

Niemcy–USA: pragmatyczne partnerstwo

Artur Ciechanowicz

Pierwsza oficjalna wizyta Baracka Obamy jako prezydenta USA w Berlinie (19–20 czerwca) jest odczytywana jako chęć umocnienia stosunków z Europą i wskazanie na Niemcy jako najważniejszego partnera USA w strefie euro. Dotychczas Obama był w Niemczech trzykrotnie: raz jako kandydat w wyborach prezydenckich w 2008 roku, gdy wygłosił przemówienie przy berlińskiej Kolumnie Zwycięstwa oraz dwukrotnie jako prezydent USA (odwiedził m.in. Baden-Baden i Drezno, ale nie Berlin). Obecna wizyta zbiega się z rocznicą wystąpienia Johna Kennedy'ego w czerwcu 1963 roku oraz odbywa się w kontekście prowadzonej w RFN kampanii wyborczej przed wrześniowymi wyborami do Bundestagu.

Zmiana geopolitycznych priorytetów Stanów Zjednoczonych w kierunku Azji i wzrost zainteresowania Niemiec gospodarkami wschodzącymi skłania obu partnerów do poszukiwania nowych inicjatyw dla umocnienia więzi transatlantyckich oraz przeciwdziałania protekcjonizmowi. Służyć ma temu rozpoczęcie negocjacji nad umową o wolnym handlu pomiędzy UE i USA (Transatlantyckiego Partnerstwa w sprawie Handlu i Inwestycji), co Niemcy interpretują zarówno w kategoriach gospodarczych, jak i politycznych jako nowy etap w stosunkach transatlantyckich.

Po okresie intensywnych napięć w stosunkach niemiecko-amerykańskich bilateralne relacje stają się bardziej pragmatyczne, a powiązania gospodarcze coraz silniejsze. Spory natomiast dotyczą kwestii globalnego zarządzania ekonomicznego, gdyż oba kraje różni stosunek do korzystania z pakietów stymulacyjnych i do polityki oszczędzania jako sposobów na wyjście z kryzysu. Oba państwa dzieli także podejście do kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego, przede wszystkim w zakresie użycia siły. Ponadto Amerykanie oczekują od RFN, by zdecydowanie bardziej zaangażowała się w wykorzystywanie własnego potencjału gospodarczego, politycznego oraz militarnego do rozwiązywania konfliktów międzynarodowych.

Niemcy najważniejszym partnerem USA w strefie euro

W początkowym okresie po zakończeniu zimnej wojny stosunki pomiędzy rządem Helmuta Kohla (CDU) a kolejnymi administracjami amerykańskimi (George'a Busha seniora oraz Billa Clintona) były podporządkowane logice podążania za polityką zagraniczną USA. Zmiana takiego podejścia nastąpiła wraz z kryzysem irackim w latach 2002–2003, gdy Niemcy jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ sprzeciwiły się wraz z Rosją i Francją interwencji amerykańskiej w Iraku bez mandatu ONZ. Ochłodzenie relacji między Berlinem a

Waszyngtonem zostało przełamane przez kanclerz Angelę Merkel, która od 2005 roku jako szefowa rządu wielkiej koalicji (CDU/CSU–SPD) zabiegała o poprawę bilateralnych relacji. Wzmocnienie niemieckiej pozycji w Europie (w wyniku przeprowadzonych reform strukturalnych pod nazwą Agenda 2010 oraz osłabienia partnerów europejskich w trakcie kryzysu) jest pozytywnie oceniane przez USA. Waszyngton domaga się jednocześnie większego zaangażowania Berlina w ratowanie strefy euro oraz większego udziału RFN w rozwiązywaniu problemów globalnych (m.in. realizacji Milenijnych Celów Rozwoju ONZ, jak też w kwestiach bezpieczeństwa). Ponadto Stany Zjednoczone w rozmowach z Europą dążą do oparcia dialogu na liderze UE, pomijając ich zdaniem nieefektywne instytucje unijne, czego przykładem jest zamrożenie oficjalnego dialogu UE–USA (szczyty nie odbywają się od końca 2011 roku).

Dla Berlina pogłębienie współpracy transatlantyckiej poprzez umowę o wolnym handlu jest zabezpieczeniem dotychczasowych interesów gospodarczych w stosunkach z USA i stanowi możliwość pogłębienia współpracy z mocarstwami wschodzącymi. Jest również projektem politycznym, który uzupełnia stosunki transatlantyckie (obok kwestii bezpieczeństwa prowadzonych m.in. w ramach NATO i polityki bilateralnej).

Wspólne cele, różne środki w polityce zagranicznej

Stany Zjednoczone postrzegają Niemcy jako potencjalnie coraz ważniejsze państwo w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych. Waszyngton oczekuje od Berlina większego zaangażowania środków politycznych i militarnych na stabilizację regionów pogrążonych w kryzysie, co odpowiadałoby głoszonym przez Niemcy aspiracjom stania się stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jednocześnie niemiecka polityka zagraniczna uwarunkowana interesami gospodarczymi oraz parlamentarnym charakterem armii (konieczność każdorazowego uzyskania zgody Bundestagu na wysłanie Bundeswehry, co *de facto* uzależnia ekspedycję od nastrojów społecznych) nie realizuje postulatów USA.

RFN podziela jednocześnie znaczną część celów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Dotyczy to m.in. polityki wobec bliskowschodniego procesu pokojowego, krytyki Izraela zarówno ze strony Waszyngtonu, jak i Berlina za budowę izraelskich osiedli na terenach okupowanych oraz dalszego szkolenia sił zbrojnych w Afganistanie. Niemcy pozostaną aktywni w Afganistanie po 2014 roku przede wszystkim w zakresie szkolenia policjantów oraz jako donator pomocy rozwojowej i humanitarnej. RFN jest również istotnym partnerem USA w negocjacjach z Iranem nad rozwojem programu jądrowego, biorąc w nich udział jako jedyne państwo oprócz pięciu stałych członków RB ONZ.

Obaj partnerzy różnią jednak się w podejściu do metod rozwiązywania konfliktów zbrojnych w stosunkach międzynarodowych. Widać to obecnie na przykładzie rozmów w sprawie ewentualnego dozbrojenia syryjskich rebeliantów (, w ograniczonej niemieckiej reakcji na konflikt w Mali czy stanowisku wobec interwencji w Libii (RFN wstrzymała się jako niestały członek RB ONZ od głosu wraz z Rosją, Chinami i Brazylią nad rezolucją ustanawiającą strefę zakazu lotów). Przeprowadzana reforma Bundeswehry i zmiana jej profilu z sił, których celem jest obrona terytorialna na armię ekspedycyjną nie oznacza, że Niemcy są skłonne do angażowania się w opanowywanie konfliktów zbrojnych wszędzie tam, gdzie reagują Stany Zjednoczone. Nowe zadania Bundeswehry służą ochronie niemieckich interesów (m.in. bezpieczeństwa morskich szlaków komunikacyjnych), a nie chęci zajęcia

miejsca Wielkiej Brytanii we współpracy wojskowej z USA.

Pragmatyczna współpraca w dziedzinie gospodarki

W ostatnich latach dochodziło do sporów Niemiec i USA o kwestie gospodarcze. Niemieckie media zarzucały w 2008 roku USA nieodpowiedzialną politykę gospodarczą, która doprowadziła do globalnego kryzysu finansowego na świecie. W 2010 roku w Niemczech ze sceptycyzmem odnoszono się także do sposobów walki amerykańskiego banku centralnego z kryzysem poprzez dodruk pieniędzy. Z kolei amerykańscy politycy i ekonomiści w czasie kryzysu strefy euro zarzucali Niemcom błędną politykę forsowania oszczędności w strefie euro. W 2010 roku podczas szczytu G20 RFN i Chiny były krytykowane przez amerykańskiego sekretarza skarbu Timothy'ego Geithnera i oskarżane o nadmierne uzależnienie od eksportu..

Pomimo różnic co do sposobu prowadzenia polityki gospodarczej współpraca w tej dziedzinie układa się bardzo dobrze. USA stanowią dla Niemiec drugi po Francji najważniejszy rynek zbytu towarów oraz są trzecim po Holandii i Chinach eksporterem na rynek niemiecki. W latach 2006–2009 niemiecka sprzedaż na tym rynku spadała, by w 2009 roku załamać się o 24%. Od tego jednak czasu zbytni niemieckich towarów w USA systematycznie rośnie. W ubiegłym roku wzajemne obroty handlowe obu krajów były o 16,5% wyższe niż w przedkryzysowym 2008 roku. Eksport Niemiec do USA wzrósł w 2012 roku o 17,6%, a import z tego kraju o 4,2%. Niemcy notują z USA nadwyżkę handlową na poziomie 36 mld euro.

Niemcy są także znaczącym inwestorem w USA, przy czym przepływ inwestycji zagranicznych w przeciwnym kierunku jest dużo niższy. W 2009 roku suma niemieckich inwestycji w USA wynosiła 220 mld euro, a w 2011 już 253 mld euro, gdy w odwrotnym kierunku płynęły inwestycje o wartości w 2009 roku 54,9 mld euro, a w 2011 roku 76,9 mld euro. Wiele niemieckich firm pod wrażeniem coraz niższych cen energii na amerykańskim rynku (dzięki rewolucji łupkowej) rozważa inwestycje w USA bądź przeniesienie tam swojej działalności z Niemiec.

Umowa o wolnym handlu i jej konsekwencje

Niemcy są obok Wielkiej Brytanii głównym orędownikiem umowy o wolnym handlu między USA i UE, dlatego najważniejszym tematem rozmów niemiecko-amerykańskich były kwestie z nią związane. Porozumienie ma na celu głównie ujednolicenie regulacji, eliminowanie barier w dostępie do rynku i pozacelnych. Umowa ta może ułatwić niemieckim eksporterom i inwestorom działalność na amerykańskim rynku. Przedstawiciele niemieckiego przemysłu oceniają, że w tym roku to właśnie USA obok Chin będą głównym motorem napędowym eksportu RFN. Umowa może przynieść znaczące korzyści niemieckim branżom: motoryzacyjnej, maszynowej, elektronicznej i finansowej. Mogą one uzyskać oszczędności dzięki obniżeniu ceł, zniesieniu barier administracyjnych oraz ograniczeniu konieczności dostosowywania ich produktów do wymagań rynku amerykańskiego oraz bardziej efektywnym i jednolitym regulacjom transatlantyckiego rynku finansowego. Konsekwencji umowy obawiają się branże: wydawnicza, filmowa i produkcji żywności.

Z analiz niemieckich ośrodków badawczych wynika, że dzięki wzrostowi obrotów handlowych Niemcy mają zyskać w długim okresie dodatkowo 4,7% PKB, przy czym jednak jest to mniej niż średnie zyski dla całej UE wynoszące 5% unijnego PKB. W RFN ma powstać dzięki umowie 180 tys. miejsc pracy. Handel niemiecko-amerykański ma ulec podwojeniu, natomiast zmaleją obroty handlowe RFN z krajami strefy euro: z Francją o 23%, a z Irlandią, Grecją, Portugalią, Hiszpanią i Włochami – o 31%. Z krajów spoza UE na umowie mają najbardziej stracić Japonia, Kanada i Meksyk.

Prognozy

Stany Zjednoczone postrzegają umowę jako element politycznej konsolidacji krajów zachodnich w obliczu rosnącej siły gospodarek wschodzących, w tym zwłaszcza Chin. Niemcy chcą przede wszystkim wzmocnić pozycję niemieckich koncernów na amerykańskim rynku. Celem Berlina nie jest natomiast tworzenie wspólnego frontu w kontrze do Chin. RFN widzi w przyszłości duże szanse na rozwiązywanie problemów globalnych, a przede wszystkim na pogłębienie współpracy gospodarczej i liberalizacji światowego handlu we współpracy wielostronnej. Berlin może mieć również nadzieję, że lepsze warunki handlu między USA a UE mogą skłonić dotychczas zamknięte gospodarki, takie jak np. Chiny czy Japonia, do większego otwarcia w obawie przed pogorszeniem konkurencyjności ich przedsiębiorstw względem firm europejskich i amerykańskich.

Jeśli Niemcy i USA zdecydują się na silne zaangażowanie na rzecz wynegocjowania i wprowadzenia umowy w życie, będzie to miało konsekwencje dla stosunków w Unii Europejskiej. Niemcy będą wspierane w tych działaniach przez Wielką Brytanię – największego beneficjenta umowy w UE. Negocjacje w tej sprawie mogą natomiast być kolejnym punktem sporu z Francją. W dłuższej perspektywie przesunięcie części niemieckiego eksportu ze strefy euro na rynek USA może przyczynić się do rozluźnienia więzi gospodarczych w strefie euro.

Pomimo zbieżności w polityce zagranicznej z USA Niemcy sami będą decydować o stosowaniu siły zbrojnej do rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, unikając jej użycia, gdy nie jest to bezpośrednio związane z ich interesami; będą też zawsze preferowali rozwiązania multilateralne. W tej roli mogą prezentować się jako skuteczni „budowniczy mostów” pomiędzy stronami konfliktów.

Aneks

Najważniejsi partnerzy handlowi USA w 2012 roku (w mld euro)

	Kraj	Obroty 2011	Obroty 2012	Udział 2012	Zmiana
1	Kanada	470,1538	485,3	16,1%	3,2%
2	Chiny	396,0184	422,0	14,0%	6,6%

3	Meksyk	362,4922	388,8	12,9%	7,3%
4	Japonia	153,465	170,3	5,7%	11,0%
5	Niemcy	116,0825	123,8	4,1%	6,6%
6	Wielka Brytania	84,2877	86,4	2,9%	2,5%
7	Korea Południowa	78,7787	79,6	2,6%	1,1%
8	Brazylia	58,4741	59,7	2,0%	2,0%
9	Arabia Saudyjska	48,2431	58,1	1,9%	20,4%
10	Francja	53,3586	57,0	1,9%	6,8%

Najważniejsi partnerzy handlowi Niemiec w 2012 roku (w mld euro)

	Kraj	Obroty 2011	Obroty 2012	Udział 2012	Zmiana
1	Francja	167,7	169,0	8,4%	0,8%
2	Holandia	151,4	157,4	7,8%	4,0%
3	Chiny	144,3	144,3	7,2%	0,0%
4	USA	122	137,4	6,8%	12,6%
5	Wielka Brytania	110,4	116,6	5,8%	5,6%
6	Włochy	110,2	104,7	5,2%	-5,0%
7	Austria	95,1	94,5	4,7%	-0,6%
8	Szwajcaria	84,6	86,5	4,3%	2,2%
9	Belgia	85,2	82,7	4,1%	-2,9%
10	Rosja	75	80,5	4,0%	7,3%

Źródło: Urząd Statystyczny Stanów Zjednoczonych, Federalny Urząd Statystyczny Niemiec