



YOU ARE LEAVING
THE AMERICAN SECTOR
ВЫ ВЫЕЗЖАЕТЕ ИЗ
АМЕРИКАНСКОГО СЕКТОРА
VOUS SORTEZ
DU SECTEUR AMÉRICAIN
SIE VERLASSEN DEN AMERIKANISCHEN SEKTOR

U.S. ARMY

ŚLĄBE OGNIWO?

NIEMCY W ZACHODNIM SYSTEMIE
BEZPIECZEŃSTWA

Justyna Gotkowska

NUMER 47
WARSZAWA
STYCZEŃ 2015

SŁABE OGNIWO?
NIEMCY W ZACHODNIM SYSTEMIE
BEZPIECZEŃSTWA

Justyna Gotkowska



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna
Olaf Osica, Anna Kwiatkowska-Drożdż

Redakcja
Katarzyna Kazimierska

Współpraca
Halina Kowalczyk, Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne
PARA-BUCH

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
Agencja Shutterstock

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-55-7

Spis treści

TEZY /5

I. UWARUNKOWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA RFN /9

II. GLOBALNY WYMIAR POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC /16

1. Koncepcje globalnej polityki bezpieczeństwa RFN /16
2. Wyzwania wynikające z globalnych priorytetów RFN /19

III. NIEMCY A BEZPIECZEŃSTWO REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO I EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ /24

1. Niemieckie priorytety /24
2. Wyzwania związane z regionalną polityką bezpieczeństwa RFN /28

TEZY

- Geograficzne położenie RFN w centrum „europejskiego obszaru stabilności” wpływa na brak poczucia zagrożenia atakiem militarnym i stosunkowo małą podatność na zagrożenia asymetryczne (niekontrolowane migracje, radykalizacja społeczna, zorganizowany terroryzm). Kultura strategiczna RFN wpływa z kolei na sceptycyzm wobec stosowania instrumentów wojskowych. Niemiecki model gospodarczy określa zaś w coraz większym stopniu priorytety strategiczne RFN: skoncentrowane w ostatnim dwudziestoleciu na ekspansji gospodarczej w ramach rozszerzonej UE Niemcy stają się stopniowo państwem o globalnych powiązaniach handlowych i inwestycyjnych.
- Polityczne, gospodarcze i militarne parametry potęgi RFN wpływają na podejście Berlina do kształtowania europejskiego i międzynarodowego ładu. Politycznie Niemcy stały się regionalną potęgą w UE o dużych możliwościach dyplomatycznych, gospodarczo są trzecią potęgą świata. RFN ma jednocześnie ograniczony potencjał wojskowy i nie dysponuje bronią jądrową. Niemcy są przede wszystkim zainteresowane utrzymaniem pokoju i stabilności w obszarze europejskiego i globalnego bezpieczeństwa oraz rozwijaniem pokojowych i dyplomatycznych mechanizmów zarządzania kryzysami i konfliktami.
- W wymiarze globalnym dla RFN najbardziej istotne jest wzmacnianie współpracy w obszarze bezpieczeństwa z mocarstwami wschodzącymi, tak aby ich rozwój polityczno-gospodarczy i rosnące ambicje na arenie międzynarodowej nie powodowały kryzysów i konfliktów. Równie kluczowe dla RFN jest bezpieczeństwo gospodarcze, rozumiane głównie jako zabezpieczanie szlaków transportowych. Zarządzanie pozaeuropejskimi kryzysami i konfliktami jest mniej istotne i według Berlina powinno należeć do zadań organizacji regionalnych. W zabezpieczeniu swoich interesów w wymiarze

globalnym Niemcy wykorzystują przede wszystkim instrumenty cywilne oraz dwustronną współpracę w obszarze polityk sektorowych, a także współdziałanie z organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi – przy minimalnym własnym zaangażowaniu wojskowym.

- Niemiecka polityka w wymiarze globalnym może stanowić coraz większe wyzwanie dla utrzymania spójności NATO. Niemcy stoją przed pokusą przedkładania polityczno-gospodarczych stosunków z mocarstwami wschodzącymi nad stosunki z USA. Rozbudowa politycznych i gospodarczych relacji z nowymi potęgami może w średnio- i długoterminowej perspektywie stawiać RFN przed trudnymi wyborami politycznymi, gospodarczymi i wojskowymi w przypadku konfliktów pomiędzy nowymi partnerami (np. Chiny) a „starymi” sojusznikami (USA). Z kolei niemiecka niechęć do stosowania instrumentów militarnych wzbudza – szczególnie we Francji i Wielkiej Brytanii – pytania o solidarność i chęć współdziałania w zarządzaniu kryzysowym, szczególnie w południowym sąsiedztwie Europy. W konsekwencji, ze względu na różnice w kulturach strategicznych, europejska integracja wojskowa z jednoczesnym udziałem Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest mało prawdopodobna, co długofalowo może doprowadzić do coraz większej fragmentaryzacji w obszarze współpracy wojskowej w Europie.
- W wymiarze regionalnym Niemcy kierowały się do tej pory zasadą „bezpieczeństwo w Europie jest możliwe tylko z Rosją, a nie przeciw niej”. Rozwijały politykę „wspólnego sąsiedztwa” w Europie Wschodniej oraz „nieprowokowania” Rosji na wschodniej flance NATO. Berlin stał na stanowisku, że państwa Europy Wschodniej nie powinny mieć perspektyw na członkostwo w NATO i UE, ale powinny móc rozwijać współpracę gospodarczą z UE i z Rosją. Konflikt rosyjsko-ukraiński pokazał, że z jednej strony RFN poszła wobec Rosji na daleko idące ustępstwa kosztem interesów własnych/

UE (przesunięcie implementacji i modyfikacja DCFTA) oraz kosztem Ukrainy (*de facto* zamrożenie konfliktu na wschodzie Ukrainy). Z drugiej strony rząd RFN był jednak gotowy do wdrożenia i utrzymania sankcji gospodarczych wobec Rosji. W przypadku wschodniej flanki NATO Niemcy uznawały działania zmierzające do znacznego wzmocnienia sojuszniczej obecności w Polsce i państwach bałtyckich za prowokujące i eskalujące napięcie pomiędzy Zachodem a Rosją.

- Deeskalacyjna strategia RFN w konflikcie rosyjsko-ukraińskim, ograniczanie przez Niemcy militarne wzmocnienia wschodniej flanki NATO wraz z informacjami o problemach z uzbrojeniem i sprzętem wojskowym Bundeswehry zwiększają niepewność w państwach regionu Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej. Rodzą się bowiem pytania o niemiecką reakcję polityczną i wojskową w przypadku kolejnych agresywnych działań Rosji w regionie. Moskwa widzi w Berlinie partnera, który w obliczu rosyjskiej presji militarnej mógłby być skłonny do negocjacji zmiany architektury europejskiego bezpieczeństwa kosztem suwerenności państw wschodniej flanki NATO. Zachęca ją to do realizacji swojego strategicznego celu, jakim jest zmiana architektury europejskiego bezpieczeństwa, poprzez testowanie i podważanie wiarygodności i zdolności NATO do wypełniania zobowiązań sojuszniczych w regionie. Reakcja Berlina zgodna z oczekiwaniami Moskwy skutkowałaby *de facto* podważeniem istoty funkcjonowania NATO oraz sojuszu amerykańsko-europejskiego. Niepewność co do niemieckiej reakcji w obliczu kryzysów i konfliktów w regionie wpływa na ambiwalentne nastawienie mniejszych i średnich partnerów do rozwijania daleko idącej współpracy wojskowo-technicznej z RFN.
- Niemcy stają się kluczowym krajem NATO i UE, od którego w dużej mierze zależy stabilność i pokój na wschodniej flance NATO. Większe zaangażowanie polityczne i wojskowe RFN w regionie Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej oraz

przekonanie Rosji, że Berlin jest gotowy do stanowczej reakcji, miałyby działanie odstrasżające. Kwestią otwartą pozostaje, czy po rosyjskiej aneksji Krymu i interwencji zbrojnej we wschodniej Ukrainie Niemcy są gotowe rozpatrywać możliwości przeprowadzenia przez Rosję mniej lub bardziej otwartej agresji przeciwko wschodnim krajom członkowskim NATO i wyciągnąć z tego konsekwencje. Oznaczałoby to konieczność zasadniczej zmiany w niemieckiej polityce bezpieczeństwa i wiązałoby się z podjęciem niepopularnych decyzji politycznych, wojskowych i gospodarczych (poparciem dla polityki odstrasżania, wzmocnieniem zdolności wojskowych Bundeswehry, ograniczeniem istniejących zależności od firm rosyjskich w kluczowych sektorach gospodarki).

I. UWARUNKOWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA RFN

(1) Na postrzeganie wyzwań i zagrożeń przez Niemcy wpływ ma przede wszystkim geograficzne położenie RFN w centrum „europejskiego obszaru stabilności” (UE i europejskiego NATO). Rozszerzenie NATO i UE o wschodnich sąsiadów RFN zabezpieczyło jej granice i zapewniło poczucie bezpieczeństwa. W myśleniu elit i społeczeństwa, które jest trafnie oddane w zapisach dokumentów strategicznych resortu obrony z ostatnich lat¹, istnieje **nikłe prawdopodobieństwo zagrożenia terytorium Niemiec** atakiem zbrojnym ze strony innego państwa. Taka percepcja nie zmieniła się po konflikcie rosyjsko-ukraińskim w 2014 roku. Przy braku poczucia zagrożeń dla bezpieczeństwa militarnego państwa **Niemcy koncentrują się na pośrednich, wynikających z globalizacji wyzwaniach i zagrożeniach o charakterze transgranicznym**, w postaci np. niekontrolowanych migracji, radykalizacji społecznej czy zorganizowanego terroryzmu – wynikających z rozpadu państw, wojen domowych, kryzysów i konfliktów regionalnych czy klęsk żywiołowych. **Jednocześnie RFN w mniejszym stopniu niż np. Francja, Włochy czy Wielka Brytania jest skonfrontowana z takimi wyzwaniami**. Najlepiej świadczy o tym dotychczasowy brak skutecznych ataków terrorystycznych w RFN i efektywna inwigilacja radykalnego środowiska islamistycznego przez niemiecki kontrwywiad. Centralne położenie RFN w UE i brak powiązań postkolonialnych w Afryce i na Bliskim Wschodzie utrudnia napływ nielegalnych migrantów z obszarów objętych kryzysami i konfliktami, choć w 2014 roku ofensywa Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie wpłynęła na zwiększenie liczby uchodźców z tego regionu również w RFN. Ponadto do Niemiec przyjeżdżają głównie migranci z krajów europejskich (w tym z Turcji, Rosji

¹ Biała księga dot. polityki bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry z 2006 roku, Wytoczne polityki obronnej z 2011 roku oraz Koncepcja Bundeswehry z 2013 roku opublikowane przez Ministerstwo Obrony.

i krajów b. Jugosławii). Na ponad 7,6 mln imigrantów bez niemieckiego obywatelstwa w 2013 roku aż 6 mln pochodzi z Europy².

(2) Wybór instrumentów niemieckiej polityki bezpieczeństwa determinują z kolei historyczne, społeczne i wewnątrzpolityczne uwarunkowania, które kształtują preferencje elit politycznych i społeczeństwa, tworząc tzw. kulturę strategiczną. W gronie niemieckich decydentów panuje przekonanie, że **wzmocnienie Bundeswehry i większa zagraniczna aktywność wojskowa w powiązaniu z silną pozycją gospodarczą RFN mogłyby doprowadzić do nierównowagi sił w Europie na korzyść Niemiec**. To zaś mogłoby ponownie wywołać niekorzystne dla RFN procesy w postaci tworzenia europejskich koalicji równoważących wzrost politycznego, gospodarczego i wojskowego znaczenia i siły Niemiec. Ponadto doświadczenie nazizmu i drugiej wojny światowej oraz tradycje polityczne Niemiec Zachodnich i ich długoletnie definiowanie się jako „mocarstwo cywilne” wpływają na **trudności w społecznej akceptacji wykorzystywania Bundeswehry w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa RFN**. Dużą rolę w kulturze strategicznej RFN odgrywa również system federalny³ oraz kultura konsensusu w polityce bezpieczeństwa – szczególnie praktykowana w trakcie rządów kanclerz Angeli Merkel (koalicji CDU/CSU-SPD w latach 2005–2009, CDU/CSU-FDP w latach 2009–2013 i CDU/CSU-SPD od 2013 roku). Decyzje dotyczące wojskowego (nie)zaangażowania za granicą są też po części wypadkową niemieckiej polityki wewnętrznej, zwłaszcza w okresie wyborów landowych czy federalnych. Nie chcąc dopuścić, aby drażliwe kwestie były wykorzystywane w walce wyborczej na poziomie landowym czy federalnym,

² Ok. 1 mln pochodzi z Azji, 300 tys. z Afryki. Statistisches Bundesamt, *Ausländische Bevölkerung*, 1.12.2013, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevolkerung/Tabellen/Geburtsort.html>

³ Podział Niemiec Zachodnich na kraje związkowe o dużych kompetencjach został narzucony przez aliantów po drugiej wojnie światowej również w celu samoograniczenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RFN na poziomie federalnym.

koalicyjne rządy dbają o szerokie porozumienie międzypartyjne i poparcie społeczne i unikają kontrowersyjnych decyzji w sferze bezpieczeństwa i obronności.

Czynniki historyczno-społeczne wpływają również na wybór instrumentów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RFN wobec Rosji. Z jednej strony, konsekwencje drugiej wojny światowej (klęska na froncie wschodnim, okupacja radziecka, zimna wojna i podział na dwa frontowe państwa niemieckie) sprawiają, że RFN nie chce prowadzić działań, które mogłyby być interpretowane przez niemieckie społeczeństwo jako powrót do wojennej czy zimnowojennej konfrontacji z Rosją. Częściowo wpływ na to ma również zafałszowana niemiecka pamięć o rosyjskich (ale już nie ukraińskich czy białoruskich) ofiarach zbrodni dokonanych przez nazistowskie Niemcy. Z drugiej strony, uznawanie polityki odprężenia z ZSRR za przyczyniającą się w największym stopniu do zakończenia zimnej wojny i zjednoczenia Niemiec powoduje, że w RFN panuje głęboko zakorzenione przekonanie, że Niemcy i Europa powinny prowadzić wobec Rosji politykę dialogu i współpracy, która z niemieckiej perspektywy przyczyniła się do zakończenia zimnej wojny.

(3) Na priorytety strategiczne niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ogromnym stopniu wpływa model gospodarczy RFN. Wysoko uprzemysłowioną gospodarkę charakteryzuje **silne ukierunkowanie na eksport** (głównie dóbr inwestycyjnych – 44,1% wartości eksportu w 2013 roku)⁴ **oraz uzależnienie od importu surowców naturalnych** (energetycznych i metali).

Wymiana handlowa RFN jest nadal wysoko „zeuropeizowana”. W pierwszej dziesiątce najważniejszych partnerów handlowych RFN są kraje zachodnie (Francja, Holandia, USA, Wielka Brytania,

⁴ Bund der Deutschen Industrie, Exportstruktur der deutschen Industrie 2013, <http://www.bdi.eu/RD-EXT/ZahlenFakten/Exportstruktur.pdf>

Włochy, Austria) – z wyjątkiem trzeciego miejsca, które zajmują Chiny. W przypadku eksportu w 2013 roku 69% wartości niemieckich towarów trafiło do krajów europejskich, w tym 59% do UE⁵. Na liście dziesięciu największych odbiorców towarów z Niemiec znajdują się kraje zachodnie, przy piątej pozycji Chin⁶. **Jednak dynamika współpracy gospodarczej z mocarstwami wschodzącymi (w ostatnich latach przede wszystkim z Chinami) jest o wiele większa niż z zachodnimi partnerami.** Nie tylko państwa BRICS, ale też Wietnam, Meksyk, Malezja, Indonezja, Kolumbia, Nigeria i Angola⁷ są postrzegane jako coraz ważniejsi partnerzy gospodarczy i polityczni Niemiec. **RFN – w ostatnim dwudziestolecu skoncentrowana na ekspansji gospodarczej w ramach rozszerzonej UE – staje się więc stopniowo państwem o globalnych powiązaniach handlowych i inwestycyjnych.**

Niemcy importują od 70% do 98% zużywanych w kraju surowców energetycznych, a także prawie 100% metali. Są też coraz bardziej uzależnione od globalnych powiązań w zakresie importu tych surowców. Obecnie RFN dąży do dywersyfikacji źródeł i szlaków dostaw surowców energetycznych oraz zwiększa udział energii odnawialnej w niemieckim miksie energetycznym w ramach projektu *Energiewende*. W przypadku metali RFN realizuje strategię z 2010 roku i zmierza do większej dywersyfikacji

⁵ 16% eksportu trafia do krajów azjatyckich i 12% do państw Ameryki Płd. i Płn.

⁶ Pierwsze trzy miejsca zajmują: Francja, USA i Wielka Brytania. Statistisches Bundesamt, Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2013, Wiesbaden 2014, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile; Statistisches Bundesamt, Frankreich auch 2013 Deutschlands wichtigster Handelspartner, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Aktuell.html>

⁷ Kraje wymienione w koncepcji rządu federalnego z 2012 roku dotyczącej rozwijania współpracy z mocarstwami wschodzącymi. Die Bundesregierung, Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/190257/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>

dostawców oraz zawierania długoterminowych „partnerstw surowcowych” z wybranymi krajami⁸.

Rosja jest nadal postrzegana jako duży rynek eksportowy dla niemieckich dóbr inwestycyjnych, choć *de facto* zajmuje dopiero 10. lub 11. miejsce wśród partnerów handlowych RFN (na zmianę z Polską)⁹. Poza tym przekierowanie się niemieckich firm na rynki pozaeuropejskie już teraz powoduje **relatywny spadek znaczenia rosyjskiego rynku dla RFN** (mimo obserwowanego w ostatnich latach stopniowego wzrostu niemieckiego eksportu i inwestycji w Rosji). Rosja jest największym dostawcą surowców dla RFN – import z Rosji pokrywa jedną trzecią zapotrzebowania na ropę naftową i gaz ziemny w RFN (odpowiednio 37% i 32%) oraz dużą część zapotrzebowania na węgiel kamienny i surowce metaliczne. Jednak ze względu na wyżej opisaną dywersyfikację dostawców, „zieloną” transformację energetyczną oraz strategię rozszerzania partnerstw surowcowych **znaczenie Rosji jako dostawcy surowców dla RFN będzie długofalowo stopniowo spadać**.

(4) Polityczne, gospodarcze i militarne parametry potęgi Niemiec wpływają na wizję porządku międzynarodowego

- ⁸ W ramach takich partnerstw Niemcy chcą uzyskać dostęp do złóż surowców w zamian za m.in. inwestycje, transfer technologii czy pogłębienie współpracy rozwojowej. Do tej pory takie partnerstwa zawarte zostały z Kazachstanem, Mongolią, Chile i Peru, nadal ważnymi dla RFN partnerami „surowcowymi” są Rosja i Chiny. Szerzej zob. Konrad Popławski, Niemcy konsekwentnie realizują strategię partnerstw surowcowych, *Analizy OSW*, 06.02.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-02-06/niemcy-konsekwentnie-realizuja-strategie-partnerstw-surowcowych>; Zob. też Anna Kwiatkowska-Drożdż, Deficyt surowców naturalnych – implikacje dla niemieckiej polityki, *Komentarze OSW*, 08.02.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-02-08/deficyt-surowcow-naturalnych-implikacje-dla-niemieckiej>
- ⁹ Z kolei porównanie wymiany handlowej RFN z Rosją i np. z państwami Grupy Wyszehradzkiej (V4 – Polska, Czechy, Słowacja, Węgry) wypada znacząco na korzyść V4. W 2013 roku Niemcy eksportowały do państw V4 towary o łącznej wartości 101 mld euro, zaś do Rosji za ok. 36 mld euro. Podobnie kształtowała się wartość niemieckiego importu. Niemcy importowały towary za ok. 100 mld euro z krajów V4, a za ok. 40 mld euro z Rosji. Zob. Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>

faworyzowanego przez RFN. Pod względem politycznym Niemcy są regionalną potęgą w UE o dużych możliwościach dyplomatycznych. Pod względem gospodarczym są trzecią gospodarką świata. RFN ma jednocześnie ograniczony potencjał wojskowy i nie dysponuje bronią jądrową. **Jest więc zainteresowana przede wszystkim utrzymaniem stabilności i pokoju zarówno w wymiarze europejskim, jak i globalnym oraz rozwijaniem dyplomatycznych mechanizmów zarządzania kryzysami i konfliktami.** Z tych względów Niemcy są skłonne włączać mocarstwa wschodzące w kształtowanie globalnego ładu, nawet kosztem większego uwzględniania interesów tych mocarstw. Opowiadają się za multilateralizmem i wielobiegunowością w stosunkach międzynarodowych.

W konsekwencji Niemcy mają **coraz bardziej ambiwalentny stosunek do USA.** Stany Zjednoczone są dla nich nadal sojusznikiem w NATO, z którym łączą je liczne powiązania wojskowe, oraz ważnym partnerem politycznym i gospodarczym. Jednak **w kontekście globalnym** dążenie USA do utrzymania dominującej pozycji w porządku międzynarodowym oraz amerykańska skłonność do jednostronnego działania i naginania prawa międzynarodowego oraz nastawienie na powstrzymywanie potencjalnych rywali z perspektywy RFN może zagrażać jej interesom. **W kontekście europejskim** RFN nie postrzega już USA jako gwaranta europejskiego bezpieczeństwa – politykę USA w Europie Niemcy oceniają czasem jako czynnik mogący wręcz zdestabilizować stosunki europejsko-rosyjskie. Zmniejszanie obecności amerykańskiej w Europie nie jest przez niemieckie elity polityczne traktowane jako czynnik negatywnie wpływający na europejskie bezpieczeństwo¹⁰. Proces ten Niemcy widzą raczej jako naturalną

¹⁰ Zob. przemówienie Thomasa de Maizière na 48. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3BCoMwEET_KDG2QttbxUN7K16svYQYl7hgEtmsFko_vlpwBt7lDYx8ybXBLOgMY-wxmle_ZWrxob9H5xQmPARMD4eyFg2QHtAOD_rsFiAF7dHNwaR_qBMhannYtC8BC9SboH7Q1-EAahks931GwMwBsZAuNKR4YjiSkSj5uZiVYjsjdtpqoyU9ke9T3Vx9ujOeR5dS9rOXl__QGGZ_vR/

konsekwencję końca zimnej wojny. Wpływ na takie postrzeganie USA w RFN ma również to, że Niemcy nie są skłonne do tego, by prowadzić bardziej wymagające operacje zagraniczne, dlatego też w mniejszym stopniu czują się uzależnione od amerykańskich zdolności wojskowych koniecznych dla ich wsparcia. Ambiwalentne nastawienie do USA pogłębia antyamerykanizm niemieckiego społeczeństwa, będący konsekwencją ruchów pacyfistycznych współfinansowanych przez ZSRR w czasach zimnej wojny, wzmocniony negatywnym odbiorem amerykańskich zagranicznych interwencji zbrojnych w ostatnim dwudziestoleciu¹¹.

¹¹ Według Pew Research Center Niemcy znajdują się w pierwszej dziesiątce krajów krytykujących politykę amerykańską – zajmując 10. miejsce przy 47% badanych negatywnie odnoszących się do USA, i 51% - pozytywnie. Zob. Bruce Stokes, Which countries don't like America and which do, Pew Research Center, 15.07.2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/15/which-countries-dont-like-america-and-which-do/>

II. GLOBALNY WYMIAR POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC

1. Koncepcje globalnej polityki bezpieczeństwa RFN

(1) **Bezpieczeństwo kooperatywne.** Kooperatywna polityka bezpieczeństwa, bazująca na współpracy i dialogu była koncepcją obecną w polityce RFN w odniesieniu do stosunków Wschód-Zachód w trakcie zimnej wojny i po jej zakończeniu. W ostatnich latach na znaczeniu zyskał jej wymiar globalny. W interesie RFN jest przede wszystkim wzmacnianie i rozwój współpracy z najważniejszymi mocarstwami wschodzącymi. Niemcy nie chcą, aby polityczny i gospodarczy rozwój nowych potęg (przede wszystkim państw BRICS) i ich rosnące ambicje powodowały globalne kryzysy i konflikty, które mogłyby postawić RFN wobec trudnych wyborów. Z tego względu **w NATO bezpieczeństwo kooperatywne w wymiarze globalnym (i regionalnym) pozostanie tym obszarem aktywności Sojuszu, do którego RFN przywiązuje największą wagę** i który z niemieckiej perspektywy jest *de facto* ważniejszy niż wymiar obrony zbiorowej czy zarządzania kryzysowego. Dla RFN istotne jest rozwijanie takich instrumentów, które przyczyniają się do wzmacniania globalnej stabilności oraz zapobiegania kryzysom i konfliktom na linii NATO/USA–mocarstwa wschodzące. Służyć temu ma dialog polityczny i współpraca wojskowa obejmująca instrumenty kontroli zbrojeń, budowania zaufania i bezpieczeństwa, wspólne ćwiczenia i manewry wojskowe. W coraz większym stopniu, również z korzyścią dla własnego przemysłu zbrojeniowego, Niemcy będą się angażować w taką współpracę dwustronnie – poprzez kooperację wojskowo-techniczną, wsparcie szkoleniowe ze strony Bundeswehry i wspólne projekty zbrojeniowe.

(2) **Zarządzanie kryzysowe po niemiecku (*Vernetzte Sicherheit*).** Z myślenia w kategoriach bezpieczeństwa kooperatywnego wynika niemieckie podejście do zarządzania kryzysami i konfliktami regionalnymi (m.in. na Bliskim Wschodzie, w Afryce).

Wojskowe zaangażowanie, które stanowiłoby bezpośrednią ingerencję w konflikty wewnętrzpaństwowe lub regionalne, jest dla Niemiec ostatecznością i jest mało prawdopodobne. RFN ocenia wojskowe interwencje tego typu jako nieskuteczne i kosztowne w wymiarze ludzkim i materialnym oraz niezgodne z niemieckimi interesami i kulturą strategiczną. W obszarze zarządzania kryzysowego **Niemcy rozwijają politykę zintegrowanego bezpieczeństwa, tzw. vernetzte Sicherheit.** Odpowiedzialność za wojskowe zarządzanie kryzysowe w danym regionie Niemcy wolą przenosić więc na regionalne mocarstwa i organizacje. Opowiadają się za ich wsparciem w obszarze zapobiegania konfliktom, w operacjach zarządzania kryzysowego czy w sytuacjach pokonfliktowych – poprzez doposażenie sił zbrojnych partnerów, misje szkoleniowe Bundeswehry, programy reformy sektora bezpieczeństwa, wysyłanie doradców wojskowych¹². Ponadto Niemcy **popierają większe wykorzystanie instrumentów cywilnych** z obszarów: dyplomacji (mediacja i negocjacje), współpracy rozwojowej (projekty i programy), policji i wymiaru sprawiedliwości (szkolenia policji, sędziów/prokuratorów), gospodarki (współpraca gospodarcza), finansów (kredyty), infrastruktury czy ochrony środowiska. Taka strategia jest dobrze oceniana przez niemieckie społeczeństwo. Obrazują to szczegółowe badania opinii publicznej z kwietnia i maja 2014 roku¹³. Niemcy opowiadają się przede wszystkim za stosowaniem cywilnych

¹² W taką politykę RFN wpisują się niemieckie propozycje przed szczytem Rady Europejskiej w grudniu 2013 roku: (1) przekształcenie jednej z dwóch grup bojowych UE (EUBG) w grupę szkoleniowo-treningową na potrzeby misji szkoleniowych (postulat będzie prawdopodobnie częściowo zrealizowany w formie modułu szkoleniowo-treningowego w ramach EUBG dotychczasowego formatu); (2) inicjatywa „enable&enhance” w UE dotycząca prewencyjnego lub pokryzysowego wsparcia szkoleniowego i materiałowego (uzbrojenia i sprzętu wojskowego) dla partnerów regionalnych (np. dla Nigerii w kontekście bezpieczeństwa Zatoki Gwinejskiej, dla Kenii w przypadku Somalii), którzy przyczyniliby się do zapewnienia bezpieczeństwa w regionach kryzysowych.

¹³ Körber-Stiftung, Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik, maj 2014, <http://www.koerber-stiftung.de/internationale-politik/sonderthemen/umfrage-aussenpolitik.html>

instrumentów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (pomoc humanitarna, negocjacje dyplomatyczne, projekty wspierania społeczeństwa obywatelskiego) przy bardzo małym poparciu dla wykorzystywania instrumentów militarnych – 82% badanych jest za ograniczeniem zagranicznego zaangażowania Bundeswehry.

(3) Bezpieczeństwo surowcowe i globalnych łańcuchów logistycznych. Wzrost globalnych powiązań gospodarczych RFN wiąże się z coraz większym wykorzystywaniem międzynarodowych szlaków transportowych, głównie powietrznych i morskich¹⁴. W niemieckich debatach o polityce bezpieczeństwa pojawiają się więc częściej głosy z kręgów przemysłu (BDI)¹⁵ i środowisk eksperckich (SWP, KAS)¹⁶ o **konieczności większego zaangażowania RFN w zabezpieczenie globalnego przepływu towarów i usług i o potrzebie rozwinięcia „nowej narracji” w polityce bezpieczeństwa, która dotyczyłaby ochrony tzw. globalnych dóbr wspólnych (global commons)** – przede wszystkim przestrzeni powietrznej i morskiej. Instrumenty takiej strategii powinny być prewencyjne i reakcyjne, cywilne i wojskowe. Ekspertcy opowiadają się za aktywną rolą RFN w kształtowaniu strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego i wzywają do: wzmocnienia politycznej i militarnej obecności RFN w regionach

¹⁴ W ostatnich latach RFN odnotowała wzrost transportu drogą morską towarów importowanych i eksportowanych – zarówno pod względem tonażu, jak i wartości. W przypadku niemieckiego eksportu – 28,5% towarów pod względem tonażu i 56,9% towarów pod względem wartości było w 2011 roku transportowanych drogą morską. Ponadto Niemcy są państwem znajdującym się w pierwszej piątce największych na świecie centrów logistyczno-przeładunkowych; równie silną pozycję utrzymuje niemiecka flota handlowa (trzecie miejsce na świecie, pierwsze w przypadku kontenerowców).

¹⁵ Bundesverband der Deutschen Industrie, Grundsatzpapier. Sicherheit für das Industrieland Deutschland, czerwiec 2013, http://www.bdi.eu/download_content/SicherheitUndVerteidigung/32782_BDI_Sicherheit_5.pdf

¹⁶ Markus Harder, Anforderungen an eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie, SWP-Aktuell, lipiec 2013, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A43_hae.pdf; Peter Hefe, Fragile Wertschöpfungsketten: Zur Notwendigkeit eines deutschen maritimen Engagements, Analysen & Argumente. Perspektiven Deutscher Außenpolitik KAS, nr 125, lipiec 2013, http://www.kas.de/wf/doc/kas_34915-544-1-30.pdf?130709104818

kluczowych z punktu widzenia globalnej sieci połączeń morskich; rozszerzenia zdolności i możliwości działania niemieckiej Marynarki Wojennej i Straży Wybrzeża; zwiększenia zdolności w zakresie rozpoznania morskiego i satelitarnego; prowadzenia polityki rozwojowej skierowanej na wzmacnianie dobrej administracji (*good governance*) i praworządności w kluczowych regionach. Można się spodziewać, że głosy te będą miały coraz większe przełożenie na politykę rządu RFN.

W ramach ostatniej reformy Bundeswehry z 2011 roku cięcia w siłach zbrojnych w najmniejszym stopniu – w porównaniu z innymi rodzajami sił zbrojnych – dotknęły liczebności i wyposażenia Marynarki Wojennej (MW). W RFN panuje konsensus, że w przyszłości MW będzie potrzebna i wykorzystywana w większym stopniu niż do tej pory. Celem rozwijania zdolności MW jest poprawa gotowości, wyposażenia, uzbrojenia i wyszkolenia jednostek pod kątem ich udziału w operacjach zarządzania kryzysowego, antypirackich oraz wsparcia operacji lądowych z morza. Niemcy biorą więc udział zarówno w natowskiej (Ocean Shield), jak i unijnej (Atalanta) operacji antypirackiej w Rogu Afryki. W zakresie ochrony międzynarodowych szlaków morskich Niemcy współpracują również z USA – rotacyjnie, co dwa lata niemiecka fregata obrony powietrznej (F 124) przez kilka miesięcy ochrania amerykańskie zgrupowanie okrętów w Zatoce Perskiej.

2. Wyzwania wynikające z globalnych priorytetów RFN

(1) Pomiędzy starymi sojusznikami a nowymi partnerami?

Rozbudowa politycznej i gospodarczej współpracy z mocarstwami wschodzącymi może w długoterminowej perspektywie stawiać RFN przed trudnymi wyborami politycznymi, gospodarczymi i wojskowymi w razie globalnych kryzysów i konfliktów pomiędzy nowymi partnerami (np. Chiny) a „starymi” sojusznikami (USA). Zwrot amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w kierunku Azji i Pacyfiku budzi w Niemczech obawy przed ewentualnymi konsekwencjami rywalizacji amerykań-

sko-chińskiej dla stosunków politycznych i gospodarczych RFN z Chinami. **W przypadku eskalacji chińsko-amerykańskiego konfliktu Niemcy byłyby postawione przed geopolitycznym wyborem – czy wspierać amerykańskiego sojusznika, czy zachować neutralność. Wybór drugiej opcji mógłby oznaczać dezintegrację NATO w wymiarze globalnym.**

Scenariusze kryzysów i konfliktów o wymiarze globalnym oraz możliwości i konsekwencje reakcji RFN są rozpatrywane w Berlinie – np. możliwości reakcji na scenariusz zmasowanego chińskiego ataku cybernetycznego na infrastrukturę krytyczną w USA w napiętej sytuacji międzynarodowej¹⁷. W takich sytuacjach Niemcy mogą inaczej niż USA interpretować przyczyny konfliktu i podejmować odmienne działania polityczne, gospodarcze i wojskowe. RFN może być bardziej skłonna do zajmowania neutralnego stanowiska lub odgrywania roli pośrednika między skonfliktowanymi stronami. W symulacji ww. scenariusza przeprowadzanej na jesieni 2011 roku RFN¹⁸ starała się pośredniczyć w pierwszej fazie kryzysu między USA i Chinami, natomiast w drugiej fazie konfliktu ogłosiła solidarność sojuszniczą z USA (choć nie bezwarunkowy udział we wszystkich amerykańskich działaniach). W dłuższej perspektywie działania rządu RFN w takiej sytuacji będą jednak zależę od wielu czynników – rozwoju stosunków z USA i z Chinami, składu koalicji rządzącej czy sytuacji wewnątrzpolitycznej w RFN.

Kluczowe znaczenie dla zakotwiczenia Niemiec na Zachodzie, w tym w NATO, będzie miało podpisanie i wdrażanie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP), które wzmocni powiązania ekonomiczne po-

¹⁷ Körber-Stiftung, Deutschland zwischen China und den USA: Handlungsoptionen in einer bipolaren Weltordnung, Körber Policy Game Nr. 1, październik 2011, http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/pdf/2011/Policy%20Game-2011.pdf

¹⁸ RFN reprezentowali młodzi eksperci i doradcy z ministerstw federalnych, Bundestagu, think tanków oraz niemieckich firm.

między Stanami Zjednoczonymi a krajami Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim RFN. Dla Niemiec podpisanie TTIP będzie decyzją cementującą ich powiązania z USA i oddalającą pokusę zacieśnienia współpracy z mocarstwami wschodzącymi kosztem powiązań z Zachodem. Niezwykle istotne jest podpisanie i ratyfikacja tej umowy za rządów obecnej koalicji kierowanej przez kanclerz Angelę Merkel – obecnie przedstawiciele przemysłu (BDI) i przedstawiciele CDU/CSU i SPD w rządzie federalnym opowiadają się za zawarciem umowy. Stanowisko niemieckiego rządu może się jednak zmienić na krytyczne wobec TTIP po wyborach w 2017 roku. Obecnie TTIP jest popierane przez chadecję, przy dużym sceptycyzmie ze strony socjaldemokratów oraz krytycznym stosunku niemieckiej opinii publicznej¹⁹. Niewykluczone, że Rosja – niezainteresowana większą konsolidacją Zachodu – będzie w najbliższej przyszłości organizowała działania propagandowe nakierowane przede wszystkim na Niemcy, w negatywny sposób przedstawiające bilans zysków i strat wynikających z partnerstwa gospodarczego z USA.

