



■ Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.

Zespół IZ

Republika Federalna Niemiec, podobnie jak to było wcześniej, także w 2017 r. - ze względu na swój potencjał i pozycję polityczną, a także odgrywaną rolę w Unii Europejskiej - musiała konfrontować się z wyzwaniami i reagować na oczekiwania związane czy to z propozycjami reformy strefy euro i przyszłością całego projektu europejskiego, czy zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego i światowego, wreszcie problemami o wymiarze globalnym. W 2017 r. niemiecka polityka zagraniczna została też ostro skonfrontowana z celami prezydentury Donalda Trumpa. Nowy prezydent Stanów Zjednoczonych zakwestionował - obok wielu zasad porządku liberalnego - również partnerstwo amerykańsko-niemieckie.

Tym razem jednak aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej, jakkolwiek utrzymująca się na wysokim poziomie, determinowana była przypadającymi na wrzesień 2017 r. wyborami do *Bundestagu*. Działając na arenie międzynarodowej i proponując konkretne rozwiązania, brano więc pod uwagę w dużym stopniu interes niemiecki; starano się też zachować dystans wobec kontrowersyjnych propozycji. Wyniki wyborów parlamentarnych, nie przynosząc decydującego rozstrzygnięcia, stworzyły pod koniec 2017 r. wrażenie politycznego osłabienia kanclerz Angeli Merkel i postawiły równocześnie wiele znaków zapytania nad przyszłą międzynarodową rolą Niemiec.

Ograniczenia związane z uwarunkowaniami wewnętrznymi widoczne były najbardziej na polu polityki europejskiej Niemiec. Spowodowały one, że skala zaangażowania Berlina na rzecz Unii Europejskiej była mniejsza i charakteryzowała je pewna wstrzeźliwość ze strony kanclerz Merkel, zwłaszcza na tle działań nowego prezydenta Francji.

Generalnie, Niemcy w sprawach dotyczących Unii Europejskiej opowiadały się za takimi rozwiązaniami, które byłyby z jednej strony do zaakceptowania przez większość państw

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 334/2018
15.01.18

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

członkowskich i nie stanowiły zagrożenia dla spójności projektu europejskiego, z drugiej zaś - korzystne z punktu widzenia niemieckiego interesu narodowego.

Dlatego Berlin z dystansem podchodził do francuskich propozycji reform w strefie euro, zwłaszcza wprowadzenia osobnego budżetu. Choć przyspieszyłoby to konwergencję ekonomiczną państw obszaru wspólnej waluty, to jednak wiązałoby się też z finansowaniem słabszych gospodarczo regionów Eurogrupy, co nie było akceptowane ani przez polityków w Niemczech, ani przez niemiecką opinię publiczną.

Równocześnie unikano w kwestii budżetu strefy euro eksponowania różnicy stanowisk między Niemcami a Francją. Obszary dyskusji wyznaczane były przede wszystkim przez Paryż, a nie Berlin, odrębne zaś stanowiska, *de facto* odrzucające ideę utworzenia nowej linii budżetowej w UE, artykułowane były głównie przez państwa spoza strefy i Komisję Europejską.

Berlin był natomiast zwolennikiem rozwijania europejskich zdolności obronnych w sposób inkluzywny, który włączałby do współpracy możliwie najwięcej państw członkowskich, ale też byłby korzystny z perspektywy Niemiec. Dlatego w projekcie *PESCO*, podpisanym łącznie przez 25 państw członkowskich w listopadzie 2017 r., poszerzającym unijne zdolności obronne, dostrzegano nie tylko element procesu integracji europejskiej, ale także nową szansę dla niemieckiego przemysłu zbrojeniowego.

Nowy trend polegający na łączeniu interesu Niemiec z solidarnością sojuszniczą widoczny był również w stopniowym zwiększaniu niemieckich nakładów na obronność oraz ich zaangażowaniu wojskowym w ramach misji i działań wspierających. W ten sposób zwiększano skalę niemieckiej aktywności na arenie międzynarodowej.

Największą aktywność Niemcy wykazywały z kolei w sprawach migracyjnych, które ze względu na niemiecką opinię publiczną wymagały podjęcia skutecznych działań na poziomie europejskim. Nie zmieniając swego stanowiska w kwestii relokacji uchodźców na obszarze unijnym, Berlin nie wychodził przed szereg w krytyce państw odrzucających te rozwiązania. Na pierwszym planie znalazły się propozycje rozwiązań służące przeciwdziałaniu migracji do Europy, które akceptowały wszystkie państwa członkowskie.

Ważna rola Niemiec w układzie transatlantyckim, oparta na partnerstwie amerykańsko-niemieckim, musiała ulec zweryfikowaniu wskutek polityki prezydenta Trumpa. Nowa administracja traktowała Niemcy bardziej jako konkurenta gospodarczego niż sojusznika, nie dostrzegając ich roli przywódczej w UE; wyznacznikiem zaś pozycji Niemiec w polityce amerykańskiej był zarzut o ich ograniczonym - w ocenie Waszyngtonu - wkładzie w potencjał obrony NATO, co potwierdzało transakcyjne podejście Trumpa do relacji z sojusznikami.

