



Jaka polityka wobec Rosji? Perspektywa Polski i Niemiec

Elżbieta Kaca, Agnieszka Łada

- Niemcy i Polska powinny współpracować na poziomie unijnym w tworzeniu polityki UE wobec Rosji. Należy dążyć do wypracowania wspólnego stanowiska, zgodnie z którym Unia Europejska jest zainteresowana reformującą się i stabilną Rosją, a modernizacja w tym kraju nie powinna ograniczać się do kwestii gospodarczych, lecz obejmować także demokratyzację i zmiany w systemie politycznym.
- Wspólna polsko-niemiecka polityka UE wobec Rosji powinna obejmować jak największą liczbę możliwych obszarów unijnych stosunków zewnętrznych, w tym politykę bezpieczeństwa.
- W rozmowy na temat polityki UE wobec Rosji Polska i Niemcy powinny angażować innych partnerów, takich jak Francja w ramach Trójkąta Weimarskiego, kraje Grupy Wyszehradzkiej, NATO oraz Stany Zjednoczone. Należy też prowadzić działania mające na celu włączanie Rosji do współpracy w formacie Polska – Niemcy – Rosja.
- Jednym z priorytetów Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku ma być wzmacnianie polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Z tego powodu celowe byłoby powołanie wspólnej grupy roboczej złożonej z przedstawicieli ministerstwa obrony i ministerstwa spraw zagranicznych Polski i Niemiec. Pozwoliłoby to wspólnie ocenić szanse zaangażowania Rosji w politykę bezpieczeństwa.
- Polska i Niemcy promują dwie inicjatywy na poziomie unijnym – Partnerstwo Wschodnie i Partnerstwo dla Modernizacji. W ramach tych projektów powinna być umacniana polsko-niemiecka współpraca.
- Istotnym obszarem współpracy polsko-niemieckiej jest wspieranie rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego dzięki realizacji polsko-niemiecko-rosyjskich projektów zakładających współpracę między strukturami społeczeństwa obywatelskiego oraz aktorami polityki regionalnej i lokalnej.

Rosja jest dla Unii Europejskiej istotnym partnerem, z którym jednak kontakty nie zawsze układają się dobrze. Z jednej strony wynika to ze zmieniającego się stanowiska samej Rosji, z drugiej – z różnic interesów poszczególnych państw członkowskich UE wobec Moskwy. Obecnie, gdy są tworzone podstawy nowej unijnej dyplomacji, gdy powstaje Europejska Służba Działań Zewnętrznych, a Catherine Ashton na stanowisku Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ustala priorytety swojej działalności, tym bardziej potrzebna jest refleksja nad tym, jaką politykę powinna prowadzić Unia Europejska wobec Rosji.

Aby odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule artykułu, należy zapoznać się z tym (i zrozumieć), jak Rosję oceniają środowiska eksperckie, które współtworzą politykę zagraniczną w poszczególnych państwach: doradzając politykom, wypowiadając się w mediach, opracowując strategie polityczne czy osobiście prowadząc negocjacje i rozmowy na różnych szczeblach. Instytut Spraw Publicznych w Warszawie i Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie przeanalizowały poglądy ekspertów z Polski i Niemiec zajmujących się Rosją¹. Niniejsza publikacja zawiera zestawienie tych opinii oraz płynące z nich wnioski na temat oceny zarówno polityki rosyjskiej, jak i działań prowadzonych przez Polskę, Niemcy i UE wobec tego kraju. Odpowiada więc na pytanie, czy poglądy Polski i Niemiec są zbliżone, a jeśli tak – to w jakich obszarach. Analiza tych ocen pozwala wskazać szanse i wyzwania w stosunkach polsko-niemieckich oraz zaproponować kierunki działań kształtujących politykę wobec Rosji.

Rosja – partner czy rywal? Ocena rosyjskiej polityki zagranicznej

Eksperci z Polski i Niemiec podobnie oceniają politykę zagraniczną Rosji. Uważają ten kraj za ważnego sąsiada Unii Europejskiej. Zauważają jednocześnie, że obecna rosyjska polityka zagraniczna kontynuuje mocarstwową politykę Związku Radzieckiego, a to oznacza, że jest ona nastawiona na odzyskiwanie stref wpływów oraz decydowanie o kształcie światowego porządku. Ponadto Rosja skutecznie używa handlu surowcami jako narzędzia zapewniającego jej silną pozycję międzynarodową. Niemcy, wbrew oczekiwaniom, nie są w tym zakresie wcale mniej krytyczni niż Polacy. Podkreślają, że używanie gazu jako elementu przetargowego nie zawsze musi wychodzić Rosji na dobre. Polacy zaznaczają, że polityka Rosji ma charakter reaktywny i negatywny – nie proponuje żadnych konstruktywnych rozwiązań, ale skupia się na uniemożliwianiu posunięć aktorom, których działania jej nie odpowiadają. Rosja nie akceptuje kultury kompromisu, lecz postrzega stosunki między państwami jako grę o sumie zerowej. Przypisuje wartość sile i rywalizacji bardziej niż kompromisowi.