(2) Europejska solidarność w zarządzaniu kryzysowym? Niechęć Niemiec do wojskowego zaangażowania i preferowanie cywilnych instrumentów w reakcji na kryzysy i konflikty regionalne wzbudza – szczególnie we Francji i Wielkiej Brytanii – pytania o solidarność i chęć współdziałania Niemiec w zarządzaniu kryzysowym, szczególnie w południowym sąsiedztwie UE. Z punktu widzenia Francji i Wielkiej Brytanii Niemcy uprawiają *free riding*, tj. korzystają z francuskiego i brytyjskiego zaangażowania wojskowego w regionach kryzysowych, które poprawia bezpieczeństwo całej Unii. Z punktu widzenia RFN efekty takiego zaangażowania nie są jednoznaczne, a Bundeswehra nie powinna być wykorzy-

¹⁹ Konrad Popławski, SPD wyznacza swoje warunki akceptacji TTIP, *Analizy OSW*, 01.10.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-01/spd-wyznacza-swoje-warunki-akceptacji-ttip>; David Böcking, *Freihandelsabkommen: CDU rechnet sich TTIP-Prognosen schön*, 22.09.2014, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ttip-cdu-bewirbt-freihandel-mit-wackligen-zahlen-a-993107.html>

stywana do wspierania cudzych, tj. francuskich lub brytyjskich interesów w byłych koloniach tych państw. Spektakularnym przykładem odmowy współdziałania w zarządzaniu kryzysowym było niemieckie stanowisko w sprawie Libii z 2011 roku. Niemcy wstrzymały się (wraz z Chinami i Rosją) od głosu w czasie głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nad popieraną przez Francję i Wielką Brytanię rezolucją legitymizującą interwencję militarną oraz podjęły decyzję o nieuczestniczeniu w interwencji wojskowej państw NATO. Decyzja ta wzbudziła kontrowersje w samej RFN i przyniosła poczucie izolacji wobec najważniejszych sojuszników (USA, Francji, Wielkiej Brytanii), na co ze względów historycznych Niemcy są szczególnie uwrażliwieni.

W konsekwencji **RFN przyjęła strategię minimalnego zaangażowania wojskowego w operacje zarządzania kryzysowego**. W przypadku operacji sojuszniczych posiadających mandat ONZ bądź prowadzonych przez organizacje regionalne lub samodzielnie przez sojuszników (np. Francję) **Niemcy będą retorycznie je popierać, ale swój udział ograniczą do wsparcia udzielanego przez Bundeswehrę w zakresie strategicznego i taktycznego transportu powietrznego, logistyki, polowej służby medycznej, szkoleń wojskowych czy dostarczania broni**. Implementację takiej strategii obrazuje niemieckie zaangażowanie wojskowe po 2011 roku w operacje w Mali, Somalii, Republice Środkowoafrykańskiej czy Iraku. Wydaje się, że taka polityka będzie prowadzona również przez kolejne rządy RFN.

(3) Integracja europejskich sił zbrojnych? Znaczące różnice w kulturach strategicznych oraz priorytetach i instrumentach polityk bezpieczeństwa największych państw członkowskich UE sprawiają, że **integracja wojskowa europejskich sił zbrojnych z jednoczesnym udziałem Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest mało prawdopodobna, co długofalowo może doprowadzić do coraz większej fragmentaryzacji w obszarze współpracy wojskowej w Europie**. Już w listopadzie 2010 roku Francja i Wielka Brytania zdecydowały się na wzmocnienie dwustronnej

współpracy militarnej (traktat z Lancaster House o zacieśnianiu współpracy wojskowej), a w 2014 roku ustalenie dalszych projektów²⁰. Powodem było rosnące niezadowolenie z braku postępów w dotychczasowej współpracy w UE na poziomie politycznym, wojskowym i przemysłowym. Oba kraje stwierdziły, że nie warto inwestować w zacieśnianie współpracy polityczno-wojskowej z Niemcami. Ze względu na uwarunkowania niemieckiej polityki bezpieczeństwa RFN jest dla nich partnerem, na którym nie można polegać, jeśli chodzi o faktyczne wykorzystanie efektów takiej współpracy w operacjach zagranicznych. Również Niemcy nie są chętne do znacznego pogłębiania współpracy z Francją i Wielką Brytanią, obawiając się większej presji ze strony tych państw na wykorzystanie w misjach zagranicznych zdolności tworzonych w ramach wspólnych projektów. Z tego też względu **Niemcy preferują obecnie projekty integracyjne z mniejszymi i średnimi partnerami z sąsiedztwa - państwami Beneluksu, regionu nordycko-bałtyckiego czy Grupy Wyszehradzkiej, gdzie są silniejszym partnerem i mogą nadawać ton współpracy wojskowej.**

²⁰ Ministry of Defence, UK-France Defence Co-operation Treaty announced, 02.10.2010, <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-defence-co-operation-treaty-announced--2>; Prime Minister's Office, UK and France agree closer defence co-operation, 31.01.2014, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-france-agree-closer-defence-co-operation>

III. NIEMCY A BEZPIECZEŃSTWO REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO I EUROPY ŚRODKOWO- -WSCHODNIEJ

1. Niemieckie priorytety

O niemieckiej polityce bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym wiele mówi wpisana do umowy koalicyjnej obecnego rządu CDU/CSU-SPD **zasada „bezpieczeństwo w Europie jest możliwe tylko z Rosją, a nie przeciw niej”**²¹. Rosja jest postrzegana jako największy i najważniejszy sąsiad Unii Europejskiej oraz ważny aktor w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego. Z niemieckiej perspektywy konfrontacja z Moskwą nie leży w interesie RFN ani UE. Mimo rosyjskiej agresji na Ukrainę ww. zasada jest nadal powtarzana przez niemieckich polityków i przedstawicieli MSZ²². Z drugiej strony wydaje się, że konflikt rosyjsko-ukraiński zapoczątkował (choć w minimalnym stopniu) publiczne dyskusje w RFN nt. słuszności tego założenia. Kontynuacja rosyjskich działań militarnych we wschodniej Ukrainie oraz politycznych wobec całej Ukrainy – mimo niemieckich starań o polityczne uregulowanie konfliktu – spowodowały w Niemczech rosnące niezrozumienie oraz irytację polityką i niespełnionymi obietnicami strony rosyjskiej. **Jest jednak za wcześnie, aby stwierdzić, czy coraz bardziej krytyczne postrzeganie Rosji w RFN zmieni ww. zasadę niemieckiej polityki wobec Moskwy. Kwestią otwartą pozostaje, czy Niemcy są gotowe rozważać scenariusz mniej**

²¹ Umowa koalicyjna CDU, CSU i SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 16.12.2013, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

²² Przemówienie sekretarza stanu ds. europejskich w niemieckim MSZ, Michaela Rotha, Germany in a changing EU: Outlining Germany's European Union Policy, 22.09.2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140922_StMR_Dublin.html

Zob. też Anna Kwiatkowska-Drożdż, Niemcy wobec Rosji. Powiązania tak, zbliżenie nie, *Punkt Widzenia OSW*, luty 2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2014-03-03/niemcy-wobec-rosji-powiazania-tak-zblizenie-nie>

lub bardziej jawnej agresji Rosji przeciwko wschodnim krajom członkowskim NATO. Oznaczałoby to konieczność zasadniczej zmiany w niemieckiej polityce bezpieczeństwa i wiązałyby się z podjęciem niepopularnych decyzji politycznych, wojskowych i gospodarczych w RFN (poparciem dla polityki odstraszenia, wzmocnieniem zdolności wojskowych Bundeswehry, ograniczeniem istniejących zależności od firm rosyjskich w kluczowych sektorach gospodarki).

(1) „Wspólne sąsiedztwo” w Europie Wschodniej. W myśl zasady, że „bezpieczeństwo w Europie jest możliwe tylko z Rosją, a nie przeciw niej”, z perspektywy RFN państwa Europy Wschodniej stanowiły do niedawna pewnego rodzaju unijno-rosyjskie „wspólne sąsiedztwo” – bez perspektyw członkostwa w NATO i w UE, ale z możliwością rozwijania współpracy gospodarczej zarówno z UE, jak i z Rosją. W myśl tej polityki RFN w ostatnich latach nieoficjalnie sprzeciwiała się członkostwu Ukrainy i innych państw Partnerstwa Wschodniego (PW) w NATO i w UE. Nie uznawała jednak wyłącznej dominacji Rosji w tych państwach w sferze gospodarczej. Niemieckim celem było, aby kraje te znalazły się częściowo w orbicie oddziaływania UE, tak aby unijne normy i prawodawstwo wpływały na zmniejszenie korupcji oraz zwiększenie praworządności i przewidywalności działań dla niemieckiego/unijnego biznesu. RFN popierała więc zawieranie umów stowarzyszeniowych przez UE z państwami PW, których częścią miały być umowy o utworzeniu pogłębionych stref wolnego handlu – w 2007 roku Niemcy były *de facto* inicjatorem zawierania umów tego typu, tzw. DCFTA²³.

Konflikt rosyjsko-ukraiński pokazał, że dla RFN niedopuszczenie do jego eskalacji jest celem nadrzędnym, dla którego Niemcy są w stanie iść na kompromisy pod presją Rosji, rezy-

²³ Justyna Gotkowska, Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego, *Komentarze OSW*, 18.06.2010, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2010-06-18/niemcy-wobec-partnerstwa-wschodniego>

gnując częściowo ze swojej pierwotnej wizji „wspólnego sąsiedztwa”. Dla RFN priorytetem było utrzymanie rozmów pomiędzy Ukrainą, Rosją a nawet „separatystami”, dążenie do zawieszenia broni i doprowadzenie do negocjacji w sprawie politycznego rozwiązania konfliktu – kosztem ustępstw strony ukraińskiej. RFN była również gotowa do częściowej rezygnacji z popieranych przez siebie planów zacieśniania współpracy gospodarczej między UE a Ukrainą i akceptacji postulatów rosyjskich dotyczących przesunięcia implementacji i (najprawdopodobniej) dużej modyfikacji unijno-ukraińskiej umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA). **Jednocześnie, sprzeciwiając się rozwiązaniom militarnym i dostawom broni dla Ukrainy, Niemcy nie mogły nie odpowiedzieć na bezprawne działania Moskwy demontujące międzynarodowe umowy i powojenną architekturę bezpieczeństwa w Europie, ponieważ w stosunkach z Rosją i krajami UE z regionu straciłyby wiarygodność.** Początkowo RFN poparła więc sankcje wobec Rosji w ograniczonym zakresie, stając się również mediatorem pomiędzy państwami sceptycznymi wobec sankcji i krajami popierającymi ostrzejszą reakcję UE. Niemcy zaostrzyły stanowisko po interwencji rosyjskiej armii we wschodniej Ukrainie – dzięki naciskom kanclerz Angeli Merkel UE uzgodniła we wrześniu 2014 roku kolejny pakiet sankcji wobec podmiotów i obywateli rosyjskich²⁴.

(2) Bez „prowokacji” na wschodniej flance NATO. Dotychczas Niemcy nie sądzili, aby Rosja mogła stanowić zagrożenie militarne dla któregośkolwiek z państw NATO. Berlin był też zdania, że **nie należy wspierać rosyjskiego przekazu o okrążeniu i zagrożeniu Rosji przez Sojusz – poprzez istotne działania wojskowe NATO w Polsce i państwach bałtyckich,** które mogły być postrzegane

²⁴ Niemiecki rząd zobowiązał się też do wysłania do 20 ekspertów i policjantów w ramach misji doradczej UE ds. reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine). Niemcy zaoferowały również własny sprzęt wojskowy (rozpoznawcze bezałogowe statki powietrzne) i operatorów sprzętu (żołnierzy Bundeswehry) do monitorowania granicy rosyjsko-ukraińskiej w ramach misji OBWE we wschodniej Ukrainie.

przez Rosję jako prowokujące. Przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim RFN zajmowała ostrożne stanowisko wobec organizowania dużych ćwiczeń wojskowych opartych na artykule 5. Traktatu Waszyngtońskiego w państwach wschodniej flanki NATO i brała w nich znikomy udział (np. w natowskich ćwiczeniach Steadfast Jazz 2013). **Mimo rosyjskiej agresji na Ukrainę Niemcy nadal uznawały działania zmierzające do znacznego wzmocnienia wschodniej flanki NATO za zbyt prowokujące i eskalujące napięcie między Zachodem a Rosją.** Przed szczytem NATO w Newport (we wrześniu 2014 roku) RFN nalegała, aby NATO jednostronnie trzymało się zapisów natowsko-rosyjskich dokumentów politycznych z 1997 i 2002 roku i uznawała za niezgodną z nimi znaczącą stałą obecność sił natowskich w nowych państwach członkowskich. RFN opowiadała się również za szybką rewizją dodatkowej aktywności sojuszniczej w państwach brzegowych NATO.

Niemcy uznały jednak za konieczne - w ramach polityki wsparcia (*reassurance*) Polski i państw bałtyckich, ale nie polityki odstraszania (*deterrence*) wobec Rosji - nieznaczne i zgodne z zapisami dokumentów NATO-Rosja wzmocnienie wschodniej flanki NATO, a w tym swoją dodatkową obecność wojskową. W 2014 roku RFN wzięła więc udział w zwiększonej aktywności NATO w państwach bałtyckich, Polsce i Rumunii: w Zespole Sił Obrony Przeciwminowej NATO (SNMCMG1) operującym na wodach Morza Bałtyckiego; w dodatkowych lotach natowskich samolotów rozpoznania radioelektronicznego AWACS nad Polską i Rumunią; oraz w sojuszniczej misji nadzoru powietrznego państw bałtyckich²⁵. Niemcy zgodziły się również

²⁵ W okresie czerwiec-lipiec 2014 roku niemiecki okręt zaopatrzenia klasy Elbe pełnił rolę okrętu dowodzenia i jednostki flagowej SNMCMG1. Od sierpnia do grudnia 2014 roku w SNMCMG1 brał udział niemiecki niszczyciel min klasy Frankenthal. Niemieccy żołnierze brali udział w dodatkowych lotach natowskich samolotów rozpoznania radioelektronicznego AWACS nad Polską i Rumunią, w których stanowią większą część załóg. W okresie wrzesień-grudzień 2014 roku sześć niemieckich myśliwców Eurofighter pełniło jeden z dyżurów w ramach Baltic Air Policing: cztery z estońskiej bazy w Ämari, dwa z bazy Neuburg/Donau w RFN.

wraz z Polską i Danią na zwiększenie gotowości Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie. W 2015 roku, zgodnie z zapowiedziami, niemieccy żołnierze mają brać udział w ćwiczeniach w Polsce i państwach bałtyckich w ramach zwiększonej rotacyjnej sojuszniczej obecności wojskowej na wschodniej flance NATO.

2. Wyzwania związane z regionalną polityką bezpieczeństwa RFN

Niemcy są kluczowym sojusznikiem, od którego w dużej mierze zależy stabilność i pokój na wschodniej flance NATO. Większe zaangażowanie polityczne i wojskowe RFN w regionie Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej oraz przekonanie Rosji, że Berlin jest gotowy do stanowczej reakcji, miałyby działanie odstrasżające wobec jakichkolwiek prowokacyjnych działań rosyjskich. Jednak obecna polityka RFN stwarza wyzwania dla bezpieczeństwa państw brzegowych Sojuszu, dla spójności NATO oraz dla rozwijania regionalnej współpracy wojskowej.

(1) Więcej niepewności? Jak pokazał konflikt rosyjsko-ukraiński, dla Moskwy Niemcy są obecnie głównym krajem NATO i UE, który w coraz większym stopniu kształtuje architekturę bezpieczeństwa regionalnego i europejskiego – zwłaszcza w obliczu zwrotu USA ku regionowi Azji i Pacyfiku, problemów bezpieczeństwa w innych regionach świata oraz postrzeganej słabości administracji prezydenta Baracka Obamy. Dotychczasowe posunięcia Moskwy mają na celu utrzymanie byłych republik radzieckich w rosyjskiej strefie wpływów politycznych, gospodarczych i wojskowych poprzez konsolidację w ramach Unii Eurazjatyckiej oraz Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). **Dalekosiężnym i maksymalnym celem Rosji jest zmiana architektury europejskiego bezpieczeństwa, podważenie sojuszu amerykańsko-europejskiego i funkcjonowania NATO.** Rosja liczy na to, że w przypadku mniej lub bardziej otwartych agresywnych rosyjskich działań skierowanych przeciwko państwu członkowskiemu NATO w regionie Niemcy będą głównym akto-

rem zarządzającym kryzysem w Europie. Ponadto Moskwa oczekuje, że RFN będzie chciała uniknąć eskalacji konfliktu i będzie szukała „politycznych rozwiązań”, *de facto* kosztem suwerenności zaatakowanych państw i kosztem podważenia zasady obrony zbiorowej w Sojuszu. **Prognozowanie takiej reakcji Niemiec na sytuacji konfliktowe zachęca Rosję do testowania spójności i zdolności NATO do działania w regionie Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej oraz do podejmowania prób realizacji swoich strategicznych celów.**

Dotychczasowa polityka RFN – polegająca z jednej strony na dążeniu do deeskalacji konfliktu na Ukrainie, a z drugiej strony na ograniczaniu militarnego wzmocnienia wschodniej flanki NATO – **wraz z informacjami o problemach z uzbrojeniem i sprzętem wojskowym Bundeswehry wzbudzają w Polsce i w państwach bałtyckich pytania o niemiecką reakcję polityczną i wojskową na kolejne agresywne działania Rosji.** Mimo zapowiedzi, że w takiej sytuacji RFN zachowa się solidarnie i zgodnie z artykułem 5., faktyczna reakcja Niemiec jest trudna do przewidzenia i może zależeć od szeregu czynników: wewnątrzniemieckich (np. zbliżające się wybory na poziomie landowym/federalnym, skład koalicji rządowej i światopogląd decydentów), regionalnych (reakcja na rosyjskie działania państw wschodniej flanki NATO), rosyjskich (stopień sukcesu rosyjskich kampanii dezinformacyjnych w RFN)²⁶. **Jednak już sam fakt, że sojusznicy RFN z regionu Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej mają wątpliwości, jaka będzie niemiecka reakcja, obniża poczucie bezpieczeństwa na wschodniej flance NATO.**

(2) Zacieśnianie współpracy wojskowej w regionie? W obliczu zacieśniania francusko-brytyjskiej kooperacji wojskowej **Niemcy chcą realizować projekty integracji wojskowej z mniejszymi**

²⁶ Anton Trojanovski, Kreml startet Propaganda-Offensive in Deutschland, 22.08.2014, <http://www.welt.de/wirtschaft/article131499923/Kreml-startet-Propaganda-Offensive-in-Deutschland.html>

i średnimi sojusznikami i partnerami, m.in. z regionu Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej. Pomysły, które Berlin próbował przeforsować w ramach NATO w postaci koncepcji państw ramowych (*framework nation concept*), polegają na uzupełnianiu niemieckich zdolności wojskowych przez armie mniejszych państw z regionu i na stopniowej integracji sił zbrojnych oraz infrastruktury wojskowej i przemysłów zbrojeniowych w oparciu o ramowe zdolności Bundeswehry. Kraje członkowskie NATO na wschodniej flance stoją przed dylematem. Z jednej strony Niemcy są coraz ważniejszym sojusznikiem w NATO i to – mimo nagłośnionych na jesieni 2014 roku problemów Bundeswehry – sojusznikiem o największym potencjale militarnym i interesach gospodarczych w regionie. Ponadto niemiecka obecność wojskowa na wschodniej flance Sojuszu staje się kluczowa w natowskiej polityce odstraszania – przy wszystkich ograniczeniach politycznych i wojskowych RFN. Z drugiej strony, państwa NATO na wschodniej flance są postawione przed pytaniem, czy warto inwestować we współpracę wojskową i uzależniać się militarnie od Niemiec, gdy nie wiadomo, czy będzie można na nich polegać politycznie i wojskowo w sytuacjach konfliktowych. **Niepewność co do niemieckiej reakcji w obliczu kryzysów i konfliktów w regionie wpływa na ambiwalentne nastawienie mniejszych i średnich partnerów do rozwijania daleko idącej współpracy wojskowo-technicznej z RFN.** W konsekwencji państwa te są gotowe do zwiększania interoperacyjności z Bundeswehrą, m.in. poprzez wspólne ćwiczenia i szkolenia. Są jednak sceptyczne w kwestii zwiększania zależności oraz daleko idącej współpracy i integracji wojskowo-technicznej, o której długofalowo myśli Berlin, np. w zakresie zakupów wspólnych platform, tworzenia wspólnych załóg i ich operacyjnego wykorzystania (np. w przypadku marynarek wojennych) czy tworzenia wspólnych jednostek i struktur dowodzenia w ramach rozwijania współpracy w formacie dwu- lub wielostronnym poza NATO.

JUSTYNA GOTKOWSKA

Prace nad tekstem zakończono w listopadzie 2014 roku