Aktywność kanclerz Merkel miała więc na celu utrzymać partnerstwo amerykańsko-niemieckie i tym samym umocnić układ transatlantycki. Temu służyły zarówno wizyta Merkel w Waszyngtonie w marcu 2017 r., jak i odbywające się przy różnych okazjach spotkania z Trumpem. Chcąc potwierdzić swą solidarność i wiarygodność sojuszniczą w wymiarze militarnym, Niemcy realizowały zobowiązania w ramach NATO (wschodnia flanka NATO, działania wspierające w walce z terroryzmem); rząd niemiecki podtrzymał też zobowiązania w zakresie *burden sharing*, chociaż osiągnięcie

2% PKB w 2024 r., przeznaczonych na obronę, nie było powszechnie w Niemczech akceptowane.

Trudno byłoby stwierdzić, że wysiłki władz niemieckich zakończyły się sukcesem; raczej pogłębiły się rozbieżności między Berlinem a Waszyngtonem na tle takich kwestii o wymiarze globalnym, jak paryskie porozumienie klimatyczne, z którego administracja Trumpa się wycofała, krytyczny stosunek amerykańskiego prezydenta do porozumienia z Iranem o ograniczeniu jego programu atomowego, podejście do zagrożenia nuklearnego ze strony Korei Płn. czy uznania Jerozolimy za stolicę Państwa Izrael, a także kwestii handlowych dotyczących popieranego przez Trumpa protekcjonizmu.

Niepewność co do skali zaangażowania USA w bezpieczeństwo europejskie, a nie tylko troska o podtrzymanie procesu dalszej integracji UE, skłoniły więc Berlin do działania na rzecz rozwijania europejskiej tożsamości obronnej; Niemcy obok Francji stały się motorem porozumienia *PESCO*, wzmacniającego w jakimś stopniu europejskie poczucie bezpieczeństwa.

Kryzys w relacjach transatlantycznych i rozbieżności na linii Berlin-Waszyngton postawiły na porządku dnia kwestię przyszłości stosunków amerykańsko-niemieckich; w debacie tej, prowadzonej w Niemczech na poziomie eksperckim oraz z udziałem polityków, podkreślano potrzebę realizowania niezależnej od USA/układu transatlantycznego polityki oraz odważniejszego artykułowania własnych interesów, co mogłoby prowadzić do unilateralizmu w polityce niemieckiej.

Przykładem kolizji zasady solidarności sojuszniczej z interesem niemieckim była polityka Berlina wobec Rosji. Oprócz tego, że stosunki między Niemcami a Rosją nadal znajdowały się w najgłębszym od zakończenia zimnej wojny kryzysie, to jeszcze cechowała je ambiwalencja. Z jednej strony mieliśmy do czynienia ze zdystansowanym wobec Moskwy stosunkiem chadecji i samej kanclerz Merkel, z drugiej zaś - znaczące były wysiłki koalicyjnej *SPD* na rzecz odbudowy bliskiej współpracy z Moskwą. Socjaldemokratów silnie wspierało niemieckie lobby gospodarcze, zainteresowane zniesieniem sankcji.

Ta niespójna linia działania wobec Moskwy w praktyce oznaczała wprawdzie utrzymanie sankcji, ale też pozwalała na wzrost wymiany handlowej między Niemcami a Rosją, owocną działalność w Rosji tysięcy firm z udziałem kapitału niemieckiego, a także korzystne w Niemczech perspektywy dla projektu *Nord Stream 2*.

Mimo że konflikt na Ukrainie pozostał jednym z ważnych punktów niemieckiej polityki zagranicznej, to jednak brak było postępu w jego pokojowym uregulowaniu. Nie odbyło się żadne spotkanie w ramach formatu normandzkiego na szczycie przywódców (tylko rozmowy telefoniczne lub spotkania w różnych konfiguracjach na marginesie innych wydarzeń politycznych), rozmawiano jedynie w formacie normandzkim na niższych szczeblach - ministerialnych. Impas w rozmowach był spowodowany procesami wyborczymi we Francji i Niemczech, a także spadkiem zainteresowania konfliktem ze strony społeczności międzynarodowej.

Wpływ na międzynarodową rangę Niemiec miały ich napięte stosunki z Turcją. Podczas gdy w 2016 r. podpisanie umowy między UE a Turcją było ogromnym sukcesem kanclerz Merkel, potwierdzającym jej konstruktywną rolę na tym etapie kryzysu

uchodźczego, to w 2017 r. pojawiły się problemy. Wywołała je reakcja Berlina na represje polityczne prowadzone przez władze tureckie po nieudanym puczu wojskowym, a także formułowane przez Ankarę zarzuty pod adresem Niemiec o wspieranie *peszmergów*, zagrażających jakoby bezpieczeństwu Turcji.

Napięcia te doprowadziły do wycofania niemieckiego kontyngentu z tureckiej bazy Incirlik, co spowodowało jego wyłączenie na kilka miesięcy z działań wspierających walkę z „Państwem Islamskim”. W mediacje między Berlinem a Ankarą zaangażował się sekretarz generalny NATO, potwierdzając tym samym wagę tych wydarzeń dla kondycji Sojuszu. Z drugiej strony, zyskując bazę w Jordanii, strona niemiecka demonstrowała, że Turcja nie jest jedyną alternatywą w regionie dla stacjonowania niemieckich żołnierzy.

Niemcy konsekwentnie rozwijały globalny wymiar swojej polityki zagranicznej, współpracując z najważniejszymi partnerami pozaeuropejskimi, a także umacniając partnerstwo z mocarstwami „wschodzącymi”. Użyto w tym celu tradycyjnych narzędzi dyplomacji, takich jak: oficjalne wizyty na szczeblu rządowym, konsultacje międzyrządowe, podtrzymywanie kontaktów i różnorodnych kanałów dialogu, a także rozwijanie współpracy gospodarczej, biznesowej i kulturalnej oraz wymianę młodzieży.

Niemcy wykorzystały szansę, jaką było ich przewodnictwo w G-20: działały aktywnie w roli organizatora współpracy na tym forum w 2017 r., występowały z inicjatywą i proponowały nowe rozwiązania, szczególnie na płaszczyźnie współpracy z Afryką. Choć ich skuteczność będzie podlegała ocenie długoterminowej, były to z pewnością działania wzmacniające rolę i rangę Niemiec na arenie międzynarodowej.

W działaniach Niemiec w wymiarze globalnym chodziło o promowanie wolnego handlu, szczególnie istotnego dla niemieckiej gospodarki, utrzymanie liberalnego porządku opartego na współpracy multilateralnej oraz ochronę klimatu. Ponadto był to sposób wzmocnienia międzynarodowej pozycji Niemiec, wykraczający poza tradycyjne formaty współpracy, takie jak UE czy NATO. Należy jednak podkreślić komplementarność tych działań z polityką europejską stanowiącą podstawowy kontekst niemieckiej aktywności zagranicznej.

Pozytywnie należy ocenić udane przeszczepienie niemieckich projektów współpracy z Afryką na grunt G-20 i pozyskanie partnerów do ich realizacji (np. *Marshallplan mit Afrika*); poparcie liderów UE dla tych działań jako zgodnych z linią polityki europejskiej wobec kryzysu migracyjnego wzmocniło współpracę międzynarodową w wymiarze globalnym.

Na płaszczyźnie stosunków Europy z Chinami aktywność Niemiec, ze względu na ich rolę w UE i skalę powiązań gospodarczych z Pekinem, stanowiła czynnik kluczowy. Z powodu występowania rozbieżności interesów narodowych i europejskich, niemieckie działania jednak tylko częściowo wzmacniały wspólnotową politykę UE wobec Chin, a czasami ją nawet osłabiały.

Zaangażowanie Niemiec w zwalczanie terroryzmu miało charakter zarówno wewnętrzniemiecki (przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożenia terrorystycznego w Niemczech), jak i zewnętrzny - w regionach ogarniętych konfliktem lub chaosem; w tym drugim przypadku nie było ono duże i ograniczało się do działań wspomagających typu szkolenia, patrole, działania stabilizujące.

W 2017 r. Niemcy, będąc jednym z największych donatorów pomocy humanitarnej, wzmocniły swój wizerunek „państwa odpowiedzialnego za świat”, a niemiecka pomoc humanitarna stanowiła ważny czynnik w procesie poprawy sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Za takim działaniem przemawiał w dużej mierze interes Niemiec: wzmocnienie ich bezpieczeństwa poprzez stabilizowanie sytuacji w sąsiedztwie UE, osłabienie napięć wywołanych kryzysem migracyjnym, a także podniesienie globalnej rangi Niemiec.

Wnioski

- Areną największej aktywności zewnętrznej Niemiec pozostała Unia Europejska, chociaż Berlin, w odróżnieniu od Paryża, unikał rozstrzygających deklaracji i działań, zagrażających spójności projektu europejskiego.
- Ważna rola Niemiec we wspólnocie transatlantyckiej, oparta na partnerstwie amerykańsko-niemieckim, musiała być zweryfikowana wskutek polityki administracji Trumpa; Niemcy były traktowane przez nową administrację bardziej jako konkurent gospodarczy niż sojusznik.
- Utrzymała się ambiwalencja w relacjach Berlina z Moskwą, a w odniesieniu do konfliktu na Ukrainie zabrakło postępu na drodze jego pokojowego uregulowania.
- Globalny charakter niemieckiej polityki zagranicznej widoczny był szczególnie na polu współpracy z Chinami i zaangażowania na rzecz rozwoju Afryki.
- Można mówić o ograniczonym udziale Niemiec w walce z terroryzmem oraz ich wzrastającym zaangażowaniu na polu pomocy humanitarnej, traktowanej jako ważne narzędzie realizacji celów niemieckiej polityki zagranicznej.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorów.