



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

„BIULETYN OPINIE”

Nr 8/2011

Niemcy wobec kryzysu w Afryce Północnej

Mariusz JANKOWSKI

Warszawa, 4 kwietnia 2011 roku

Wybuch rewolucji w krajach Afryki Północnej stał się ważnym sprawdzianem dla polityki międzynarodowej Republiki Federalnej Niemiec. Tradycyjnie szeroki konsensus głównych sił politycznych w odniesieniu do podstawowych celów polityki zagranicznej jest osłabiany przez kampanię wyborczą do Landtagów. Interwencja zbrojna koalicji międzynarodowej w Libii może mieć dalekosiężne konsekwencje dla niemieckich starań o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Coraz więcej faktów przemawia za tym, że niemiecka suwerenność w polityce bezpieczeństwa nie jest ograniczana z zewnątrz, ale cierpi na brak spójnej wizji.

Wytyczne niemieckiej polityki zagranicznej

Republika Federalna Niemiec pod rządami koalicji chadecko-liberalnej konsekwentnie realizuje strategiczne cele swej polityki zagranicznej. Zapisy umowy koalicyjnej zawartej między CDU/CSU a FDP w październiku 2009 potwierdzają przywiązanie do konstytucyjnie nakreślonej wizji uczestnictwa we wspólnocie międzynarodowej¹. Dorobek „republiki bońskiej” w kwestii przywiązania do praworządności, demokracji i poszanowania praw człowieka jest stale obecny w niemieckiej myśli politycznej. Nie zmieniły tego, ani daleko idące reformy rządów Gerharda Schrödera, ani kryzys gospodarczy, z którym musiały się zmierzyć kolejne ekipy Angeli Merkel.

Polityka zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec opiera się dziś na dwóch głównych przesłankach aksjologicznych, wynikających z porządku konstytucyjnego. Są nimi: zachowanie pokoju i zakaz wojny napastniczej oraz współpraca międzynarodowa i gotowość do kooperacji². W niemieckiej polityce oraz politologii zasady te zostały zawarte w trzech kluczowych terminach: państwa pokoju (*Zivilmacht*), multilateralizmu (*Multilateralismus*) i europeizacji (*Europaorientierung*)³.

Wyróżniająca się aktywność w ramach Unii Europejskiej oraz dążenie do zacieśnionej współpracy międzynarodowej jest logiczną konsekwencją powyższych zasad. Realne i skuteczne działanie takich struktur umożliwiła RFN, dzięki jej potencjałowi gospodarczemu, a w coraz większym stopniu także politycznemu, wzmocnienie swojej pozycji międzynarodowej. Odbywa się to przy pełnej akceptacji środowiska międzynarodowego, które z racji historycznych doświadczeń mogłoby traktować wzrost znaczenia Niemiec z pewną rezerwą. Rozwojowi takich tendencji zapobiega jednak trwałość i przejrzystość rozwiązań ustrojowych, a także wynikająca z nich wiarygodna i konsekwentnie realizowana praktyka międzynarodowa. Przyświeca jej wizja

¹ „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, [źródło URL: <<http://www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>>, (22.03.2011)].

² S. Sulowski, *Polityka zagraniczna* [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, S. Sulowski, K. Wojtaszczyk, (red. naukowa), Warszawa 2005, s. 262.

³ Risse Thomas, *Deutsche Identität und Außenpolitik* [w:] Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, s. 53-54.

multilateralnego świata, którego problemy rozwiązywane są w ramach podejścia koncyliacyjnego i w ścisłym odniesieniu do prawa międzynarodowego.

Wspomniana powyżej umowa koalicyjna przewiduje, dla najskuteczniejszej realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dużą aktywność RFN w organizacjach międzynarodowych. Główną płaszczyzną działania jest w tym aspekcie partnerstwo transatlantyckie i integracja europejska. Zdaniem partii rządzących, organizacje powstałe na tym gruncie powinny się wzajemnie uzupełniać.

Jako drugi światowy eksporter⁴ Niemcy pragną daleko idącej liberalizacji handlu światowego. Wzmocnienie międzynarodowej koordynacji w tym zakresie, widzą jako zadanie dla organizacji o charakterze globalnym, m.in. Organizacji Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W zacieśnieniu współpracy upatruje się rozwiązań zapobiegających lokalnym i światowym kryzysom. Towarzyszy temu jednak postulat większej odpowiedzialności państw za własną politykę finansową⁵.

W zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego na czoło wysuwają się zagrożenia związane z międzynarodowym terroryzmem, piractwem i przestępczością, ale ważna jest także ochrona klimatu i zasobów surowcowych, a także przeciwdziałanie nędzy i rozprzestrzeniania się chorób.

Z tak dokonanej oceny sytuacji wylaniają się aktualne cele niemieckiej dyplomacji.

1. Silna pozycja w Unii Europejskiej, której pozycja międzynarodowa powinna wzrastać. Przyczynić ma się do tego sprawne funkcjonowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.
2. Korzystna dla niemieckich interesów kooperacja z najważniejszymi partnerami na forum organizacji międzynarodowych – NATO, UE, OBWE, Rada Europy. Ma ona przynieść zacieśnienie relacji ze strategicznymi partnerami, przede wszystkim Francją i USA, oraz stworzyć dogodne warunki dialogu z Rosją.
3. Zwiększenie zaangażowania (odpowiedzialności) w strategicznie istotnych regionach świata. Azja, Ameryka Łacińska, Afryka i Bliski Wschód stanowią punkt zainteresowania zarówno pod względem ich potencjału ekonomicznego, jak i zagrożeń w sferze bezpieczeństwa. Na szczególną uwagę, w tym ostatnim obszarze, zasługują Iran i Afganistan.
4. Wkład w utrzymywanie światowego pokoju poprzez uczestnictwo w akcjach stabilizacyjnych ONZ, NATO i UE. Takie działania mogą być podejmowane jedynie w zgodzie z wykładnią prawa międzynarodowego i własną praktyką prawno-polityczną⁶.

⁴ Niemcy w 2009 roku utracili miano pierwszeństwa na rzecz Chin.

⁵ Zagadnienie to dotyczy przede wszystkim kryzysu finansowego w łonie europejskiej strefy euro, który niemiecki minister finansów woli nazywać „kryzysem długów” – notatka własna z wystąpienia Wolfganga Schäuble na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 26 stycznia 2011 r.

⁶ Należy tu przywołać decyzję Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 1994 r. Jego decyzja w sprawie akcji militarnych Bundeswehry poza areną NATO (*out of area Einsatz*) przyciągała uwagę całej niemieckiej sceny politycznej. Ostateczne zwycięstwo chadecji, która opowiadała się za swobodą działań militarnych w celach pokojowych i stabilizacyjnych, dodatkowo włączyło Bundestag w proces podejmowania decyzji.

5. Reforma Bundeswehry wymuszona zmianą wyzwań światowego i wewnętrznego bezpieczeństwa. Jej celem jest przygotowanie niemieckiej armii do akcji zapobiegania kryzysom i zwalczania konfliktów.
6. Wzmocnienie znaczenia i egzekwowania prawa międzynarodowego, w tym objęcie szczególną troską praw człowieka, przez takie organizacje jak ONZ i OBWE.
7. Uzupelnianie tradycyjnych instrumentów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poprzez politykę kulturalną (*Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik*)⁷.
8. Usprawnienie pomocy rozwojowej (*Entwicklungszusammenarbeit*), która w ostatnich latach zyskała duże znaczenie w całokształcie niemieckiej polityki zagranicznej⁸. Decyzjom o przyznaniu pomocy rozwojowej ma przyświecać interes RFN, a jej koordynacja i realizacja ma poprawić efektywność i eliminować korupcję.

Przedstawienie powyższej listy celów koalicji rządowej, nawet z uwzględnieniem jej deklaratywnego charakteru, stanowi bardzo interesujący punkt wyjścia dla analizy stanowiska RFN wobec kryzysu w Afryce Północnej. Większość ze zgłaszanych przez rząd kanclerz Merkel postulatów ulega właśnie konfrontacji z realną sytuacją kryzysową. Wynik tej konfrontacji będzie miał, przynajmniej w kilku aspektach, duże znaczenie dla międzynarodowej pozycji RFN. Na tym etapie nie można zawyrokować, czy sytuacja ta przyniesie trwale efekty. Cennym wydaje się jednak wskazanie tych elementów niemieckiej polityki międzynarodowej, które w sposób bezpośredni dotknął afrykański kryzys.

Niemiecka polityka wobec Maghrebu

Jakże gorzko w świetle ostatnich wydarzeń w Libii brzmią zdania raportu, który w 2009 r. oficjalny rządowy Think-Tank – Niemiecki Instytut Bezpieczeństwa i Polityki Międzynarodowej (SWP) – przygotował na temat niemieckiej polityki względem Afryki Północnej. Czytamy w nim, że bezpieczeństwo Niemiec w dłuższej perspektywie nie zależy od bezpośredniej kooperacji z panującymi tam reżimami, lecz w sposób istotny od wiarygodności, jaką wśród tamtejszych społeczeństw cieszy się niemiecka polityka. Ludność regionu najbardziej skorzystałaby wtedy, gdyby niemiecka dyplomacja stanowczo zażądała przestrzegania prawa, a nie prowadziła abstrakcyjną

⁷ Były niemiecki minister spraw zagranicznych zauważył, że wiodąca rola europejskiego sposobu życia, filozofia i sposób postrzegania świata, mogą ulec zmianie, kiedy przewodnictwo przejmą inne dynamiczne regiony i państwa – notatka własna ze spotkania z Frankiem-Walterem Steinmeierem w siedzibie Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP) w Berlinie 16 marca 2011 r.

⁸ W 2009 r. wartość netto niemieckiej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance – ODA*) wynosiła 8, 674 mld euro. Strona internetowa niemieckiego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, [źródło URL: <http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Deutsche_Netto-ODA_2004-2009.pdf> (25.03.2011)].

propagandę demokratyzacji, przymykając jednocześnie oczy na łamanie praw człowieka w imię walki z terroryzmem⁹.

Rzeczywistość międzynarodowa zwyczajnie prześcignęła niemieckich decydentów. Kraj ten nie miał żadnej spójnej strategii działania wobec ważnego strategicznie i gospodarczo regionu świata. Berlin zbyt mocno zaufał paradygmatowi ogólnoeuropejskiej współpracy, który z racji partykularnych interesów kilku europejskich partnerów, okazał się wadliwy. Trzeba przy tym nadmienić, że wypracowanie spójnej strategii wobec całego grona państw arabskich, które pod różnymi względami znacząco się różnią, jest bardzo trudne¹⁰. W łonie samego Maghrebu znacznie trudniejszym niż pozostałe kraje partnerem dla unijnej dyplomacji są Algieria i Libia, których zasoby energetyczne pozwalają na prowadzenie polityki lawirowania między UE, a innymi konkurentami handlowymi. Wzmoczona aktywność Rosji, Chin, czy Indii utrudnia proces modernizacji preferowany przez Wspólnotę. Zwycięstwo na polu ekonomicznym (sektor energetyczny, budowlany, przemysł zbrojeniowy) jest tym trudniejsze, im bardziej gospodarka znajduje się pod kontrolą reżimu. Autorytarne rządy wolą robić interesy z kontrahentami, którzy nie stawiają przy okazji wymogów demokratyzacji i praworządności.

W tej sytuacji Berlin postawił na działania w ramach powstałej w lipcu 2008 r. Unii na Rzecz Regionu Morza Śródziemnego, godząc się po cichu na przewodnią rolę Francji, Hiszpanii i Włoch. Państwa te wykazują jednak mniejsze przywiązanie do idei współpracy i wykorzystując powiązania wynikające z epoki kolonialnej, wypychają z rynku cieszące się dobrą opinią niemieckie firmy. W odpowiedzi mogą one jedynie zwiększać konkurencyjność swoich produktów w ramach ogólnoeuropejskiej oferty. Duże nadzieje wiąże się tu z projektem „*Mediterrraen Solar Plan*”, w który mocno zaangażowały się niemieckie firmy¹¹. Zakłada on uzyskiwanie do 2020 r. 20 GW energii elektrycznej, za sprawą rozmieszczonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego instalacji słonecznych i wiatrowych.

Podsumowując można stwierdzić, iż Berlin został niejako zmuszony do prowadzenia dwutorowej polityki w Afryce Północnej. Starając się wypełniać rolę lojalnego partnera unijnej strategii, dąży jednocześnie do zabezpieczenia własnych interesów politycznych i gospodarczych. Dotychczasowa praktyka, a przede wszystkim reakcja na kryzys libijski, zniweczyły szanse niemieckiego rządu na przejęcie przewodnictwa w unijnej inicjatywie wobec krajów śródziemnomorskich, co sugerowały niektóre komentarze¹². Teraz kanclerz Merkel pozostanie

⁹ I. Werenfels, *Maghreb* [w:] *Deutsche Nah- Mittelost- und Nordafrikapolitik. Interessen, Strategien, Handlungsoptionen*, G. Steinberg (Hg.), „SWP-Studien” nr 15, maj 2009, s. 14.

¹⁰ Por. A. Balcar, *Jaśminowa demokracja*, „Policy Paper” – DemosEuropa, 15.02. 2011.

¹¹ Notatki własne z wizyty w zakładach Bosch Solar Energy AG w Erfurcie w ramach seminarium „Klimawandel und erneuerbare Energien“ fundacji KAAD 1.12.2010 r.

¹² A. Ciechanowicz, J. Grotkowska, *Niemcy wobec rewolucji w Afryce Północnej*, „BESTOSW” z 9.03.2011.

obrona dotychczasowej pozycji, a przede wszystkim działania prewencyjne w bliskowschodnim teatrze arabskiej rewolucji.

Niemieckie interesy w omawianym regionie ogniskują się wokół trzech kwestii:

- wzrostu znaczenia bezpieczeństwa energetycznego;
- nasilania się imigracji do Europy;
- zwalczania międzynarodowego terroryzmu i zorganizowanej przestępczości.

Libia jest czwartym, a Algieria ósmym co do wielkości niemieckim dostawcą gazu ziemnego. RFN znajduje się w gronie pięciu najważniejszych partnerów gospodarczych regionu. Dla samej tylko Libii stanowi odbiorcę 10% jej eksportu i dostawcę 9% importu. Jeśli chodzi o sektor energetyczny, inwestycje niemieckich koncernów (również te bezpośrednie) mogłyby być dużo większe, przyczyniając się tym samym do dywersyfikacji i wzrostu bezpieczeństwa dostaw. Na drodze stoi jednak opisana powyżej rywalizacja, a także szeroko rozpowszechniona korupcja administracji i brak stabilności prawa. Poprawienie sytuacji w tym obszarze jest jednym z nadrzędnych celów niemieckiej dyplomacji¹³. Jednak do tej pory, ani Proces Barceloński, ani Unia dla Śródziemnomorza nie przynoszą spodziewanych rezultatów.

Zagadnienie emigracji w kierunku Europy Zachodniej jest bardzo złożone. Berlin nie pozostawia tego problemu jedynie w gestii przygranicznych państw europejskich. Ważną inicjatywą w tym kierunku, był list niemieckiego ministra spraw zagranicznych – Guido Westerwelle do szefowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – Catherine Ashton. Sygnalizował w nim potrzebę intensyfikacji działań Unii odnośnie reform administracyjnych i prawnych krajów sąsiedzkich, a także liberalizację wymiany handlowej. Postulaty w kwestiach społecznych dotyczyły głównie problemu arabskiej emigracji. Chodzi o kontrolowany proces ułatwienia legalnej imigracji młodym Arabom, którzy chcą się kształcić w Europie. Ten aspekt jest kluczowy w omawianej kwestii. Arabska rewolucja jest w głównej mierze dziełem młodych ludzi, którzy przy pomocy Internetu, spontanicznie dokonali przewrotu w Tunezji i Egipcie. Również niemieccy analitycy dostrzegają, że dobrze wykształceni młodzi ludzie, stanowią najbardziej radykalnie nastawioną grupę społeczną. Brak pracy popycha ich do emigracji i żądania radykalnych reform¹⁴. To właśnie ta grupa *mutatis mutandis* jest największą szansą na stabilizację w regionie. Westerwelle proponuje zliberalizowanie dla nich przepisów wizowych, otwarcie dla nich niemieckich uniwersytetów, a nawet utworzenie europejsko–względnie niemiecko–maghrebskiego *Jugendwerku*. Wszystko po to, by tę najbardziej zlaicyzowaną i prozachodnią grupę zachęcić do stabilizacji kraju w myśl

¹³ Właśnie w tym celu minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle w towarzystwie ministra gospodarki i technologii Rainera Brüderle oraz minister współpracy gospodarczej i rozwojowej Dirk Niebel odbył podróż do Tunezji 12 lutego, a następnie 24 lutego w towarzystwie drugiego z ministrów do Egiptu. Arabska rewolucja jest szansą na zwiększenie niemieckiego zaangażowania w reformy administracyjno-prawne oraz rozwinięcie działalności handlowej przez niemieckie firmy.

¹⁴ M. Asseburg, S. Roll, *Ägyptens Stunde null. Akteuren Interessen, Szenarien*, „SWP-Aktuell“ nr 10, luty 2011, s. 5.

zachodnich wartości i zapobiec wzrostowi znaczenia fundamentalnych partii islamskich. Tym samym Auswärtiges Amt stawia na wspomnianą zagraniczną politykę kulturalną¹⁵. Dzięki niej wzmocnieniu ulec ma unijna pozycja w procesie porewolucyjnych przemian, a Niemcy pozyskają dla siebie przyszłe arabskie elity, wykształcone na niemieckich uniwersytetach i wsparte stypendialnie przez niemieckie fundacje¹⁶. Dotychczas takie działania były ograniczane przez stanowisko niemieckiego społeczeństwa, które obawiając się islamskiego ekstremizmu, było negatywnie nastawione do przybyszów z Afryki¹⁷. Po krwawych rozruchach w Libii i nagłośnieniu całego problemu, tolerancja pacyfistycznie i filantropijnie nastawionego niemieckiego społeczeństwa może ulec częściowym zmianom. Nowa agenda unijnych działań stanie się zapewne nieodzowna. Poprzez dzisiejsze zaangażowanie w sferze społecznej, Berlin chce zapewnić sobie strategiczne miejsce w długim zapewne procesie stabilizacyjnym. Tworzy on szansę na realizację postulatu usprawnienia unijnej administracji w regionie (dobrze działający sekretariat). Takie struktury mogłyby zadbać o efektywne wykorzystanie przekazywanej pomocy rozwojowej, a także stanowić wsparcie na miejscu dla systemu azyłowego uciekinierów z czarnej Afryki¹⁸.

Niemiecki wywiad tradycyjnie liczyć może na dobrą pozycją wyjściową w krajach arabskich. W omawianych krajach zdecydowanie bardziej liczą się jednak wpływy Francji, a w Egipcie Stanów Zjednoczonych. Niemcy w kwestii bezpieczeństwa polegać muszą tu na strukturach euroatlantyckich. Nie oznacza to, iż nie podejmują własnych inicjatyw. W 2002 r. RFN zawarła w tym obszarze porozumienie z Tunezją. Z kolei z Algierią i Maroko funkcjonują umowy o readmisji nielegalnych imigrantów. Te trzy państwa objęte są też niemieckim wsparciem w zakresie szkolenia wojskowego. Na współpracę w ramach struktur euroatlantyckich negatywnie wpływa jednak splót przeciwstawnych interesów, które nie dopuszczają nawet do ustanowienia wymiany danych wywiadowczych w celu zwalczania terroryzmu.

Niemiecka dyplomacja w ograniczony sposób skorzystać może z handicapu, jaki daje brak przeszłości kolonialnej w tym regionie. Musi za to zwrócić baczną uwagę na kwestię Turcji, która zdobywa rosnącą popularność u proreformatorsko nastawionej części arabskich społeczeństw. Jeśli niemiecki sprzeciw dla członkostwa Turcji w UE doprowadzi do eskalacji napięcia między Berlinem a Ankarą, to nie przysporzy to temu pierwszemu zwolenników. Właśnie do tych prozachodnich środowisk zwraca się ze swoją polityką niemiecki rząd.

¹⁵ W 2009 r. budżet Goethe Institut wynosił 307 mln euro, a Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej (DAAD) odpowiednio 303 mln euro.

¹⁶ Dotychczas działalność niemieckich fundacji, szczególnie w Libii i Algierii, musiała się liczyć z zarzutami o wtrącanie się w sprawy wewnętrzne. Latem 2008 r. na pewien czas z powodu tych zarzutów, swoją działalność w Algierii musiała przerwać Fundacja Friedricha Eberta.

¹⁷ 2 marca 2011 miał miejsce pierwszy w Niemczech atak terrorystyczny o podłożu islamskim, który przyniósł ofiary. Zamachowcem był jednak kosowski Albańczyk, a ofiarami amerykańscy żołnierze.

¹⁸ I. Werenfels, op. cit., s. 14.

Stanowisko RFN wobec arabskiej rewolucji

Wybuch rewolty w krajach arabskich zmusił RFN do podjęcia intensywnych działań zmierzających do obrony swoich interesów w tej części świata. Najtrudniejszą i najbardziej brzemioną w skutkach okazała się decyzja niemieckiego rządu odnośnie otwartego konfliktu zbrojnego w Libii. Wstrzymanie się od głosu w przyjętej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji 1973, która przewiduje użycie wszelkich niezbędnych środków dla ochrony ludności cywilnej i ustanowienie strefy zakazu lotów nad Libią, wywołało ostrą reakcję w polityce wewnętrznej i zaciążyło na zewnętrznym wizerunku. Czy taki rozwój wypadków uprawnia jednak do twierdzenia, iż RFN bardziej dba o swój wizerunek i pozycję wśród państw arabskich, niżli o jakość współpracy państw zachodnich w łonie UE, NATO i ONZ¹⁹?

Pokojowe odsunięcie prezydentów Zin A-Abidina Ben Aliego w Tunezji oraz Hosni Mubaraka w Egipcie wygenerowało nową sytuację polityczną regionu. Wydaje się, że konstytuujące się nowe władze opozycyjne utrzymują kurs przychylny interesom strategicznym mocarstw zachodnich. Newralgiczne kwestie bezpieczeństwa światowego, stosunek do międzynarodowego terroryzmu i konfliktu arabsko-izraelskiego to sprawy dużego kalibru, stanowiące punkt zainteresowania największego światowego mocarstwa i najważniejszych organizacji międzynarodowych. Kwestie bardziej szczegółowe stanowią element rozgrywki poszczególnych państw i na tym polu niemiecka dyplomacja zareagowała energicznie.

Podczas wizyt w Tunezji i Egipcie Westerwelle, na fali solidarności z tamtejszymi społeczeństwami, zaproponował szeroko zakrojoną pomoc rozwojową. Zapowiedział utworzenie w AA dwóch sztabów roboczych dla koordynacji wsparcia dla Tunezji i Egiptu. Ministerstwo pomocy rozwojowej przeznaczy dodatkowe 33,5 mln euro na pomoc dla regionu²⁰, a sektor małych i średnich przedsiębiorstw zostanie dodatkowo wsparty 20 mln euro. 3,5 mln euro przekazane zostanie na wsparcie procesu demokratyzacji, a 2 mln euro na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. 8 mln euro trafi z kolei do instytucji kształcenia zawodowego, celem zmniejszenia bezrobocia wśród młodych ludzi²¹. W rozmowie z Mohammedem El Baradei Westerwelle zapowiedział wyraźne wzmocnienie działalności niemieckich fundacji, które swą ofertę stypendialną i wymiany akademickiej skierują do młodzieży. Zaproponował też pomoc przy stworzeniu sprawnego wymiaru sprawiedliwości²².

Wszystkie te działania pokrywają się z powyżej opisywanymi celami. Nie powinno być żadnym zaskoczeniem, że niemiecka dyplomacja i gospodarka skwapliwie wykorzystuje szanse umocnienia

¹⁹ J. Gutkowska, *Stanowisko RFN wobec kryzysu w Libii funkcją polityki wewnętrznej*, „BESTOSW”, z 23.03.2011.

²⁰ Rocznie niemieckie wsparcie dla regionu opiewa na kwotę ok. 500 mln euro.

²¹ Strona internetowa niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [źródło URL:< http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Tunesien/110225-TP-node.html>, (25.03.2011)].

²² Strona internetowa niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [źródło URL:< <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/BM-Reisen/2011/02-EGY/110224-EGY-node.html>>, (25.03.2011)].

swych wpływów. Należy jednak zaznaczyć, że Niemcy włączyli się też solidarnie w pomoc unijną, zarówno tą finansową (dodatkowe 17 mln euro obok 240 mln euro zaplanowanych na lata 2011-2013) jak i organizacyjno-prawną (przeprowadzenie nowych wyborów, opracowanie reform ustroju konstytucyjnego)²³.

Taki mechanizm działania pokazuje, że w doniesieniu do krajów bezkrwawej rewolucji rząd Merkel zastosował taktykę dwutorową. Podjęte zostały inicjatywy indywidualne, a także w ramach Unii, której struktury wykorzystane zostały do wzmocnienia własnych interesów. Jest to tradycyjna strategia RFN, jak również kilku innych państw członkowskich. Inaczej jednak wyglądała reakcja na konflikt libijski, gdzie UE i NATO potraktowano jako bezpośredni element niemieckiej polityki, forując tym samym nowym trendom²⁴. Nie można jednak wyciągać zbyt pochopnych wniosków w sprawie stanowiska niemieckiego rządu w RB ONZ. Bardziej szczegółowa analiza wskazuje, że podjęta decyzja, determinowana konkretnymi uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, była efektem przemyślanej strategii. Nie przyświecała jej wcale idea „indywidualnej drogi” (*Sonderweg*). Wydarzenia po prostu potoczyły się inaczej niż zakładano.

