

BIULETYN

Nr 26 (775) • 15 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Niemcy wobec kryzysu w Afryce Północnej

Ryszarda Formuszewicz

Aktywna postawa Niemiec wobec kryzysu w południowym sąsiedztwie UE wynika zarówno ze względów bezpieczeństwa, jak i z interesów gospodarczych tego państwa. Z perspektywy Berlina rewolucje w Afryce Północnej unaoczniają potrzebę zmian w dotychczasowym modelu finansowania europejskiej polityki sąsiedztwa. Niemcy domagają się więc indywidualnego podejścia do każdego z państw objętych tą polityką, równego traktowania w jej ramach krajów śródziemnomorskich oraz wschodnioeuropejskich tudzież rygorystycznie przestrzeganej zasady warunkowości.

Reakcje na wydarzenia w Afryce Północnej. Niemcy, sprawujące obecnie funkcję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa, zajęły aktywną postawę wobec rewolucji w państwach Afryki Północnej. Angażowały się w prace nad wspólnym stanowiskiem UE, nie rezygnując przy tym z inicjatyw bilateralnych wobec demokratyzujących się państw arabskich. Minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle odwiedził w lutym Egipt i Tunezję, przedstawiając nowym władzom niemiecką ofertę wsparcia procesu transformacji. Natomiast ministerstwo gospodarki opracowało dziesięciopunktowy plan działań wobec Afryki Północnej. Ponadto rozpoczęto dostosowywanie niemieckiej współpracy rozwojowej do nowych uwarunkowań zaistniałych w poszczególnych państwach.

Według doniesień prasowych niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych postuluje długoterminowy „pakt Północ-Południe” między UE a państwami Afryki Północnej. Celem tej inicjatywy ma być stymulowanie wzrostu gospodarczego w tym regionie. Zagraniczne inwestycje (przede wszystkim niemieckie) oraz większe otwarcie rynków w Europie na gospodarki północnoafrykańskie miałyby się przyczynić do rozwoju ekonomicznego i realnej poprawy poziomu życia ludności. To zaś w oczywisty sposób sprzyjałoby władzom wyłonionym w wyniku przemian demokratycznych. Pakt służyć ma zarazem realizacji interesów państw europejskich otwierając przed nimi nowe perspektywy intensyfikacji współpracy gospodarczej z krajami arabskimi, ograniczając jednocześnie zainteresowanie ludności Afryki Północnej migracją do Europy.

Kryzys w Libii. Z uwagi na masowe naruszenia praw człowieka Niemcy wezwały przywódcę Libii Muammara Kaddafiego do ustąpienia i opowiedziały się za zastosowaniem sankcji, zachowując przy tym wstrzemięźliwe stanowisko wobec idei interwencji militarnej w tym państwie. Użycie siły uzależniły nie tylko od uzyskania mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, ale także od jednoznacznego stanowiska partnerów regionalnych: Ligi Arabskiej i Unii Afrykańskiej. Zajęły sceptyczne stanowisko odnośnie do propozycji wprowadzenia strefy zakazu lotów nad Libią. Niemieccy politycy za wszelką cenę chcą uniknąć uwikłania w kolejny przeciągający się konflikt zbrojny, podobny do nieakceptowanej przez niemieckie społeczeństwo misji w Afganistanie. Zapadła natomiast decyzja o zablokowaniu środków finansowych reżimu libijskiego w Niemczech.

Z chłodną reakcją rządu Angeli Merkel spotkało się uznanie przez Francję Rady Narodowej za reprezentanta narodu libijskiego. Posunięcie to określono jako przedwczesne i zakwestionowano jego prawnomiędzynarodowe znaczenie. Podano również w wątpliwość legitymizację tego opozycyjnego gremium, zwłaszcza ze względu na obecność w nim byłych przedstawicieli reżimu. Próbę wywarcia przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego presji na inne państwa UE, by te przyjęły takie samo stanowisko jak Francja, Niemcy odebrały jako osłabianie pozycji UE. Krytyka wynikała także z tego, że Francja nie uzgodniła z Niemcami swej decyzji.

Postulaty zmian w europejskiej polityce sąsiedztwa. Rozbieżności między stanowiskiem francuskim i niemieckim wystąpiły też w odniesieniu do przyszłości europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS). W lutym br. minister Guido Westerwelle skierował do wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton list w sprawie propozycji zmian w strategii wobec południowych sąsiadów UE. Uszczegółowienie tych propozycji zawarte zostało w non-paper pt. „Działania w sprawie nowego wyważenia europejskiej polityki sąsiedztwa oraz jej instrumentu finansowego ENPI celem utworzenia Partnerstwa na rzecz Transformacji z południowymi sąsiadami”. Znamienne dla niemieckiej koncepcji jest zrównoważenie podejścia do południowego i wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa – modyfikację polityki UE wobec Południa Niemcy uważają za pożądaną, nie powinna się jednak ona dokonać kosztem stosunków z sąsiadami UE na Wschodzie.

Istotą niemieckiej propozycji jest dążenie do optymalizacji wykorzystania środków finansowych UE poprzez stworzenie mechanizmu bardziej elastycznego i zindywidualizowanego. Ma on ułatwić osiągnięcie stawianych przez UE celów w zakresie przemian politycznych i gospodarczych w państwach sąsiedztwa. Propozycje usprawnienia wykorzystania środków stanowią zarazem odpowiedź Niemiec na postulaty zwiększenia budżetu EPS, czemu państwo to jest przeciwnie.

W miejsce dotychczasowego rozwiązania polegającego na ustalaniu kwot dla poszczególnych państw na siedmioletnie okresy Niemcy proponują wprowadzenie elastycznego modelu, w którym poziom wsparcia finansowego UE uzależniony byłby od postępów danego państwa we wdrażaniu uzgodnionych reform. Co najwyżej połowa funduszy przeznaczonych dla danego kraju byłaby przekazywana na obecnych zasadach. Przyznanie mu pozostałych środków finansowych zależałoby od oceny jego postępów w realizacji zobowiązań wynikających z planu działań. W przypadku stwierdzenia regresu w funkcjonowaniu demokracji, w poziomie ochrony praw podstawowych czy standardów państwa prawa wsparcie finansowe UE byłoby ograniczane. Dotyczyłoby to w szczególności pomocy budżetowej. Więcej środków byłoby natomiast przeznaczanych m.in. na szkolenia dla pracowników administracji i wymiaru sprawiedliwości. Niemcy opowiadają się za ulepszeniem dostępu sąsiadów UE do rynku europejskiego, również w zakresie produktów rolnych.

Wnioski. Pomni doświadczeń przełomu w Europie Środkowej w 1989 r. Niemcy upatrują w zmianach zachodzących w Afryce Północnej szansy na zwiększenie swoich wpływów, tym razem w świecie arabskim. Liczą na poszerzenie i pogłębienie kontaktów politycznych, a także na otwarcie perspektyw ekspansji gospodarczej, w tym na dostęp do surowców naturalnych.

Aktywna postawa podczas kryzysu i docenienie roli partnerów regionalnych przy jego rozwiązywaniu prawdopodobnie przyniesie Niemcom korzyści wizerunkowe w świecie arabskim. Korzystnym zabiegiem retorycznym było odwoływanie się do „pokojoywej rewolucji” w NRD. Z jednej strony pozwalało ono akcentować ważne dla Europy wartości, z drugiej natomiast uzasadniać niemiecką ofertę pogłębienia współpracy z nowymi władzami doświadczeniem w dziedzinie transformacji politycznej, ekonomicznej i społecznej. Niemcom sprzyja również okoliczność, że nie są postrzegane jako byłe mocarstwo kolonialne.

Korzystne perspektywy rozwijania polityki wobec Afryki Północnej wynikają także z koordynacji działań ministerstw spraw zagranicznych, współpracy rozwojowej oraz gospodarki. Jest to przede wszystkim efekt tego, że resorty te są kierowane przez polityków z jednego ugrupowania, tj. z FDP.

Postulaty modyfikacji polityki UE wobec jej sąsiedztwa nie stanowią jedynie prostej reakcji na rewolucje w Afryce Północnej. Zgłoszenie tych propozycji jest wyrazem aktywnego podejścia Niemiec do kształtowania EPS w związku z trwającym przeglądem tej polityki. Odzwierciedlają one ponadto dążenie do optymalizacji finansowania relacji zewnętrznych UE w kontekście negocjacji perspektywy budżetowej na lata 2014-2020. Całościowe podejście do sąsiedztwa UE, bez podkreślania dychotomii Południe-Wschód, pozwala Niemcom występować w roli sojusznika każdego z państw graniczących z UE.

Proponowany model zindywidualizowanego i opartego na zasadzie warunkowości finansowania pozwala Niemcom utrzymać pozycję pożądanego partnera w procesach modernizacji państw sąsiedztwa. Atrakcyjność Niemiec w tej roli wynika z możliwości wykorzystania we współpracy z sąsiadami UE różnorodnych własnych instrumentów oraz niemieckich instytucji działających w tych państwach. Zwłaszcza w dziedzinie wpierania społeczeństwa obywatelskiego Niemcy dysponują środkami, kontaktami i doświadczeniem pozwalającymi na wystąpienie z bilateralną ofertą, komplementarną do inicjatyw UE.

Nacisk na rzeczywiste postępy w realizacji reform w państwach objętych EPS sprzyja tworzeniu się warunków korzystnych dla zwiększenia niemieckiego zaangażowania gospodarczego. Stabilizacja ram prawnych, podniesienie jakości funkcjonowania administracji i ograniczenie korupcji w państwach sąsiedztwa umożliwią większą aktywność nie tylko dużych koncernów, ale także średnich przedsiębiorstw.