



■ Bilans dokonań Angeli Merkel w polityce atlantyckiej

Jadwiga Kiwerska

Trwająca szesnaście lat era kanclerstwa Angeli Merkel, która właśnie przechodzi do historii, odcisnęła silne piętno na arenie międzynarodowej. Wpływ na to szefowej niemieckiego rządu, mającej szerokie kompetencje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki zagranicznej Niemiec, jest poza dyskusją. Choćby dlatego, że w dynamicznie zmieniającym się świecie, targanym różnymi kryzysami i konfliktami, gdy społeczność międzynarodowa była stawiana wobec wielu wyzwań i zagrożeń, trwanie na urzędzie kanclerskim Merkel stanowiło dla wielu podmiotów stosunków międzynarodowych bardzo ważny, w dużym stopniu wiarygodny i dość przewidywalny punkt odniesienia.

Kierunek atlantycki

Jednym z najważniejszych kierunków aktywności Niemiec w ostatnich szesnastu latach pozostał azymut atlantycki, czyli działanie w ramach układu transatlantyckiego oraz zabieganie o dobre relacje ze Stanami Zjednoczonymi. Rola na tym polu kanclerz Merkel jest trudna do przecenienia. Kształtowały ją najpierw wysiłki nowej kanclerz, aby odbudować stosunki z administracją George'a W. Busha, które w konsekwencji sporu wokół Iraku za jej poprzednika - Gerharda Schrödera znalazły się w stanie „zatrucia”. Następnie, w okresie prezydentury Baracka Obamy lojalność i odpowiedzialność Merkel w relacjach bilateralnych, a także zaangażowanie w ramach wspólnoty transatlantyckiej przyczyniły się do wytworzenia „partnerstwa w przywództwie”. Na tym tle cztery lata urzędowania Donalda Trumpa w Białym Domu zostanie zapamiętane jako wielkie wyzwanie dla kanclerz Merkel, która mimo nasilających się napięć na linii Waszyngton-Berlin usiłowała utrzymać wzajemne relacje i kondycję układu transatlantyckiego na kursie jak najmniej kolizyjnym.

Redakcja:

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Agata Kałabunowska

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 23(478)/2021

03.11.2021

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne

także dzięki:

NEWSLETTER IZ

FACEBOOK

SCRIBD

LINKEDIN

TWITTER

Z kolei pierwsze kontakty z nową administracją amerykańską i osobiste – z prezydentem Josephem Bidenem dowodziły, że stosunkom na linii Berlin-Waszyngton przywrócono ich rangę i znaczenie. Taki był finał obecności Merkel w Urzędzie Kanclerskim. Ale równocześnie u kresu jej kanclerstwa można mówić o zdecydowanie silniejszej pozycji Niemiec w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, a nawet o pewnym dystansowaniu się wobec wyznaczonych przez administrację Bidena priorytetów. Pozostały też różne nierozwiązane problemy i można było założyć, że utrzyma się rozbieżność pewnych interesów oraz celów. Niewątpliwie jednak w efekcie czy to działań kanclerz Merkel, czy nowych uwarunkowań na arenie międzynarodowej i czynników wewnętrznych zmieniała się ranga Niemiec w politycznych kalkulacjach czterech kolejnych administracji amerykańskich.

Od stosunków „zatrutych” do „partnerstwa w przywództwie”

Obejmując urząd kanclerza w 2005 r., Angela Merkel stanęła przed zadaniem odbudowy relacji amerykańsko-niemieckich, które w konsekwencji sporu wokół Iraku znalazły się w stanie „zatrucia”. Jej poprzednik Gerhard Schröder eskalował napięcia w stosunkach z administracją George’a W. Busha, a nawet we wspólnocie transatlantyckiej, widząc w tym szansę na uzyskanie poparcia społecznego, ale też powodowany krytyczną oceną unilateralnej polityki USA, zdominowanej wówczas czynnikiem siły.

Pochodząca z NRD szefowa chadecji nie kryła się natomiast ze swą sympatią do USA i otwarcie deklarowała - jeszcze w czasie kampanii wyborczej do Bundestagu w 2005 r. – konieczność powrotu do tzw. Adenauerowskiego paradygmatu niemieckiej polityki zagranicznej, czyli unikania wyboru między współpracą transatlantycką a integracją europejską. Zdecydowanie uważała, że miejsce Niemiec jest przy boku USA, a nawet powinny być one pomostem łączącym Europę i Amerykę.

Dostrzegając w dobrych relacjach z USA czynnik umocnienia rangi Niemiec nie tylko w Europie, ale również w skali globalnej, Merkel spowodowała jednak, że relacje te uzyskały mniej asymetryczny charakter. Było to efektem z jednej strony nadwerżonej niepowodzeniami w Iraku i Afganistanie pozycji Ameryki na arenie międzynarodowej, z drugiej zaś wynikało z coraz silniejszej rangi międzynarodowej Niemiec oraz poczucia, że nie zawsze trzeba się zgadzać z amerykańskim sojusznikiem.

