

Skazani na „strategiczne partnerstwo”?

**Przyszłość relacji RFN – Rosja
w prognozach niemieckich analityków
i komentarzach prasowych**

Skazani na „strategiczne partnerstwo”?

Przyszłość relacji RFN – Rosja w prognozach niemieckich analityków i komentarzach prasowych

Joanna Sandorska

METODOLOGIA / 2

PYTANIA ANALITYCZNE / 2

I. Uwarunkowania relacji z Rosją / 2

II. Stan obecny relacji z Rosją / 3

III. Koncepcje rozwoju relacji niemiecko-rosyjskich / 5

IV. Konkluzje / 8

ANEKSY / 9

**1. Wybrane analizy niemieckich ekspertów na temat gospodarczej
(energetycznej) współpracy z Rosją / 9**

**2. Niemieckie analizy poświęcone instalacji elementów amerykańskiej
„tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej / 12**

**3. Wybrane analizy na temat działań Rosji w stosunkach międzynarodowych,
w tym relacji Unia Europejska – Federacja Rosyjska / 14**

4. Niemieckie oceny sytuacji w Rosji / 15

Skazani na „strategiczne partnerstwo”?

Przyszłość relacji RFN – Rosja w prognozach niemieckich analityków i komentarzach prasowych

METODOLOGIA

Celem analizy jest przedstawienie opinii i prognoz trzech opiniotwórczych niemieckich ośrodków analitycznych (Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP, Centrum für angewandte Politikforschung – CAP) na temat przyszłego kształtu relacji RFN i UE z Rosją. Podstawę stanowią ogólnodostępne ekspertyzy, raporty, a także rozmowy z analitykami zajmującymi się oceną polityki rosyjskiej na potrzeby niemieckich ośrodków władzy. Za dodatkowe źródło informacji posłużyły komentarze i prognozy opiniotwórczej prasy niemieckiej (*Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Der Spiegel*), kreującej wizerunek Rosji w niemieckim społeczeństwie i współkształtującej klimat dla relacji niemiecko-rosyjskich.

Analiza obejmuje okres od przejścia władzy przez rząd wielkiej koalicji w Niemczech w roku 2005. Jedynie tam, gdzie było to niezbędne, występują odniesienia do wcześniejszych wydarzeń, mających istotny wpływ na kształt przyszłych relacji RFN – Federacja Rosyjska (FR).

PYTANIA ANALITYCZNE

Tekst jest próbą znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy w ocenie niemieckich analityków po wyborach prezydenckich w Rosji w roku 2008 obecna polityka niemiecka wobec FR może ulec modyfikacji na płaszczyźnie bilateralnej. Czy rząd Angeli Merkel będzie starał się wykorzystać zmianę personalną na szczycie rosyjskiej władzy do zainicjowania ew. „nowego początku” w relacjach z Rosją? Czy i jak przełoży się to na relacje UE–Rosja?

I. Uwarunkowania relacji z Rosją

W celu znalezienia odpowiedzi na pytania o przyszły kształt relacji z Kremlm, niemieccy eksperci badają i wykazują w swych analizach rozmaite uwarunkowania mające ich zdaniem wpływ na kierunek rozwoju relacji RFN i UE z Rosją. Stosując kryterium częstotliwości występowania poszczególnych uwarunkowań w niemieckich analizach, do najczęściej wymienianych należy zaliczyć:

- **uwarunkowania gospodarcze:** silne powiązania niemiecko-rosyjskie w sferze gospodarczej, w tym zwłaszcza uzależnienie od dostaw rosyjskich surowców energetycznych, są w ocenie niemieckich analityków najistotniejszą przesłanką dla utrzymywania możliwie jak najbardziej poprawnych relacji z Rosją;
- **uwarunkowania wewnętrznyrosyjskie:** w ocenie niemieckich ekspertów kształt relacji będzie warunkowany przez politykę wewnętrzną nowego rosyjskiego przywódcy (a także jego poprzednika, Władimira Putina) i rozwój sytuacji w Rosji, w tym sytuację gospodarczą (m.in. w sektorze energetycznym); także zwiększona asertywność Federacji Rosyjskiej na forum międzynarodowym i dążenie do odbudowania pozycji mocarstwowej będą decydować o relacjach tego państwa z RFN i UE;
- **uwarunkowania międzynarodowe:** według niemieckich analityków, znaczący wpływ na przyszłe stosunki Berlina i Brukseli z Moskwą ma ulegająca dynamicznym przeobrażeniom sytuacja międzynarodowa, w tym konflikty międzynarodowe i regionalne o istotnym znaczeniu dla interesów Rosji i Europy (np. problem Kosowa, postępowanie społeczności międzynarodowej wobec Iranu, „zamrożone konflikty” na Kaukazie);

– **kierunki i tempo integracji UE:** eksperci niemieccy sądzą, że na relacje UE z Rosją w znaczącym stopniu wpłynie dalsze kształtowanie Europejskiej Polityki Energetycznej UE, w tym m.in. solidarne działania państw członkowskich mające na celu zdywersyfikowanie źródeł dostaw surowców energetycznych lub promujące wszelkie działania zmniejszające uzależnienie od rosyjskiego gazu i ropy (np. zwiększenie efektywności wykorzystania surowców i stosowanie odnawialnych źródeł energii). Podkreśla się również, że na kształt relacji UE z Rosją wpłyną: kierunek i tempo dalszej integracji UE, np. w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ewolucja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), a także relacje transatlantyckie czy kształt stosunków UE z państwami Azji Centralnej. Według niemieckich ekspertów, relacje UE–Rosja będą zależały od zdolności integrowania (czy to poprzez Rosję, czy przez Unię Europejską) obszarów położonych między nimi.

– **uwarunkowania wewnętrzniemieckie:** w mniejszym stopniu na kształt relacji z Rosją będzie wpływać sytuacja w RFN. Polityka zagraniczna Niemiec ulega stosunkowo powolnym przeobrażeniom w przyjętej przez analityków niemieckich perspektywie krótko- i średnioterminowej. Zwraca uwagę spora rozbieżność w niemieckich ocenach poszczególnych elementów relacji RFN–Rosja (np. współpracy energetycznej). Odmienne oceny reprezentują nie tylko poszczególne instytuty analityczne, lecz także analitycy tego samego ośrodka (patrz Aneks). Ten brak konsensusu wśród analityków niemieckich w sprawach rosyjskich znajduje odzwierciedlenie w sporach i kontrowersjach na temat kształtu przyszłych relacji z Rosją między współrządzącymi partiami CDU i SPD, a także między kierowanym przez socjaldemokratę MSZ a chadeckim Urzędem Kanclerskim;

– **uwarunkowania historyczne:** w analizach relacji RFN – Federacja Rosyjska wskazuje się, że sporą rolę odgrywają nadal uwarunkowania historyczne (podobnie jak w przypadku relacji z Izraelem lub Polską), a w percepcji niemieckich elit politycznych ścisła współpraca z Rosją stanowi formę zadośćuczynienia za krzywdy, których naród rosyjski doznał w czasie II wojny światowej. W tym kontekście tylko sporadycznie wspomina się o roli Rosji w zjednoczeniu Niemiec i o procesie pojednania niemiecko-rosyjskiego. Zaznacza się również, że nierozwiązane dotychczas między obu krajami problemy zwrotu dóbr kultury zagrabionych w wyniku II wojny światowej oraz rehabilitacji żyjącej w Rosji mniejszości niemieckiej, nie wpływają na pogorszenie relacji RFN–FR;

– **uwarunkowania geograficzne:** analitycy niemieccy podkreślają znaczenie geograficznej bliskości Rosji czy to dla relacji gospodarczych, czy w sferze polityki bezpieczeństwa. W tym kontekście analizowany jest też problem konsekwencji wspólnego sąsiedzowania (i rywalizacji o wpływy) z państwami położonymi na terytorium rozciągającym się między UE a Rosją.

II. Stan obecny relacji z Rosją

1. Oceny analityków

Płaszczyzna bilateralna

Niemieccy eksperci dostrzegają wyraźne ochłodzenie politycznych relacji niemiecko-rosyjskich po dojściu do władzy w RFN kanclerz Angeli Merkel, choć ocena skali tego zjawiska oraz jego konsekwencji dla przyszłych relacji jest niejednoznaczna. Niektórzy analitycy pozytywnie oceniają politykę chadeckiej kanclerz eksponującą znaczenie wartości demokratycznych i praw człowieka w relacjach z Rosją, inni uznają taką strategię za ryzykowną bądź szkodliwą dla gospodarczych interesów RFN. Co istotne, analiza prac niemieckich ekspertów ujawnia nie tylko na duży rozdźwięk między nimi w ocenie polityki niemieckiego rządu wobec Rosji, ale przede wszystkim spore różnice w ocenie ewentualnych zagrożeń dla RFN (i UE) wynikających z polityki rosyjskich władz (w tym „wycenie ryzyka” dialogu energetycznego z Rosją). Ten podział opinii wśród analityków znajduje swoje odzwierciedlenie w różnicach zdań na temat charakteru i kierunku współpracy z Rosją wśród partii koalicyjnych – CDU/CSU oraz SPD. Pokazuje to dylemat Berlina w relacjach z Moskwą,

polegający na konieczności z jednej strony zabiegania o niemieckie interesy gospodarcze (zwłaszcza w sferze energetyki), z drugiej zaś – eksponowania pilnie śledzonego przez media i niemiecką opinię publiczną dialogu na temat wartości. Wskazuje również, że niemieckie środowiska opiniotwórcze nie są w sprawach rosyjskich monolitem i możliwe jest znalezienie ocen zbieżnych z ocenami np. polskimi nawet w tak kluczowych (i kontrowersyjnych) zagadnieniach jak kształt współpracy energetycznej (ocena celowości powstania Gazociągu Północnego) czy polityka bezpieczeństwa (ocena celowości powstania „tarczy antyrakietowej”). Należy pamiętać, iż zwiększanie zaangażowania niemieckich firm w Rosji skutkuje zwiększaniem nacisków przedstawicieli biznesu na działalność polityków w celu utrzymania korzystnego kursu relacji.

Dla niemieckich analityków nie w pełni zrozumiała pozostaje polityczna gra prowadzona przez prezydenta Putina, choć mają świadomość, iż przez kolejne lata będzie on odgrywał kluczową rolę w rosyjskiej polityce. Ponieważ eksperci postrzegają Rosję głównie przez pryzmat osoby Władimira Putina (a w mniejszym stopniu – politycznych graczy z jego otoczenia i grup wpływów na Kremlu), niewiadoma w postaci przyszłej taktyki Kremla utrudnia całościową niemiecką analizę Rosji (np. „wycenę ryzyka” dla niemieckich inwestycji w kontekście nieprzychylniej wobec zagranicznych inwestycji polityki Moskwy).

Płaszczyzna unijna

Eksperti podkreślają diametralnie różną pozycję Rosji i UE w roku 1997 (kiedy to UE podpisała z FR pierwsze porozumienie o partnerstwie i współpracy – PCA) i w roku 2007. Różnica ta wynika w ocenie niemieckich analityków m.in. z faktu, że Rosja dzięki rosnącym wpływom ze sprzedaży surowców energetycznych i po spłaceniu znaczącej części międzynarodowego zadłużenia stała się silniejsza gospodarczo, a UE nie posiada obecnie skutecznych instrumentów nacisku na Kreml. Stąd też wśród niemieckich analityków panuje sceptycyzm w kwestii wypracowania z Rosją w najbliższym czasie nowych ram prawnych stosunków Rosja–UE (tzw. PCA II). Praktycznie za jedyny istotny element nacisku na Rosję eksperci niemieccy uznają obietnicę dopuszczenia firm rosyjskich na europejskie rynki, choć zarówno RFN, jak i większość państw UE ma w tej kwestii olbrzymie zastrzeżenia.

Remedium na polityczną słabość UE wobec Rosji są, zdaniem niemieckich analityków, jedność i solidarność państw członkowskich, a także wprowadzanie w życie założeń Europejskiej Polityki Energetycznej umożliwiającej częściowe zmniejszenie uzależnienia od rosyjskich surowców energetycznych. Według ekspertów, w dialogu energetycznym z Rosją Unia Europejska będzie tym silniejsza, im więcej spraw w tej dziedzinie będzie rozstrzyganych na poziomie unijnym, a nie narodowym. Wypracowanie wspólnego, jednolitego stanowiska UE jest także potrzebne w polityce międzynarodowej (np. w kwestii wschodniego wymiaru EPS, instalacji elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej, statusu Kosowa). Jest to istotne szczególnie w kontekście sprzeciwu Rosji wobec poszerzania wpływów UE i NATO na obszarach, które Kreml uznaje za swoją strefę wpływów, a także wobec prób wpływania Rosji na decyzje UE i Sojuszu Północnoatlantyckiego. W ocenach dotyczących relacji państw zachodnich z Rosją niemieccy analitycy zwracają uwagę na rosnącą presję wywieraną przez Kreml na członków UE i NATO (werbalne ataki rosyjskich polityków, zawieszenie udziału w traktacie CFE) w celu uzyskania ustępstw w polityce energetycznej czy bezpieczeństwa (np. wyhamowania procesu rozszerzenia NATO i UE na wschód lub rezygnacji z rozmieszczenia elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej). Zdaniem ekspertów, obserwowane od dłuższego czasu pogorszenie relacji Rosja–UE wynika także z kolizji interesów obserwowanych np. na obszarze tzw. wspólnego sąsiedztwa (państwa położone między UE a FR) czy w Azji Centralnej.

W niemieckich analizach pojawiają się apele o uwzględnienie stanowisk takich krajów, jak Polska czy państwa bałtyckie w relacjach UE z Rosją oraz sugestie dotyczące wyciągania wniosków z doświadczeń nowych państw członkowskich UE w relacjach z Federacją Rosyjską.

2. Krytyczne oceny Kremla w niemieckiej prasie

1. W przeciwieństwie do rzeczowych ocen sytuacji w Rosji przedstawianych przez ośrodki analityczne, oddziałujące głównie na niemieckie centra decyzyjne (Urząd Kanclerski, ministerstwa), znacznie radykalniejsze oceny można spotkać w komentarzach opiniotwórczej prasy niemieckiej (*Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Der Spiegel*). Obraz Rosji przedstawiany w niemieckich mediach (zwłaszcza krytyka nieprzestrzegania zasad demokratycznych i negatywna ocena działań zmierzających do eksponowania nowej rosyjskiej mocarstwowości) wpływa na postrzeganie władzy i polityki rosyjskiej wśród niemieckiego społeczeństwa, w tym wśród gospodarczych, politycznych i kulturalnych elit RFN. Badania opinii społecznej wskazują, iż coraz więcej Niemców boi się skutków działań Kremla (zwłaszcza w sferze energetyki), a jednocześnie niemieckie społeczeństwo pozytywnie ocenia Rosjan (badania German Marshall Fund omówione w artykule Stefanie Bolzen „Die Deutschen haben Angst von Wladimir Putin, *Die Welt*, 06.09.2007). Wyraźnie zauważalna jest zmiana klimatu wokół Rosji, wzrost krytycyzmu i negatywnych ocen dotyczących sytuacji wewnętrznej (np. w ocenach przebiegu kampanii wyborczej i wyborów do Dumy w grudniu 2007 r.) i coraz bardziej asertywnego („agresywnego”) zachowania Kremla w polityce międzynarodowej.

2. Według Alexandra Rahra (biografa Putina, analityka DGAP) prasa niemiecka nie pisała tak krytycznie o Rosji od roku 1989. Wyjątek stanowi tu szeroko dyskutowana w 2007 roku w prasie kwestia rosyjskiego sprzeciwu wobec instalacji na terenie Europy Środkowej elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” (zwłaszcza w początkowej fazie dyskusji). Może to wynikać z pacyfistycznego nastawienia mediów i społeczeństwa niemieckiego, z antyamerykanizmu sporej części Niemców i powolnego „uwalniania się” RFN z silnych, kilkudziesięcioletnich powiązań z Zachodem (zob. m.in. esej Jacques’a Schustera „Deutschlans langsamer Abschied vom Westen”, *Die Welt*, 01.10.2007).

3. Prasa niemiecka stosuje ciekawy zabieg, posiłkując się w ocenie Kremla „dyżurnymi” rosyjskimi krytykami sytuacji politycznej w Rosji, do których można zaliczyć pełnomocników prawnych Michaiła Chodorowskiego (Roberta Amstedama i Jurija Schmidta), opozycyjnych polityków rosyjskich Garriego Kasparowa i Michaiła Kasjanowa, a także niektórych byłych polityków niemieckich, np. Joschkę Fischera, szefa niemieckiej dyplomacji w rządzie Gerharda Schrödera (np. artykuł J. Fischera w *Süddeutsche Zeitung*, 30.08.2007). Dyżurna teza artykułów R. Amstedama, przytaczana często przez niemiecką prasę brzmi: „Niemieccy politycy (zwłaszcza przedstawiciele SPD) i przedstawiciele biznesu nie powinni być żyrantem aktualnej polityki Kremla, ponieważ sankcjonując bezprawie rosyjskich elit, stają się współodpowiedzialnymi za brak postępów w demokratyzacji FR i za umacnianie wizerunku Rosji jako ważnego mocarstwa światowego”.

III. Koncepcje rozwoju relacji niemiecko-rosyjskich

1. Kontynuacja intensywnej współpracy politycznej i gospodarczej – brak alternatywy dla „zmiany poprzez powiązanie”

1. Analiza tekstów niemieckich instytutów analitycznych współkształtujących strategię niemieckich ośrodków rządowych wobec Rosji pozwala stwierdzić, iż po nadchodzącej (być może pozornej) zmianie władzy na Kremlu kontynuowany będzie dotychczasowy kształt wzajemnych relacji. Znakomita większość niemieckich analityków nie widzi alternatywy dla niemiecko-rosyjskiego strategicznego partnerstwa, choć atrybut „strategiczności” jest kwestionowany ze względu na brak wspólnoty wartości. Mimo narastającej liczby konfliktów z Rosją (widocznych zwłaszcza na poziomie unijnym) analitycy doradzają kontynuację ścisłych powiązań RFN z Rosją przede wszystkim ze względu na płynące z nich gospodarcze profity, a także ze względu na (mniej lub bardziej krytykowane) uzależnienie energetyczne od rosyjskich dostaw surowców energetycznych. Spora część niemieckich analiz i prognoz poświęconych Rosji skupia się właśnie wokół tematu współpracy gospodarczej, zwłaszcza w obszarze energetyki. Sugeruje się kontynuację koncepcji „zmiany poprzez powiązanie” („Wandel durch Verflechtung” – intensyfikacji współpracy gospodarczej, któ-

ra ma doprowadzić do powolnych prodemokratycznych i wolnorynkowych zmian w Rosji) lub ew. jedynie nieznaczną modyfikację tej koncepcji.

2. Według ocen niektórych niemieckich analityków, brak alternatywy (i nowych pomysłów na modyfikację wybranych obszarów współpracy) dla strategii „Wandel durch Verflechtung” wynika z faktu, iż korzyści (gospodarcze i polityczne) wynikające dla RFN z utrzymywania obecnego stanu kooperacji są na tyle duże, iż nie opłaca się zmieniać istniejącego stanu rzeczy. W takiej sytuacji nie można też uznać za opłacalne wywieranie zbytniego nacisku na Rosję w kwestiach przestrzegania praw demokratycznych i wolnorynkowych, chyba że ich łamanie znacząco pogorszyłoby pozycję niemieckich firm oraz zasady, na jakich kooperują one z przedsiębiorstwami rosyjskimi.

2. Rosja – stabilny partner czy nieobliczalny konkurent w sprawach międzynarodowych i współpracy energetycznej?

1. Kolejnym argumentem niemieckich analityków (wykorzystywanym zwłaszcza przez szefa dyplomacji Franka-Waltera Steinmeiera) na rzecz konieczności utrzymywania ścisłych relacji z Rosją jest postrzeganie tego kraju jako ważnego światowego gracza, bez udziału którego nie będzie możliwe rozwiązanie najważniejszych problemów międzynarodowego bezpieczeństwa (np. status Kosowa, zagrożenie ze strony Iranu, bezpieczeństwo energetyczne).

2. Jednocześnie niemieccy analitycy zaczynają dostrzegać, iż Rosja może być czynnikiem destabilizującym, np. na obszarze poradzieckim (spory między Gruzją a Rosją, rola Kremla w podtrzymywaniu „zamrożonych” konfliktów na Kaukazie). Obszary tzw. wschodniego sąsiedztwa UE i Europy objęte w okresie niemieckiej prezydencji w UE szczególnym zainteresowaniem (Kaukaz Południowy, Azja Centralna) uznawane są za potencjalną arenę sporów między UE a Rosją dążącą do utrzymania swoich wpływów w tych regionach. Analiza dostępnych niemieckich opracowań nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, czy za cenę dobrych relacji z Kremlem Berlin (i Bruksela) powstrzyma się od prób powiększania wpływów na obszarze WNP. Czy Niemcy nadal będą zachowywać się w miarę wstrzemięźliwie, czy też w związku z potrzebą dywersyfikacji źródeł i dróg transportu surowców energetycznych poprowadzą bardziej asertywną politykę w regionie? Według oficjalnych deklaracji, rząd RFN nadal uznaje Rosję za jeden z filarów multilateralnego porządku na świecie, choć jednocześnie zdaje sobie sprawę, iż w sporej liczbie konfliktów Rosja jest raczej adwokatem strony w sporze i nie zachowuje się neutralnie (Kosowo, Iran).

3. Lektura raportów niemieckich ośrodków analitycznych prowadzi do wniosku, iż Rosja przestaje też być postrzegana jako filar bezpieczeństwa energetycznego. Kluczowymi wydarzeniami dla zmiany percepcji Rosji w RFN i oceny zagrożenia w tym zakresie było przerwanie dostaw gazu (przez terytorium Ukrainy na przełomie lat 2005/2006) czy ropy (przez terytorium Białorusi na początku 2007 r.). Wydarzenia te dostarczyły analitykom niemieckim argumentów na poparcie tezy o konieczności redukcji zbytniego uzależnienia energetycznego i poszukiwania alternatywnych do rosyjskich dostawców surowców. Kontrargumentem dla tej tezy jest często formułowane (zarówno przez analityków, jak i polityków) stwierdzenie o obustronnym uzależnieniu energetycznym RFN/UE oraz Rosji.

4. Ekspertyzy i opracowania poświęcone istotnej dla rządu federalnego i szeroko dyskutowanej publicznie kwestii instalacji elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej charakteryzuje duża odmienność ocen i opinii. Te różnice w ocenach przekładają się na odmienne stanowiska na ten temat wśród członków niemieckiego rządu czy parlamentu. W niemieckich analizach pojawiają się próby oszacowania realnego zagrożenia ew. atakiem rakietowym (z użyciem głowic jądrowych) ze strony Iranu, skuteczności „tarczy” oraz ewentualnych korzyści dla RFN wynikających z umiejscowienia jej elementów w Europie Środkowej. Pojawiają się także głosy przestrzegające przed przejmowaniem argumentów Kremla

w tej sprawie i wykorzystywaniem w publicznej debacie antyamerykanizmu części niemieckiego społeczeństwa. W miarę upływu czasu pojawia się coraz więcej analiz pozytywnie oceniających implikacje powstania „tarczy” dla bezpieczeństwa RFN i UE (a także Rosji). Analitycy niemieccy dostrzegają, iż sprawa „tarczy” jest tylko elementem szerszej gry Kremla, zmierzającej do rozbicia solidarności sojuszniczej NATO, wyhamowania procesu akcesji do Sojuszu państw regionu Europy Wschodniej oraz osłabienia pozycji USA w Europie. Niemieccy eksperci dostrzegają, iż rosyjski sprzeciw wobec „tarczy” (podobnie jak np. działania Rosji w kwestii traktatów CFE czy INF) jest tylko jednym z elementów działań Kremla mających na celu wyhamowanie procesu poszerzania wpływów państw zachodnich na obszarze Europy Wschodniej oraz wymuszenie na nich korzystnej dla Moskwy zmiany modelu dotychczasowej kooperacji.

5. Niemieckie analizy poświęcone odpowiedzi na pytania o przyszły kształt nowych ram prawnych stosunków Rosja–UE (tzw. PCA II) mają, zwłaszcza w obliczu skali nieporozumień unijno-rosyjskich, charakter doktrynalnych rozważań. Nie dają odpowiedzi na pytanie o to, jak przekonać Rosję do takiego czy innego kształtu przyszłego porozumienia i dostarczają jedynie teoretycznych modeli nowej umowy. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż w niemieckich analizach pojawia się (korzystna dla Rosji) koncepcja zredukowania treści przyszłego porozumienia na rzecz uregulowania poszczególnych działań współpracy za pomocą umów sektorowych. Niektórzy analitycy sugerują też uszczuplenie w traktacie o nowych ramach prawnych stosunków Rosja–UE (tzw. PCA II) zapisów poświęconych unijno-rosyjskiemu dialogowi nt. standardów demokratycznych i wartości, na których współpraca z Rosją winna się opierać.

3. Niemiecka odpowiedź na autorytaryzm rządów w Rosji i nową rosyjską mocarstwowość

1. Ośrodki analityczne, a w większym stopniu media niemieckie dokumentują brak postępów w demokratyzacji Federacji Rosyjskiej oraz coraz bardziej autorytarny styl rządów w Rosji, dostarczając argumentów na poparcie tezy o braku w relacjach RFN–FR fundamentu, jakim byłaby wspólnota wartości. Skutkuje to bardziej krytycznym nastawieniem polityków rządu Angeli Merkel wobec Kremla (choć widoczne są nadal różnice między polityką MSZ F.-W. Steinmeiera a strategią Urzędu Kanclerskiego). Chadecka kanclerz nie stroni już nawet od otwartej krytyki braków demokracji (np. podczas konferencji prasowej z Putinem w Samarze w maju 2007 r.), co było nie do pomyślenia za czasów kanclerza Schrödera (koniec „męskiej przyjaźni” przywódców RFN i FR). Żaden z niemieckich komentatorów czy analityków nie liczy na demokratyczne zmiany w Rosji po wyborach.

2. Prasa niemiecka wymienia i dokumentuje cały szereg działań Kremla oraz wydarzeń, które w ostatnich latach przyczyniły się do zwiększonej krytyki i negatywnej percepcji Rosji w środowiskach opiniotwórczych. Do najczęściej przytaczanych można zaliczyć: aferę Jukosu, łamanie zasad demokratycznych (wobec mediów, opozycji, organizacji pozarządowych), ingerencję Rosji na obszarach poradzieckich (np. w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie), sprawy morderstw politycznych (np. Anny Politowskiej, a także Aleksandra Litwinienki), wstrzymywanie dostaw ropy i gazu poprzez tranzytowe państwa Ukrainę i Białoruś – wykorzystywanie energetyki jako narzędzia politycznego nacisku, coraz większa asertywność na forach międzynarodowych, szukanie zewnętrznego wroga dla umocnienia własnej pozycji w państwie, próby rozbijania i rozgrywania członków UE (np. podczas sporu wokół instalacji elementów „tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej).

Część tych zjawisk jest zaliczana przez niemieckich komentatorów do działań związanych z kampanią wyborczą w Rosji (np. nasilenie i zaostrenie antyzachodniej retoryki, tłumienie demonstracji opozycji), ale większość ma, ich zdaniem, charakter strukturalny. W związku z tym Niemcy nie przewidują zasadniczej zmiany sytuacji w Rosji.

3. Nie należy liczyć na zwrot w polityce Berlina wobec Moskwy (mimo ewolucji postrzegania FR) i na bardziej asertywną politykę RFN wobec Rosji, która naciskałaby w większym stopniu na przestrzeganie

swobód obywatelskich oraz na demokratyczne zmiany wolnorynkowe. Niemieccy eksperci polityki rosyjskiej doradzają raczej pragmatyczną *Realpolitik*, podczas gdy debata z Rosją na temat modernizacji i demokracji tego państwa jest postrzegana wyraźnie jako drugoplanowa.

IV. Konkluzje

1. W ocenie większości analityków niemieckich po marcowych wyborach prezydenckich w Rosji obecny kierunek polityki RFN wobec tego kraju winien być kontynuowany. Ze względu na gospodarcze profity i (mniej lub bardziej krytykowaną) zależność energetyczną od rosyjskich dostaw surowców energetycznych, a także ze względu na kluczową rolę Rosji w rozwiązywaniu sporów międzynarodowych nie widzi się alternatywy dla niemiecko-rosyjskiego strategicznego partnerstwa. Dopóki korzyści polityczne i gospodarcze dla RFN wynikające z utrzymywania obecnego *status quo* w relacjach z Kremlm będą przeważały nad stratami, dopóty niemiecka krytyka deficytów demokracji i łamania prawa w Rosji oraz brak zakotwiczenia partnerstwa we wspólnych wartościach będą odgrywały drugorzędna rolę. W mniejszym lub większym stopniu uwagi te niemieccy analitycy odnoszą także do relacji UE z Rosją.

2. Między innymi w wyniku przerw w dostawach rosyjskich surowców energetycznych na przełomie lat 2005/2006 oraz na początku 2007 roku, a także w efekcie asertywnych działań prezydenta Rosji na forach międzynarodowych (których symbolem dla wielu Niemców stało się przemówienie Putina podczas międzynarodowej konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2007 r.) rosnąca grupa niemieckich analityków, komentatorów oraz polityków zaczęła w Rosji dostrzegać nie tyle stabilnego partnera, ile nieobliczalnego konkurenta. Świadomość ryzyka zakłócenia przez Kreml bezpieczeństwa energetycznego RFN i UE, a także dwuznaczna rola Rosji w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych dostarczyły argumentów analitykom postulującym zmniejszenie energetycznego i politycznego uzależnienia od Rosji.

3. W ocenie wielu niemieckich analityków areną kooperacji, ale też rosnącej konkurencji między UE i Rosją, stanie się terytorium położone między nimi i objęte instrumentami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (wymiar wschodni EPS), a także państwa Azji Centralnej, którym podczas ostatniej niemieckiej prezydencji Unia Europejska zaoferowała pogłębioną współpracę. Kwestią nierozstrzygniętą pozostaje, na ile UE (i RFN) zdecyduje się na prowadzenie bardziej asertywnej polityki w regionie dotychczasowych wpływów rosyjskich, w związku z potrzebą dywersyfikacji źródeł i dróg transportu surowców energetycznych.

4. Na uwagę zasługuje fakt, iż niektórzy niemieccy eksperci ds. rosyjskich postulują uwzględnienie stanowisk takich krajów, jak Polska czy państwa bałtyckie w relacjach UE z Rosją oraz podkreślają znaczenie nowych państw członkowskich w kształtowaniu wschodniego wymiaru EPS. Znaczna część postulatów niemieckich analityków (np. dotyczących Europejskiej Polityki Sąsiedztwa lub kształtowania Europejskiej Polityki Energetycznej) zasługuje na uwagę i może być wykorzystana przez nowe państwa członkowskie UE zarówno w dyskusjach dwustronnych z RFN, jak i na forum UE.

Joanna Sandorska

pracę nad tekstem zakończono w grudniu 2007 roku

ANEKSY

1. Wybrane analizy niemieckich ekspertów na temat gospodarczej (energetycznej) współpracy z Rosją

Analityk ośrodka Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Frank Umbach od kilku lat w swoich pracach konsekwentnie ostrzega przed zbyt dużym uzależnieniem RFN od rosyjskich surowców. Często ostro krytykuje niemiecki rząd (obecny i poprzedni) za niewystarczającą konsekwencję wobec FR i nazbyt powolne próby zdywersyfikowania źródeł dostaw surowców energetycznych. Frank Umbach skrytykował także niemiecką prezydencję w UE, której nie udało się nakłonić Rosji do działań gospodarczych o charakterze wolnorynkowym. („Russisches Roulette”, *Internationale Politik*, 06.2007). Według analityka DGAP, ryzyko przerw w dostawach ropy i gazu z Rosji wydaje się realne, ponieważ:

- Rosja nie modernizuje infrastruktury i nie odkrywa nowych złóż surowców;
- rośnie zapotrzebowanie wewnętrzne Rosji ze względu na duży wzrost gospodarczy w ostatnich latach.

Analityk DGAP widzi jednak drogi wyjścia z takiej sytuacji. Jego zdaniem Europa powinna:

- zliberalizować swoje rynki energetyczne i rozbudować sieć połączeń i rezerw na wypadek przerw w dostawach;
- działać solidarnie,
- wynegocjować w traktacie o nowych ramach prawnych stosunków Rosja–UE (tzw. PCA II) przepisy dla inwestycji europejskich w rosyjskie złoża surowców, wykorzystując fakt rosyjskiego uzależnienia od europejskich rynków zbytu.

Frank Umbach krytykuje projekt Gazociągu Północnego jako ryzykowny dla RFN, ponieważ:

- jego powstanie zwiększy jeszcze bardziej niemieckie uzależnienie od FR;
- nie wpłynie na liberalizację rynku w Rosji, co jest o tyle ważne, iż RFN jest tam największym europejskim inwestorem;
- ze względu na ewentualne ataki terrorystyczne na sieci przesyłowe (a w konsekwencji również katastrofy ekologiczne).

Analityk DGAP ostrzega przed brakiem przejrzystości na rosyjskich rynkach i przed ewentualnymi przerwami w dostawach, które w jego ocenie najbardziej uderzyłyby nie w państwa Europy Środkowej i Wschodniej, ale w Niemcy. Apeluje też o większą dywersyfikację i wypracowanie nowego bilansu energetycznego do roku 2030. Jego zdaniem bezpieczeństwo energetyczne można zapewnić do 2030 roku jedynie dzięki wykorzystaniu energii atomowej, liberalizacji rynków i stosowaniu nowych technologii. Apeluje o wspólną politykę energetyczną w UE („Die neuen Herren der Welt”, *Internationale Politik*, 09.2006), o większą dywersyfikację i koordynację na rynku UE. Przypomina też (powołując się na sytuację w Iranie, Wenezueli czy Rosji) o „pierwszej zasadzie petropolityki” głoszącej, iż im wyższa cena za ropę, tym mniejsza gotowość państw-producentów do reform wewnętrznych. Krytykuje RFN za brak koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (i nie do końca rozwiązanej kwestię dalszego stosowania energetyki atomowej). Krytykuje błędne analizy niemieckie, które nie doceniały wzrostu zapotrzebowania na surowce w Azji i nie kwestionowały stabilności państw-dostawców surowców energetycznych lub uznawały ew. problemy w dostawach za przejściowe i niegroźne. Frank Umbach podkreśla, że do 2010 roku jedna trzecia produkcji ropy będzie pochodzić z państw afrykańskich, które charakteryzuje niestabilność polityczna. Krytycznie ocenia też politykę byłego kanclerza Gerharda Schrödera za częściową redukcję uzależnienia od dostawców z Zatoki Perskiej kosztem zwiększenia uzależnienia od Rosji. Zdaniem Umbacha groźne są dalsze tendencje renacjonalizacyjne, które prowadzą do zmniejszenia wydajności koncernów energetycznych (np. w Wenezueli i Rosji). W ocenie Umbacha państwa UE chronią rynki poprzez „protekcjonistyczne koncepcje”, a Rosja poprzez renacjonalizację koncernów energetycznych, co utrudnia przedsiębiorstwom zachodnim inwestowanie na rosyjskich rynkach. Analityk DGAP ostro krytykuje „egoizmy narodowe” i protekcjonizm w UE. RFN nazywa „energetycznym egoistą”.

W analizie „Europa nächster Kalter Krieg” (*Internationale Politik*, 02.2006) Frank Umbach opisuje proces „demystyfikacji” dotychczasowych niemieckich założeń wobec Rosji energetyki w efekcie gazowego sporu rosyjsko-ukraińskiego z przełomu lat 2005/2006. Według autora, przez lata ignorowano proces uzależnienia od Rosji państw z nią sąsiadujących. Jednocześnie Gazprom dąży do zwiększenia swych udziałów na rynku europejskim z 26% do 38% do roku 2020. W ocenie Umbacha RFN zbyt późno dostrzegła zagrożenia związane z rosnącym zapotrzebowaniem państw (np. Chin) na surowce energetyczne. Dopiero w 2005 roku w Federalnym Związku Przemysłu (BDI) powołano grupę roboczą ds. międzynarodowych kwestii energetycznych. W przeciwieństwie do praktyki innych państw UE, sprawy energetyczne zbyt długo pozostawały w kompetencji Ministerstwa Gospodarki i Technologii, co w ocenie autora analizy było błędem (winny też być w kompetencji MSZ i MON, jako sprawy z zakresu współpracy międzynarodowej i polityki bezpieczeństwa). W ocenie eksperta DGAP nie powinno się kwestii bezpieczeństwa energetycznego pozostawiać w rękach prywatnych koncernów, które kierują się w pierwszym rzędzie zyskowością, tymczasem tak właśnie było przez ostatnie 20 lat w RFN. Frank Umbach krytykuje prowincjonalność niemieckiej debaty nt. energetyki, skupionej wokół problemu stosowania energii atomowej po 2021 roku oraz energii ze źródeł odnawialnych. Redukcja energetyki opartej na węglu brunatnym i czarnym, w ocenie analityka DGAP, dodatkowo zwiększy uzależnienie od gazu (głównie rosyjskiego). Brakuje też polityki energetycznej na poziomie wspólnotowym, choć UE jest największym importerem surowców energetycznych na świecie. Zdaniem analityka DGAP, długoterminowe kontrakty dostawcze nie oznaczają zwiększonego bezpieczeństwa dostaw. Długoterminowe umowy na dostawy oraz bardzo drogi projekt Gazociągu Północnego oznaczają wyższe ceny energii elektrycznej w RFN.

Frank Umbach krytycznie ocenia nowy rosyjski „imperializm energetyczny”. Według eksperta DGAP, zarówno Komisja Europejska, jak i Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, a także rządy Wielkiej Brytanii i Francji ostrzegają RFN przed zbyt dużym uzależnieniem od rosyjskich dostaw. „Naiwna i bezkrytyczna postawa Niemiec jest bezproduktywna nie tylko ze względu na kwestie polityki zagranicznej, lecz także nie pomaga w przeprowadzeniu reform wewnętrznych, które miałyby na celu wolnorynkowe ukształtowanie polityki energetycznej Moskwy”. Według Umbacha, Niemcy (i UE) nie są przygotowane na ew. konflikt energetyczny z Rosją, a RFN winna wyciągnąć wnioski z konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Teza o wzajemnym uzależnieniu rosyjsko-europejskim nie uwzględnia kwestii niezawodności Rosji i różnic między ZSRR i Federacją Rosyjską (ZSRR potrzebował zastrzyków dewizowych, a FR używa energetyki jako narzędzia w polityce zagranicznej do budowania nowej mocarstwowości).

Zdaniem Franka Umbacha należy wprowadzić Polskę i państwa bałtyckie do projektu Gazociągu Północnego. Niemiecka gospodarka powinna zaangażować się w projekt gazociągu Nabucco („Licht und Schatten auf dem EU – Frühjahrgipfel 2007”, współautor: Alexander Skiba, DGAP Standtpunkt, 04.2007), a także w projekt ropociągu Odessa–Brody–Płock. Autorzy analizy zwracają uwagę, iż w kwestii odrzucenia możliwości przyszłego wykorzystywania energetyki atomowej pozycja RFN jest odosobniona. Następuje „bilateralizacja” relacji energetycznych państw członkowskich UE z Rosją. Analitycy DGAP postulują popieranie wszelkich działań UE mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, w tym np. rozwijanie EPS, dialog energetyczny z Norwegią, Turcją, Afryką, Ukrainą, a także z Rosją.

Zdecydowanie łagodniejszy ton wypowiedzi występuje w analizach i wypowiedziach Alexandra Rahra, głównego eksperta ośrodka DGAP ds. rosyjskich (np. „Wohin steuert Putin Russland?”, *GUSbarometer* nr 38, 07.2005). Rahr jest biografem i znajomym Władimira Putina. Krytyka Kremla jest w jego wypowiedziach bardziej wstrzemięźliwa. Pozytywnie ocenia też politykę rządu Angeli Merkel wobec Rosji. Jest zwolennikiem tezy o wzajemnym uzależnieniu energetycznym UE i Rosji. Tłumaczy rosnącą frustrację Rosji spowodowaną kształtem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz różnicami w podejściu UE i FR do roli polityki wartości („Germany and Russia: A Special Relationship”, *The Washington Quarterly*, 03.2007, str. 137-145). Rahr wyjaśnia też stanowisko Kremla w sprawie Gazociągu Północnego, akcentuje postępy, jakie Rosja uczyniła od upadku ZSRR (ekonomiczne, ale też polityczne). Za początek „nowej ery” w relacjach Moskwa–Bruksela

Alexander Rahr uważa rok 2006 i spór gazowy między Rosją a Ukrainą („Putins Kronprinz”, *GUSbarometer* nr 40, 01.2006). Według Rahra przystąpienie do UE państw byłego Układu Warszawskiego (bardziej krytycznych wobec Rosji) zmieniło optykę postrzegania Rosji w UE. W ocenie eksperta Niemcy (państwo „tradycyjnie rusofilskie”) przystąpiły do „chóru sceptyków” wobec Rosji, a w RFN nasiliły się obawy związane z bezpieczeństwem energetycznym („Germany and Russia: A Special Relationship”, *The Washington Quarterly*, 03.2007, str. 137-145). Według Rahra w Berlinie utworzyły się dwa ośrodki próbujące zdefiniować agendę relacji z Rosją: MSZ i Urząd Kanclerski. Biograf Putina zwraca uwagę na zagrożenia dla relacji Rosji z UE w kontekście europejskich prób budowania alternatywnych dróg dostaw surowców energetycznych, omijających terytorium Rosji. Uważa też, że Zachód ma małe możliwości wpływania na decydentów w Rosji.

Jeden z czołowych ekspertów ds. rosyjskich ośrodka SWP, Roland Götz, przedstawia tezy mniej krytyczne wobec rosyjskiej (i niemieckiej) polityki energetycznej aniżeli Frank Umbach z DGAP. Uwagi Götz’a sprawdzające się do sugerowania kontynuacji *Realpolitik* wobec FR, znajdują odzwierciedlenie w działaniach niemieckiego rządu.

W analizie „Gasproms Zukunftsstrategie: Marktbeherchung und Expansion” (SWP, 07.2007) R. Götz wskazuje, iż polityka Gazpromu nie zawsze jest zbieżna z polityką Kremla, a wręcz wymusza na nim pewne działania chroniące monopol koncernu. Wobec ekspansji Gazpromu UE ma, zdaniem R. Götz’a, małe szanse na realizację dywersyfikacji dróg transportu poprzez wykorzystanie południowych tras przesyłu (Kaukaz). Dodatkowo realizacja nowych rosyjskich gazociągów osłabi pozycję negocjacyjną dotychczasowych państw tranzytowych – Ukrainy, Białorusi, Mołdawii. Według eksperta SWP, Rosja widzi w Europie bezpieczny, stabilny rynek zbytu dla swoich surowców, a dopóki ceny gazu pozostaną w korelacji do wysokich cen ropy, Rosja będzie miała z handlu z Europą wystarczająco duże (i stabilne) dochody, potrzebne do zmodernizowania sieci przesyłowych. Autor analizy podkreśla, iż sukces gazociągu Nabucco zależy w dużym stopniu również od tego, czy UE uda się wpłynąć na firmy europejskie, aby te zaprzęstały wchodzić z Gazpromem w przedsięwzięcia konkurencyjne do Nabucco (jak np. włoski koncern ENI).

Według Rolanda Götz’a („Russland und der europäische Erdgasmarkt”, SWP, 12.2006), Europie nie zagraża gazowy OPEC, natomiast realne zagrożenie stanowi potencjalny spadek rosyjskiego wydobycia spowodowany ociepleniem klimatu (zmniejszenie strefy wiecznej zmarzliny). Stąd też w analizie „Schweigen für Gas?” (SWP, 09.2004) Götz sugeruje sprzedaż niemieckich technologii zwiększających oszczędności energetyczne, aby podnieść efektywność wykorzystania energii w samej Rosji. Autor uważa, iż RFN nie musi zaprzestać dialogu z Rosją na tematy trudne i niewygodne dla Rosji, ponieważ uzależnienie energetyczne jest obustronne i RFN nie grozi gazowy szantaż (ew. przerwy w dostawach byłyby niekorzystne dla obu stron). Ponadto w nadchodzących latach UE będzie pokrywać rosnącą część dostaw z Afryki Północnej i z Bliskiego Wschodu (w tym także z Iranu). Zdaniem autora, „milczenie za gaz” w relacjach z Kremlem nie leży w politycznym interesie Berlina.

Według Götz’a, RFN na forum UE powinna podkreślić, iż zależy jej na liberalnej, proekologicznej i wydajnej rosyjskiej gospodarce energetycznej („Wird Deutschland Energiedrehscheibe für Russlands Erdgas?”, SWP, 10.2006). Zmniejszyłoby to konieczność „tłumaczenia się” Niemiec przed innymi członkami UE ze specjalnych, bliskich relacji z Rosją. Zdaniem analityka, RFN już obecnie jest swego rodzaju centrum dystrybucji rosyjskiego gazu w Europie, a podkreślanie tego stanu rzeczy przez rosyjskich polityków powoduje jedynie, iż RFN musi się tłumaczyć z niemiecko-rosyjskiej „specjalnej drogi” („Sonderweg”).

W analizie „Deutsch-russische Energiebeziehungen – auf einem Sonderweg oder auf europäischer Spur?” (SWP, 11.2006) Roland Götz przedstawia pogląd, iż metodą zapobiegania problemom energetycznym jest poddanie tego sektora działaniom wolnego rynku, zwłaszcza zasadom konkurencji, a także przestrzeganie zasad wydajności i ochrony środowiska. Götz reprezentuje pogląd, iż dostarczanie surowców energetycznych jest zadaniem koncernów, natomiast zadaniem państwa jest zapewnienie odpowiednich ram praw-

nych dla kooperacji przedsiębiorstw. W związku z tym autor stwierdza, iż przyszłość gazociągu Nabucco leży w rękach spółek zamierzających utworzyć to połączenie i jest przeciwny upolitycznianiu problemu. W tym samym tekście autor podkreśla, iż Gazociąg Północny stał się upolitycznionym przedsięwzięciem i stąd zarzuty niemiecko-rosyjskiej „szczególnej drogi”. Götz argumentuje, iż Komisja Europejska uznała ten projekt za priorytetowy dla UE, co przemawia na korzyść tezy, że nie jest on jedynie rosyjsko-niemieckim przedsięwzięciem. Analityk SWP uważa, iż RFN mogłaby uwolnić się od zarzutów o tworzenie specjalnych energetycznych relacji z Rosją, np. poprzez reaktywowanie koncepcji niemiecko-rosyjsko-ukraińskiego konsorcjum gazowego i poszerzenie go do „formatu europejskiego”. Analityk SWP krytykuje też „alarmistyczne” doniesienia medialne o „rzekomym” uzależnieniu RFN od dostaw z Rosji i o braku alternatywnych dróg tranzytu, np. z Bliskiego Wschodu lub z basenu Morza Kaspijskiego (przez Turcję). Według Götza, najważniejszą alternatywą dla rosyjskich surowców będą nie zasoby bliskowschodnie, ale północnoafrykańskie. Dla RFN, która według Götza od roku 2025 roku będzie z Rosji pobierać najprawdopodobniej 75% zaopatrzenia na gaz, ważniejszą od kwestii dróg transportu jest sprawa eksploatacji złóż rosyjskich i zabezpieczenie odpowiedniej ilości surowca zarówno na rynek wewnątrzrosyjski, jak i zewnętrzny. Ponieważ byłoby to możliwe dzięki zagranicznemu wsparciu inwestycyjnemu, UE powinna nalegać na ratyfikację przez Rosję Karty Energetycznej, regulującej bezpieczeństwo zagranicznych inwestycji. Ekspert SWP uznaje, iż także dzięki ew. wykorzystaniu niemieckich technologii z zakresu ochrony środowiska, Rosji udałoby się chronić środowisko naturalne (z korzyścią zarówno dla FR, jak i RFN).

2. Niemieckie analizy poświęcone instalacji elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej

W tekście analitycznym „Deutschland diskutiert am strategischen Nutzen der Raketenabwehr vorbei” (J.-Fr. Kallmorgen i A. Beckmann, DGAP, 05.2007) eksperci DGAP krytykują przejmowanie przez niemieckie elity polityczne argumentacji Kremla w sporze o instalację elementów amerykańskiej „tarczy antyrakietowej” na terenie Europy Środkowej. Ostrzegają przed wpływem antyamerykanizmu w RFN na kształt publicznej debaty na temat „tarczy”. Ostrzegają, iż debata ta stawia Stany Zjednoczone w świetle podejrzeń, poświęca nieproporcjonalnie dużo miejsca interesom (i argumentacji) Moskwy oraz umniejsza zagrożenie ze strony Iranu. Autorzy apelują o uczciwe wyjaśnienie obywatelom RFN realnych zagrożeń i powodów, dla których „tarcza antyrakietowa” jest potrzebna. Krytykują (sugerowaną m.in. przez Petera Strucka, szefa frakcji SPD i byłego ministra obrony) politykę utrzymywania równego dystansu Berlina wobec Moskwy i Waszyngtonu (Äquidistanz). Akcentując konieczność dialogu z Rosją na temat „tarczy”, autorzy tekstu podkreślają, iż temat ten był przedmiotem debat w ramach NATO od 2002 roku. Według analityków DGAP, w dialogu z FR państwa zachodnie powinny dać jasno do zrozumienia, że groźby Moskwy są nieskuteczne.

W tekście „Raketenabwehr in und für Europa?” (S. Lange, O. Thränert, SWP, 03.2007) eksperci ośrodka SWP analizują zarówno możliwości rozbudowy potencjału rakietowego i budowy potencjału nuklearnego Iranu, jak i skuteczność amerykańskiego systemu „tarczy antyrakietowej”. Uznają aktualnie dostępną wiedzę na ten temat za niewystarczającą do precyzyjnej oceny irańskiego zagrożenia oraz skuteczności amerykańskiego systemu antyrakietowego. Podkreślają jednak, iż chroniłby on przed potencjalnym zagrożeniem nie tylko USA, lecz także RFN, Europę i Rosję.

Autorzy ekspertyzy „Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?” (H. Adomeit, A. Bitter, SWP, 04.2007) analizują proces modernizacji rosyjskiego potencjału wojskowego, który (obok wzrostu gospodarczego) jest w ich ocenie filarem odbudowy rosyjskiej mocarstwowości. Przypominają również historię rosyjsko-amerykańskich rozmów w sprawie instalacji „tarczy” na obszarze Europy Środkowej, podważając tym samym tezę rosyjską (rozpowszechnianą w niemieckich mediach) o braku takich konsultacji. Uznają, że dla Kremla większą prowokacją jest fakt przybliżania się granic NATO do Rosji niż kwestia samej

„tarczy”. Do najważniejszych motywów działań Kremla w sporze o instalację systemu autorzy analizy zaliczają: (1) chęć odwrócenia uwagi od krytyki (ze strony Zachodu) deficytów demokracji i nowej mocarstwowości rosyjskiej (taktyczny manewr w myśl zasady, iż najlepszą obroną jest atak); (2) uniemożliwienie rozbudowy infrastruktury USA lub/i NATO, ściślejszej integracji NATO z państwami Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz przyjęcia nowych państw do Sojuszu (np. Gruzji czy Ukrainy), (3) uzyskiwanie wpływu na decyzję NATO i poszczególnych państw Sojuszu (wykorzystując resentymenty w Europie przeciwko „unilateralizmowi” USA), (4) uzyskanie argumentów uzasadniających modernizację sił nuklearnych Rosji. Według analityków SWP, Niemcy oraz UE powinny: (1) nie wzmacniać argumentów Kremla i alarmistycznych wizji podziału Europy i „okrążenia” Rosji (Einkreisung), (2) informować o tym, iż budowa „tarczy” leży w interesie Niemiec, Europy i Rosji, (3) dyskutować w ramach NATO i Rady NATO–Rosja o problemie, ale tak, by nie zakłócało to dwustronnych negocjacji USA–Polska, USA–Czechy, (4) nie ulegać retorycznym atakom Rosji, które mają na celu osłabienie zachodniego sojuszu, a w relacjach z Rosją akcentować potrzebę integrowania, a nie konfrontowania.

Alexander Bitter, ekspert ośrodka SWP ds. bezpieczeństwa analizuje technologiczne, wojskowe, polityczne i finansowe możliwości zintegrowania amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej z dotychczas istniejącymi (oraz wymagającymi rozbudowania) systemami natowskimi („Die NATO und die Raketenabwehr”, SWP, 10.2007). Autor analizy wskazuje, iż taka współpraca (w przeciwieństwie do działań bilateralnych poszczególnych członków Sojuszu Atlantyckiego) przyniosłaby poza militarnym uzupełnieniem efektywności systemu amerykańskiego na terytorium Europy (według planów ochrania on jedynie ok. 75% europejskiego terytorium NATO) także zwiększenie integralności działań wszystkich państw NATO oraz korzyści dla państw europejskich wynikające z przyłączenia się do działań amerykańskich i tym samym zwiększenia możliwości wpływu na kształt europejskiej architektury bezpieczeństwa. Autor sugeruje, iż podczas szczytu NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku powinno dojść do debaty na ten temat oraz proponuje stworzenie w ramach NATO specjalnej grupy roboczej zajmującej się politycznymi, militarnymi czy finansowymi aspektami ew. stworzenia systemu obrony przeciwrakietowej NATO, uzupełniającego i komplementarnego do dotychczasowego systemu amerykańskiego. Bitter przedstawia szczegółowo historię dotychczasowej dyskusji w ramach NATO, stanowiska wybranych państw europejskich w tej kwestii, korzyści dla państw europejskich (w tym RFN) wynikające z uszczelnienia systemu USA poprzez zintegrowanie z nim systemu NATO, a także technologiczne rozwiązania zintegrowania systemu USA z mającym powstać systemem natowskim. Analityk SWP sugeruje (w przypadku podjęcia decyzji w NATO o rozbudowaniu własnego, zintegrowanego z amerykańskim systemem antyrakietowego) konsultację i współpracę NATO z Rosją w tej kwestii. Podkreśla też, iż system obrony antyrakietowej ma charakter defensywny, a zagrożenie państw europejskich (a także Rosji i USA) ze strony Iranu czy Pakistanu uznaje (w wieloletniej perspektywie czasowej) za realne i skutkujące zmianami w dotychczasowej architekturze bezpieczeństwa na kontynencie europejskim.

Autorzy analizy „Raketen für Europa?” (T. Bauer, F. Baumann, CAP, 06.2007) wskazują, iż amerykańskie plany budowy elementów „tarczy antyrakietowej” w Europie Środkowej ukazują strategiczną słabość Europy (oraz NATO) w kwestii bezpieczeństwa. Eksperti ośrodka analitycznego CAP konkludują, iż plany amerykańskie winny być realizowane w ramach systemu NATO i we współpracy z Rosją. Autorzy szczegółowo (i krytycznie) analizują przebieg debaty na temat „tarczy” w RFN, przesadną ich zdaniem krytykę ze strony Rosji i ew. zagrożenie ze strony Iranu. Wskazują na słabość NATO wynikającą także z braku jednomyślności państw członkowskich w tej kwestii. Podobnie jak większość niemieckich analityków, autorzy zwracają uwagę, iż bilateralne rozwiązania są zdecydowanie mniej korzystne dla bezpieczeństwa europejskiego i że w sprawie „tarczy” najwłaściwszymi byłyby wspólne działania systemowe NATO w kooperacji z Rosją. Autorzy wskazują też na konieczność objaśnienia niemieckiemu społeczeństwu korzyści wynikających z ew. stworzenia systemu obrony antyrakietowej.

3. Wybrane analizy na temat działań Rosji w stosunkach międzynarodowych, w tym relacji Unia Europejska – Federacja Rosyjska

Sabine Fischer w analizie „Die EU und Russland” (SWP, 12.2006) zwraca uwagę na odmienne uwarunkowania współpracy UE z Rosją podczas negocjowania porozumienia o partnerstwie i współpracy z 1997 roku oraz współcześnie. Podkreśla znaczenie konkurencji integracyjnej między UE a Rosją na obszarze poradzieckim. Analizuje także sytuacje konfliktowe między UE i Rosją wynikające z jednej strony z dążenia Kremla do odbudowania mocarstwowej siły państwa, z drugiej zaś – z prób niektórych państw zachodnich skłonienia Rosji do przestrzegania kanonu demokratycznych zasad. Autorka analizy nie widzi szans na przestrzeganie przez FR w bliskiej przyszłości demokratycznych standardów. Postuluje zredukowanie w dialogu z Rosją dyskusji na temat wartości. Jej zdaniem traktat o nowych ramach prawnych stosunków Rosja–UE (tzw. PCA II) powinien koncentrować się na regulowaniu współpracy gospodarczej, natomiast dialog o wartościach mógłby odbywać się w ramach rozmów politycznych. Rosnąca siła gospodarcza Rosji powoduje, iż możliwość wywierania wpływu na nią przez inne państwa ulega zmniejszeniu. Autorka analizy zwraca też uwagę na brak porozumienia w UE co do kształtu relacji z Rosją. W Unii nie ma też woli politycznej, aby na Rosję nałożyć sankcję, np. za łamanie praw człowieka podczas wojny w Czeczenii. Fischer podkreśla, iż Rosja dąży do ułożenia relacji z UE na własnych zasadach. Według autorki analizy, traktat o nowych ramach prawnych stosunków Rosja-UE (tzw. PCA II) nie należy się spodziewać szybko, głównie ze względu na odmienne koncepcje takiego porozumienia w UE i w Rosji. W związku z tym należy skoncentrować się na kształtowaniu współpracy opartej na umowach sektorowych, trzeba próbować odbudować zaufanie w relacjach oraz znaleźć konsensus z Rosją w sprawie współpracy na obszarze poradzieckim.

Zagadnienie relacji UE–Rosja pojawia się w wielu analizach SWP poświęconych polityce Moskwy wobec byłych republik radzieckich lub państw Bliskiego i Środkowego Wschodu (np. U. Halbach „Russland und Georgien: Konfrontation im Umfeld Europas”, SWP, 06.2007; R. Lindner „Blockaden der Freundschaft”, SWP, 01.2007; H. Adomeit „Russische Iranpolitik”, SWP, 02.2006; A. U. Gabanyi „Die Initiative „Schwarzmeersynergie”, SWP, 05.2007). Konkluzje większości tych analiz zawierają wniosek, iż obszar między UE a Rosją będzie areną rosnących sporów wynikających z prób zwiększenia (UE) lub utrzymania (Federacja Rosyjska) wpływów na tym obszarze. Według analityków SWP, w interesie Rosji leży utrzymywanie niestabilności na tych terenach (podtrzymywanie tzw. zamrożonych konfliktów regionalnych na Kaukazie Południowym, czy też dwuznaczna polityka Rosji wobec Iranu). W kontekście rozwoju EPS (oraz interesów energetycznych UE) podkreśla się, iż np. konflikt rosyjsko-gruziński stał się problemem polityki zagranicznej UE. Także partnerstwo rosyjsko-irańskie tłumaczone jest m.in. wspólnym interesem obu państw w utrzymywaniu NATO i USA jak najdalej od obszaru Kaukazu. Analitycy SWP z jednej strony krytykują politykę Rosji wobec Iranu czy wobec „zamrożonych” konfliktów na Kaukazie Południowym, z drugiej zaś podkreślają, iż Rosja jest bardzo ważnym sojusznikiem RFN w rozwiązywaniu najważniejszych problemów globalnego bezpieczeństwa.

Ekspert ds. rosyjskich ośrodka CAP, Iris Kempe wskazuje na fakt, iż rząd federalny zabiegając o zwiększenie środków unijnych na wschodni wymiar EPS oraz tworząc strategię UE wobec Azji Centralnej (w trakcie niemieckiej prezydencji w UE w I połowie 2007 r.), działał na styku stref wpływów Zachodu i Rosji. Iris Kempe postuluje zwrócenie uwagi na krytyczne głosy państw Europy Środkowo-Wschodniej pod adresem Rosji („Was sind die Pfeiler einer Neuen Ostpolitik im Rahmen der Deutschen EU – Präsidentschaft”, 19.03.2007, www.caucas.com) Podsumowując działania niemieckiej prezydencji w UE w relacjach z Rosją, ekspert CAP stwierdza, że podłożem sporu były różnice obu stron w kwestiach wartości, „autorytarny kurs Rosji”, brak wspólnej polityki UE wobec FR, a także różnice zdań w kwestiach rosyjskich między federalnym Ministerstwem Spraw Zagranicznych a Urzędem Kanclerskim. Według Irisa Kempe, dalszy rozwój np. wschodniego wymiaru EPS czy strategii czarnomorskiej lub strategii UE wobec Azji Centralnej zależy od ułożenia dobrych relacji Unii z Rosją („Bilanz der deutschen EU-Präsidentschaft”, CAP, 06.2007).

Mimo iż koncepcja „Wandel durch Verflechtung” nie zdała egzaminu, a podczas niemieckiej prezydencji w UE nie doszło do rozpoczęcia negocjacji w sprawie nowych ram prawnych stosunków Rosja–UE (tzw. PCA II), Kempe sugeruje kontynuację lub jedynie nieznaczną modyfikację tej strategii. Taki model współpracy nazywa „wywieraniem wpływu poprzez powiązanie” (Beeinflussung durch Verflechtung). Według analityka CAP, nie ma alternatywy dla takiego postępowania ze względu na uzależnienie energetyczne od Rosji („Jenseits der Gipfelkrise von Samara”, CAP, 21.05.2007).

Kempe jest też zwolennikiem tezy, która głosi, że ZSRR był bardziej obliczalny w swych relacjach niż współczesna Rosja. Jej zdaniem nowe relacje UE z Rosją możliwe są tylko pod warunkiem włączenia do współpracy tzw. związku sceptyków (Allianz der Skeptiker), do którego autorka zalicza Polskę, Grecję, Portugalię i państwa bałtyckie.

Kluczowym dla Kempe wydaje się pytanie: jak można z Rosji uczynić niezawodnego dostawcę surowców energetycznych. Kempe apeluje o jednomyślne postępowanie UE wobec Rosji, której należy dać do zrozumienia, że nie może dowolnie grozić sankcjami wobec państwa członkowskiego UE („Schwierige Nachbarschaft”, *Financial Times Deutschland*, 09.05.2007).

Kempe podkreśla asymetrię w handlu i wzajemną zależność energetycznych relacji UE–FR (analiza wspólna z H. Smith na potrzeby konferencji „A Decade of Partnership and Cooperation in Russia–EU relations”, 28-29.04.2006). Analizując wprowadzenie przez UE Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a jednocześnie próby wpłynięcia przez Kreml na wyniki wyborów na Ukrainie, Białorusi, Gruzji autorki podkreślają odmienność priorytetów i interesów UE i FR na obszarze objętym EPS. W regionie tym nachodzą na siebie „strefy integracji” Rosji i UE. W ramach nowych relacji UE i FR winny zabiegać o prowadzenie dialogu politycznego na obszarze poradzieckim, ponieważ np. „zamrożone konflikty” są zagrożeniem zarówno dla UE, jak i Rosji i nie mogą być rozwiązane bez udziału obu tych podmiotów. Autorki analizy postulują odpolitycznienie kwestii współpracy energetycznej i zapewnienie otwartego dialogu. Nowe porozumienie UE–Rosja winno uwzględniać nowe uwarunkowania kooperacji, np. rozszerzenie i postęp integracyjny UE, nakładające się na siebie strefy wpływów UE i Rosji, obecną sytuację polityczną w Rosji i interesy energetyczne. Zdaniem analityczek ustanowienie reżimu bezwizowego lub perspektywa przystąpienia Rosji do WTO mogłyby stanowić argumenty, za pomocą których możliwe byłoby wywieranie przez państwa zachodnie wpływu na Rosję.

4. Niemieckie oceny sytuacji w Rosji

W analizie „Russland ohne Demokratie” (H. Vogel, SWP, 10.2004) analityk SWP poddaje krytyce nie tylko autorytarny system rządów Putina, lecz także „oportunizm” wobec Europy i brak zainteresowania deeskalacją konfliktów na Kaukazie w kontekście tragedii w Biesłanie. Jeszcze bardziej krytycznie autor ocenia Unię Europejską za przyzwolenie na brak demokratycznej transformacji w Rosji, za brak lojalności i dyscypliny państw członkowskich i wybieranie „narodowych dróg” współpracy z Rosją, a także za rezygnację wobec postępującego „autyzmu” polityki rosyjskiej. W ocenie autora, siła UE w relacji z Rosją będzie rosła wraz z umniejszaniem działań dwustronnych poszczególnych państw członkowskich UE. Autor akcentuje potrzebę umożliwienia Rosjanom dostępu do alternatywnych (nieoficjalnych) serwisów informacyjnych.

W analizie „Deutsche Russlandspolitik unter Druck” (H. Adomeit, K. Bastian, R. Götz, SWP, 12.2004) autorzy zalecają uwzględnienie obaw nowych członków UE. Oceniając krytycznie rosyjską politykę Gerharda Schrödera, analitycy sugerują utrzymywanie z Rosją dyskusji nt. Czeczenii lub polityki FR wobec byłych republik radzieckich, a także otwartą krytykę sytuacji w Rosji. Podkreślają, iż Rosja nie postrzega RFN jako geostrategicznego konkurenta, a relacje dwustronne są najintensywniejsze spośród relacji Rosji z państwami UE. Autorzy zwracają uwagę, iż nierozwiązane kwestie w relacjach bilateralnych (zwrot dóbr kultury,

rehabilitacja mniejszości niemieckiej żyjącej w Rosji) nie stanowią zagrożenia dla wzajemnych relacji, które (w obliczu „inflacji” pojęcia strategicznego partnerstwa) nazywają „partnerstwem gospodarczym”. Podkreślają też, iż Rosja nie jest zainteresowana integracją z Europą, ale odbudowaniem swojej mocarstwowości. Zalecają kontynuowanie *Realpolitik* wobec FR.

Materiał analityczny „Putins Nachfolge: Rückschritt oder Fortentwicklung des politischen Systems?” (R. Götz, SWP, 10.2007) jest jednym z niewielu tekstów analitycznych poświęconych scenariuszom rozwoju sytuacji politycznej w Rosji po marcowych wyborach prezydenckich. Autor przedstawia „scenariusz restauracji” (zmian przybliżających Rosję do systemu władzy sowieckiej, z dominującą rolą lojalnej wobec władzy biurokracji) oraz „scenariusz rozwoju” (zdaniem autora bardziej prawdopodobny, zakładający koegzystencję nowych elit gospodarczych z rosyjską biurokracją). Według Götza, nie jest możliwy „powrót do relacji sowieckich” ze względu na fakt, iż 70% własności znajduje się w Rosji w rekach prywatnych lub jest po części współwłasnością prywatną. Autor zauważa co prawda trendy „renacjonalizacyjne” w Rosji, opisuje np. sprawę Jukosu, jednak dowodzi, iż nowe elity gospodarcze będą raczej dążyły do dalszej, obopólnie korzystnej kooperacji z rosyjską biurokracją. Autor krytycznie ocenia uzależnienie rosyjskiej gospodarki od cen surowców energetycznych (zwraca uwagę na ryzyko tzw. holenderskiej choroby). W podsumowaniu tekstu ekspert SWP stwierdza, iż dopóki scenariusz rozwoju wypadków w Rosji pozostaje nie do końca znany, dopóty państwa zachodnie winny prowadzić politykę zbliżenia, a nie „ograniczania” (Eindämmung/containment).

Redaktor odpowiedzialny – Katarzyna Kazimierska
Skład – Wojciech Mańkowski

Druk i oprawa – OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

UL. KOSZYKOWA 6A, 00-564 WARSZAWA

TEL.: +48 / 22 / 525 80 00; FAX: +48 / 22 / 525 80 40

PLEASE VISIT OUR WEBSITE

www.osw.waw.pl