



Tomasz Morozowski

Instytut Zachodni w Poznaniu

Globalna strategia Niemiec wobec państw/mocarstw wschodzących – aspekt bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Fundamentem międzynarodowej obecności Republiki Federalnej Niemiec jest jej zakotwiczenie w zintegrowanej Europie oraz szerzej – w świecie Zachodu skupionym wokół Unii Europejskiej, NATO i ONZ. Współczesne pole aktywności RFN w świecie jest jednak znacznie szersze. Sieć globalnych powiązań gospodarczych, politycznych i społecznych, powstała w procesie globalizacji, przyczyniła się do wytworzenia nowego środowiska międzynarodowego, kształtowanego przez procesy migracji, rozwoju nowych technologii oraz cyfryzacji rewolucjonizującej handel i komunikację. Jednocześnie ma miejsce dyfuzja sił na arenie międzynarodowej – powstają i rozwijają się nowe centra władzy, nowi uczestnicy stosunków międzynarodowych. Porządek światowy zmienia się w kierunku układu wielobiegunowego, z nową kategorią państw/mocarstw wschodzących/rozwijających się, aspirujących do przyjmowania coraz ważniejszych ról w globalnym zarządzaniu¹.

W Niemczech podejmowane są działania mające dostosować politykę zagraniczną do nowych wyzwań. Podstawowym celem tej polityki jest w RFN niezmiennie utrzymanie i ochrona liberalnego ładu światowego, który leży u podstaw silnej pozycji i rozwoju tego państwa. Rozszerza się spektrum działań, w którym Niemcy mogą ten cel realizować – znaczenia nabiera globalny wymiar polityki zagranicznej, ukierunkowanie jej na nowe regiony i nowe ośrodki siły. W tym kontekście terminem

¹ *Neue Macht Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, SWP, GMF, 2013, s. 4–5.

„globalna aktywność Niemiec” objąć można działania podejmowane przez RFN w ramach polityki zagranicznej poza obszarem transatlantyckim, ze szczególnym uwzględnieniem regionów Azji, Afryki i Ameryki Południowej.

W obliczu niestabilności UE, ograniczanego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w sprawy Europy, licznych konfliktów w jej bezpośrednim sąsiedztwie oraz wyzwań globalnych, Niemcy wykazują inicjatywę w polityce zagranicznej. Deklaracje większego zaangażowania międzynarodowego Niemiec padały ze strony ich przedstawicieli, kończących urzędowanie w 2017 r. – prezydenta Joachima Gaucka², i ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera³. Jednym z przejawów takiego nastawienia jest intensyfikacja działań w zakresie polityki bezpieczeństwa, którą można uznać za najtwardszy i najbardziej widoczny przejaw aktywności zagranicznej państwa. Jak zaakcentowano w *Białej Księdze 2016* – nowej strategii bezpieczeństwa Niemiec, przyjętej przez rząd federalny w lipcu 2016 r. – „Horyzont niemieckiej polityki bezpieczeństwa jest globalny”⁴. Działania w ramach tej polityki obejmują przede wszystkim rozwijanie możliwości Bundeswehry i jej udział w misjach pod egidą ONZ, NATO oraz UE. Długotrwały proces remilitaryzacji niemieckiej polityki zagranicznej, zainicjowany przełomową decyzją Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r., wciąż trwa i wywołuje kontrowersje oraz dynamiczną debatę publiczną⁵.

Bezpieczeństwo kooperatywne w wymiarze globalnym i regionalnym jest najważniejszym obszarem aktywności NATO w perspektywie Niemiec, które opowiadają się za rozwijaniem instrumentów wzmacniających globalną stabilność, takich jak dialog polityczny i współpraca wojskowa obejmująca kontrolę zbrojeń, budowanie zaufania oraz wspólne ćwiczenia i manewry wojskowe. RFN coraz częściej angażuje się w taką bilateralną współpracę z poszczególnymi państwami wschodzącymi i można spodziewać się kontynuacji tego trendu⁶. Oprócz tradycyjnego zakotwiczenia

² Przemówienie J. Gaucka na temat globalnej roli Niemiec z okazji otwarcia 50. Monachijskiej Konferencji Polityki Bezpieczeństwa zostało uznane za ważny impuls w procesie intensyfikacji działań RFN na arenie międzynarodowej. J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, München, 31.01.2014, <http://www.bundespraesident.de/Shared-Docs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html> [dostęp: 27.01.2017].

³ W ostatnim przemówieniu w roli ministra spraw zagranicznych, F.W. Steinmeier podsumował czas sprawowania urzędu zauważając, że Niemcy podjęły się w tym czasie większej odpowiedzialności ze względu na swoją zmieniającą się rolę w świecie, wymagającą większego zaangażowania. *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Deutschen Bundestag anlässlich der Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte*, Deutscher Bundestag, Berlin, 26.01.2017, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2017/170126_BM_Rede_Ausbildungsunterstuetzung_Irak.html [dostęp: 27.01.2017].

⁴ *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016, s. 56.

⁵ Federalny Trybunał Konstytucyjny w 1994 r. uznał za zgodne z niemiecką Ustawą Zasadniczą członkostwo RFN w systemach bezpieczeństwa zbiorowego i organizacjach zbiorowej obrony oraz wypełnianie zadań z tym związanych, co utorało drogę dla udziału Bundeswehry w operacjach ONZ, NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej (później UE) pod warunkiem uzyskania przez rząd zgody Bundestagu. J. Gotkowska, *W połowie drogi do pełnoletności – niemiecka polityka bezpieczeństwa*, „Biuletyn Niemiecki” CSM, nr 4, 10.03.2010, <http://sdpz.org/assets/biuletyny/BN04.pdf> [dostęp 30.01.2017].

⁶ J. Gotkowska, *Stabe ogniwo? Niemcy w zachodnim systemie bezpieczeństwa*, „Punkt Widzenia” nr 47, OSW, Warszawa 01.2015.

w NATO, udziału w misjach ONZ i prób rozwijania europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Niemcy przykładają coraz większą wagę do ukierunkowania swojej zagranicznej polityki bezpieczeństwa na mocarstwa wschodzące.

Przedmiotem niniejszego tekstu będą działania Niemiec w ramach tej polityki w wymiarze globalnym, inicjowane i realizowane w sposób samodzielny. Analizie poddane zostaną przyczyny oraz przejawy jednostronnej aktywności RFN wobec państw/mocarstw wschodzących, z wyłączeniem działań wspólnotowych, realizowanych w ramach organizacji międzynarodowych. Tak zawężony katalog akcji obejmuje przede wszystkim: współpracę z partnerami poprzez dialog, doradztwo i ekspertyzę, oraz handel uzbrojeniem.

Nowa kategoria partnerów: „mocarstwa kształtujące”

Wyrazem intencji rozwijania globalnego wymiaru niemieckiej polityki zagranicznej i ukierunkowania jej na państwa wschodzące jest utworzenie nowej kategorii partnerów – „mocarstw kształtujących” (*Gestaltungsmächte*). W rządowej koncepcji polityki zagranicznej „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność” (*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*) z 2012 r. kategorią tą zostały objęte państwa, z którymi Niemcy nie współpracują w ramach UE, G-8 i NATO, a które wykazują znaczący potencjał gospodarczy lub wysokie stopy wzrostu gospodarczego, silną wolę działania na różnorodnych polach oraz którym przypisać można centralne znaczenie w kształtowaniu regionalnych procesów, międzynarodowego zarządzania i/lub globalnego porządku (*Global Governance*)⁷. Niemcy dostrzegają procesy multipolaryzacji świata i przesunięć w globalnym układzie sił, które są w dużej mierze rezultatem rosnącego znaczenia gospodarczego, politycznego i militarnego państw, określonych w *Białej Księdze 2016*, jako „państwa kluczowe” (*Schlüsselstaaten*), przede wszystkim z Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej⁸. Wywierają one coraz większy wpływ na międzynarodową politykę i przejmują odpowiedzialność za globalne kwestie. Ze względu na swój potencjał nie mieszczą się w kategorii „państw rozwijających się”. Opracowana w celu rozbudowania bliższych stosunków Niemiec z tymi państwami strategia, „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność”, miała stanowić „istotny wkład do siły uderzeniowej niemieckiej polityki zagranicznej”⁹. Nowe partnerstwa mają stanowić uzupełnienie dotychczasowej obecności międzynarodowej Niemiec – opartej na współpracy z tradycyjnymi partnerami, takimi jak UE i USA – o sieć koalicji i bilateralnych powiązań z państwami wschodzącymi¹⁰. Państwa-adresaci strategii są w wysokim stopniu zainteresowane rozwijaniem relacji

⁷ *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Berlin 2012, s. 5.

⁸ *Weissbuch 2016...*, *op. cit.*, s. 30.

⁹ G. Westerwelle, *Neue Partnerschaften mit neuen Gestaltungsmächten*, Berlin, 8.02.2012, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/37724195_kw06_de_regierungsbefragung/207638 [dostęp 27.01.2017].

¹⁰ Zob.: D. Flemes, H. Ebert, *Neue deutsche Außenpolitik: Netzwerke statt Allianzen*, „GIGA Focus Global”, nr 3, 06.2016.

z RFN na różnorodnych płaszczyznach. Należy zaznaczyć heterogeniczność grupy „mocarstw kształtujących”, która obejmuje państwa diametralnie różniące się zarówno pod względem potencjału gospodarczego, militarnego czy demograficznego, jak i intensywności powiązań z Niemcami. Na tle pozostałych szczególnie wyróżnia się Chińska Republika Ludowa, oprócz której kategorią objęto m.in.: Indie, Brazylię, Meksyk, RPA, Indonezję, Malezję, Singapur, Wietnam, Argentynę, Chile, Kolumbię, Egipt czy Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA). Na potrzeby niniejszego tekstu, w nieoczywistym tłumaczeniu terminu *Gestaltungsmächte*, zamiennie stosuje się określenia: „państwa wschodzące”, „mocarstwa wschodzące” oraz „mocarstwa kształtujące”.

Za przesłanki wydzielenia nowej kategorii partnerów, z którymi Niemcy chcą dzielić odpowiedzialność za globalne wyzwania, można uznać zarówno dążenie RFN do utrzymania światowego ładu liberalnego i chęć propagowania demokracji oraz praw człowieka, jak i interesy gospodarcze oraz polityczne. Niemcy konsekwentnie opowiadają się za reformą ONZ w taki sposób, aby lepiej odzwierciedlony został przesunięty rozkład sił na świecie. Również to dążenie można uznać za przyczynę zainteresowania rozwijaniem współpracy z państwami wschodzącymi. Mają one stać się nowymi partnerami Niemiec w procesie dostosowywania i odnawiania porządku międzynarodowego¹¹.

Aspekt bezpieczeństwa w globalnej strategii Niemiec

W koncepcji „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność” założono rozwijanie stosunków Niemiec z państwami wschodzącymi w sześciu sektorach:

- Pokoju i bezpieczeństwa;
- Praw człowieka i praworządności;
- Gospodarki i finansów;
- Zasobów, żywności i energii;
- Pracy, polityki społecznej i zdrowia;
- Zrównoważonego rozwoju¹².

Najwyższe miejsce zajmowane w powyższej agendzie przez zagadnienie pokoju i bezpieczeństwa można uznać za potwierdzenie jego kluczowego znaczenia w polityce wobec państw wschodzących. W założeniach koncepcji współpraca na polu bezpieczeństwa z mocarstwami kształtującymi ma obejmować działania w trzech sferach: prewencji kryzysowej, rozwiązywania konfliktów oraz konsolidacji pokoju. Państwa wschodzące postrzegane są jako regionalni partnerzy w polityce bezpieczeństwa UE, NATO i samych Niemiec – w roli mediatorów w lokalnych konfliktach oraz dostawcy oddziałów dla misji pokojowych oraz stabilizacyjnych. Mają przyczynić się do rozbudowy architektury bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w swoich regionach poprzez rozwój sprawnych oraz uprawnionych demokratycznych struktur państwowych. RFN ma zamiar wspierać państwa wschodzące

¹¹ *Neue Macht Neue Verantwortung...*, op. cit., s. 9.

¹² *Globalisierung gestalten...*, op. cit., s. 5.

w tych działaniach, „umożliwiając im, poprzez szeroką paletę środków, samodzielne rozwiązywanie kryzysów i konfliktów¹³”. Jednym z narzędzi realizacji tego celu jest eksport uzbrojenia do niektórych mocarstw wschodzących, także przyczyniający się do zakładanej „rozbudowy regionalnej architektury bezpieczeństwa” i „wzmacniania instrumentarium” tych państw¹⁴.

W globalnej polityce Niemiec wobec państw wschodzących w zakresie bezpieczeństwa można wyróżnić dwa komponenty ze względu na ich charakter i umotywowanie: współpracę poprzez dialog, doradztwo, ekspertyzę oraz handel uzbrojeniem.

Dialog, doradztwo i ekspertyza

Współpraca Niemiec z mocarstwami kształtującymi w omawianym zakresie opiera się w dużym stopniu na środkach dialogu, doradztwa i ekspertyzy. Mają one na celu inicjację i realizację procesu kształtowania w tych państwach systemu demokratycznego oraz pozyskiwania ich, jako partnerów współtworzących międzynarodowy system bezpieczeństwa oparty na prawach człowieka, ograniczaniu zbrojeń i pokojowym rozwiązywaniu sporów. Środki te obejmują m.in.:

- Regularne konsultacje i spotkania bilateralne dotyczące tematyki bezpieczeństwa w ramach różnorodnych platform dialogu politycznego i wojskowego¹⁵;
- Szkolenia służb cywilnych i wojskowych, wymianę personelu militarnego, wspólne manewry i ćwiczenia wojskowe¹⁶;
- Współpracę z regionalnymi organizacjami, takimi jak Unia Narodów Południowoamerykańskich (UNASUR) czy Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) – mająca na celu rozwijanie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen*, VSBM);
- Pozyskiwanie mocarstw wschodzących, jako partnerów w polityce nieprolifracji i kontroli zbrojeń poprzez aktywne zachęcanie kolejnych państw do przyłączenia się do multilateralnych porozumień, takich jak: Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag*, NVV) czy Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT);

¹³ A. Merkel w przedmowie do *Białej Księgi 2016; Weissbuch 2016...*, *op. cit.*, s. 6.

¹⁴ J. Engerer, *Gestaltungsmächte-Konzept und Merkel Doktrin. Rüstungsexporte und Machtpolitik am Golf*, [w:] J. Engerer, *Weltpolitik und Waffenexporte: Deutsche Machtpolitik und die Konfessionalisierung von Konflikten am Persischen Golf*, IMI-Studie 2012, nr 16, s. 14.

¹⁵ Niemcy współpracują m.in. z państwami takimi jak Indonezja, Malezja, Indie, Wietnam, Chiny, Chile i Singapur w ramach Dialogu Shangri-La, czy też z państwami Zatoki Perskiej w ramach Dialogu Manama. Doroczne spotkania w ramach obydwu platform są organizowane przez brytyjski Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych (ang. *International Institute for Strategic Studies*, IISS), <https://www.iiss.org/en> [dostęp: 30.01.2017].

¹⁶ Za przykład może posłużyć inicjatywa *Good Hope* – bilateralna współpraca militarno-polityczna pomiędzy Niemcami a Republiką Południowej Afryki. W jej ramach odbywają się regularne militarne i polityczne spotkania, w latach 2008 i 2010 miały miejsce wspólne ćwiczenia wojskowe. RPA przyczynia się do rozbudowy struktur bezpieczeństwa w Afryce w ramach Unii Afrykańskiej oraz poprzez udział Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej w siłach *African Standby Force* (ASF). *Globalisierung gestalten...*, *op. cit.*, s. 23.

- Wsparcie techniczne i doradztwo ze strony Niemiec w rozbudowie efektywnego systemu kontroli eksportu w państwach wchodzących;
- Kooperację w zakresie zwalczania terroryzmu, piractwa, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości;
- Rozbudowę konstytucyjnych służb bezpieczeństwa i ich włączanie w międzynarodową sieć współpracy. Przy regularnej wymianie informacji pomiędzy służbami ważną rolę odgrywają urzędy „łącznikowe” Federalnej Policji Kryminalnej Niemiec (*Bundeskriminalamt*, BKA) i policji niemieckiej¹⁷.

Powyższe koncepcje umożliwiają Berlinowi odgrywanie roli patrona włączającego państwa wschodzące w międzynarodową strukturę bezpieczeństwa i wspierającego ich aspiracje przejmowania większej inicjatywy oraz odpowiedzialności za kwestie globalne. Wyrazem tej działalności jest także postulowanie leżącej w interesie RFN reformy ONZ i międzynarodowych instytucji finansowych, celem lepszego odwzorowania rosnącej roli mocarstw wschodzących¹⁸. Współpraca z nimi przyczynia się do wytworzenia sieci wzajemnych powiązań, w ramach których zarówno Niemcy, jak i poszczególne państwa stają się dla siebie ważnymi partnerami. RFN poszerza w ten sposób swoje strefy wpływów i buduje silną pozycję w strategicznych regionach świata. Kooperacja z mocarstwami kształtującymi na polu bezpieczeństwa ma również przyczynić się do budowania pokoju, zapewniania stabilizacji i rozwiązywania konfliktów stanowiących zagrożenie dla liberalnego ładu globalnego.

Działania w ramach prewencji kryzysowej, opanowywania konfliktów i minimalizowania ich skutków, przewiduje także „inicjatywa wzmocnienia” (*Ertüchtigungsinitiative*), realizowana przez rząd RFN od 2011 r., powstała jako nowy instrument polityki eksportowania bezpieczeństwa do regionów pozaeuropejskich i stabilizowania ich. Wśród działań przewidzianych w ramach inicjatywy znalazły się: szkolenia, kształcenie sił cywilnych i wojskowych oraz dostarczanie wyposażenia, w tym uzbrojenia i amunicji. U podstaw koncepcji leży przekonanie, że lokalni aktorzy są w stanie lepiej i przede wszystkim w sposób bardziej długofalowy zarządzać lokalnymi kryzysami, niż aktorzy zewnętrzni (organizacje międzynarodowe, takie jak NATO czy UE)¹⁹. Eksportując bezpieczeństwo poza granice UE Niemcy mają na celu działanie u źródeł zagrożeń „importowanych” do Europy.

Rząd RFN realizuje inicjatywę wzmocnienia, zarówno samodzielnie, jak i na poziomie europejskim oraz międzynarodowym. Na forum UE Niemcy zaproponowały koncepcję w 2013 r., jako inicjatywę *Enable&Enhance* (E2I) uznając brak podstawowego wyposażenia lokalnych partnerów za częstą przyczynę niskiej efektywności europejskich misji szkoleniowych (np. misji EUTM w Mali i w Somalii), uniemożliwiającą osiągnięcie długoterminowych efektów. Wprowadzenie idei w życie na poziomie UE napotyka jednak na poważne przeszkody związane z brakiem akceptacji dla eksportu śmiertelnościowego uzbrojenia, jako instrumentu WPBiO. Inicjatywa wzmocnienia jest, w założeniu rządu RFN, zakotwiczona w szerszej koncepcji obejmującej komponenty cywilne, policyjne, wojskowe i kontroli zbrojeń oraz powinna być realizowana bi- lub multilateralnie w ramach politycznych wytyczanych przez misje pod egidą UE lub

¹⁷ *Ibidem*, s. 23–25.

¹⁸ *Neue Macht Neue Verantwortung...*, *op. cit.*, s. 13–14.

¹⁹ J. Puglierin, *Die „Ertüchtigungsinitiative” der Bundesregierung. Was steckt dahinter?*, „Arbeitspapier Sicherheitspolitik” 2016, nr 1, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, s. 2.

NATO. Berlin podejmuje działania mające dać przykład pozostałym państwom (*Leading by example*), zapewniając odpowiednie finansowanie. W planie finansowym od 2016 r. w budżecie federalnym przeznaczono 60 mln euro na projekty uchwalane i administrowane wspólnie przez ministerstwo spraw zagranicznych i ministerstwo obrony. Środki na inicjatywę wzmocnienia są niezależne od pozostałych pozycji budżetowych i mogą być swobodnie przydzielane pod względem merytorycznym, geograficznym i czasowym – w ten sposób rząd RFN zapewnił elastyczne, ponadresortowe finansowanie inicjatywy wzmocnienia²⁰.

Handel uzbrojeniem

Eksport uzbrojenia można wyróżnić jako odrębny komponent globalnej polityki Niemiec w zakresie bezpieczeństwa. Jego odbiorcami są państwa z grupy mocarstw kształtujących, jednak w porównaniu z wcześniej opisywanymi metodami dialogu, doradztwa i ekspertyzy, prowadzenie handlu bronią przez RFN jest działaniem bardziej kontrowersyjnym oraz w nieco odmienny sposób osadzonym w interesach gospodarczych i geopolitycznych Niemiec.

Wartość eksportu uzbrojenia z RFN od 2013 r. stale wzrasta, w pierwszej połowie 2016 r. była ona o 500 mln euro wyższa w porównaniu z rokiem poprzednim i wyniosła ponad 4 mld euro²¹. Jednocześnie w 2016 r. odnotowano spadek wartości eksportu szczególnie kontrowersyjnych rodzajów uzbrojenia: pistoletów, karabinów i pistoletów maszynowych (mocno wzrósł natomiast eksport amunicji do tej broni). Niemcy, po Stanach Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i Chinach, są czwartym największym eksporterem broni na świecie²².

Pod adresem rządu formułowana jest w Niemczech silna krytyka i oczekiwania ograniczenia sprzedaży broni. Szczególne zastrzeżenia budzą wysokie pozycje na liście odbiorców niemieckiego uzbrojenia, zajmowane przez państwa niestabilne, zaangażowane w lokalne konflikty oraz o wątpliwej sytuacji praw człowieka i struktur demokratycznych, takie jak: Algieria, Arabia Saudyjska, Katar, ZEA czy Turcja. Przy eksporcie do państw o dynamicznej sytuacji wewnętrznej całkowita kontrola dostaw jest utrudniona, co niesie ze sobą ryzyko wykorzystania uzbrojenia przez niepożądanych aktorów, przy represjach wewnętrznych lub przez organizacje terrorystyczne. Wspieranie reżimów autorytarnych i naruszających prawa człowieka stoi w sprzeczności z wartościami, deklarowanymi jako podstawy niemieckiej polityki zagranicznej. Przewidziany w „inicjatywie wzmocnienia” element eksportu uzbrojenia został powiązany ze ścisłym przestrzeganiem reguł ujętych w „politycznych normach eksportu uzbrojenia” (*Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*), opublikowanych przez rząd RFN w 2000 r., które jednak nie są konsekwentnie stosowane w praktyce. Eksport broni do państw,

²⁰ *Ibidem*, s. 2–3.

²¹ *Deutschland exportiert 2016 noch mehr Waffen*, „Zeit Online”, 5.07.2016, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-07/ruestungsexporte-waffenindustrie-deutschland-ausfuehren-steigerung> [dostęp: 30.01.2017].

²² J. Lepiarz, *Niemcy: eksport broni wzrósł o ponad pół miliarda euro*, 26.10.2016, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Niemcy-eksport-broni-wzroslo-o-ponad-pol-miliarda-euro-3606037.html> [dostęp: 30.01.2017].

w których naruszane są prawa człowieka, funkcjonuje jako „dementi przyjętych politycznych kryteriów” i może być uznany za przedkładanie interesów gospodarczych ponad podstawowe wartości niemieckiej polityki zagranicznej²³. Polityka eksportu broni jest także niezgodna z dążeniem do rozbrojenia i wzmacniania światowego systemu kontroli zbrojeń. Zwiększenie transparentności procesu sprzedaży uzbrojenia, ścisłe przestrzeganie wytyczonych reguł i harmonizacja tych działań z pozostałymi założeniami niemieckiej zagranicznej polityki bezpieczeństwa to warunki konieczne poprawy jej wiarygodności i wzmocnienia pozycji międzynarodowej RFN²⁴.

Motywacje wspierania mocarstw kształtujących poprzez eksport uzbrojenia, oprócz czynników biznesowych, są także związane z interesami geopolitycznymi Niemiec. Głównym założeniem inicjatywy wzmacniania jest traktowanie poszczególnych państw trzecich i lokalnych organizacji międzynarodowych, jako „kotwic” stabilizujących regiony. Potencjał danego państwa do wypełniania takiej roli jest głównym czynnikiem decydującym o objęciu go inicjatywą wzmacniania, co jest spowodowane przypisywaniem przez Niemcy priorytetowego znaczenia procesom wygaszania konfliktów i utrzymania pokoju na terytoriach konfliktogennych. Wzmacnianie państw trzecich (także poprzez eksport uzbrojenia) w takim rozumieniu jest w mniejszym stopniu umotywowane zainteresowaniem sytuacją wewnętrzną państw-odbiorców w zakresie praw człowieka i intencją budowania w nich demokracji, czy też włączania w międzynarodowy system bezpieczeństwa.

Przykład 1. Brazylia

Brazylia stanowi dobry przykład państwa wschodzącego²⁵, z którym Niemcy prowadzą bliską, wielopłaszczyznową współpracę opartą na podobieństwie systemów wartości i postrzegania świata oraz globalnych zagadnień. Jest to jedyne państwo południowoamerykańskie, z którym Niemcy utrzymują partnerstwo strategiczne, zawarte w 2008 r.²⁶ W kwietniu 2015 r. odbyły się pierwsze bilateralne konsultacje międzyrządowe, podczas których szczegółowo omówiono wszystkie pola kooperacji obydwu państw: od nauki, technologii, innowacji, poprzez handel, inwestycje i finanse, aż po energię, kulturę, media, klimat czy ochronę środowiska. Podczas konsultacji kanclerz Angela Merkel i prezydent Dilma Rouseff zadeklarowały współdziałanie na rzecz międzynarodowego porządku opartego na praworządności, multilateralizmie i dyplomacji. Punktem zbieżności w polityce Brazylii i Niemiec jest dążenie do reformy ONZ, poszerzenia Rady Bezpieczeństwa o nowych członków stałych oraz niestałych, a także reforma międzynarodowych instytucji finansowych w celu

²³ A. Henze, *Rüstungsexport- und Rüstungskontrollpolitik: zwei Seiten einer Medaille*, 15.07.2014, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/aussensicht/show/article/ruestungsexport-und-ruestungskontrollpolitik-zwei-seiten-einer-medaille.html> [dostęp: 30.01.2017].

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Brazylia jest członkiem grupy BRICS, formatu IBSA (Indie, Brazylia, Ameryka Południowa) i została objęta kategorią mocarstw kształtujących w koncepcji „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność”.

²⁶ *Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland*, Auswärtiges Amt, 09.2016, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Brasilien/Bilateral_node.html [dostęp: 30.01.2017].

lepszej reprezentacji i większego zaangażowania państw wschodzących. Obydwa państwa opowiadają się także za pogłębianiem współpracy na linii UE – MERCOSUR, prowadzą regularne konsultacje dotyczące praw człowieka i przestrzegania prawa w cyberprzestrzeni²⁷.

Oprócz kontaktów na poziomie międzyrządowym współpraca niemiecko-brazylijska rozwijana jest kanałami stowarzyszeń, fundacji oraz przedsiębiorstw. Od ponad 40 lat działa w Brazylii niemiecka Fundacja Konrada Adenauera, wzmacniając wzajemne relacje poprzez finansowanie badań, przyznawanie stypendiów i realizując bogaty program projektów. Taka działalność także jest możliwa dzięki jej oparciu o wspólnotę demokratycznych wartości²⁸.

Siły zbrojne Niemiec i Brazylii utrzymują dobre, bliskie relacje od 1962 r. Prowadzona jest regularna wymiana profesjonalnego personelu wojskowego. W 2012 r. zainicjowany został „Bilateralny program roczny” (*Bilaterales Jahresprogramm*), obejmujący 31 wspólnych inicjatyw i projektów w zakresie polityki bezpieczeństwa²⁹. Obydwa państwa deklarują kontynuację działań na rzecz kontroli zbrojeń, nieprolifracji i pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Podczas konsultacji międzyrządowych w 2015 r. podkreślono konieczność pogłębienia współpracy w zakresie obronności (marynarka wojenna, siły lądowe i powietrzne) ze szczególnym uwzględnieniem poprawy bezpieczeństwa komunikacji morskiej³⁰. Brazylia jest także jednym z najważniejszych odbiorców niemieckiego uzbrojenia w Ameryce Południowej. Państwa z tego regionu zainteresowane są przede wszystkim wyposażeniem sił morskich. Wśród uzbrojenia eksportowanego z Niemiec do Brazylii w ostatnich latach znalazły się łodzie podwodne, ale także pojazdy pancerne oraz karabiny automatyczne³¹.

Rozwijanie relacji z Brazylią wpisuje się w niemiecką strategię poszukiwania punktów styczności interesów z poszczególnymi państwami wschodzącymi i tworzenia wraz z nimi „sieci demokratycznych mocarstw kształtujących”, wspólnie modelujących porządek międzynarodowy. Tak skomponowana grupa państw realizowałaby dwa cele: promowanie elementów atrakcyjnego modelu rządzenia demokratycznego, jako przeciwwagę dla reżimów autorytarnych oraz zabieganie o reformę ONZ, która jako jedyny na świecie uniwersalny format, umożliwiający wszystkim państwom wpływ na globalne zarządzanie, powinna w większym stopniu realizować partycypacyjny i otwarty model funkcjonowania³².

²⁷ *Gemeinsame Erklärung anlässlich der Ersten Hochrangigen Deutsch-Brasilianischen Regierungskonsultationen*, „Die Bundesregierung”, 20.08.2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/08/2015-08-20-abschlusserklaerung-brasilien.html> [dostęp: 30.01.2017].

²⁸ F. Dane, R.J. Themoteo, *Die Rolle der Konrad-Adenauer Stiftung in der deutsch-brasilianischen Kooperation*, „Cadernos Adenauer” 2013, XIV, s. 173.

²⁹ *Beziehungen zwischen...*, *op. cit.*

³⁰ *Gemeinsame Erklärung...*, *op. cit.*

³¹ M. von Boemcken, *U-Boote, Fregatten und ausgemusterte Panzer. Deutsche Rüstungsexporte nach Lateinamerika*, *Aus Militär/ila* 326, https://web.archive.org/web/20091215043551/http://www.ila-bonn.de/artikel/ila326/uboote_la.htm [dostęp: 30.01.2017].

³² L. Brozus, *Eine außenpolitische Strategie für den Umgang mit autoritären Staaten*, SWP, Berlin, 23.06.2014, <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/eine-aussenpolitische-strategie-fuer-den-umgang-mit-autoritaeren-staaten> [dostęp: 30.01.2017].

Przykład 2. Arabia Saudyjska i państwa Zatoki Perskiej

Arabia Saudyjska to jeden z najbardziej kontrowersyjnych partnerów niemieckiej polityki zagranicznej. RFN rozbudowuje relacje z tym państwem od 2003 r. pomimo istniejących sprzeczności na płaszczyznach wartości i interesów – rozwijanie stosunków natury komercyjnej, pomimo wątpliwości dotyczących sposobu rządzenia i przestrzegania praw człowieka. U podstaw współpracy Niemiec z Arabią Saudyjską leżą także motywy geopolityczne: zbieżność stanowisk wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz kooperacja w zwalczaniu tzw. Państwa Islamskiego³³.

Duże znaczenie geostrategiczne państw Rady Współpracy Zatoki (*Gulf Cooperation Council*, GCC), związane z bogactwem zasobów naturalnych, pozwala objąć je kategorią mocarstw kształtujących. Państwa te stanowią jednak kategorię partnerów Niemiec o odmiennym charakterze w porównaniu z grupą, postrzeganą jako demokratyczne mocarstwa kształtujące, takie jak np. Brazylia. Głównymi przesłankami rozwijania relacji, najczęściej handlowych, z państwami Zatoki Perskiej, są: niestabilna sytuacja regionu i intencja RFN łagodzenia konfliktów zagrażających bezpieczeństwu światowemu.

Arabia Saudyjska i Katar to państwa zajmujące wysokie pozycje na liście odbiorców niemieckiego eksportu uzbrojenia. Transakcje, takie jak sprzedaż pojazdów pancernych do Kataru, zaangażowanego w konflikt zbrojny w Jemenie, lub realizacja zamówienia Arabii Saudyjskiej na helikoptery bojowe, wywołują w Niemczech gwałtowną krytykę opozycji i opinii publicznej wobec rządu³⁴. Polityka RFN wobec państw GCC ma na celu nie tyle wsparcie militarne poszczególnych aktorów (jakkolwiek tworzenie przeciwwagi dla Iranu, poprzez wzmacnianie Arabii Saudyjskiej i Kataru, z pewnością leży w niemieckim interesie), co stabilizację całego regionu poprzez umożliwienie samodzielnego łagodzenia wewnętrznych i zewnętrznych napięć przez partnerów³⁵.

Oprócz eksportu uzbrojenia, polityka ta obejmuje także wymianę informacji i wiedzy fachowej oraz współpracę w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu i transgranicznej przestępczości zorganizowanej³⁶. RFN i Arabia Saudyjska w 2009 r. podpisały porozumienie o współpracy w kwestiach bezpieczeństwa, która obejmuje m.in. rozbudowę zdolności ochrony granicy z Irakiem (stanowiącej ważny element powstrzymywania tzw. Państwa Islamskiego) poprzez dostarczanie zaawansowanego technicznie wyposażenia, jak i szkolenia saudyjskiej straży granicznej przez niemieckich policjantów³⁷.

³³ G. Steinberg, *Saudi-Arabien als Partner deutscher Politik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2014, nr 46, <http://www.bpb.de/apuz/194442/saudi-arabien-als-partner-deutscher-politik?p=all> [dostęp: 31.01.2017].

³⁴ *Gabriel verteidigt Anstieg bei Waffenexporten*, „Zeit Online”, 4.07.2016, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-07/ruestungsexporte-waffen-bundeswirtschaftsminister-sigmar-gabriel-schwarz-gelb> [dostęp: 30.01.2017]. *Gabriel genehmigt neue Waffenexporte nach Saudi Arabien*, „Zeit Online”, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/ruestungspolitik-deutschland-saudi-arabien-bundesregierung-waffenexporte> [dostęp: 30.01.2017].

³⁵ J. Engerer, *Gestaltungsmächte-Konzept...*, *op. cit.*, s. 14.

³⁶ *Deutschland und Saudi-Arabien vereinbaren engere Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich*, Bundesministerium des Innern Pressemitteilung, 28.05.2009, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/05/saudi_arabien_zusammenarbeit.html [dostęp: 30.01.2017].

³⁷ G. Steinberg, *Saudi-Arabien als Partner...*, *op. cit.*

Z państwami Rady GCC Niemcy prowadzą także współpracę poprzez różnorodne platformy dialogu i rozbudowy stosunków gospodarczych oraz politycznych. Odbywają się liczne spotkania przedstawicieli RFN z władzami państw GCC na temat polityki bezpieczeństwa, np. w ramach organizowanego raz w roku dialogu Manama (*IISS Manama Dialogue*; ostatnia edycja miała miejsce w dniach 9–11.12.2016 r. w Bahrajnie). Innym przykładem może być projekt *Scharaka*, Fundacji Konrada Adenauera, mający na celu rozwój stosunków politycznych i gospodarczych Niemiec z państwami GCC. Pole oddziaływania Niemiec na sytuację na Bliskim Wschodzie jest w ten sposób poszerzane, co umożliwi realizację interesów geopolitycznych i gospodarczych RFN w regionie³⁸.

W skomplikowanej sytuacji na Bliskim Wschodzie wyciszenie kryzysów ma dla Niemiec znaczenie priorytetowe, co skutkuje mniejszą dbałością o promowanie demokracji i rozbudowę prawno-państwowych struktur we wspieranych państwach. Ze względu na rosnącą rolę Arabii Saudyjskiej oraz odczuwalne w Europie konsekwencje kryzysów w regionie, celem niemieckiej polityki zagranicznej stało się dodanie komponentu politycznego do handlowej relacji z tym państwem. Transparentna i uregulowana współpraca w zakresie bezpieczeństwa, obejmująca także sprzedaż uzbrojenia i rozbudowę potencjału wojskowego partnerów (za przykład może posłużyć ochrona granicy Arabii Saudyjskiej z Irakiem) oraz mająca na celu stabilizację całego regionu, może posłużyć za model kooperacji w odniesieniu do pozostałych państw tej części świata³⁹.

Podsumowanie

Analizując jednostronną politykę RFN wobec mocarstw wschodzących na polu bezpieczeństwa można wyróżnić dwie kategorie odbiorców tej polityki i, co za tym idzie, „dwie twarze” Niemiec w jej realizowaniu. Działania wobec państw o zbliżonym systemie wartości i sposobie postrzegania świata, obejmujące wielopłaszczyznową współpracę opartą o porozumienia, dialog, doradztwo i wspólne inicjatywy, mają na celu ich pozyskiwanie, jako członków globalnej sieci demokratycznych mocarstw pod przewodnictwem RFN, współkształtujących porządek światowy w sposób pokojowy, oparty na przestrzeganiu prawa i multilateralizmie. Umożliwiłoby to wzmocnienie wpływu Berlina na proces globalnego zarządzania i legitymizację niemieckich zabiegów o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Drugie oblicze niemieckiej polityki bezpieczeństwa wobec państw wschodzących jest bardziej pragmatyczne i ukierunkowane na efektywne zarządzanie pojawiającymi się kryzysami. Ze względu na dynamiczną i skomplikowaną sytuację niestabilnych regionów świata, przy realizacji celów i interesów RFN niezbędne okazują się działania ukierunkowane także na partnerów o małym potencjale wzmocnienia światowej sieci demokratycznych mocarstw kształtujących. Kluczowym

³⁸ C. von Salzen, *Saudi-Arabien und Deutschland. Der Preis der Zusammenarbeit*, „Der Tagesspiegel”, 4.12.2015, s. 15, <http://www.tagesspiegel.de/politik/saudi-arabien-und-deutschland-der-preis-der-zusammenarbeit/12682716.html> [dostęp: 30.01.2017].

³⁹ G. Steinberg, *Saudi-Arabien als Partner...*, *op. cit.*

i jednocześnie niosącym ze sobą największe ryzyko elementem takiego podejścia jest handel uzbrojeniem.

Przesunięcia w globalnym układzie sił i kształtowanie multipolarnego porządku światowego oraz świadomość potencjału mocarstw wschodzących w rozwiązywaniu współczesnych globalnych wyzwań znajdują wyraz w niemieckiej polityce zagranicznej, która jest ukierunkowana na poszukiwanie i rozwijanie nowych partnerstw. Niemcy potrzebują nie tylko nowych rynków zbytu, dostępu do międzynarodowych szlaków handlowych czy surowców naturalnych, ale przede wszystkim stabilnego globalnego środowiska, które umożliwi istnienie silnej Europy i liberalnego, opartego na normach prawnych porządku światowego. Ochrona i dalszy rozwój tego porządku światowego stanowi strategiczny cel polityki zagranicznej Niemiec, realizowany w dużym stopniu poprzez działania w ramach globalnej strategii RFN wobec mocarstw wschodzących.

Globalna strategia Niemiec wobec państw/mocarstw wschodzących – aspekt bezpieczeństwa *Streszczenie*

Przesunięcia w globalnym układzie sił i kształtowanie wielobiegunowego porządku światowego z nową kategorią państw/mocarstw wschodzących/rozwijających się znajdują wyraz w niemieckiej polityce zagranicznej, która ukierunkowana jest na poszukiwanie i budowę nowych partnerstw. W zakresie bezpieczeństwa, oprócz tradycyjnego zakotwiczenia w NATO, udziału w misjach ONZ i prób rozwijania europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Niemcy realizują własną strategię wobec państw wschodzących, w której można wyróżnić dwa komponenty: współpracę poprzez dialog, doradztwo i ekspertyzę oraz handel uzbrojeniem.

Słowa kluczowe: Niemcy, polityka globalna, strategia globalna, bezpieczeństwo, mocarstwa wschodzące

Germany's global strategy towards emerging states/powers: the security aspect *Abstract*

Global power shifts and the shaping of a multipolar world order with the new category of emerging/developing states/powers are reflected in the German foreign policy, focused on seeking and building new partnerships. In the security field, besides the traditional pillars of NATO, UN Peacekeeping operations and Common Security and Defence Policy of the EU, Germany pursues its own strategy towards emerging states, containing two components of different nature and based on various justifications: cooperation through dialogue, consulting and expert assessment, as well as arms exports.

Key words: Germany, global policy, global strategy, security, emerging powers

*Глобальная стратегия Германии относительно
потенциальных сверхдержав – аспект безопасности*
Резюме

Перемены в мировом балансе сил и формирование многополярного мирового порядка с новой категории государств (потенциальных сверхдержав), находят свое отражение во внешней политике Германии, сориентированной на поиски и разработку новых партнерских отношений. В области безопасности, кроме участия в НАТО, в миссиях ООН и попыток разработки европейской Общей политики безопасности и обороны (ОПБиО), Германия имеет собственную стратегию относительно потенциальных сверхдержав, в которой можно выделить два компонента: первый – сотрудничество посредством диалога, консультаций и экспертиз, и второй – торговля оружием.

Ключевые слова: Германия, глобальная политика, глобальная стратегия, безопасность, потенциальные сверхдержавы