Republika Federalna, dysponując poważnymi atrybutami politycznymi i gospodarczymi, stała się bardzo ważnym partnerem także dla kolejnej administracji amerykańskiej, mimo że początkowo Baracka Obamę i Merkel dzielił wyraźny dystans i powściągliwość w osobistych relacjach. Ale to właśnie kanclerz Merkel jako dopiero drugi przedstawiciel Niemiec w historii (pierwszym był kanclerz Konrad Adenauer) dostąpiła w listopadzie 2009 r. zaszczytu przemawiania przed połączonymi izbami Kongresu amerykańskiego, co dowodziło nowej roli Niemiec w kalkulacjach administracji Obamy. Niemcy stanowiły nie tylko istotny komponent układu transatlantyckiego, ale były też cennym partnerem w aspekcie gospodarczym. Miało to szczególne znaczenie wobec utrzymującego się kryzysu gospodarczego i finansowego 2008+.

Kolejny wymiar relacje Berlina z Waszyngtonem zyskały w następstwie agresji Rosji na Ukrainę w 2014 r. Po aneksji Krymu i eskalacji zbrojnego konfliktu w Donbasie, to kanclerz Merkel okazała się najważniejszym sojusznikiem prezydenta Obamy, wspierając jego działania wymierzone w Rosję. Nie ulegając prorosyjskiemu lobby w niemieckich kręgach gospodarczych i wśród niemieckich polityków, stała się architektem niełatwego konsensu w Unii Europejskiej, który oznaczał nałożenie ostrych sankcji na Rosję, a potem ich kontynuowanie.

Niemcy czasu Merkel potwierdziły też swoją solidarność i wiarygodność w ramach NATO, m.in. utrzymując obecność wojskową w Afganistanie, włączając się w zabezpieczenie wschodniej flanki NATO, a także uczestnicząc w siłach natychmiastowego reagowania oraz operacjach patrolowych na obszarze południowego sąsiedztwa UE. Skala tego zaangażowania militarnego - w ocenie Waszyngtonu - była jednak ciągle poniżej niemieckich możliwości.

Zbudowanie „partnerstwa w przywództwie” na linii Waszyngton-Berlin zwińczyło prezydenturę Obamy, który żegnając się z urzędem, uznał Merkel za swojego „najlepszego partnera, wspaniałego lidera i osobę o wielkiej moralności”. Znamienne były słowa Obamy pod adresem Merkel, odnoszące się do ówczesnego kryzysu migracyjnego. Zdaniem amerykańskiego prezydenta, otwierając Niemcy dla bezprecedensowej fali uchodźców, kanclerz Merkel znalazła się „po właściwej stronie historii”.

Co więcej, wobec spodziewanych zasadniczych zmian w amerykańskiej polityce zagranicznej, które zapowiadał prezydent-elekt Trump, urzędujący jeszcze prezydent Obama właśnie niemiecką kanclerz uznał za depozytariusza zachodnich wartości i standardów, a także niemal strażnika więzi transatlantyckich.

Trump i napięcia w relacjach amerykańsko-niemieckich

Prezydentura Donalda Trumpa okazała się wielkim wyzwaniem dla całej wspólnoty transatlantyckiej, przyczyniając się też do głębokiego kryzysu na linii Waszyngton-Berlin oraz napięć w osobistych relacjach Trump-Merkel. Jedną z przyczyn załamania we wzajemnych stosunkach była zmiana strategii amerykańskiej wobec Europy – poczucie pewnej odpowiedzialności i wspaniałomyślności wobec Europy zastąpiło teraz podejście transakcyjne, czyli oparte na rachunku ekonomicznym i wąsko pojmowanym interesie amerykańskim.

Główne punkty zapalne w stosunkach amerykańsko-niemieckich dotyczyły tak fundamentalnych kwestii, jak: bezpieczeństwo międzynarodowe, skala realizacji zobowiązań sojuszniczych (*burden-sharing*), sposób działania na arenie międzynarodowej (multilateralizm vs. unilateralizm), kwestie wymiany handlowej (wojna na cła). Problemem były także osobiste ataki prezydenta Trumpa pod adresem niemieckiej kanclerz, sugerujące, że intencją jest osłabienie jej politycznej rangi zarówno w Niemczech, jak i w środowisku międzynarodowym.

Taktyka Merkel w sytuacji narastającego kryzysu w relacjach z administracją Trumpa polegała albo na próbie łagodzenia napięć (np. poprzez demonstrowanie solidarności sojuszniczej lub osobistego angażowania się kanclerz występującej z „gałązką

oliwną”), albo przerwaniu ciężaru negocjacji ze stroną amerykańską na forum Unii Europejskiej (np. w odniesieniu do kwestii handlowych). Demonstrowano też większą asertywność wobec żądań Waszyngtonu, np. tych odnoszących się do wypełnienia zobowiązania przeznaczenia 2% niemieckiego PKB na obronność.