Różnice w opiniach Polaków i Niemców dotyczą głównie motywów rosyjskiej polityki zagranicznej. Niemcy uważają, że powyżej opisane zachowanie Rosji jest oznaką jej niedowartościowania i lęku wynikającego z rozdziwisku między rosyjskimi aspiracjami a rzeczywistością. Polacy są zdania, że jest to konsekwentnie realizowany interes narodowy. W wyniku różnego rozumienia motywów polityki zagranicznej Rosji te same fakty są przez Niemców i Polaków zupełnie inaczej interpretowane. Przykład konfliktu w Gruzji i sporu o gaz z Ukrainą Polacy przytaczają jako dowód na skuteczność rosyjskiej polityki zagranicznej i konsekwencję jej działań. Niemcy zaś argumentują, że jest to efekt „zagonienia Rosji w kąt” i odczuwanego przez nią zagrożenia.

W tym kontekście warto ustalić, czy Rosja jest postrzegana jako rywal danego kraju czy jego partner. Zarówno polscy, jak i niemieccy eksperci uważają ten kraj za partnera, choć sprawiającego problemy. Według niemieckich ekspertów Rosja jest niezbędnym partnerem w kontekście takich wyzwań, jak: Iran, rozbrojenie, stabilizacja sytuacji na Kaukazie, Ukraina, rozszerzenie NATO, podczas gdy Polacy postrzegają ją jako partnera ze względu na bliskie sąsiedztwo i potrzebę stabilizacji w regionie.

Eksperci z obydwu państw wskazują na nieprzewidywalność polityki rosyjskiej, która powoduje, że Rosja jest postrzegana jako kraj sprawiający problemy. Polacy mówią o nieprzewidywalności wynikającej

¹ Badania przeprowadzono w ramach projektu *Polska, Niemcy, Rosja – postrzeganie, oczekiwania, potencjał współpracy w kontekście polityki europejskiej*, zrealizowanego dzięki wsparciu Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki, Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej oraz we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w okresie od października 2009 roku do marca 2010 roku w Polsce i Niemczech. Pełne omówienie ich wyników znajduje się w książce: A. Łada (red.), E. Kaca, K.O. Lang, J. Peters, *Rosja dziś i jutro. Opinie polskich i niemieckich ekspertów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010. Powyższy tekst skupia się na polityce zagranicznej Rosji oraz działaniach Polski, Niemiec i UE. W książce wiele miejsca poświęcono także ocenie sytuacji wewnętrznej Rosji.

z braku ustalonego stanowiska w danej, akurat negocjowanej kwestii, czy podejmowania prób manipulacji w negocjacjach. Zdaniem ekspertów niemieckich Moskwa często zmienia swoje stanowisko i uzależnia je także od tego, czy – w jej opinii – jest traktowana na równi z innymi. Wśród motywów działania Rosji mają znaczenie nie tylko interesy, ale także emocje – w tym niedowartościowanie.

Zarówno Polacy, jak i Niemcy zgadzają się, że dla Niemiec i krajów „starej” Unii Europejskiej Rosja nie jest bezpośrednim zagrożeniem. Może nim być, według obu grup, dla państw obszaru bezpośrednio z nią sąsiadującego, który nie jest zintegrowany z Zachodem. Panuje zgoda co do słuszności obaw Ukrainy, Białorusi i Kaukazu. Rosja może im obiektywnie zagrażać (militarnie lub gospodarczo – odcięcie dopływu surowców), jeśli kraje te nie będą postępować zgodnie z rosyjską wizją lub za bardzo zwrócą się w stronę Zachodu. Natomiast polscy i niemieccy eksperci różnią się w kwestii ewentualnego zagrożenia, jakie stwarzałaby Rosja dla niektórych nowych członków UE i NATO, jak Polska czy kraje bałtyckie. Polacy uważają, że Rosja może być takim zagrożeniem, wykorzystując instrumenty gospodarcze i zależność energetyczną innych państw. Nie wszyscy niemieccy eksperci uważali, że polskie obawy są słuszne.

Różne opinie panują też na temat angażowania Rosji w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych (np. wojna w Afganistanie czy irański program nuklearny). Interesujące wydaje się zwłaszcza przekonanie Niemców, że partnerstwo z Rosją może stabilizować sytuację polityczną na Ukrainie i uniemożliwiać eskalację konfliktów w tym państwie. Polacy mają znacznie bardziej sceptyczny stosunek do wartości dodanej partnerskiej współpracy z Rosją w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych. Jeśli chodzi o Iran, to widzą w rosyjskich działaniach raczej realizację egoistycznych interesów Moskwy w rozgrywkach politycznych między nią a Stanami Zjednoczonymi.

Zdaniem Polaków i Niemców należy włączać Rosję do współpracy, gdyż może to zaowocować jej większą stabilizacją i przewidywalnością zachowań. Moskwa nadal dysponuje bowiem dużym potencjałem nuklearnym, a jej zaangażowanie w kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego może być przydatne. Pozostaje jednak pytanie, jakie miejsce powinna ona zajmować w zbiorowym systemie bezpieczeństwa. Polscy i niemieccy eksperci sceptycznie odnoszą się do merytorycznej zawartości rosyjskich propozycji dotyczących bezpieczeństwa europejskiego oraz szans ich realizacji². Kiedy jednak w Niemczech tego rodzaju inicjatywy postrzega się jako szansę ożywienia dialogu z Rosją o bezpieczeństwie, w Polsce ocenia się je raczej jako próbę naruszenia *status quo* w kwestii bezpieczeństwa europejskiego lub osłabienia NATO.

Unia Europejska a Rosja

W odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej Rosja stosuje podział na państwa duże i silne, z którymi dąży do prowadzenia osobnych, dwustronnych relacji, oraz państwa małe, które nie odgrywają w rosyjskich planach większej roli. W ten sposób Moskwa próbuje tworzyć lub pogłębiać podziały wewnątrz Unii Europejskiej. W tej kwestii Niemcy i Polacy są zgodni. Jednak część ekspertów niemieckich wysuwa hipotezę, że gdyby cała Unia Europejska była Rosji bardziej przychylna, dwustronne stosunki z poszczególnymi członkami Wspólnoty straciłyby dla Moskwy na znaczeniu.

Jednocześnie rozmówcy z obu krajów przyznają, że i Niemcy, i Polska powinny prowadzić politykę wobec Moskwy na poziomie Unii Europejskiej. Polscy eksperci zarzucają Niemcom, że Berlin rozwija z Moskwą stosunki bilateralne, w praktyce nie zważając na zasady solidarności europejskiej. Polsce w naturalny sposób zależy na wspólnej unijnej polityce wobec Rosji, ponieważ wówczas zwiększa się polski potencjał negocjacyjny. Polscy eksperci uważają, że Rosja zaczyna się z Polską liczyć jak z aktywnym krajem członkowskim, który jest w stanie wpłynąć na decyzje Wspólnoty dotyczące stosunków Unii Europejskiej z Rosją. Według nich właśnie z tego powodu Moskwa zmienia ostatnio swoją politykę wobec

² Dnia 29 listopada 2009 roku w Rosji oficjalnie ogłoszono projekt prawnie wiążącego traktatu o bezpieczeństwie europejskim, będący konkretyzacją inicjatywy prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, który wystąpił z nią w 2008 roku. Kwestia ta stała się jednym z głównych tematów dialogu państw zachodnich z Rosją. Projekt zobowiązuje ewentualne strony traktatu (państwa i struktury bezpieczeństwa na obszarze Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie do powstrzymania się od wszelkich działań mogących naruszać interesy bezpieczeństwa innych uczestników, a także tworzy nowy mechanizm regulacji sytuacji spornych w sferze bezpieczeństwa. Por. M. Menkiszak, *Rosyjski projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 3 grudnia 2009 roku – <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/analizy/rosyjski-projekt-traktatu-o-bezpieczenstwie-europejskim-001524> [dostęp: 3 czerwca 2010 roku].

Warszawy, czego dowodem były częstsze kontakty dyplomatyczne w ostatnich miesiącach³. Jako duży kraj Niemcy nie muszą się obawiać nierównego traktowania przez Rosję, więc chętniej rozmawiają z nią na płaszczyźnie dwustronnej.

Partnerstwo dla modernizacji

Eksperci z Polski i Niemiec nie różnią się w ocenie sytuacji gospodarczej Rosji. Ich zdaniem gospodarka rosyjska jest zdecydowanie nieefektywna, ma charakter surowcowy, wymaga reform, które nie są przeprowadzane. Odpowiedzią UE na wyzwania modernizacyjne jest udzielenie Rosji wsparcia w ramach projektu Partnerstwo dla Modernizacji, przedstawionego przez Komisję Europejską w listopadzie 2009 roku, a przyjętego na szczycie UE – Rosja w Rostowie nad Donem w czerwcu 2010 roku. Głównym celem tego projektu, propagowanego przez Niemcy, jest wspieranie procesu modernizacji Rosji – od pobudzania innowacji i poprawy transportu do walki z korupcją i promowania kontaktów międzyludzkich⁴.

Jednak, jak podkreślają zgodnie rozmówcy z obu krajów, to przede wszystkim rosyjskie elity polityczne muszą chcieć zmian. Polscy eksperci nie widzą tej chęci. Oceniają agendę demokratyzacyjną Miedwiediewa jako fikcyjną, a całą rosyjską dyskusję o modernizacji kraju jako strategię umacniania się władzy. Niemieccy rozmówcy twierdzą, że w Rosji jest wola modernizowania kraju, ale brakuje jej urzeczywistnienia oraz zgody co do tego, czego ta modernizacja powinna dotyczyć. Przeszkodą dla zmian jest biurokracja.

Eksperci z obu krajów zgadzają się, że modernizacja nie może ograniczać się jedynie do zmian gospodarczych, wzorem Chin. Polacy podkreślają jednak w tym kontekście, o wiele silniej niż Niemcy, konieczność łączenia modernizacji z demokratyzacją kraju.

Partnerstwo Wschodnie

Tak jak Partnerstwo dla modernizacji jest projektem pierwotnie przedstawionym przez Niemcy i z nimi kojarzonym, tak Partnerstwo Wschodnie jest inicjatywą polską. Polscy respondenci uważają, że należy udzielić jej dużego wsparcia ze względu na ewentualne skutki transformacji w krajach objętych Partnerstwem dla zmian w społeczeństwie rosyjskim. Kwestią różniącą polskich i niemieckich ekspertów jest to, czy Rosja powinna być włączona do działań Partnerstwa Wschodniego.

Wśród obu grup ekspertów panuje zgoda co do tego, że dobre relacje z Rosją i wspieranie krajów Europy Wschodniej nie powinny się wykluczać. Ale już na temat samej roli Rosji w Partnerstwie Wschodnim poglądy polskich i niemieckich ekspertów są w wielu punktach rozbieżne, choć należy zaznaczyć, że i wśród samych Niemców nie ma pełnej zgody co do tej kwestii. Część z nich jednoznacznie domaga się jak największego powiązania Rosji z programem Partnerstwa, a nawet włączenia jej do tej inicjatywy. Inni uważają, że włączenie byłoby wskazane, ale jedynie w wybranych dziedzinach. Większość ekspertów niemieckich okazuje zrozumienie dla rosyjskiej nieufności wobec inicjatywy, która – w oczach Rosji – zagraża jej pozycji w regionie.

Zdaniem Warszawy Partnerstwo Wschodnie uwzględnia interesy Rosji w wystarczającym zakresie i nie jest skierowane przeciwko niej. Polscy eksperci uważają, że nie powinno ono budzić niepokoju wśród rosyjskich polityków. Polska jest zdania, że Rosja nie może być jednak pełnoprawnym członkiem Partnerstwa Wschodniego, ponieważ nie zgodziła się uczestniczyć w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Popiera jednak, podobnie jak Niemcy, pojawiające się także w dokumentach Unii Europejskiej założenie włączenia Rosji do poszczególnych projektów⁵. Taka możliwość, początkowo negowana przez rząd rosyjski, uzyskała w końcu jego aprobatę⁶. Rosja zgłosiła chęć uczestniczenia w dwóch programach: programie współpracy transgranicznej Litwa – Polska – Rosja oraz programie, który jest okrętem flagowym Partnerstwa Wschodniego, czyli w systemie zwalczania katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka. Należy jednak uwa-

³ Na przykład udział (i ton jego wystąpienia) Władimira Putina w obchodach rocznicy wybuchu drugiej wojny światowej 1 września 2009 roku oraz w uroczystościach katyńskich 7 kwietnia 2010 roku. Opinie te przeważały wśród ekspertów także przed 10 kwietnia 2010 roku.

⁴ Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit 31 May-1 June 2010, available at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf, 16.08.2010.

⁵ Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej i Partnerstwa Wschodniego, do którego doszło w maju 2010 roku w Sopocie, Polska ponownie potwierdziła to stanowisko, wychodząc z propozycją utworzenia Grupy Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego, w której skład miałyby wejść także Rosja.

⁶ Por. <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-05-13/reakcje-na-szczyt-inauguracyjny-partnerstwa-wschodniego> [dostęp: 12 kwietnia 2010 roku].

zać, aby prawa Rosji w ramach jej współpracy w wybranych obszarach Partnerstwa nie były większe niż prawa sześciu państw pełnoprawnie uczestniczącymi w tej inicjatywie.

Szanse na demokratyzację Rosji

Unia Europejska przyjęła *Konkluzje Rady na temat wspierania demokracji w stosunkach zewnętrznych UE*⁷, które określają rozwój i konsolidację demokracji, rządów prawa, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności jako jeden z celów działalności UE w stosunkach zewnętrznych. Sprawdzianem, czy przyjęte *Konkluzje* są rzeczywiście brane pod uwagę, może być stanowisko państw UE wobec postępowania Rosji. Tymczasem w ostatnim dziesięcioleciu nastąpił w tym kraju znaczny regres swobód demokratycznych, ale temat przestrzegania praw człowieka i międzynarodowych standardów nie jest podejmowany w oficjalnych rozmowach Unii z Rosją.

Z jednej strony polscy i niemieccy eksperci są zgodni, że system władzy w Rosji jest niedemokratyczny, ale mimo że w ostatnich latach sytuacja w obszarze swobód politycznych tylko się pogarszała, istnieje potencjał do zmian demokratyzacyjnych. Nadzieję na rozwój demokracji w Rosji należy pokładać, ich zdaniem, głównie w kontaktach społeczeństwa rosyjskiego ze społeczeństwami demokratycznymi. Obserwując, na czym polega demokracja, Rosjanie sami będą chętni do zmian we własnym otoczeniu. Należy więc umożliwiać im jak najczęstsze kontakty z obywatelami UE oraz wspierać tworzące się dzięki temu rosyjskie społeczeństwo obywatelskie.

Z drugiej strony polscy i niemieccy eksperci różnią się w kwestii polityki wspierania demokracji w Rosji. Na poziomie unijnym nie ma konsensu w sprawie konieczności silniejszego artykułowania kwestii praw człowieka. Zdaniem polskich ekspertów jeśli Rosja określa się jako państwo demokratyczne i należy do Rady Europy, to Unia Europejska powinna ostrzej reagować na naruszanie praw człowieka w tym kraju. Niemcy przyznawali wprawdzie, że konieczne jest wypracowanie wspólnego stanowiska Unii Europejskiej w tej sprawie i przekonanie Rosji do podejmowania działań demokratyzacyjnych, nie wspominali jednak o potrzebie upominania się o prawa człowieka⁸.

Możliwym środkiem „nacisku” na Rosję wymienianym przez polskich ekspertów może być uzależnianie preferencji handlowych dla Rosji od przestrzegania praw człowieka. Część niemieckich ekspertów nie podziela tego zdania, uznając, że nie można łączyć gospodarki z promocją demokracji, którą należy pozostawiać rozmowom kularowym.

Możliwe obszary polsko-niemieckiej współpracy dotyczącej polityki wobec Rosji

Zebrałe opinie polskich i niemieckich ekspertów dają wiele wskazówek, jak formułować podstawy polsko-niemieckiego dialogu dotyczącego Rosji i jakie obszary mogłyby być jego treścią.

Podstawy polsko-niemieckiego dialogu dotyczącego Rosji

Wypracowanie przez Polskę i Niemcy wspólnej wizji unijnej polityki wobec Rosji byłoby ważnym krokiem w kierunku wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej wobec tego państwa. Jednak o ile Warszawa dąży do tego, by z Rosją prowadzić rozmowy jako UE, a nie jako konkretne państwo, i tak też stara się kształtować własną politykę wobec Rosji, o tyle Niemcy preferują stosunki bilateralne. Tym bardziej interesujące w tym kontekście jest to, że niemieccy eksperci uważają, że kwestie relacji Berlin – Moskwa powinny być rozstrzygane na arenie europejskiej.

Polsko-niemiecki dialog dotyczący Rosji powinien być wzmocniany na różnych szczeblach, a opinia publiczna powinna, oczywiście w miarę możliwości, być o nim informowana. Bez tego w społeczeństwie, zwłaszcza polskim, będzie panowało przekonanie, że Niemcy nie chcą współpracować i nie współpracują z Polską w zakresie kształtowania polityki wobec Rosji, że „dogadują się za naszymi plecami”.

Polska i Niemcy powinny dążyć do osiągnięcia konsensusu w sprawie tego, jak Unia Europejska powinna postępować wobec Rosji i jakie są główne cele europejskiej polityki wobec tego kraju. Następnie

⁷ Council conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations, Brussels, 17.11.2009.

⁸ Tylko niektórzy eksperci niemieccy krytykowali rząd za zbyt rzadkie podnoszenie w stosunkach bilateralnych kwestii przestrzegania praw człowieka w Rosji.

oba kraje muszą konsekwentnie przestrzegać przyjętych postanowień. Zgoda ta powinna polegać nie tylko na tym, że Unia Europejska oświadczy, iż jest zainteresowana reformującą się, modernizującą i stabilną Rosją, lecz także na tym, że nie uzna rosyjskiej strefy wpływów po żadnej stronie jej granicy. Jednocześnie należy pokazać, że Unia Europejska będzie rozmawiać z Moskwą na temat ich zaangażowania na terenie postradzieckim i dążyć do włączania Rosji do mechanizmów kooperacji, takich jak Partnerstwo Wschodnie.

Z przeprowadzonych badań wynika, że Polska i Niemcy powinny dążyć do prowadzenia konsultacji na temat wszystkich obszarów tematycznych europejskiej polityki wobec Rosji. Powinny także porozumiewać się co do tego, jak z Moskwą omawiać kwestie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym czy stosunkami transatlantyckimi. Oba kraje muszą swoje wspólne zaangażowanie w kontakty z Rosją konsultować równolegle z innymi partnerami. W tym wypadku pierwszeństwo powinny mieć pozostałe kraje Unii Europejskiej (jak Francja w ramach Trójkąta Weimarskiego czy kraje Grupy Wyszehradzkiej) i NATO (nie powinno się pomijać Stanów Zjednoczonych). W ten dialog należy włączyć także samą Rosję (w formacie Polska – Niemcy – Rosja).

Na obecnym etapie Polacy i Niemcy konsultują swoje stanowiska w kwestii polityki europejskiej. Przykładem takiej praktyki było dyskutowanie założeń Partnerstwa dla Modernizacji oraz prowadzenie rozmów na temat inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Te dwa projekty w dalszym ciągu są żywo omawiane. Innym konkretnym obszarem, w którym porozumienie może być trudniejsze, jest polityka energetyczna. Łatwiej znaleźć natomiast wspólne rozwiązania w kwestii wspierania rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Partnerstwo dla Modernizacji

Badania pokazały, że mimo różnic w ocenach polsko-niemiecka współpraca przy realizowaniu projektu Partnerstwo dla Modernizacji jest możliwa czy to dzięki konkretyzowaniu założeń tej inicjatywy, czy też dzięki wspomaganiu jej działaniami bilateralnymi – od dyskusji z Rosją na temat państwa prawa przez fora polsko-niemiecko-rosyjskie poświęcone współpracy przygranicznej po trójstronne platformy służące wymianie doświadczeń i wspieraniu średnich firm w Rosji. Wspólna trójstronna grupa planowania „Sieć i Infrastruktura” mogłaby zaś zainicjować ponadgraniczne projekty z zakresu transportu i energii. Zaangażowanie Polski w projekty wskazane w dokumencie Partnerstwo dla Modernizacji byłoby także jednym ze sposobów wzmacniania polepszających się stosunków polsko-rosyjskich.

Wspólnym zadaniem Polski i Niemiec powinno być też ustalenie, jaki system zachęt stworzyć, aby Rosja podjęła trud modernizacji, i sformułowanie zaleceń mówiących, jak można ją wesprzeć w tych reformatorskich przedsięwzięciach. W działania te z pewnością należy bardziej zaangażować samą Rosję, ponieważ rozumienie procesu modernizacji przez polityków rosyjskich wydaje się znacznie odbiegać od rozumienia modernizacji przez polityków zachodnioeuropejskich.

Partnerstwo Wschodnie

Osiągnięcie polsko-niemieckiego konsensusu w sprawie włączania Rosji do Partnerstwa Wschodniego może być dużym wyzwaniem, ale jest możliwe. Na obecnym etapie Rosja może uczestniczyć w wybranych projektach, co zadowala i Polskę, i Niemcy. Ale jeśli Partnerstwo Wschodnie ma wspierać transformację w krajach Europy Wschodniej, to można oczekiwać, że Rosja będzie niechętna tym planom. Zdecydowana postawa Niemiec może pomóc w odpowiednim zrównoważeniu polityki wobec krajów Partnerstwa Wschodniego i polityki wobec Rosji. Z pewnością ważne jest, że polscy dyplomaci (w zakresie współpracy z Niemcami) dostrzegają w obszarze polityki wschodniej i relacji z Rosją *window of opportunity*. Z możliwości współpracy trzeba jednak umieć skorzystać. Według zapewnień urzędników wzmożone kontakty są utrzymywane na poziomie pełnomocników do spraw Partnerstwa Wschodniego, ale także na innych poziomach dyplomacji. Ważne, żeby podczas dyskusji nie unikać także kwestii roli Rosji w Partnerstwie Wschodnim.

Polityka bezpieczeństwa

Częściowo zróżnicowane poglądy polskich i niemieckich ekspertów na temat postrzegania zagrożenia płynącego z Rosji oraz roli tego kraju jako aktora na scenie polityki międzynarodowej pokazują, że w obszarze polsko-niemieckiej współpracy dotyczącej polityki wobec Rosji polityka obrony i bezpieczeństwa jest następną dziedziną, w której należy podjąć wysiłek wypracowywania wspólnych poglądów.

dów. Wspólna grupa robocza złożona z przedstawicieli ministerstwa obrony i ministerstwa spraw zagranicznych obu państw pozwoliłaby ewaluować dialog dotyczący bezpieczeństwa, prowadzony na różnych szczeblach z NATO i w Unii Europejskiej, a także oceniać szansę jego prowadzenia. Podstawą rozmów powinny być zwłaszcza te środki, które mają na celu silniejsze instytucjonalne i materialne zaangażowanie Rosji we wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej proponowaną przez Niemcy i Rosję. Tematem polsko-niemieckich rozmów powinny być również: komitet do spraw rosyjsko-europejskich, politycznych i bezpieczeństwa funkcjonujący na poziomie ministrów; długofalowa współpraca z Rosją oraz rola tego kraju w nowym strategicznym projekcie rozwoju NATO. Podjęcie prac w tym obszarze jest szczególnie ważne obecnie, ponieważ z umacniania wspólnej polityki obrony i bezpieczeństwa Unii Europejskiej planuje się uczynić priorytet polskiego Przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku.

Polityka energetyczna

Równie dużym wyzwaniem dla polsko-niemieckich relacji jest polityka energetyczna. Brak konsensu w samych Niemczech nie pozwala mieć nadziei na łatwe i szybkie wspólne decyzje. Obie strony widzą jednak potrzebę dywersyfikacji dostaw energii. Zagadnienie to należy podejmować na forum unijnym. Polsko-niemieckie rozmowy na ten temat, poprzedzające negocjacje ze wszystkimi członkami Wspólnoty, mogłyby zapobiec znacznej rozbieżności stanowisk. Warto się podczas nich skupić na takich zagadnieniach, jak realizacja w praktyce europejskiej zasady solidarności, polegającej zwłaszcza na rozbudowie sieci interkonektorów, oraz wsparcie unijnej polityki dywersyfikacji źródeł energii, w tym dofinansowanie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Z pewnością jednak kwestie energetyczne to obszar, w którym praca nad wspólnymi rozwiązaniami będzie długa i skomplikowana. W relacjach z Rosją Polska i Niemcy mogłyby wspólnie formułować pomysły dotyczące urzeczywistnienia partnerstwa energetycznego między Unią Europejską a Rosją lub zasady prowadzenia dialogu poświęconego tej kwestii. Ważnym zagadnieniem mogłaby być gospodarcza, energetyczna i polityczna współpraca na Wschodzie. Istotne byłoby zwłaszcza pytanie, czy i jak Rosję powinno się włączać do projektów unijnych mających na celu rozbudowę struktur energetycznych na Wschodzie i w jakich ramach Rosja może być połączona w kwestiach energetyczno-gospodarczych z krajami regionu (strategia wschodnia, wymiar północny, Współpraca Energetyczna w Regionie Morza Bałtyckiego – *Baltic Sea Region Energy Cooperation*, BASREC itp.). Realne byłyby także trójstronne projekty dotyczące energii odnawialnej i efektywności energetycznej prowadzone w Polsce Północno-Wschodniej i w Kaliningradzie pod kierunkiem Niemiecko-Rosyjskiej Agencji Energetycznej RUDEA przy włączeniu polskich partnerów.

Wsparcie rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego

Konkretne działania Polska i Niemcy mogą i powinny podjąć także w zakresie wspierania rozwoju rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego. Jak wynika z badania, Polacy wydają się bardziej przekonani, że na forum unijnym należy domagać się zmian w tej kwestii, i liczą tutaj na wsparcie Niemców. Największe szanse powodzenia mają planowane długofalowo projekty tworzenia sieci i współpracy między strukturami społeczeństwa obywatelskiego oraz aktorami polityki regionalnej i lokalnej. Zwłaszcza tu konieczna wydaje się ciągła wymiana doświadczeń polskich i niemieckich organizacji. Najważniejsze jest jednak inicjowanie projektów trójstronnych między organizacjami pozarządowymi z Niemiec, Polski i Rosji. Eksperci z obu krajów widzą potrzebę wzmacniania rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego także przez umożliwienie mu kontaktów z Unią Europejską, mówią również o wymianie wartości. Jednogłośnie, co cieszy, opowiadają się za liberalizacją polityki wizowej oraz rozszerzeniem programu wymian czy wsparciem organizacji pozarządowych jako narzędzi służących osiągnięciu tego celu. Cenne w tym wypadku jest również polskie i niemieckie doświadczenie we wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Po 1989 roku w obu krajach realizowano wiele projektów w tym obszarze, często dochodziło także do polsko-niemieckiej współpracy. Obecnie można ją rozszerzyć o partnerów z Rosji, co częściowo już się dzieje, i dzielić się z nimi własnymi doświadczeniami i swoją wiedzą. Ważne jednak, aby polsko-niemiecko-rosyjskich projektów na rzecz społeczeństwa obywatelskiego nie realizować kosztem już podjętych inicjatyw polsko-niemieckich, ale traktować je jako ich uzupełnienie. Ze szkodą, przede wszystkim dla polsko-niemieckiej współpracy w różnych dziedzinach, byłoby powstawanie takich projektów jedynie dzięki przesuwaniu funduszy i drobnym zmianom w procedurach, a nie dzięki wypracowywaniu nowych rozwiązań i przeznaczaniu na nie osobnych kwot. Oczywiście, w pewnym stopniu, aby ułatwić i usprawnić działania, należy się opierać na obecnych polsko-niemieckich struktu-

rach. Docelowo jednak na tej podstawie muszą powstać struktury odrębne, co nie oznacza, że niepowiązane z istniejącymi.

Przeprowadzone badanie pokazało, że eksperci z Polski i Niemiec jednoznacznie opowiadają się za prowadzeniem wspólnej polityki unijnej wobec Rosji. Większe zaangażowanie się Niemców we wspólnotową politykę wobec tego kraju może przyczynić się do rozwiania obaw Polski, że Niemcy obrali „własną drogę” w relacjach z Moskwą. Zmniejsza się przy tym ryzyko, że Polska będzie zajmowała „twarde stanowisko” wynikające z niemieckiej polityki wobec Rosji i niemieckiej polityki wschodniej. Zdaniem Warszawy udany dialog z Niemcami dotyczący Rosji może się przyczynić do umocnienia pragmatycznej współpracy z Rosją i uzyskania zrozumienia dla własnych inicjatyw związanych z obszarem postradzieckim i Partnerstwem Wschodnim. Najważniejsze jest więc w tej chwili to, by chęć współpracy nie była jedynie deklarowana, lecz przekształciła się w konkretne działania.

Elżbieta Kaca – koordynator projektów, badacz Programu Europejskiego w Instytucie Spraw Publicznych. Absolwentka Kolegium Europejskiego w Natolinie oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Interesuje się zagadnieniami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej oraz funkcjonowania Parlamentu Europejskiego.

Agnieszka Łada – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, kierownik Programu Europejskiego i analityk Instytutu Spraw Publicznych. Autorka i współautorka książek, raportów i artykułów. Specjalizuje się w problematyce europejskiej i niemieckiej, w zagadnieniach edukacji obywatelskiej oraz w prasoznawstwie.

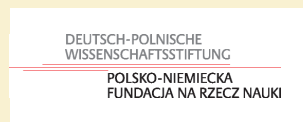
Analizy i Opinie *nr III, wrzesień 2010*

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane m.in. z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Seria „Analizy i Opinie” publikowana jest przy wsparciu Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.



Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu *Polska, Niemcy, Rosja – postrzeganie, oczekiwania, potencjał współpracy w kontekście polityki europejskiej*, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych wraz z Fundacją Nauka i Polityka w Berlinie we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce oraz dzięki wsparciu finansowemu Polsko-Niemieckiej Fundacji na Rzecz Nauki, Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej oraz Unii Europejskiej *Wsparcie dla organizacji aktywnych na arenie europejskiej w dziedzinie aktywnego obywatelstwa europejskiego*.



Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych. Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego oraz Unia Europejska w żaden sposób nie odpowiadają za wyrażone w niej poglądy.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk

Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl