



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 21 (266) • 15 marca 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

Ukraina w polityce zagranicznej Niemiec

Tytus Jaskułowski

Polityka RFN wobec Ukrainy stanowi funkcję stosunków niemiecko-rosyjskich, mających dla Niemiec kluczowe znaczenie. Z tego względu nie należy spodziewać się, że Niemcy będą popierać ukraińskie aspiracje do członkostwa w NATO i UE. Mogą jednak dążyć do instytucjonalizacji relacji z Ukrainą, aby w ten sposób ograniczyć samodzielne inicjatywy polskie. W interesie Niemiec jest większe skoordynowanie polskiej polityki wobec Ukrainy z polityką Unii, na którą spodziewają się mieć znaczący wpływ.

Uwarunkowania. Priorytetowym partnerem Niemiec na obszarze posowieckim jest Federacja Rosyjska (FR)¹. Dlatego stosunki niemiecko-ukraińskie zawsze znajdowały się w cieniu relacji niemiecko-rosyjskich. Wynika to między innymi z utrwalonego stereotypu tego państwa jako związanego z kulturą rosyjską, którego rozwój uzależniony jest od rozwoju Rosji i w którym wartości europejskie nigdy się nie przyjęły. Znajdowało to odzwierciedlenie w opiniach przywódców wszystkich niemieckich partii politycznych tworzących koalicje rządowe po 1991 r. Negatywny obraz Ukrainy w RFN umacniały: styl sprawowania władzy przez prezydenta Kuczmę, brak reform rynkowych, system polityczny charakteryzowany jako autorytarny, a w ostatnich latach również odmienne od niemieckiego stanowisko Ukrainy wobec interwencji w Iraku (oddziały ukraińskie uczestniczyły w misji stabilizacyjnej w Iraku do 2005 r.). Wprawdzie brak reform, słabość demokracji i budowanie systemu autorytarnego zarzucano niekiedy także Rosji, ale to właśnie do Rosji Niemcy kierowały większość pomocy przeznaczanej na budowę społeczeństwa obywatelskiego i wsparcie reform gospodarczych. Wsparcie dla Ukrainy realizowane było głównie w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. Dotyczą one bezpieczeństwa elektrowni atomowych oraz walki z nielegalną migracją i przestępczością zorganizowaną.

¹ Por. T. Jaskułowski, *Rosja w polityce zagranicznej Niemiec*, „Biuletyn” (PISM), nr 17 (262) z 1 marca 2005 r.

Polityka RFN wobec Ukrainy. Ukraina była ostatnim krajem WNP, z którym RFN podpisała układ o podstawach stosunków wzajemnych. Do pierwszej wizyty prezydenta Niemiec na Ukrainie doszło osiem lat po nawiązaniu przez te państwa stosunków dyplomatycznych. W żadnej z umów koalicyjnych niemieckich partii politycznych tworzących rząd nie wspomina się o Ukrainie, chociaż mówi się o Federacji Rosyjskiej. RFN rozwijała instytucjonalne formy kontaktów przez konsultacje międzyrządowe, nigdy jednak ukraińskie dążenia do uzyskania członkostwa w strukturach zachodnich nie spotkały się z jej zrozumieniem i poparciem. Za sprawą między innymi Niemiec w założeniach europejskiej polityki sąsiedztwa nie uwzględniono postulatów Ukrainy, aby polityka ta sprzyjała procesowi jej dostosowywania się do członkostwa w UE.

Niemiecki sprzeciw wobec ukraińskich aspiracji do tego członkostwa wynika także z obawy przed pogorszeniem się stosunków z Federacją Rosyjską, która mogłaby zarzucić UE – a zwłaszcza RFN – redukowaniem ich znaczenia stosunków dwustronnych do poziomu niższego niż poziom relacji UE–Ukraina. Niemcy chcieliby także uniknąć konieczności ustosunkowania się do ewentualnego pytania FR o jej szanse na członkostwo w UE.

Niemcy zawarły z Ukrainą wiele umów o współpracy gospodarczej (ostatnią w 2004 r.). Niemniej jednak niemieckie poparcie dla przyjęcia Ukrainy do WTO, jak również wniosku w sprawie uznania przez Radę Europejską ukraińskiej gospodarki za rynkową pozostaje jak dotąd wyłącznie w sferze deklaracji. Choć Niemcy są drugim (po USA) partnerem handlowym Ukrainy, to w 2003 r. ona była dla nich w eksporcie partnerem 54 (2,89 mld euro), a w imporcie 40 (940 mln euro). Dla porównania Rosja w 2003 r. była 14 partnerem handlowym RFN (14,2 mld euro import i 12,1 mld euro eksport). Niemieckie inwestycje na Ukrainie są siedmiokrotnie niższe od inwestycji w Rosji. W latach 1993–2003 rokrocznie obniżana pomoc finansowa Niemiec dla Ukrainy (wspieranie instytucji demokratycznych, usuwanie skutków skażeń po katastrofie w Czarnobylu) wyniosła 115 mln euro. Tylko na zabezpieczenie reaktorów atomowych Rosja otrzymała w tym samym okresie od Niemiec 1,9 mld euro.