W reakcji na rosnące napięcia w relacjach z USA odwołano się w Niemczech do koncepcji budowy autonomii strategicznej Europy i przejęcia przez UE roli globalnego gracza (proponując ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa: „Europe United”, „Balancierte Partnerschaft”). Z drugiej strony sama Merkel i bliscy jej politycy, jak np. szefowa resortu obrony Annegret Kramp-Karrenbauer, mieli świadomość ograniczonych możliwości Europy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i wynikającej stąd potrzeby utrzymania amerykańskiego wsparcia. Dlatego nie spotkał się z entuzjazmem pomysł rozwijania koncepcji autonomii strategicznej Europy w duchu francuskim, czyli prowadzącej do odcięcia się od USA.

Nowe otwarcie?

Biorąc pod uwagę stan relacji zarówno amerykańsko-niemieckich, jak i transatlantycznych, było zrozumiałe, że zmianę gospodarza w Białym Domu uznano za szansę nowego otwarcia we wzajemnych stosunkach. Wiązano ją z zapowiadaniem przez administrację Bidena powrotem do standardów w amerykańskiej polityce zagranicznej („America is back”) i uznaniem dla sojuszu z Europą (potwierdzenie zobowiązania w ramach art. 5 traktatu waszyngtońskiego: „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”). Ze swej strony kanclerz Merkel deklarowała gotowość Niemiec/Europy do wzięcia większej odpowiedzialności za bieg spraw w świecie.

Powrót Niemiec do statusu ważnego partnera USA potwierdziła wolta nowej administracji w odniesieniu do gazociągu *Nord Stream 2*. Odpowiadając na oczekiwania Merkel i zwalniając hamulec zastosowany jeszcze przez administrację Trumpa, blokujący ukończenie kontrowersyjnego projektu, ekipa Bidena liczyła na pozyskanie Berlina jako sojusznika w konkurencyjnym starciu z Chinami. W tej kwestii ze strony kanclerz Merkel nie padły jednak żadne jednoznaczne deklaracje, co dowodziło wagi gospodarczych powiązań z Chinami dla interesu Niemiec. Mimo to udało się Merkel w końcowej fazie swojego urzędowania jako niemieckiej kanclerz odnieść sukces i zawrzeć ze stroną amerykańską korzystny dla Niemiec kompromis w sprawie gazociągu *Nord Stream 2*. Przypieczętowano tym samym partnerstwo Niemiec z USA.

Konkluzje

Przez cały okres urzędowania na stanowisku kanclerza Angela Merkel starała się realizować politykę proatlantycką. Dbała jednak o zachowanie statusu państwa, a dokładniej mocarstwa w środku Europy, które w sposób suwerenny, jakkolwiek wyważony, artykułuje niemieckie interesy oraz odważnie realizuje swoje cele. W relacjach ze Stanami Zjednoczonymi oznaczało to z jednej strony – dochowywanie lojalności i odpowiedzialności, z drugiej zaś – większą asertywność wobec oczekiwań

i żądań kolejnych amerykańskich administracji. Stosunki amerykańsko-niemieckie stały się więc mniej asymetryczne, a bardziej partnerskie.

Powściągliwość kanclerz Merkel zauważalna była szczególnie w obszarze militarnego zaangażowania Niemiec, chociaż za jej kadencji Niemcy realizowały na stosunkowo dużą skalę wojskowe zobowiązania w ramach NATO. Oczekiwania strony amerykańskiej były jednak tradycyjnie większe. Mimo to Merkel utrzymała bliskie i serdeczne relacje z prezydentem Bushem i prezydentem Obamą, ciesząc się ich zaufaniem i uznaniem. Doceniano jej spolegliwość, wyważoną lojalność i sojuszniczą odpowiedzialność, ale przede wszystkim brano pod uwagę niekwestionowany potencjał gospodarczy Niemiec i ich polityczną rolę w Unii Europejskiej.

Kryzys nastąpił w okresie prezydentury Trumpa i mimo wysiłków Merkel nie udało się powrócić na kurs bezkolizyjny. W efekcie nawet ona zwątpiła w odpowiedzialność i wiarygodność amerykańskiego sojusznika, na czym przecież tradycyjnie opierała się proatlantycka polityka Niemiec i czego ona była orędownikiem. Zmianę gospodarza w Białym Domu przyjęto zatem w Berlinie jako szansę na nowe otwarcie w relacjach z USA. Jeszcze za swojego urzędowania Merkel udało się w kontaktach z administracją Bidena odbudować - przynajmniej pozornie - „partnerstwo w przywództwie”. Pytaniem pozostało natomiast to, jaką treścią zostanie ono wypełnione w okresie „pomerkelowskim”.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

Prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska - pracownik Instytutu Zachodniego i Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, historyk i politolog, specjalista w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza polityki amerykańskiej.