nigdy nie przejawiała większych chęci, by potraktować Partnerstwo Wschodnie jako realną alternatywę. Patrząc na ten bilans staje się jasne, iż w obecnych realiach politycznych program wymaga korekty.

Kraje Partnerstwa Wschodniego: możliwe scenariusze

Celem Rosji w konflikcie ukraińskim pozostaje niedopuszczenie do militarnego rozstrzygnięcia na korzyść Kijowa (i odzyskania przez Ukrainę kontroli nad Donbasem), a także maksymalne osłabienie stronnictwa Petra Poroszenki przed październikowymi wyborami parlamentarnymi. Podtrzymywanie napięcia służy też przekonaniu Zachodu, że kryzysu nie da się

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI | dr Małgorzata Bonikowska, Michał Szczygielski

4 ●

rozwiązać na jego warunkach. Sam Zachód jest przy tym niekonsekwentny w postawie wobec Rosji, o czym świadczy brak zgodności państw UE co do skali nakładanych na ten kraj kolejnych sankcji. Ich skutki nie na razie są głębokie: uderzyły one głównie w pojedyncze osoby lub firmy, zaś największe koncerny (typu Gazprom i Rosneft) mogą łatwo „obchodzić” restrykcje m.in. dzięki korzystnym umowom z podmiotami chińskimi. Paradoksalnie, bardziej odczuwalnie społecznie są kontr-sankcje wobec Zachodu ogłoszone przez Kreml, m.in. zakaz importu polskich jabłek, bo przyniosły istotne ograniczenie towarów na rosyjskim rynku oraz wzrost cen niektórych produktów, w tym spożywczych. W krótkiej perspektywie nie należy spodziewać się politycznych skutków tego ruchu, ale w dłuższej może on istotnie wpłynąć na nastroje rosyjskiego społeczeństwa, dziś przychylnego ekipie Putina.

Rosja ma duże szanse powodzenia w realizacji swojego planu destabilizacji Ukrainy, bo wojna już doprowadziła do przemieszczenia się ok. 1 mln mieszkańców wschodniej części kraju i będzie się coraz bardziej dawała się we znaki Ukraińcom. Kijów musi mierzyć się nie tylko z problemem niewystarczającego potencjału militarnego, ale również ze skutkami braku porozumienia z Rosją w kwestii dostaw oraz ceny surowców. Może to doprowadzić to do większej akceptacji postulatów Kremla

w zamian za pokój. Wątpliwa jest również pełna realizacja zawieszenia broni (wynegocjowanego 5 września z separatystami), bowiem dla Rosji oznaczałoby to koniec prób rozszerzania swego obszaru wpływów w kierunku Krymu. Wydaje się, że nawet ewentualne przekazanie Kijowowi uzbrojenia przez Zachód nie skłoni Moskwy do zmiany metod działania.

W kontekście sytuacji na Ukrainie, kraje Partnerstwa Wschodniego nie będą mogły na razie pogłębiać proeuropejskiego kierunku zmian. Białoruś może próbować nieco otwierać się na relacje z UE (m.in. na skutek zorganizowania szczytu UE – Ukraina – Unia Celna w Mińsku i przełamania dyplomatycznego impasu w kontaktach z Zachodem), ale będzie to tylko kolejna próba demonstracji częściowej niezależności wobec Rosji, a nie rzeczywista modyfikacja kursu. Azerbejdżan i Armenia są zbyt silnie powiązane z Moskwą w dziedzinie bezpieczeństwa, by zacieśnić polityczne relacje z Zachodem (kwestie dostaw uzbrojenia z Rosji oraz kremlowskich gwarancji utrzymania status quo w Górskim Karabachu). Stowarzyszona już z UE Gruzja niebawem stanie w obliczu zwiększonej presji wojskowej Moskwy w Abchazji i Południowej Osetii, ponieważ Rosja zapowiedziała stworzenie nowego bloku wojskowego z separatystycznymi republikami. Trudno również oczekiwać, że nastąpi jakościowa zmiana in plus w Mołdawii, bowiem

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI | dr Małgorzata Bonikowska, Michał Szczygielski

5 ●

Kreml zachowuje skuteczne instrumenty wpływu na to państwo w postaci prawdopodobnego wzmocnienia obecności wojskowej w Nadniestrzu (i wywierania w ten sposób presji zarówno na Kiszyniów, jak też na Kijów) oraz nacisku gazowego (po uruchomieniu dostaw „błękitnego paliwa” z Rumunii, Rosja nadal pokrywa około 80% zapotrzebowania na gaz Mołdawii).

