Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 23.03.2011 www.osw.waw.pl

Stanowisko RFN wobec kryzysu w Libii funkcją niemieckiej polityki wewnętrznej

Justyna Gotkowska

Stanowisko rządu RFN w sprawie Libii, tj. wstrzymanie się od głosu podczas przyjmowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz decyzja o nieuczestniczeniu Bundeswehry w interwencji międzynarodowej, motywowane są przede wszystkim względami polityki wewnętrznej. Strategia ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego (FDP) i kanclerz Angeli Merkel (CDU) zakładała, że stanowisko to przełoży się na poparcie dla partii koalicyjnych przed ważnymi wyborami landowymi. Rząd liczył również na to, że strategia ta uzyska pełne wsparcie ze strony partii koalicyjnych i opozycji. Ta ostatnia kalkulacja niemieckiego rządu okazała się błędna, a decyzja wzbudziła głosy krytyki zarówno w partiach koalicyjnych, jak i w opozycji oraz wywołała gorącą dyskusję na temat konsekwencji dla pozycji RFN w NATO, UE i ONZ. Dyskusja pokazała, że w RFN retoryka „antymilitarna" nie gwarantuje już automatycznego poparcia w elitach politycznych. Mimo to nie należy liczyć na jednoznaczną zmianę stanowiska rządu w tej sprawie.
Polityka RFN w kryzysie libijskim negatywnie wpłynie na wizerunek Niemiec w UE i NATO. Daje także argumenty przeciwnikom objęcia przez Niemcy stałego miejsca w RB ONZ. A z brytyjskiej i francuskiej perspektywy stawia pod znakiem zapytania sens rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Niemcy w opozycji do większości państw zachodnich

17 marca Niemcy wstrzymały się od głosu w trakcie głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nad rezolucją 1973, która upoważnia państwa członkowskie do użycia wszelkich niezbędnych środków do ochrony osób cywilnych w Libii, z wyłączeniem jakiejkolwiek formy okupacji libijskiego terytorium, oraz ustanawia strefę zakazu lotów nad Libią. Po uchwaleniu rezolucji rząd RFN zapowiedział, że Bundeswehra nie będzie uczestniczyć w międzynarodowej interwencji wojskowej w Libii.Wcześniej Niemcy z dużą ostrożnością wypowiadały się na temat ustanowienia strefy zakazu lotów nad Libią i ostrzegały przed możliwymi konsekwencjami wojskowej interwencji. Kiedy jednak stawiane przez rząd RFN warunki zostały spełnione – prośba libijskiej opozycji i zgoda Ligi Państw Arabskich dotycząca wprowadzenia takiej strefy oraz kompromis w RB ONZ – wszystko wskazywało na to, że Niemcy poprą rezolucję. Zaskakująca decyzja RFN o wstrzymaniu się od głosu postawiła Niemcy w opozycji do pozostałych państw UE – stałych i niestałych członków RB ONZ (Wielka Brytania, Francja, Portugalia) oraz USA, które poparły rezolucję. Niemcy zachowały się podobnie jak Chiny i Rosja (oraz Brazylia i Indie), które również wstrzymały

się od głosu. RFN motywowała swoją decyzję sprzeciwem wobec zapisów rezolucji wprowadzających strefę zakazu lotów przy jednoczesnym poparciu zapisów zaostrzających sankcje przeciwko reżimowi Kadafiego.
Decyzja RFN o wstrzymaniu się od głosu miała podłoże przede wszystkim wewnątrzpolityczne. Wydaje się, że rządząca koalicja liczyła na pewnego rodzaju powtórzenie scenariusza z kampanii wyborczej z 2002 roku. Wówczas, dzięki antymilitarnej i antyamerykańskiej retoryce, koalicja SPD/Zieloni na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem, sprzeciwiająca się międzynarodowej interwencji w Iraku, wygrała wybory do Bundestagu. W przypadku Libii, poprzez podkreślanie sprzeciwu i sceptycyzmu wobec wojskowej interwencji, Guido Westerwelle oraz kanclerz Merkel chcieli uzyskać poparcie przed wyborami landowymi, szczególnie tymi w Badenii-Wirtembergii i Nadrenii-Palatynacie, które odbędą się 27 marca. Nie można wykluczyć, że rząd RFN podejmując taką decyzję kierował się także ochroną swojego wizerunku i pozycji Niemiec w świecie arabskim. W obliczu niejasnych perspektyw przebiegu i zakończenia kryzysu w Libii kalkulacja ta może być uzasadniona.

Brak konsensusu w kraju

Nie wydaje się jednak, aby przyjęta strategia rządu kanclerz Merkel odniosła sukces na arenie wewnętrznej. W RFN rozgorzała bowiem dyskusja na temat izolacjonistycznego kursu rządu, a jej konkluzje wyrażają brak zrozumienia dla decyzji o wstrzymaniu się od głosu w RB ONZ i prezentowaniu odmiennego stanowiska od USA i prawie wszystkich krajów UE, a także – choć w mniejszym stopniu – braku zaangażowania wojskowego. Krytykę słychać nie tylko ze strony partii opozycyjnych, ale również rządzącej chadecji i FDP. Przed głosowaniem rzecznik CDU ds. polityki zagranicznej i członek komisji ds. zagranicznych w Bundestagu Philipp Missfelder wzywał rząd do poparcia rezolucji i do udziału wojskowego RFN w jej wdrażaniu. Elmar Brok (CDU), poseł do Parlamentu Europejskiego, twierdził, że RFN powinna zaangażować się nawet w przypadku braku uchwalenia rezolucji RB ONZ. Podzielona jest również opozycja. Podczas gdy szef frakcji SPD, Frank Walter Steinmeier, popiera stanowisko rządu, to np. rzecznik frakcji ds. polityki zagranicznej, Rolf Mützenich, je krytykuje. Podobne rozdarcie widać w Partii Zielonych. Jedynie nietraktowana jako poważny partner w kwestiach polityki zagranicznej Partia Lewicy popiera bezwarunkowo stanowisko rządu, co nie jest jednak interpretowane na jego korzyść. Również niemieckie instytucje analityczne (SWP) w komentarzach opowiadały się za udziałem RFN i Unii Europejskiej w odsunięciu Kadafiego od władzy w Libii – przy użyciu środków dyplomatycznych, finansowych, a nawet militarnych.
Główne zarzuty wobec rządu dotyczą konsekwencji niemieckiego stanowiska, które według krytyków może spowodować izolację RFN w UE i NATO w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Co dalej? – niemieckie działania na arenie międzynarodowej

Mimo podtrzymanego oficjalnego stanowiska RFN, sceptycznego wobec wojskowej interwencji międzynarodowej, Niemcy nie sprzeciwiają się wykorzystywaniu przez USA baz

na terytorium RFN do realizacji zadań związanych z wdrożeniem rezolucji 1973. Niemcy publicznie nie zajęli jednak jednoznacznego stanowiska odnośnie przejęcia odpowiedzialności przez NATO za prowadzenie operacji wojskowej w Libii. Wydaje się, że RFN pod pewnymi warunkami (np. niebombardowania obiektów rządowych) może wyrazić zgodę na przejęcie **przez NATO** odpowiedzialności za wdrażanie strefy zakazu lotów. Trudno jednak stwierdzić, czy Niemcy zgodzą się na propozycję USA, Francji i Wielkiej Brytanii o wykorzystaniu infrastruktury NATO, ale bez wzięcia odpowiedzialności politycznej przez Sojusz. W ewentualnej operacji natowskiej Niemcy nie będą czynnie uczestniczyć. Już teraz RFN wycofała jednostki marynarki wojennej spod dowództwa NATO w operacji Active Endeavour na Morzu Śródziemnym, które mogłyby zaangażować się w operację w Libii. Ażeby zademonstrować „sojuszniczą odpowiedzialność", RFN nieznacznie zwiększy swoje zaangażowanie w Afganistanie. RFN zgodzi się na udział trzystu żołnierzy Bundeswehry w operacji natowskiej jednostki samolotów rozpoznania radioelektronicznego (AWACS) w Afganistanie, która od połowy stycznia nadzoruje tam bezpieczeństwo lotów. Wcześniej RFN odmawiała zgody na udział niemieckich żołnierzy, którzy stanowią jedną trzecią składu tej jednostki. Decyzja ta przedstawiana jest jako „chęć odciążenia sojuszników z NATO", którzy chcieliby wykorzystywać część natowskiej jednostki AWACS do operacji w Libii w celach rozpoznania radioelektronicznego czy też jako centrum kontroli przestrzeni powietrznej. **W ramach UE** Niemcy były promotorem sankcji politycznych i gospodarczych wobec reżimu Kadafiego. Obecnie proponują ich rozszerzenie i objęcie całkowitym embargiem eksportu ropy naftowej i gazu z Libii, który nadal przynosi zyski reżimowi Kadafiego. Są również za objęciem sankcjami libijskich firm z sektora ropy naftowej i gazu, licząc na dyskusję i podjęcie decyzji w tej sprawie na Radzie Europejskiej 24–25 marca.

Konkluzje

Stanowisko Niemiec motywowane było przede wszystkim względami polityki wewnętrznej. Mimo dużej krytyki tej strategii nie należy jednak liczyć na jednoznaczną zmianę polityki rządu. Emocjonalna dyskusja w RFN na ten temat świadczy jednakże o postępującej zmianie mentalnościowej niemieckich elit i o trwającym procesie odchodzenia od modelu mocarstwa „cywilnego" – powściągliwego w używaniu siły zbrojnej. Strategię RFN w kwestii Libii można interpretować jako wyraz jednego z pojawiających się w polityce zagranicznej RFN trendów postrzegania UE i NATO jako instrumentów realizacji niemieckiej polityki – a nie organizacji, w ramach których Niemcy realizują swoje interesy. Reakcja RFN na kryzys libijski – brak decyzji o ponoszeniu politycznej odpowiedzialności i nieuczestniczenie w interwencji międzynarodowej (*de facto* państw zachodnich) może wskazywać na fakt, iż RFN bardziej dba o swój wizerunek i pozycję m.in. w świecie arabskim niż o spójną politykę państw zachodnich w ramach Unii Europejskiej, NATO i ONZ.
Niezależnie od motywacji niemieckiej polityki, w ramach UE takie zachowanie RFN po raz kolejny podważa rozwijanie unijnej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa. Postawa RFN pokazała bowiem, że w wypracowywaniu wspólnego stanowiska UE w kluczowych kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na Berlin nie można liczyć. Szczególnie w odbiorze Francji i Wielkiej Brytanii stanowisko RFN stawia pod znakiem zapytania rozwijanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Wstrzymanie się RFN od głosu w RB ONZ może utrudnić starania RFN o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa – decyzja o reformie i składzie RB ONZ zależy bowiem od zgody wszystkich stałych członków RB. W oczach zachodnich partnerów Niemiec i stałych członków Rady (przede wszystkim USA), stanowisko RFN po raz kolejny dowiodło (po antyamerykańskim kursie RFN jako niestałego członka RB ONZ w latach 2003–2004), że Niemcy nie są sojusznikiem, na którym można polegać, a tym samym którego należy wspierać w jego dążeniach do uzyskania stałego członkostwa w Radzie.