

Michał M. Kosman

Niemcy wobec problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Refleksje wokół „Białej Księgi” z 2016 r.

STRESZCZENIE

Po zakończeniu zimnej wojny nastąpiły wyraźne zmiany w interpretacji głównych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Znajdowały one swój wyraz w dokumentach dotyczących strategii bezpieczeństwa państw Zachodu. Celem artykułu jest przybliżenie niemieckich dokumentów programowych w tym zakresie, w szczególności najnowszego z nich, czyli „Białej Księgi” z 2016 r. Analiza tego dokumentu pozwala dostrzec zmiany w percepcji zagrożeń, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich 25 lat od opublikowania *Wytycznych polityki obronnej* z 1992 r. Ponadto omówiono udział niemieckich sił zbrojnych w międzynarodowych operacjach kryzysowych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo międzynarodowe, Niemcy, niemiecka polityka bezpieczeństwa, *Wytyczne polityki obronnej*, „Biała Księga”.

SUMMARY

GERMANY TOWARDS INTERNATIONAL SECURITY PROBLEMS. REFLECTIONS ON THE WHITE PAPER OF 2016

After the Cold War, there were visible changes in the interpretation of the main problems of international security. They were expressed in documents concerning the security strategy of Western countries. The aim of the article

is to present German program documents in this area, in particular the latest of them, the White Paper of 2016. The analysis of this document allows to see changes in the perception of threats that have occurred in the last 25 years since the publication of the *Defense Policy Guidelines* from 1992. In addition, the article discusses the participation of the German armed forces in international crisis operations.

Keywords: international security, Germany, German security policy, *Defense Policy Guidelines*, White Paper.

Zakończenie zimnej wojny gruntownie przewartościowało interpretacje stanu bezpieczeństwa i największych zagrożeń w przestrzeni międzynarodowej. Dominować zaczęło przekonanie, że – w przeciwieństwie do okresu bipolarnej rywalizacji supermocarstw – znacznie zmalało zagrożenie konfliktem na światową skalę, natomiast wzrosło niebezpieczeństwo małych, lokalnych konfliktów, destabilizujących środowisko międzynarodowe. Coraz większą rolę zaczęły odgrywać zagrożenia pozamilitarne ze strony aktorów niepaństwowych, na które państwa nie miały gotowej odpowiedzi. Terroryzm, niekontrolowane migracje, niestabilność gospodarcza, niedobory energetyczne, zanieczyszczenie środowiska, przestępczość międzynarodowa itp. – te wszystkie elementy zaczęły tworzyć skomplikowaną mozaikę zagrożeń, którym należało stawić czoła w nowych, pozimnowojennych realiach. Zmieniła się także mapa Europy, otwierając początek nowym konfiguracjom politycznym.

Jednym z najbardziej znaczących składników zmian stało się zjednoczenie Niemiec z 1990 r., które postawiło przed bliższym i dalszym sąsiedztwem szereg pytań o dalszą rolę tego państwa w Europie i na świecie. Wątpliwości te były początkowo dyktowane obawami, czy zjednoczone Niemcy nie zechcą rozluźnić instytucjonalnych więzi europejskich i transatlantyckich na rzecz polityki bardziej niezależnej od dotychczasowych sojuszników. W procesie „2+4” prowadzącym do zjednoczenia rozterki takie były bardziej lub mniej otwarcie formułowane, jednak dyplomacja zachodnioniemiecka starała się je rozwiązać i – jak pokazały rezultaty procesu reunifikacyjnego – w pełni się jej to powiodło. Jakkolwiek w ciągu kolejnego ćwierćwiecza niemiecka polityka zagraniczna i bezpieczeństwa ulegała wyraźnej ewolucji w kierunku większego „usamodzielnienia”, czego szczególnie spektakularnym świadectwem były spory ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki na tle wojny w Iraku z 2003 r., to jednak skutecznie udawało się podtrzymywać aksjomat przynależności do euroatlantyckiego kręgu współpracy.

Niemiecka polityka bezpieczeństwa w dokumentach programowych

Zmiany zachodzące w świecie w sferze bezpieczeństwa znajdowały odzwierciedlenie w kolejnych dokumentach programowych, formułowanych przez władze federalne. W *Wytycznych polityki obronnej* z listopada 1992 r., przygotowanych przez resort obrony, konstatowano wzrost znaczenia Niemiec po zjednoczeniu, dostrzegając jednocześnie zasadnicze podniesienie poziomu bezpieczeństwa państwa w warunkach, jakie nastąpiły po zimnej wojnie. Podkreślano doniosłość procesów integracji europejskiej, rolę NATO i innych instytucji międzynarodowych. Dokument ten, opublikowany w niecały rok po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, akcentował jednocześnie potencjalne zagrożenia płynące z obszaru poradzieckiego¹. Zbliżone wnioski, choć w obszerniejszej formie, zawierała „Biała Księga” z kwietnia 1994 r.² Opublikowana została zaledwie trzy miesiące przed orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 r., którego rewolucyjny charakter polegał na stwierdzeniu o zgodności działań Bundeswehry poza obszarem traktatowym NATO z niemiecką konstytucją³. Otwierało to furtkę do szerszego zaangażowania Niemiec w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Z kolei w XXI wieku reakcją na zmiany następujące w stosunkach międzynarodowych (ataki terrorystyczne na Stany Zjednoczone Ameryki z września 2001 r., amerykańskie działania wojenne w Afganistanie i Iraku z lat 2002-2003) stały się ogłoszone w maju 2003 r. *Wytyczne polityki obronnej*. Pomimo ostrej krytyki wobec amerykańskiej skłonności do unilateralizmu, której szczególną egzemplifikacją były działania wojenne przeciwko Irakowi, w dokumencie podtrzymany został priorytet stosunków transatlantyckich. Akcentowano wzrost zagrożenia terroryzmem czy proliferacją broni masowego rażenia, konstatując tym samym potrzebę większego zaangażowania Niemiec na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego⁴. Podobne

¹ *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bonn, 26. November 1992.

² *Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994.

³ *Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen internationale Einsätze der Bundeswehr, verkündet in Karlsruhe am 12. Juli 1994*, „Europa Archiv” 15/1994, s. D428-D431.

⁴ *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin, 21. Mai 2003.

diagnozy zawierała „Biała Księga” z 2006 r.⁵ i w znacznej części także *Wytyczne polityki obronnej* z maja 2011 r. W tym ostatnim dokumencie silny nacisk położono na niebezpieczeństwa płynące ze strony terroryzmu, dyktatur, państw upadłych, zmian klimatycznych, epidemii, niekontrolowanych migracji i innych zjawisk, które jeszcze nieco ponad dwie dekady wcześniej stały na marginesie głównego nurtu zagrożeń. Mocno wyeksponowano konsekwencje wyłaniania się nowych mocarstw dla globalnej architektury bezpieczeństwa⁶.

Dynamika zmian we współczesnym świecie i jej wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe znalazła odbicie nie tylko w dokumentach rządowych, ale również była przedmiotem zainteresowania wiodących ośrodków badawczych. Spore zainteresowanie wzbudził sporządzony w 2013 r. raport dwóch spośród nich (*Stiftung Wissenschaft und Politik* oraz *German Marshall Fund of the United States*) pod znamiennym tytułem: *Nowe mocarstwo. Nowa odpowiedzialność* (*Neue Macht. Neue Verantwortung*). Stanowił on rezultat prac kilkudziesięciu przedstawicieli różnych środowisk – polityki, gospodarki, mass-mediów, nauki i organizacji pozarządowych. Istotne przesłanie sprowadzało się do założenia, iż Niemcy, jako państwo generalnie zasobne i bezpieczne, powinny brać na siebie większą odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego, oczywiście na partnerskich zasadach, bez hegemonicznych ciągót. Tym bardziej, że – jak konstатовano w raporcie – pojawiają się sygnały wskazujące na możliwość ograniczenia międzynarodowej aktywności Stanów Zjednoczonych. W dokumencie zakładano, że Niemcy w razie konieczności muszą być gotowe do użycia siły. Powinny wykazywać skłonności inicjatywne, dążyć do reformy instytucjonalnej ONZ, zwłaszcza Rady Bezpieczeństwa⁷. W odniesieniu do przestrzeni europejskiej z kolei pojawiły się takie zalecenia, jak dalsze pogłębianie integracji, rozszerzenie Unii Europejskiej (UE) o kraje bałkańskie i wzmacnianie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, włącznie z przejściem do głosowań większościowych w tej dziedzinie⁸. Interesująco przedstawia się zestawienie i ocena głównych aktorów stosunków międzynarodowych pod kątem ich znaczenia i skłonności kooperatywnych, co ilustruje tabela:

⁵ *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, den 25. Oktober 2006.

⁶ *Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin, 27.05.2011.

⁷ *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund of the United States, 2013, s. 18.

⁸ *Ibidem*, s. 28.

| Znaczenie | Partnerzy | Konkurenci | Państwa zaburzające ład międzynarodowy |
|---------------------|--|---|--|
| <i>Priorytetowe</i> | USA, UE, Japonia, Kanada, Izrael, Turcja, Korea Południowa | Chiny, Rosja, Indie, Brazylia, Pakistan | Iran, Syria, Korea Północna |
| <i>Wtórne</i> | Meksyk, Australia, Nowa Zelandia | Indie, RPA, ZEA, Arabia Saudyjska, Singapur, Katar, Wietnam, Egipt, Nigeria | Kuba, Wenezuela, Afganistan, Mali, Somalia |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie grafiki i omówienia [w:] *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund of the United States, 2013, s. 31

Tabela nie jest pełnym zestawieniem państw przypisanych do poszczególnych grup. Z zaleceń raportu wynika m.in., iż Niemcy powinny podtrzymywać związki z dotychczasowymi partnerami zarówno na płaszczyźnie bilateralnej, jak i multilateralnej (w ramach ONZ, NATO, UE). Należy ponadto poszukiwać partnerskich relacji z państwami z drugiej grupy, zwłaszcza z potęgami regionalnymi. Zróznicowana strategia powinna odnosić się z kolei do państw trzeciej grupy, w szczególności państw upadłych (m.in. pomoc humanitarna, rozwojowa, środki dyplomatyczne i wojskowe w postaci misji stabilizacyjnych)⁹. Dokument potwierdza tradycyjne powojenne przywiązanie Niemiec do legalizmu w działaniach międzynarodowych. Zaangażowanie zewnętrzne Bundeswehry powinno bowiem opierać się na wyraźnym mandacie Rady Bezpieczeństwa ONZ, zaś działania bez autoryzacji tego gremium mogłyby następować jedynie w absolutnie wyjątkowych sytuacjach¹⁰.

„Biała Księga” z 2016 roku – diagnoza zagrożeń i projekcja ich zwalczania

Najnowszym dokumentem wyznaczającym ramy niemieckiej polityki bezpieczeństwa jest „Biała Księga”, opublikowana 13 lipca 2016 r. Tego typu dokument jest najważniejszą podstawą programową polityki bezpieczeństwa Niemiec na kolejne lata. Opisuje główne zagrożenia, wyzwania i cele polityki bezpieczeństwa, jak również stanowi program zadań stojących przed niemieckimi siłami zbrojnymi. Spełnia istotną funkcję informacyjną – pozwala niemieckiej

⁹ *Neue Macht. Neue Verantwortung...*, s. 34-46.

¹⁰ *Ibidem*, s. 41.

i międzynarodowej opinii publicznej zapoznać się z priorytetami niemieckiej polityki bezpieczeństwa. „Biała Księga” z 2016 r. jest odpowiedzią na rosnące wyzwania i zagrożenia w przestrzeni międzynarodowej. Od wydania poprzedniej „Białej Księgi” minęło dziesięć lat, od *Wytycznych polityki obronnej* pięć lat, toteż założenia niemieckiej polityki bezpieczeństwa wymagały zdecydowanej aktualizacji. W tym miejscu wypada dokonać jej skrótowej rekapitulacji.

„Biała Księga” składa się z dwóch części: „Polityka bezpieczeństwa” (*Zur Sicherheitspolitik*) oraz „Przyszłość Bundeswehry” (*Zur Zukunft der Bundeswehr*). W pierwszej z nich Niemcy definiują się jako państwo – w sensie geograficznym i demograficznym – średniej wielkości, niemniej jednak pada odważna deklaracja, iż są gotowe nadawać impulsy międzynarodowej debacie nad polityką bezpieczeństwa. Dokument wymienia następujące interesy bezpieczeństwa Niemiec:

- ochrona obywateli, suwerenności i integralności terytorialnej Niemiec,
- ochrona obywateli, suwerenności i integralności terytorialnej sojuszników,
- utrzymanie porządku międzynarodowego w oparciu o prawo międzynarodowe,
- dobrobyt obywateli, wydajność gospodarki niemieckiej i wolny handel w skali światowej,
- wspieranie odpowiedzialnego wykorzystania kurczących się surowców i innych dóbr na świecie,
- pogłębianie integracji europejskiej,
- umacnianie partnerstwa transatlantyckiego¹¹.

W dokumencie zdefiniowano zmiany ładu międzynarodowego, jakie nastąpiły w ostatnich latach. Globalizacja i digitalizacja życia na planecie ułatwiła liczne przepływy i kontakty, jednak zrodziła również określone niebezpieczeństwa. Do zmian zaliczono także ewolucję światowego systemu bezpieczeństwa w kierunku wielobiegunowości. Przesunięcia w globalnym układzie sił dotyczyć mają nie tylko państw (podkreślono znaczenie państw BRICS), ale aktorów poza państwowych, których znaczenie nieustannie rośnie. Niewątpliwą reakcją na wydarzenia we wschodniej Europie było zaakcentowanie w tej części „Białej Księgi” faktu zakwestionowania dotychczasowego porządku międzynarodowego przez Rosję, która dokonała aneksji Krymu i zainicjowała hybrydową wojnę na Ukrainie, tym samym jednoznacznie rezygnując z polityki partnerstwa z Zachodem. Działania te sytuują Rosję w roli poważnego wyzwania dla międzynarodowego bezpieczeństwa. Jednocześnie jest ona, ze względu na swój potencjał, sąsiedztwo z Unią Europejską i stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, niezwykle waż-

¹¹ *Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13. Juli 2016, s. 22-25.

nym podmiotem, który mógłby wspierać rozwiązywanie kryzysów międzynarodowych. Wśród nowych okoliczności wpływających na międzynarodową politykę bezpieczeństwa wymieniono również zagrożenia dla integracji europejskiej (kryzysy finansowo-ekonomiczne, kryzys uchodźczy, niestabilność w otoczeniu UE).

Wśród wyzwań dla niemieckiej polityki bezpieczeństwa wskazano w szczególności: terroryzm międzynarodowy; zagrożenia płynące z cyberprzestrzeni (zwłaszcza cyberataki); odrodzenie klasycznej polityki siły w postaci konfliktów międzypaństwowych (szczególnie w nowej postaci – hybrydowych konfliktów); słabość struktur wielu państw (państwa upadłe); rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i zbrojenia; zagrożenia dla szlaków handlowych, transportowych, zaopatrzenia w surowce; zmiany klimatyczne; niekontrolowane migracje; pandemie i zarazy¹². Na kolejnych stronach dokumentu omówiono strategiczne priorytety Niemiec. Szczególny akcent w tej części położono na wzmocnienie współpracy i efektywności NATO i UE, ponadto ważne znaczenie przypisano działaniom prewencyjnym, zagwarantowaniu bezpieczeństwa liniom komunikacyjnym, handlowym i dostawom surowców, czy też umacnianiu porządku międzynarodowego, opartego na prawie. W tym kontekście uwagę przykuwa zdanie: „Nie prawo silniejszego, lecz siła prawa tworzy trwały pokój i stabilność” (*Nicht das recht des Stärkeren, sondern die Stärke des Rechts schafft dauerhaften Frieden und Stabilität*)¹³.

Wiele miejsca poświęcono zaangażowaniu Niemiec w działalność najważniejszych organizacji międzynarodowych kreujących środowisko bezpieczeństwa: ONZ, NATO, UE, OBWE. Niemcy zadeklarowały dalszy udział materialny i personalny w rozwiązywaniu konfliktów w ramach ONZ, opowiedziały się m.in. za reformą Rady Bezpieczeństwa, po raz kolejny deklarując chęć przystąpienia do tego gremium w charakterze stałego członka. Potwierdziły także gotowość do pomocy sojuszniczej w ramach NATO-wskiej kolektywnej samoobrony, podkreślając m.in. znaczenie zdolności do odstraszenia, także w ramach polityki nuklearnej sojuszu. Tradycyjnie odnotowano też znaczenie działań w ramach zarządzania kryzysowego NATO oraz kooperatywnego bezpieczeństwa, tj. współpracy z zewnętrznymi aktorami. Przywołano w tym miejscu m.in. Radę NATO-Rosja, opowiadając się jednocześnie za podwójną strategią wobec Moskwy: po pierwsze – wiarygodnym odstraszeniem w obliczu dotychczasowej polityki kwestionującej pokojowy porządek międzynarodowy, po drugie – gotowością do dialogu. Autorzy dokumentu uważali, że należy umacniać kooperację pomiędzy NATO

¹² Weißbuch 2016..., s. 27-46.

¹³ Ibidem, s. 52.

a UE w celu wykorzystywania kompleksowego wachlarza środków polityki bezpieczeństwa – zarówno twardych, jak i miękkich. W „Białej Księdze” znalazło się także zdanie poświęcone Trójkątowi Weimarskiemu jako możliwej platformie pobudzającej rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, choć dostrzeżono potrzebę bardziej efektywnego działania w ramach Trójkąta. Berlin opowiedział się za dalszym umacnianiem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – konsekwentnym rozwijaniem jej struktur, połączeniem działań militarnych i cywilnych oraz wzmocnieniem europejskiego przemysłu obronnego. W ramach bardziej skonkretyzowanych działań Niemcy zaproponowały m.in. tworzenie wspólnych międzynarodowych formacji (jak. np. brygada francusko-niemiecka) i ich struktur dowódczych. Ponadto wyeksponowano znaczenie dwustronnej współpracy, wymieniając za nazwy Stany Zjednoczone, Francję, Wielką Brytanię, Holandię, Polskę i Izrael¹⁴.

Druga część „Białej Księgi” poświęcona jest niemieckim siłom zbrojnym. Omówiono w niej obszernie przede wszystkim takie zagadnienia, jak zadania, misja i wyzwania stojące przed Bundeswehrą. Co charakterystyczne – mocno zaakcentowano kwestie związane z obroną terytorialną zarówno Niemiec, jak i sojuszników, włącznie z odstraszeniem, zwłaszcza na obrzeżach NATO oraz w kontekście zagrożeń hybrydowych¹⁵. Ważne miejsce w dokumencie przypisano prawnym ramom działania sił zbrojnych, także w kontekście ich zaangażowania poza granicami kraju czy udziału parlamentu w procesie decyzyjnym¹⁶.

To – z konieczności – skrótowe omówienie „Białej Księgi” pozwala na wysnuć pewnych wniosków. Przede wszystkim należy zaakcentować te cechy, które odróżniają ją od podobnego dokumentu z 2006 r. Wśród nich można wymienić większy nacisk na takie zjawiska, jak: problemy migracyjne; zagrożenia pochodzące z cyberprzestrzeni; zagrożenia hybrydowe; zmiana postrzegania Rosji – jako zagrożenia dla porządku międzynarodowego czy – jak się wydaje – mocniejszy akcent postawiony na obronę terytorialną; udział Bundeswehry w zwalczaniu terroryzmu. Nie ulega wątpliwości, że Niemcy w coraz większym stopniu są świadome swojego potencjału i wynikającej z niego odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych. Są jednocześnie gotowe przyjąć na siebie tę rolę. Postulują myślenie o problemach bezpieczeństwa w skali globalnej, niemniej jednak z dokumentu wynika również świadomość ograniczoności instrumentarium, jakim dysponują Niemcy, toteż zamierzają koncentrować się na najbliższym sąsiedztwie UE. Deklarują priorytetowe przywiązanie do misji ONZ, niemniej

¹⁴ *Weißbuch 2016...*, s. 62-81.

¹⁵ *Ibidem*, s. 88.

¹⁶ *Ibidem*, s. 108-110.

jednak ich personalne zaangażowanie w misje Narodów Zjednoczonych wydaje się stosunkowo skromne (jak na możliwości Niemiec), co w kontekście starań o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa może zaskakiwać. Kontrargumentem Berlina jest jednak jego wysokie zaangażowanie finansowe na rzecz ONZ¹⁷. W „Białej Księdze” także rola NATO została mocno dowartościowana wraz z postulatem wzmocnienia europejskiego filara sojuszu. Autorzy dokumentu wyrażają się też świadomi konieczności ponoszenia w przyszłości większych nakładów na politykę obronną w ramach NATO, co współgrałoby z głoszonymi od dwóch dekad postulatami Waszyngtonu w tej sprawie. Niemcy deklarują do 2020 r. podniesienie swoich wydatków obronnych do poziomu 39 mld euro, jednak nadal będzie to kwota odległa od postulowanych przez USA 2% PKB¹⁸. Warto jednocześnie odnotować, że na niemieckiej scenie politycznej nie zabrakło także krytycznych głosów wobec „Białej Księgi”, zwłaszcza – co już jest pewną tradycją – ze strony Lewicy. Posłanka tej partii odpowiedzialna za sprawy międzynarodowe, Christie Buchholz, określiła dokument jako „Białą Księgę zbrojeń i wojny”. Lewica zarzucała ponadto, iż dokument propaguje „myślenie w kategoriach wielkomocarstwowych” (*Großmachtdenken*)¹⁹.

* * *

Szeroki wachlarz nowych zagrożeń jest pożywką dla debat na temat nowych inicjatyw zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w przestrzeni europejskiej. Istotne impulsy wniósł opublikowany zaledwie kilka tygodni przed niemiecką „Białą Księgą”, tj. w czerwcu 2016 r., dokument na temat globalnej strategii UE. Wskazywał najpoważniejsze wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa stojące przed Unią i akcentował przede wszystkim działania o charakterze szeroko rozumianego zaangażowania prewencyjnego²⁰.

W debacie na temat europejskiego bezpieczeństwa Niemcy są ważnym – wraz z Francją – ogniwem, opowiadając się za wzmocnieniem wymiaru militarnego UE. Potencjał obu państw w zakresie obrony i uzbrojenia stanowi około 40% potencjału całej Unii, stąd też ich wspólne inicjatywy i zaangażowanie są zasadniczym warunkiem umacniania komponentu bezpieczeństwa i obrony UE. Niemcy

¹⁷ M. Kaim, H. Linnenkamp, *Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?* SWP-Aktuell 65, Oktober 2016, s. 2.

¹⁸ Ibidem, s. 3.

¹⁹ *Regierung will aktivere Rolle Deutschlands in der Welt*, „Zeit Online”, 13.07.2016

²⁰ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

wydają się pełnić rolę pionierską, czego świadectwem jest np. pomysł powołania czegoś na kształt dywizji europejskiej. Sygnalizują bowiem gotowość stworzenia do 2020 r. ok. 20-tysięcznej formacji, zapraszając do współpracy w jej budowie inne państwa UE, w szczególności licząc na Francję²¹. Dlatego też nad Renem i Szprewą z niepokojem oczekiwano na wynik wyborów prezydenckich u zachodniego sąsiada w maju 2017 r. w przekonaniu, że będzie on determinował gotowość tego państwa do współpracy w różnych dziedzinach działalności UE, także bezpieczeństwa i obrony. Bez udziału Francji trudno sobie wyobrazić efektywność wszelkich ambitniejszych inicjatyw na poziomie Unii. Zwycięstwo proeuropejsko nastawionego Manuela Macrona nad szefową Frontu Narodowego Marine Le Pen przyjęto zatem w Berlinie z ogromną ulgą

Z kolei wybór Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych u schyłku 2016 r. wniósł znaczny bagaż niepewności co do przyszłości relacji transatlantyckich, których znaczenie, w tym Sojuszu Północnoatlantyckiego, było podawane w wątpliwość przez Trumpa jeszcze w trakcie kampanii wyborczej. Obawy przed wzrostem tendencji izolacjonistycznych USA i kwestionowaniem znaczenia NATO miały zatem realne podstawy. Okazją do bezpośredniego skonfrontowania wcześniejszych enuncjacji z realiami początków rządzenia amerykańskiego prezydenta, stopniowo zapoznającego się ze skomplikowaną materią stosunków międzynarodowych, stała się coroczna międzynarodowa monachijaska konferencja bezpieczeństwa w lutym 2017 r. z udziałem m.in. wiceprezydenta Mike'a Pence'a i sekretarza obrony Jamesa Mattisa. Konferencja nie rozwiała wątpliwości co do stosunku USA do NATO oraz obaw o pokusę budowy m.in. razem z Rosją nowego wariantu „koncertu mocarstw”, którego skutkiem mogłoby stać się rozwodnienie dotychczasowego porządku międzynarodowego. Mattis wprawdzie potępił działania Rosji na Ukrainie, jednak Europejczycy zwrócili uwagę na – jak oceniano – lekceważący stosunek Pence'a do Unii Europejskiej. Z drugiej strony pojawiły się zapowiedzi charyzmatycznego senatora Johna McCain'a o kontynuacji kursu proatlantyckiego przez amerykański Kongres. Z kolei przedstawicielki Niemiec, kanclerz Angela Merkel oraz minister obrony Ursula von der Leyen, wyraziły przywiązanie do aliansu transatlantyckiego oraz wspólnoty aksjologicznej Zachodu. Powtórzyły pojawiającą się od kilku lat deklarację o gotowości Niemiec do wzięcia na swoje barki większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego²². Jednocześnie kością transatlantyckiej

²¹ Ch. Mölling, *Europa – wo sind deine Legionen? Gut gemeinte Rhetorik reicht in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht aus*, DGAPstandpunkt, Nr. 4, März 2017, s. 2-3.

²² D. Schwarzer, S. Tempel, *Europäische Zweifel trotz amerikanischer Rückversicherung: Eine Nachlese der Münchner Sicherheitskonferenz 2017*, DGAPstandpunkt, Nr. 3, Februar 2017.

niezgody po raz kolejny stała się kwestia nakładów na obronność: Amerykanie nie uniknęli okazji do przypomnienia postulatu podniesienia wydatków do 2% PKB przez państwa europejskie²³.

Reasumując wypada zauważyć, że polityka bezpieczeństwa Niemiec po zjednoczeniu podlegała ewolucji łączącej elementy kontynuacji i zmiany, co dobitnie wykazują zarówno przywołane dokumenty programowe, łącznie z ostatnią „Białą Księgą”, jak i konkretne działania w przestrzeni międzynarodowej. Do elementów kontynuacji należy zaliczyć przede wszystkim:

- akcentowanie prymatu działań niewojskowych (Niemcy jako „mocarstwo cywilne”) w stosunkach międzynarodowych,
- przyznawanie prymatu prawu międzynarodowemu i instytucjom międzynarodowym (ONZ, OBWE i innym) w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego,
- przywiązanie do politycznej, wojskowej i ekonomicznej konstrukcji instytucjonalnej Zachodu (NATO, UE).

Z kolei zmiana w polityce zagranicznej Niemiec przejawia się przede wszystkim:

- stopniową gotowością większego zaangażowania się w sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego,
- stopniowym otwieraniem się na inne niż cywilne środki w tej dziedzinie,
- większą emancypacją i gotowością do samodzielnych działań (np. uznanie niepodległości Chorwacji i Słowenii w 1991 r., spory z USA na tle wojny z Irakiem w 2003 r., wstrzymanie się od głosu w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w 2011 r. w sprawie rezolucji otwierającej drogę do interwencji w Libii).

Lektura „Białej Księgi” z 2016 r. stanowi interesującą rekapitulację potwierdzającą kształt powyższej ewolucji, łączącej zmianę i kontynuację w niemieckiej polityce bezpieczeństwa. Dokument trafnie diagnozuje najistotniejsze wyzwania z tego zakresu. Niemcy w dającej się przewidzieć przyszłości najprawdopodobniej będą nadal łączyły kulturę dialogu w stosunkach międzynarodowych z zastosowaniem środków cywilnych (*soft power*), ze skłonnością do większej aktywności wojskowej. Środki militarne będą stosować jednak z umiarem, podyktowanym starannym wyważeniem własnych możliwości wojskowych, interesów narodowych i międzynarodowych wymogów bezpieczeństwa, zwłaszcza w przestrzeni okołoeuropejskiej.

²³ Ch. Mölling, *Intelligent verteidigen*, „Süddeutsche Zeitung”, 21.02.2017.

Załącznik

Udział wojsk niemieckich w misjach międzynarodowych

Około 3200 żołnierzy niemieckich bierze udział w kilkunastu misjach zagranicznych w ramach różnych organizacji międzynarodowych (stan na 21 kwietnia 2017 r.)

| Kraj (misja) | Liczba uczestniczących żołnierzy | Maksymalny deklarowany pułap |
|--|----------------------------------|------------------------------|
| Afganistan (Resolute Support) | 941 | 980 |
| Afganistan (UNAMA) | 1 | – |
| Kosowo (KFOR) | 522 | 1350 |
| Sudan (UNAMID) | 8 | 50 |
| Sudan Południowy (UNMISS) | 15 | 50 |
| Liban (UNIFIL) | 130 | 300 |
| Mali (EUTM Mali) | 134 | 300 |
| Mali, Senegal (MINUSMA) | 825 | 1000 |
| Róg Afryki (Atalanta) | 80 | 600 |
| Somalia (EUTM SOM) | 9 | 20 |
| Morze Śródziemne (Operation Sophia) | 85 | 950 |
| Bliski Wschód (Counter Daesz) | 269 | 1200 |
| Irak Północny (wspieranie szkoleniowe) | 137 | 150 |
| Sahara Zachodnia (MINURSO) | 4 | 20 |
| Morze Śródziemne (Sea Guardian) | 0 | 650 |

Źródło: *Einsatzzahlen – die Stärke der deutschen Kontingente*, <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/ueberblick/zahlen/> [dostęp: 10.06.2017]

Bibliografia

- Die Verteidigungspolitischen Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bonn, 26. November 1992.
- Einsatzzahlen – die Stärke der deutschen Kontingente*, <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/einsaetze/ueberblick/zahlen/> [dostęp: 10.06.2017].
- Kaim M., H. Linnenkamp, *Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?* SWP-Aktuell 65, Oktober 2016.
- Mölling Ch., *Europa – wo sind deine Legionen? Gut gemeinte Rhetorik reicht in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht aus*, DGAPstandpunkt, Nr. 4, März 2017.
- Mölling Ch., *Inteligent verteidigen*, „Süddeutsche Zeitung“, 21.02.2017.
- Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund of the United States, 2013.
- Regierung will aktivere Rolle Deutschlands in der Welt*, „Zeit Online“, 13.07.2016.
- Schwarzer D., Tempel S., *Europäische Zweifel trotz amerikanischer Rückversicherung: Eine Nachlese der Münchner Sicherheitskonferenz 2017*, DGAPstandpunkt, Nr. 3, Februar 2017.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen internationale Einsätze der Bundeswehr, verkündet in Kahlsruhe am 12. Juli 1994*, „Europa Archiv“ 15/1994.
- Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin, 21. Mai 2003.
- Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin 2011.
- Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994.
- Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, den 25. Oktober 2006.
- Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 13. Juli 2016.