Postawa Niemiec wobec kryzysu politycznego na Ukrainie jesienią 2004 r. nie wskazywała na zmiany w założeniach ich dotychczasowej polityki. Pomimo apeli opozycji parlamentarnej, przedstawiciele rządu nie włączyli się w prowadzoną przez UE mediację polityczną na Ukrainie, ograniczając się do konsultacji z Rosją. Rząd niemiecki nie odniósł się do zaangażowania FR w przebieg ukraińskich wyborów prezydenckich. W oficjalnym stanowisku przedstawionym w Bundestagu przez kanclerza Gerharda Schrödera 1 grudnia 2004 r. wspomniano wprawdzie, iż w interesie Niemiec jest demokratyczna, stabilna i integralna terytorialnie Ukraina, ale jednocześnie podkreślono, iż stosunki z nią nie mogą naruszać partnerstwa Niemiec i Rosji. Co więcej, w swoim wystąpieniu kanclerz podkreślał, iż dla rozwoju Ukrainy ważniejsza jest FR, aniżeli Unia Europejska. Opinie formułowane przez niemieckie MSZ wobec Ukrainy wskazywały przede wszystkim na znaczenie stosunków niemiecko-rosyjskich. Poparcie Niemiec dla rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie wyrażane było słabo i miało charakter wtórny.

Perspektywy. Z Ukrainą nie są związane żadne poważniejsze niemieckie interesy polityczne i gospodarcze, które wymagałyby intensyfikacji wzajemnych kontaktów. Co więcej, w Niemczech uważa się, iż taka intensyfikacja jest niewskazana ze względu na ochronę niemieckich interesów w Rosji. Panuje też przekonanie, że ewentualne członkostwo Ukrainy w UE oznaczałoby dla Niemiec konieczność zwiększenia wkładu finansowego do unijnego budżetu oraz najprawdopodobniej ograniczyłoby ich wpływ na decyzje podejmowane przez Unię. Biorąc pod uwagę stanowiska najważniejszych sił politycznych w Niemczech, trudno raczej oczekiwać w najbliższym czasie większych zmian. Rządząca SPD wstrzemięźliwie odnosi się do europejskich aspiracji Ukrainy. W przedstawionym 10 lutego 2005 r. programie polityki zagranicznej tej partii przewiduje się jedynie ogólne poparcie dla ukraińskich przemian, ale wyłącznie za pomocą instrumentów europejskiej polityki sąsiedztwa. Co prawda w nowym programie polityki europejskiej CDU ogłoszonym 28 stycznia

2005 r. wskazano na potrzebę pomocy Ukrainie w dostosowaniu się do członkostwa w UE, ale nie wydaje się, by zostało to przełożone na konkretne działania, nawet po ewentualnym zwycięstwie CDU w zbliżających się wyborach do Bundestagu. W samym CDU są bowiem duże rozbieżności w kwestii polityki wobec Ukrainy. Podczas wizyty prezydenta Wiktora Juszczuki w Berlinie 9 marca 2005 r. partia ta była przeciwna wystąpieniu ukraińskiego prezydenta na forum Bundestagu. Wcześniej deklarowane poparcie dla członkostwa Ukrainy w UE zastąpiono propozycją uprzywilejowanego partnerstwa.

Można przypuszczać, że zapowiedziane na 21 marca 2005 r. rozmowy ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec w Kijowie na temat zbliżenia Ukrainy do UE będą dla RFN nie tylko instrumentem służącym poprawie stosunków z Polską. Wspólna polsko-niemiecka inicjatywa wobec Ukrainy ma z niemieckiego punktu widzenia doprowadzić także do uzyskania wpływu na inicjatywy polskie. Należy się spodziewać, że Niemcy będą chciały uczestniczyć w kształtowaniu polskiej polityki wobec Ukrainy szerzej niż dotychczas. Sprzyjać temu mogą zarówno rozbudowa instytucjonalnych form kontaktów z tym krajem, jak i przyjęcie polskiej propozycji wspólnych rozmów w Kijowie. W przyszłości nie da się wykluczyć, iż Niemcy będą dążyć do ograniczenia samodzielnych polskich inicjatyw na rzecz polityki UE wobec Ukrainy, na której kształt będą miały większy wpływ. Deklarowana obecnie przez RFN pomoc dla niej ogranicza się do propozycji stworzenia dwustronnej grupy roboczej do spraw gospodarczych oraz zapowiedzi poparcia ukraińskiego wniosku o członkostwo w WTO. Nie zapowiada to przełomu w polityce Niemiec wobec Ukrainy. Nadal bowiem będzie postrzegana jako element szerszej polityki wobec Rosji i jej najbliższego sąsiedztwa. Nawet powodzenie planowanych przez Wiktora Juszczukę reform nie spowoduje natychmiastowej zmiany. Może jednak przyczynić się do wzrostu niemieckich inwestycji na Ukrainie, a w dłuższym czasie także do ewolucji niemieckiego stanowiska w sprawie ukraińskich aspiracji europejskich.

OGŁOSZENIA

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
zaprasza na V cykl wykładów publicznych*

Wizerunek Polski w świecie

29 marca 2005 r.

Krzysztof Bobiński

Fundacja Unia & Polska

**Pałac Staszica, Nowy Świat 72
Sala Lustrzana, godz. 18:00**

Telefoniczna rezerwacja miejsc: 556 80 71

Informacje: www.pism.pl