Wewnętrzne i międzynarodowe konsekwencje kryzysu libijskiego

Kiedy z początkiem marca dla omówienia sytuacji w Libii zebrali się szefowie obrony NATO i unijnej dyplomacji, wydawało się, że wspólnota międzynarodowa poprzestanie na potępieniu libijskiego dyktatora - Muammara al-Kaddafiego i nałoży sankcje na reżim. Zaostrzenie stanowiska przez Francję i uznanie przez nią 10 marca Narodowej Rady Libijskiej, podniosło temperaturę dyskusji na unijnych salonach. Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej potępił jednoznacznie Kaddafiego, który wysyłając siły zbrojne do walki przeciw własnemu społeczeństwu stracił legitymację władzy²⁵. Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rampuy ogłosił kompromisowe rozwiązanie stwierdzając, iż od teraz NRL jest „politycznym rozmówcą Unii”²⁶.

Tuż przed głosowaniem w RB ONZ, 16 marca, Westerwelle informował Bundestag, że niemiecki rząd solidaryzuje się z polityką państw europejskich zmierzającą do zaostrzenia sankcji gospodarczych (zakaz importu broni i eksportu surowców paliwowych) i ograniczenia swobody przywódcom reżimu (zablokowanie aktywów). Już wtedy zgłaszał poważne wątpliwości co do skutków wprowadzenia strefy zakazu lotów. Wyraził zdecydowaną obawę przeciwko nieodzwonnej akcji militarnej, której skutki, jego zdaniem, nie są możliwe do przewidzenia i mogą przynieść ofiary

²³ Strona internetowa niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [źródło URL:< http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Tunesien/110225-TP-node.html>, (25.03.2011)].

²⁴ Por. J. Gutkowska, op. cit.

²⁵ P. Sasnal, *Kryzys w Libii, a reakcje społeczności międzynarodowej*, „Biuletyn PISM” nr 20, 23.02.2011.

²⁶ Konkluzje szczytu nadzwyczajnej Rady Europejskiej w Brukseli z dnia 11 marca 2011 r., [źródło URL:< http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf>, (25.03.2011)].

wśród ludności cywilnej²⁷. Stało się jasne, że Berlin poprze najdalej idące sankcje, ale ewentualną interwencję uzależniał jednoznacznie od uchwalenia rezolucji RB ONZ, poparcia Ligi Arabskiej i wystąpienia o nią libijskich powstańców. Szef Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu – Ruprecht Polenz (CDU) odpierał zarzuty Francji o rzekome wstrzymywanie działań. Berlin rzeczywiście nie miał takiego zamiaru. Chodziło o to, by uniknąć zarzutów o działanie wyłącznie dla partykularnych interesów, dla ropy i gazu²⁸. Kiedy wszystkie niemieckie postulaty zostały spełnione, a dość nieoczekiwanie zielone światło dla interwencji zapalił Waszyngton, wydawało się, że Niemcy poprą, przegłosowaną ostatecznie 17 marca rezolucję. Co skłoniło Merkel i Westerwellego do wstrzymania się od głosu, obok takich krajów jak Chiny i Rosja?

Większość komentatorów wskazuje jednoznacznie, że decyzja była podyktowana sytuacją wewnątrz kraju²⁹. Na aktualną sytuację polityczną silny wpływ wywiera kampania wyborcza do Landtagów i władz municypalnych. Bundesrat, składający się z przedstawicielstw rządów krajowych, ma znaczącą rolę w procesie ustawodawczym. Gdyby rząd Merkel utracił stabilną większość w tej izbie, mógłby zostać zmuszony do ustąpienia, tak jak rząd Schrödera w 2004 r. Porażka w Hamburgu i zaledwie utrzymanie *status quo* w Saksonii-Anhalt mocno podkopały pozycję chadecji. Jeśli przegra w swym tradycyjnym bastionie – Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii Palatynacie (27.03), sytuacja kanclerz Merkel może się okazać katastrofalna³⁰. W jeszcze trudniejszym położeniu jest szef koalicyjnej FDP – Westerwelle. Po spektakularnym sukcesie wyborczym z września 2009 r. jego partia drastycznie straciła na popularności. W lewicowo zorientowanej Saksonii-Anhalt, nie przekroczyła nawet progu wyborczego (3,8% głosów). Wizerunek liberalów zależy teraz w dużym stopniu od poczynań jej szefa – ministra spraw zagranicznych i wicekanclerza. Nie ma on jednak warunków, aby wzmocnić swą partię poprzez swój urząd tak, jak przez prawie dwadzieścia lat czynił to jego mentor – Hans-Dietrich Genscher. Mając tego świadomość, stara się forsować nowe pomysły, które mogą zostać zaakceptowane przez Urząd Kanclerski. Jednym z nich jest np. zbliżenie z Polską na kanwie odnawianego Trójkąta Weimarskiego dla równoważenia wpływów Francji.

Powściągliwe stanowisko w kwestii Libii, miało podkreślić odpowiedzialny charakter niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Postawić Niemcy w roli silnego, zaangażowanego gracza, który nie boi się prezentować odmiennego stanowiska w imię wyznawanych wartości. Jeśli plan by się powiódł, byłby kolejnym krokiem w kierunku emancypacji niemieckiej polityki bezpieczeństwa, a na

²⁷ Tekst oświadczenia Rządu Federalnego złożonego przez ministra Guido Westerwellego przed Bundestagiem w sprawie rewolucji w świecie arabskim z dnia 16 marca 2011 r., [źródło URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110316_BM_BT_arab_Welt.html>]

²⁸ *Dlaczego Niemcy nie zaangażują się w Libii*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 18.03.2011.

²⁹ Tamże.

³⁰ Terminy i wyniki wyborów na stronie niemieckiego urzędu ds. wyborczych, [źródło URL: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/>].

rodzimej scenie politycznej przysporzyłby tak potrzebnemu koalicji rządzącej poparcia wyborców. Rząd zorientował się na pacyfistyczne nastroje niemieckiego społeczeństwa. Liczył też na przychylność parlamentarnej opozycji, która krytykując zaangażowanie militarne w Afganistanie, ze zrozumieniem przyjąć powinna odmowę użycia Bundeswehry.

Krytyka pod jaką znalazł się rząd tylko częściowo da się wytłumaczyć ewolucyjnie postępującej zmianie podejścia niemieckich elit do użycia sił zbrojnych. Za wcześniej mówić o odejściu od reguły „mocarstwa cywilnego”. Błąd rządu polegał na wstrzymaniu się od głosu w sprawie rezolucji, co ustawiło RFN w równym szeregu z Chinami i Rosją oraz w jaskrawej opozycji wobec europejskich partnerów. Adwersarze polityczni (nie brakło krytyków wśród polityków CDU i FDP) wysunęli na czoło debaty groźbę *Sonderweg*, a czarę goryczy przelała rządowa propozycja przekazania 5 mln euro na wsparcie libijskich uciekinierów, co jak żywo przypominało dawną „politykę książeczki czekowej”. Fatalnie na wizerunek rządu wpłynęła pochwała jego poczynań ze strony libijskiego dyktatora³¹.

Należy przypuszczać, że Bundestag wcale nie byłby skłonny do natychmiastowego użycia lotnictwa wojskowego. Oburzenie wywołała postawa całkowitego wycofania się i skazania rebeliantów na porażkę w starciu z siłami Kaddafiego. Trafnie oddał tę sytuację chadecki przewodniczący Bundestagu – Norbert Lammert, który powiedział, że pomiędzy poparciem rezolucji a decyzją o uczestnictwie w akcji niemieckich żołnierzy, nie ma żadnego bezpośredniego związku. Wtórował mu Polenz stwierdzając, iż należało okazać solidarność z Zachodem, bez konieczności uczestnictwa w zapowiadanej akcji. Najostrzej wypowiadali się politycy opozycyjnych partii SPD i Zielonych. Sigmar Gabriel – szef socjaldemokratów zarzucił Westerwellemu izolację Niemiec i dzielenie Europy³².

O trafności powyżej postawionej tezy może świadczyć swoisty podział głosów krytycznych i popierających. Przeciwna ustanowieniu strefy zakazu lotów nad Libią była szefowa unijnej dyplomacji, stając w opozycji do swojego własnego premiera. Zrozumienie dla decyzji rządu wyraził szef frakcji parlamentarnej SPD i były minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steimeier. Niektóre komentarze przyznawały, że sytuacja może łatwo wymknąć się spod kontroli, stawiając siły alianckie w podobnie trudnej sytuacji co w Kosowie, czy wcześniej w Bośni. Ekscentryczny charakter libijskiego przywódcy i desperacja mogły popchnąć go do użycia obcokrajowców jako „żywe tarcze”³³.

Westerwelle bronił stanowiska rządu argumentując, że akcja militarna byłaby nieodzowna w wypadku poparcia rezolucji. Interesującym w całym kontekście byłoby zapewne stanowisko, jakie mógłby zająć odwołany niedawno minister obrony narodowej – Karl-Theodor zu Guttenberg.

³¹ Wywiad Kaddafiego udzielony niemieckiej telewizji RTL w dniu 15.03.2011.

³² H. Schmale, *Kritik am deutschen Sonderweg*, „Berliner Zeitung” z dnia 21.03.2011.

³³ Ch. Marschall, *Stimme ohne Gesicht*, „Der Tagesspiegel“ z 19.03.2011.

Ustąpienie tego polityka, wschodzącej gwiazdy niemieckiej polityki z ramienia bawarskiej CSU, odbiło się szerokim echem na rodzimej scenie politycznej. Gutenberg uchodził za sprawnego polityka, który z sukcesami reformował niemiecką armię. Typowany był nawet na ewentualnego kandydata prawicy na kanclerza. Jego odejście w atmosferze skandalu (plagiat pracy doktorskiej) osłabiło wizerunek broniącej go do końca Merkel. Podniosły się głosy, że „żelazna kanclerz” kompletując swój gabinet, postawiła na niewłaściwe i zbyt młode osoby³⁴. Sprawa głosowania w RB ONZ stała się dla politycznych przeciwników kanclerz Merkel doskonałą okazją dla osłabienia jej rządu. Sfera polityki zagranicznej nie jest wolna od rywalizacji partyjnej. Nawet jeśli liczące się partie utrzymują na tym polu merytoryczny konsensus, to Bundestag jest sceną rozgrywek taktycznych³⁵.

Reasumując można stwierdzić, że postawie rządu nie przyświecała idea emancypacji polityki bezpieczeństwa w znaczeniu „specjalnej drogi”. Chodziło raczej o zmanifestowanie swojego stanowiska, które mogło spotkać się z diametralnie inną oceną, gdyby rezolucja 1973 nie została uchwalona. Sprawa pokazała brak strategii w polityce bezpieczeństwa, która opierałaby się na szerokim porozumieniu głównych niemieckich sił politycznych. W konsekwencji ucierpiał zewnętrzny wizerunek kraju³⁶. Całe zamieszanie mocno podkopało zaufanie do Niemiec ze strony USA, Francji i Wielkiej Brytanii. Te dwa ostatnie państwa otrzymały wyraźny sygnał, że projekt Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, mocno popierany przez Berlin na forum unijnym, jest niepewny.

Bardzo ważnym następstwem decyzji w sprawie Libii może się okazać przyszłość RFN w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Państwo to żywiło spore nadzieje z rozpoczętą właśnie w styczniu dwuletnią kadencją niestalego członka rady³⁷. Niemcy mieli się mocno zaangażować w tworzenie światowej polityki bezpieczeństwa, przygotowując tym samym grunt pod postulowane przez siebie reformy.

Minister Westerwelle popełnił błąd, który, poprzez utratę politycznego prestiżu, może oznaczać dla RFN utratę szans na zgłaszane od lat stałe członkostwo w radzie. Wszystko wskazuje na to, że dokonał złych kalkulacji politycznych, szczególnie w odniesieniu do stanowiska Baracka Obamy. Koncentrując się na szczegółowych zapisach rezolucji, stracił rozeznanie w dynamicznie rozwijającej się sytuacji międzynarodowej³⁸. W konsekwencji zepchnęło to Niemcy na osamotnioną pozycję w odniesieniu do ich głównych euroatlantyckich partnerów.

³⁴ V. Darnstädt i inni, *Doktor der Reserve*, „Der Spiegel” nr 8 z 2011.

³⁵ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 71.

³⁶ B. Wieliński, *Joschka Fischer krytykuje Angelę Merkel za Libię*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 22.03.2011.

³⁷ Por. E. Schöndorf, M. Kaim, *Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung. Deutsche Prioritäten in VN-Sicherheitsrat 2011/2012*, „SWP-Aktuell“ nr 7, luty 2011.

³⁸ Tekst rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, [źródło URL: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>>, (26.03.2011)].

Zgoda najbliższych sojuszników na niemieckie członkostwo w RB i tak pozostawała kwestią problematyczną. Aktualne wydarzenia jeszcze bardziej osłabiły niemiecką kandydaturę. Dla zmiany statutu RB potrzebna jest zgoda wszystkich stałych członków. Ich wzajemnie przeciwstawne interesy blokują wszelkie reformy, również tę, z którą oficjalnie w 2005 r. wystąpiła RFN. Za postulatem Niemiec przemawia ich udział w budżecie organizacji, opiewający na kwotę ok. 2 mld euro (8,6 % dochodu ze składek członkowskich, co daje trzecie miejsce po USA i Japonii)³⁹. Kolejnych argumentów dostarcza zaangażowanie w pomoc rozwojową oraz multilateralna wizja stosunków międzynarodowych⁴⁰. Jednak niekorzystna pozostaje arytmetyka. Członkostwo kolejnego europejskiego kraju zachwiałoby symetrią pomiędzy poszczególnymi kontynentami. Dodatkowo sprawę komplikuje popierana przez RFN propozycja członkostwa całej Unii Europejskiej, która dziś cieszy się statusem obserwatora na forum ONZ. Takie rozwiązanie stawiałoby pod znakiem zapytania członkostwo Francji i Wielkiej Brytanii⁴¹. Czy indywidualnie, czy w ramach Unii, stałe miejsce w RB, które oznaczałoby awans do niekwestionowanego grona najbardziej wpływowych państw świata, pozostaje dla Berlina odległym celem. Sprawa Libii jeszcze bardziej wydłużyła drogę jego realizacji.

Berlin, 26 marca 2011 r.

* * *

Mariusz Jankowski – absolwent Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Aktualnie przygotowuje rozprawę doktorską w Berlinie w ramach stypendium fundacji Katholischer Akademischer Ausländer Dienst. Jego zainteresowania badawcze obejmują politykę zagraniczną Niemiec i stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej.

**Tezy przedstawiane w „Biuletynie OPINIE” Fundacji *Amicus Europae*
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.**

³⁹ Sama składka członkowska w bieżącym roku wynosi 611,54 mln euro, [źródło URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/31173305_kw37_sp_hh_auswaertiges/index.html>, 26.11.2011)].

⁴⁰ R. Formuszewicz, *Niemcy w Radzie bezpieczeństwa ONZ*, „Biuletyn PISM” nr 17, 17.02.2011.

⁴¹ Tamże.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16

www.kwasniewskialeksander.pl

e-mail: fundacja@fae.pl