Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 22.03.2017 www.osw.waw.pl

Merkel w Waszyngtonie – chłodne przyjęcie

Anna Kwiatkowska

Kanclerz Angela Merkel w trakcie pierwszej wizyty w USA i spotkania z prezydentem Donaldem Trumpem (17 marca) została skonfrontowana z nowym podejściem administracji amerykańskiej do Niemiec. Intencją prezydenta Trumpa i jego otoczenia, wyrażaną dotychczas jedynie retorycznie, jest zmniejszenie roli RFN i wymuszenie zmian w jej polityce. Prezydent USA przedstawia Niemcy nie jako najważniejszego sojusznika Stanów Zjednoczonych w UE, jak to czynił Barack Obama, ale jako gospodarczą potęgę, która egoistycznie wykorzystuje inne państwa unijne i podkopuje pozycję gospodarki USA dla osiągnięcia korzyści ekonomicznych i zachowania *status quo* gwarantującego stabilność polityczną i gospodarczą Niemiec. Dodatkowo, RFN nie wywiązuje się z zobowiązań do nakładów na politykę obronną, co prezydent Trump często krytykował i co także wybrzmiało podczas spotkań obojga przywódców. Nie wiadomo jednak, jak ta retoryka przełoży się na konkretne działania USA i czy prezydent Trump zdoła wymusić na Niemczech zmiany w ich polityce.

Reakcje niemieckie po wizycie Merkel w USA, ale też po spotkaniu grupy G20 w Baden-Baden świadczą o tym, że Niemcy nie zdecydują się na wyasygnowanie znacznie większych środków na obronę – zwłaszcza w trakcie trwającej kampanii przed wyborami do Bundestagu, które odbędą się jesienią br. RFN będzie za to zdeterminowana, by stworzyć koalicję państw sprzeciwiających się zapowiedziom amerykańskiej administracji wprowadzenia ceł importowych lub innych instrumentów protekcjonistycznych. Obecne spory z USA, ale też możliwa dezintegracja UE po decyzji o Brexicie mogą zmusić Niemcy do silniejszego zaangażowania się („wzięcia większej odpowiedzialności") w politykę międzynarodową, ze wszystkimi również negatywnymi tego konsekwencjami. Zmianę tę będą realizować ze wsparciem całej UE lub jedynie poszczególnych jej członków.

Zapowiedź otwartej konfrontacji

W trakcie kampanii prezydenckiej, ale z niezmienioną siłą również po objęciu urzędu, Donald Trump i jego doradcy (np. Peter Navarro, doradca ekonomiczny) próbują zdeprecjonować znaczenie Niemiec jako najważniejszego sojusznika USA w Europie, jakim były w ocenie prezydenta Baracka Obamy i przedstawiają je jako jeden z głównych problemów dla Stanów Zjednoczonych. Retorycznie wybrzmiały zwłaszcza trzy zarzuty: (1) polityka migracyjna kanclerz Angeli Merkel została sprowadzona przez Trumpa do niebezpiecznej i nieodpowiedzialnej „polityki otwartych drzwi", (2) polityka europejska RFN określona została jako eksploatująca, m.in. za pomocą zaniżonego kursu euro, nie tylko pozostałe państwa UE, ale również gospodarkę USA, (3) w końcu zakwestionowano politykę obronną, a raczej

wytknięto jej brak wynikający z niedostatecznych nakładów na obronność.

Zdaniem administracji Trumpa i jego samego, z dotychczas doskonale rozwijających się stosunków handlowych gospodarka Niemiec odnosi nieporównywalnie więcej korzyści niż USA, które są najważniejszym rynkiem zbytu dla niemieckich firm. W 2015 roku Niemcy sprzedały tam towary o wartości 114 mld euro, prawie 10% całego eksportu. USA na rynek niemiecki wyeksportowały towary za ok. 60 mld euro; amerykański deficyt w handlu z Niemcami sięga 55 mld euro. Niemcy nie tylko eksportują najwięcej na świecie, ale też udzielają najwięcej kredytów, z których większość przeznaczana jest na konsumpcję i inwestycje za granicami kraju (w tym na zakup niemieckich towarów), a nie na rynku wewnętrznym. Zarzuty prezydenta Trumpa o kreowanie lub co najmniej wykorzystywanie nierówności w globalnym handlu przez Niemcy nie są nowe, wysuwali je nie tylko eksperci (m.in. z MFW), ale też politycy w Unii Europejskiej, np. z Francji.

Analogicznie oskarżenia wobec niewystarczających wydatków na politykę obronną RFN nie płyną jedynie z USA. Na obronność Niemcy wydają ok. 1,1–1,2% PKB (32–34 mld euro rocznie). Jest to dużo poniżej celu uzgodnionego na szczycie NATO w Newport i sytuacja ta nie poprawi się szybko. W planach do 2020 roku wydatki te nadal będą osiągać poziom najwyżej 1,3% PKB.

Obawy i reakcje Niemiec

W odpowiedzi na zarzuty ze strony Donalda Trumpa niemieccy politycy reagowali w ostatnich miesiącach ostro, jak Frank-Walter Steinmeier, obecny prezydent RFN, nazywając Trumpa „piewcą nienawiści" czy Sigmar Gabriel, obecny minister spraw zagranicznych, dla którego Trump jest „pionierem nowego autorytarnego i szowinistycznego ruchu międzynarodowego". Najciekawsze były jednak reakcje chadeków, w tym doradcy kanclerz Merkel ds. zagranicznych Christopha Heusgena, który na spotkaniu frakcji CDU/CSU podkreślił, że wobec USA będzie potrzebna obecnie przede wszystkim „strategiczna cierpliwość". Dotąd takiego określenia Niemcy używali wobec niezbędnych, ale trudnych i nieprzewidywalnych partnerów, takich jak Rosja czy Turcja.

RFN jako państwo czerpiące korzyści z obecnego *status quo* w gospodarce globalnej najbardziej obawia się realizacji tych zapowiedzi przedstawicieli nowej administracji Trumpa, które mogą uderzyć w dotychczasowe liberalne zasady prowadzenia światowego handlu. Plany wprowadzenia ceł importowych (np. na produkty branży motoryzacyjnej) oraz różnych form dewaluacji dolara, stawianie na konwencjonalne, a nie odnawialne źródła energii, zaostrzenie prawa wizowego – wszystko to może zagrozić strategicznym interesom ekonomicznym Niemiec. Gdyby do realizacji takiej polityki USA doszło (co nie jest pewne, zwłaszcza w kontekście słabego jak dotychczas przygotowania administracji USA do forsowania tych planów), to należy się spodziewać, że Berlin będzie się temu aktywnie przeciwstawiał. Będzie angażował zarówno państwa UE w wypracowanie wspólnej reakcji sprzeciwiającej się protekcjonistycznym praktykom w handlu oraz wspierającej realizację porozumień klimatycznych, jak też państwa zrzeszone w Światowej Organizacji Handlu (WTO), by zachować dotychczasowe reguły jej działania. Niemcy będą również podkreślać wielkość bezpośrednich inwestycji niemieckich na rynku USA – ok. 255 mld USD i związane z tym ok. 700 tys. miejsc pracy dla Amerykanów.

Obawy przed wycofaniem się USA z gwarancji bezpieczeństwa dla Europy (w tym parasola nuklearnego) są w Niemczech duże. Traktując je poważnie, kanclerz Merkel podkreślała podczas wizyty w USA, jak i na lutowej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium, że Niemcy będą zwiększać nakłady na obronność. Zaznaczyła jednak, że będzie to proces stopniowy i że długo jeszcze wydatki te nie osiągną poziomu 2% PKB. Obwarowania te są związane nie tylko z niezdolnością organizacyjną i finansową RFN do przyspieszenia reformy Bundeswehry i brakiem woli do skokowego zwiększenia tempa wzrostu wydatków, ale także z bieżącą polityką. W RFN trwa kampania wyborcza do Bundestagu, w której głównym oponentem chadeków na czele z Angelą Merkel są niemieccy socjaldemokraci – określający się jako „partia pokoju" – dla których zwiększanie nakładów na obronę jest działaniem przeciwskutecznym, jeśli nie szkodliwym. Pod wpływem m.in. postulatów SPD kanclerz Niemiec będzie propagowała nowy model wyliczeń nakładów na obronność. Należy się spodziewać, że RFN będzie gotowa nawet do postulowania wzrostu wydatków do 3% PKB, pod warunkiem że będą wliczane w to również nakłady na pomoc rozwojową czy humanitarną, w które Niemcy angażują się, także finansowo, w sposób nieporównywalny z innymi państwami w Europie.

O ile Niemcy będą próbowały wszelkimi środkami zapobiec zmianom w funkcjonowaniu dotychczasowego ładu ekonomicznego opartego na globalizacji, to w sprawach współpracy w polityce bezpieczeństwa będą szukać kompromisu z administracją Donalda Trumpa. Niemcom zależy bowiem na ścisłej współpracy z USA nie tylko w walce z terroryzmem, ale przede wszystkim na bliskiej kooperacji wywiadowczej, gdyż Berlin jest w dużej mierze zależny od pomocy służb wywiadowczych USA. Jednocześnie Berlin będzie silniej propagował ideę wspólnej polityki obronnej UE i dążył do wzmocnienia swojej pozycji poprzez promowanie kooperacji wojskowej z mniejszymi sojusznikami. Częściej także będą się pojawiały w debacie publicznej dotychczasowe tematy tabu, jak kwestia potrzeby posiadania przez RFN broni nuklearnej. Ze względu na świadomość niezgodności z prawem międzynarodowym oraz zdecydowany i trwały opór społeczeństwa niemieckiego nie ma zgody na realizację takich pomysłów. Jednak pojawiają się one także w złagodzonej wersji, np. przewodniczący grupy roboczej CDU ds. polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i polityki rozwojowej Roderich Kiesewetter (CDU) opowiedział się za europejskim systemem odstraszania atomowego, gwarantowanym przez brytyjsko-francuski parasol nuklearny i współfinansowaniem go przez RFN.

Konsekwencje – aktywizacja Niemiec

W trakcie wizyty w USA kanclerz Merkel udało się z pewnością okazać strategiczną cierpliwość i osiągnąć plan minimum, czyli nawiązać roboczy kontakt z prezydentem Trumpem i uzyskać jego zapewnienie o gotowości do współpracy z Europą, m.in. w sprawie wojny na Ukrainie. Katalog rozbieżności nadal jest jednak duży.

Pod naciskiem ewentualnych działań USA, ale też Rosji i Turcji (chociaż ich sprzeciw wobec porządku międzynarodowego lansowanego przez Niemcy wynika z innych przesłanek) oraz w wyniku Brexitu i innych zjawisk dezintegracyjnych w UE, Niemcy mogą zostać zmuszone do rewizji dotychczasowej polityki. RFN może bowiem nie udać się zachować *status quo* gwarantującego jej dotychczasowy rozwój, w tym również kontynuować polityki, której głównymi filarami są: prymat działań dyplomatycznych w rozwiązywaniu konfliktów (nad

militarnymi) oraz koncentracja na kwestiach gospodarki i handlu jako mających pierwszeństwo przed kwestiami tradycyjnej polityki zagranicznej. Im szybciej Niemcy zdecydują się na zmianę i porzucenie komfortowego dla nich *status quo*, tym szybciej będą w stanie zwiększyć swoje znaczenie na arenie międzynarodowej. W debacie publicznej w RFN takie idee są obecne już od jakiegoś czasu. O konieczności wzięcia „większej odpowiedzialności" w polityce międzynarodowej mówili zarówno były, jak i obecny prezydent RFN (jeszcze gdy występował w roli ministra spaw zagranicznych), ale też minister obrony i wielu niemieckich ekspertów. Także Christoph Heusgen oświadczył, że trend większego zaangażowania RFN jest faktem i będzie trwały, a wydatki na obronę i współpracę rozwojową muszą być zwiększane. Zapowiedzi prezydenta Trumpa prowadzenia polityki, w której RFN postrzegana jest jako główny problem, mogą przyspieszyć proces kolejnego etapu emancypacji Niemiec i będą determinować ich działania na arenie międzynarodowej:

- RFN będzie dążyć do zachowania oraz wzmocnienia strefy euro, by uniknąć wybuchu kryzysu gospodarczego i fali bankructw, które wiązałyby się z wyjściem jakiegokolwiek kraju ze strefy. W planie maksimum Niemcy będą chciały zachować spójność całej UE, m.in. by uniknąć bilateralizacji stosunków, do jakiej dążą nie tylko USA, ale także Wielka Brytania.
- Niemcy będą starały się mobilizować nie tylko establishment w USA, przeciwny działaniom Trumpa, ale przede wszystkim budować antytrumpowską koalicję państw zrzeszonych w OECD czy WTO, by nie podawać w wątpliwość wynegocjowanych w ich ramach systemów ustalania ceł i podatków. Nie cofną się również przed zaskarżaniem do WTO decyzji administracji USA, które uderzałyby w interesy niemieckich firm, co zapowiedziała już minister gospodarki Brigitte Zypries (SPD).
- Rola RFN w polityce bezpieczeństwa będzie rosła, choć nadal nie w aspekcie militarnym. W wymiarze politycznym Niemcy będą dążyły do aktywnego włączania się w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych w formacie wypracowanym w negocjacjach nad porozumieniem atomowym z Iranem, tj. członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ plus Niemcy. RFN będzie dążyć również do wzmacniania wymiaru obrony zbiorowej NATO, a w wymiarze wojskowym brać aktywny udział w operacjach zarządzania kryzysowego na Bliskim Wschodzie i w Afryce.

W realizacji tych zamierzeń mogą pomóc Niemcom silna pozycja ekonomiczna i dobry wizerunek, jakim nadal się cieszą zarówno jako państwo, jak i społeczeństwo (zwłaszcza w kontraście do wizerunku USA i prezydenta Trumpa; w Niemczech tylko 22% badanych uważa USA za wiarygodnego partnera, a w USA jego politykę popiera 37% respondentów). Gdyby jednak administracja amerykańska rzeczywiście zaczęła realizować swoje zamierzenia dotyczące zmian w regulacjach globalnego handlu lub nawet zaczęła w negocjacjach handlowych rozgrywać kartę gwarancji bezpieczeństwa USA dla Europy i grozić jej wycofaniem, to pozycja negocjacyjna Berlina będzie bardzo trudna. Ewentualne zwycięstwo w wyborach SPD, której stanowisko wobec polityki prezydenta Trumpa, a nawet szerzej – polityki USA, jest bardzo krytyczne, jeszcze tę sytuację skomplikuje.