Nowa doktryna w nowej sytuacji

W związku z powyższym (ale też brakiem gotowości Zachodu) obecnie trudno myśleć o rzeczywistym pogłębieniu współpracy UE z państwami Partnerstwa Wschodniego i szybkiej perspektywie ich integracji. Aktualnie na plan pierwszy bowiem wysuwają się kwestie europejskiego bezpieczeństwa. Z punktu widzenia Europy najważniejsze jest zapobieżenie, aby rozniecony na Ukrainie pożar nie wybuchł za chwilę np. w Naddniestrzu czy zaowocował działaniami militarnymi na terenie Polski albo państw bałtyckich. Dlatego wizja Partnerstwa Wschodniego powinna ewoluować w kierunku utrzymania obszaru pozablokowego pomiędzy Zachodem i Moskwą (wyłączając Białoruś, która jest już zintegrowaną z Rosją politycznie, gospodarczo oraz wojskowo). Systematyczne działania na rzecz reformowania gospodarek wschodnich sąsiadów UE i wspierania tam instytucji społeczeń-

stwa obywatelskiego powinny być kontynuowane, ale priorytetem będzie stabilność regionu w wymiarze militarnym.

W przypadku Ukrainy, najbardziej realny wydaje się scenariusz, w którym Kijów zgodzi się w końcu na pewien wariant federalizacji. Polska nie zapobiegnie takiemu rozwojowi wydarzeń nawet w przypadku uzyskania poparcia kilku państw (np. bałtyckich) dla maksymalnie „proukraińskiego” stanowiska UE. Zwycięży polityczny realizm, co już sygnalizuje m.in. postawa Niemiec, które coraz częściej dopuszczają możliwość federalizacji Ukrainy za cenę utrzymania poprawnych relacji z Rosją (głównie w celu realizacji swych interesów ekonomicznych). Jediną możliwością do zaakceptowania przez wszystkie strony będzie więc neutralny, pozablokowy status Ukrainy czyli wstrzymanie na jakiś czas ruchów integracyjnych zarówno z Unią Europejską czy NATO jak i z unią eurazjatycką. Wprawdzie w sferze deklaracji Ukraina i UE będą potwierdzać wolę współpracy (do której zobowiązuje obie strony zawarta niedawno umowa stowarzyszeniowa, w tym DCFTA), lecz trudno przewidywać, by zaowocowało to faktycznym postępowaniem na drodze do dalszej politycznej integracji kraju ze strukturami Zachodu. Jednocześnie, może postępować integracja gospodarcza tym bardziej, że ratyfikowanie DCFTA włączy rynek ukraiński do unijnego.

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI | dr Małgorzata Bonikowska, Michał Szczygielski

6

Zawarte niedawno umowy stowarzyszeniowe z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią należy więc traktować raczej jako zapowiedź działań, które będą możliwe do zrealizowania w innych realiach politycznych. Perspektywa członkostwa zostanie odłożona w czasie do momentu zaistnienia przemian wewnętrznych w Rosji. Kolejna modyfikacja kierunku relacji UE – kraje Partnerstwa Wschodniego na bardziej otwartą ku politycznej integracji regionu z Zachodem może zatem nastąpić np. po 2018 roku, wyznaczającym koniec kadencji Władimira Putina. Może też przyjść wcześniej, zależnie od sytuacji w Rosji. Dlatego, strategicznie istotne jest zwrócenie większej uwagi na samą Rosję i jej wewnętrzną dynamikę.

Z jednej strony, Zachód przyjmie zapewne postawę gospodarczej rywalizacji i wywoływania obniżki cen surowców, którymi Rosja dysponuje, w celu zmniejszenia jej możliwości budżetowych i tym samym skłonienia do politycznych kompromisów. Z drugiej, niezbędne jest konsekwentne wspieranie wszelkich oddolnych ruchów mogących w dłuższej perspektywie wzmocnić rosyjskie społeczeństwo obywatelskie i przynieść alternatywę dla obecnego układu rządzącego.

Polska – odwrócenie wektorów

Jak zatem powinna zachować się Warszawa? Dotychczas Polska wyróżniała się w UE ostrym kursem wobec Rosji i starała się przekonać Zachód do polityki ograniczonego zaufania wobec jej wschodniego sąsiada. Było to uzasadnione miękką polityką najważniejszych europejskich graczy wobec Rosji i przyjęciem przez Zachód założenia, że jest ona krajem partnerskim, podzielającym europejskie standardy i ewoluującym w stronę pełnej demokracji. Dlatego wiele państw traktowało stanowisko Polski sceptycznie, posądzając ją o nadmierną radykalność i obciążenie historycznymi zaszłościami. Wydarzenia na Ukrainie pokazały, iż podejście Polski było uzasadnione. Obecnie nie wystarczy jednak tylko podkreślać, po czyjej stronie była racja.

W sytuacji, gdy Zachód i Moskwa wejdą w fazę chłodnych relacji rezygnujących z partnerstwa na rzecz co najmniej rywalizacji, jeśli nie wrogości, Polska powinna zmienić taktykę i inicjować mediacje – jako ekspert od Wschodu dla Zachodu, ale także ekspert od Zachodu dla Wschodu. Będzie to tym bardziej istotne, że niektóre pozaeuropejskie potęgi, m.in. Indie, będą skłonne na forum międzynarodowym zmiękczać usztywnioną wobec Rosji pozycję Zachodu, wykazując zrozumienie dla strategicznych interesów

PARTNERSTWO WSCHODNIE

– POTRZEBA REDEFINICJI | dr Małgorzata Bonikowska, Michał Szczygielski

7 ●

Moskwy we Wschodniej Europie. W interesie Polski będzie także miękkie wzmocnienie wewnętrznej konsolidowania się Ukrainy i budowy ukraińskiego narodu, przyjaznego wobec swego zachodniego sąsiada. Wydarzenia na kijowskim majdanie i walka przeciw rosyjskiej agresji poważnie wzmocniły ten proces, dając Ukraińcom nowe mity, bohaterów, wspólnego przyjaciela i wroga.

Na forum międzynarodowym Polska mogłaby zaproponować cykl międzyrządowych spotkań UE – Rosja – Partnerstwo Wschodnie na wzór Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w latach 70. Wątpliwe, by tego rodzaju inicjatywa skutkowałą np. powstrzymaniem federalizacji Ukrainy, ale warto pomyśleć o innym celu – ustaleniu nowych „reguł gry” na Starym Kontynencie w zmienionej sytuacji międzynarodowej. Nie da się tego osiągnąć jednostronnie, ponieważ ani Rosja nie ugnie się przed postulatami Zachodu, ani Zachód nie zaakceptuje kolejnych prób podważania istniejącego ładu przez Rosję. W rozmowach o nowym porządku międzynarodowym w regionie Polska mogłaby się pozycjonować nie tylko jako ważne państwo członkowskie UE, ale także jako sprawdzony europejski sojusznik Stanów Zjednoczonych, tym bardziej że utrzymanie ich zaangażowania w sprawy Starego Kontynentu pozostaje polskim priorytetem jako najistotniejszy gwarant polskiego (i europejskiego) bezpieczeństwa.

Taka debata na forum wielostronnym przyniesie zapewne utrzymanie przez Kreml obecnego stanu posiadania (Krym w granicach Rosji, terytoria na wschodniej Ukrainie poza kontrolą Kijowa) oraz nowe określenie relacji Rosji i UE z krajami Partnerstwa Wschodniego. Oparcie ich na zasadzie pozablokowego statusu będzie obustronnym ustępstwem możliwym do wyobrażenia. Przybliży także Europę i Rosję do większej stabilności w kolejnych latach. Brak ustaleń wiążących dla wszystkich zainteresowanych stron (nawet zakładających maksymalny kompromis) oznacza ryzyko przenoszenia się zagrożeń bezpośrednio na terytorium UE (np. inspirowane przez Kreml rozruchy na Łotwie i w Estonii) oraz rozpoczęcia wyścigu zbrojeń NATO – Rosja, w którym w przypadku starcia, jednym z głównych obszarów walk może być Polska.

Przyjęcie roli inicjatora i koordynatora mediacji rosyjsko-europejskich potwierdzi znaczenie Polski jako państwa liczącego się w ustalaniu i realizacji scenariuszy polityki wschodniej UE, ponieważ nie będzie prowadzić do eskalacji napięcia w stosunkach z Rosją. Może to być również pierwszy krok w kierunku odbudowy relacji Warszawy z Moskwą po konflikcie na Ukrainie, co w dłuższej perspektywie jest w interesie zarówno Polski jak i Rosji.

Małgorzata Bonikowska**Michał Szczygielski**

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 roku. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. W 2009 roku CSM został uznany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu The Leading Public Policy Research Organizations In The World przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

