

W połowie czerwca 2023 roku rząd Republiki Federalnej Niemiec ogłosił pierwszą w historii Narodową Strategię Bezpieczeństwa (*Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, dalej Strategia). Dokument ten jest znacząco inny niż dotychczasowe doktryny państwowe, publikowane w formie Białych Ksiąg (1994, 2006, 2016). Nowa strategia szeroko zakreśla interesy, wartości i działania RFN w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Z punktu widzenia stosunków międzynarodowych jest on manifestem liberalnego spojrzenia na świat. Co to oznacza dla Polski?

Uwagi wstępne

Publikacja nowej strategii bezpieczeństwa Niemiec wydaje się jednym z większych wydarzeń w europejskiej polityce bezpieczeństwa 2023 roku. Spory koalicyjne w rządzie RFN uniemożliwiły jej publikację podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (luty 2023 roku), ale finalnie prezentacja Strategii nastąpiła przed lipcowym szczytem NATO w Wilnie. W Warszawie zapadło milczenie. Kilkoro dziennikarzy i analityków wspomniało o nowej strategii naszego sąsiada na Twitterze. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych nie opublikował żadnej analizy, Ośrodek Studiów Wschodnich zamieścił krótki komentarz z błędami (sic!), a Instytut Zachodni ograniczył się do niedługiej wzmianki. Podobnie postąpiły dobrze poinformowane zazwyczaj portale, takie jak Rzeczpospolita, czy Defence24, które oparły się na depeszy Polskiej Agencji Prasowej. Większość think tanków i mediów branżowych (geopolityka, wojskowość, studia strategiczne) również zamilkła. Zanim ukażą się szersze analizy akademickie i decyzyjne, minie kolejnych kilka miesięcy. Niniejszy tekst ma zatem częściowo zapełnić powstałą lukę w debacie publicznej.

Po co Niemcom strategia?

Przez dekady niemiecka polityka bezpieczeństwa była polityką powściągliwości i samoograniczania się. Kolejne rzadko publikowane dokumenty strategiczne, takie jak *Wytyczne polityki obronnej*, czy *Biała Księga*, stanowiły raczej estetyczny przegląd zagadnień, aniżeli plan działania. Parasol atomowy armii amerykańskiej, siła militarna NATO oraz korzyści płynące z UE powodowały, że niemieckie elity bardziej skupiały się na nie-militarnych aspektach bezpieczeństwa. Podejście

Niemiec do bezpieczeństwa określano niekiedy mianem *Zivilmacht* (mocarstwo cywilne). Dokumenty strategiczne RFN zawierały niemal wzorcowe wykłady liberalnej szkoły polityki międzynarodowej. Typowe dla Niemiec było zawsze możliwie szerokie (i rozwodnione) ujęcie bezpieczeństwa; dbanie o utrzymanie ładu światowego opartego na zasadach prawa międzynarodowego; dobrobyt obywateli; zapobieganie kryzysom; wspieranie wolnego rynku; wspieranie rozwoju; pogłębianie integracji europejskiej; umacnianie partnerstwa transatlantyckiego, czy wzmacnianie roli ONZ i OBWE. Celem Niemiec było pozostać europejskim prymusem, a tematy militarne zostawiano do dyskusji państwom atomowym. Byciu prymusem służyły takie działania jak: pojednanie z Francją, europeizacja polityki zagranicznej, wspieranie państw d. Bloku Wschodniego w akcesji do UE, promowanie własnego *soft power*, czy kierowanie miliardów euro na rzecz pomocy rozwojowej dla ludności na całym świecie. Ta era powoli odchodzi w przeszłość. Niemcy zostały zmuszone do większej asertywności.

Z dekady na dekadę decydenci niemieccy wydawali się zauważać „rosnącą” odpowiedzialność Niemiec za bezpieczeństwo międzynarodowe, ale nadal nie zaskakiwało to nikogo. Berlin wciąż jest jedną ze stolic grupy G7. Jednak nagłe zmiany w polityce amerykańskiej (Donald Trump), europejskiej (kryzysy, pandemia) i rosyjskiej (groźby i wojna rozpoczęta przez Władimira Putina) zburzyły sielankowy obraz świata, opartego na korzyściach z integracji, współpracy i wolności. Powróciły tradycyjne geopolityczne „strefy wpływów” i „systemowi rywale”. W NATO i UE pojawiły się oczekiwania wyraźniejszej roli Niemiec w zapewnianiu bezpieczeństwa militarnego w Europie.

W umowie koalicyjnej z jesieni 2021 roku nowy rząd kanclerza Olafa Scholza zobowiązał się do opracowania nowej strategii bezpieczeństwa. Proces ten trwał jednak aż półtora roku. Opublikowana Strategia stanowi konkretyzację nowej doktryny politycznej *Zeitenwende* (którą można przetłumaczyć jako „punkt zwrotny”), ogłoszonej przez kanclerza w dniu 27 lutego 2022 roku, tuż po inwazji wojsk rosyjskich na Ukrainę. Finalny dokument zawiera ponad 70 stron, ale jeśli pominiemy liczne fotografie i dekoracje wizualne, wówczas strategia okaże się o połowę krótsza. Co zatem zawiera?

Kształt strategii

Nowa strategia bezpieczeństwa Niemiec składa się z kilku części. Pierwszą część stanowią oczywiście przedmowy, napisane przez kanclerza oraz ministra spraw zagranicznych. Jest to nawiązanie do tradycji Białej Księgi. Wrócimy do tego na

koniec. Kolejną częścią jest streszczenie, które wzorem współczesnych raportów *think tanków* umieszczono na początku, a nie na końcu dokumentu. Rozdział pierwszy to diagnoza sytuacji Niemiec w Europie i na świecie. Zawiera trzy podrozdziały: tożsamość bezpieczeństwa, wartości i interesy, środowisko bezpieczeństwa. Rozdział drugi proponuje koncepcję wiodącą, którą nazwano „zintegrowanym bezpieczeństwem” (*Integrierte Sicherheit*). Rozdział ten również składa się z trzech podrozdziałów, które odpowiadają na zagadnienia postawione w rozdziale pierwszym. Podrozdział pierwszy (*Wehrhaft: Frieden in Freiheit*) dotyczy powiązania obronności z wartościami, podrozdział drugi (*Resilient: Die Sicherung unserer Werte durch innere Stärke*) omawia procesy ochrony wartości poprzez „wewnętrzną siłę”, a podrozdział trzeci (*Nachhaltig: Die Sicherheit unserer Lebensgrundlagen*) rozwija idee zrównoważonego rozwoju. Strategię wieńczy podsumowanie, które ma charakter wezwania wszystkich interesariuszy strategii do wspólnego działania.

Warto wspomnieć, że pod względem struktury dokument przypomina trochę polską Strategię Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 roku, jednak jest o wiele konkretniejszy w treści. Podczas gdy ówczesna polska strategia miała raczej bezosobowy charakter (pełno niezobowiązujących sformułowań, takich jak: „trzeba zrobić...”, „należy zadbać...”, „są zagrożenia...”, „polskie przemysł powinien...”), o tyle w omawianej strategii są liczne konkretne zobowiązania („Rząd Federalny robi...”, „Rząd Federalny dąży do uchwalenia...”, „Rząd federalny zaproponuje...”). Przyjrzyjmy się tym ustaleniom.

Przegląd strategii

Mottem strategii jest „promować światowy pokój w zjednoczonej Europie” i trzeba przyznać, że jest to określenie pasujące do państwa, które należy do G7. Pierwszy akapit definiuje czym jest tytułowe „zintegrowane bezpieczeństwo”. Jest to połączone współdziałanie wszystkich aktorów, zasobów i instrumentów, które ma zapewnić bezpieczeństwo kraju i wzmocnić go przed zagrożeniami zewnętrznymi (*Wir verstehen darunter das Zusammenwirken aller relevanten Akteure, Mittel und Instrumente, durch deren Ineinandergreifen die Sicherheit unseres Landes umfassend erhalten und gegen Bedrohungen von außen gestärkt wird.*). Interesujące jest użycie geograficznego określenia „kraj”, zamiast polityczno-prawnego terminu „państwo”. Pełny opis koncepcji zintegrowanego bezpieczeństwa znajduje się w ramce na stronie nr 30 (zarówno w oryginalnej wersji niemieckiej, jak i w przekładzie na język angielski).

W streszczeniu pojawiają się definicja własnej pozycji (z jednej strony „najludniejsze państwo i największa gospodarka w sercu Europy”, a z drugiej zachowawczo „państwo średniej wielkości”) oraz wskazanie, że Niemcy czują się odpowiedzialne za: pokój, bezpieczeństwo, dobrobyt, stabilność i zrównoważony rozwój. Autorzy strategii podkreślają, że kluczową rolę w samookreśleniu współczesnych Niemiec odegrały tragiczne wydarzenia historyczne (odpowiedzialność za wojnę światową i „zdradę wszystkich cywilizowanych wartości”, jaką był Shoah; ochrona ziem Niemiec przez NATO w czasie zimnej wojny; Jesień Ludów), co prowadzi do wdzięczności za pojednanie i przyjęcie zobowiązania za wspieranie prawa państwa Izrael do istnienia. Na tej samej stronie podkreślone są również bliskie relacje z Francją („bliska przyjaźń”, *Freundschaft*) i Stanami Zjednoczonymi („partnerstwo”, *Partnerschaft*). Francja i USA pojawiają się w dokumencie najczęściej. Warto wspomnieć, że jeszcze w 2016 roku w Białej Księdze władze RFN podkreślały partnerstwo również z Holandią (trzykrotnie) i Polską (pięciokrotnie). Ponadto, format Trójkąta Weimarskiego wymieniano wówczas nawet przed G-7 i G-20. Dzisiaj czasy te wydają się odległą epoką.

Następnie strategia omawia sens polityki *Zeitenwende*, która ma być długofalową reakcją Niemiec na nieakceptowalną rosyjską agresję wobec Ukrainy. Strategia podkreśla, że Rosja złamała podstawowe zasady ładu i prawa międzynarodowego (*Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ist ein Bruch des Völkerrechts und der europäischen Sicherheitsordnung*). Warto wspomnieć, że jeszcze w 2006 roku Biała Księga określała Rosję jako partnera. Dziesięć lat później, w 2016 roku, wobec rosnącej agresywności Kremla Niemcy przyjęły zasadę 2D (*deterrence & dialogue*, tj. dialog i odstraszenie). Tymczasem w strategii z 2023 roku Rosja została wprost określana jako największe zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w całym regionie euroatlantyckim (*Das heutige Russland ist auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum*). Następnie strategia podkreśla ryzyko związane ze wzrostem wielobiegunowości (*Multipolarität*) w polityce światowej. Tutaj pojawiają się Chiny, które określone są jako „partner, konkurent i systemowy rywal” (*In dieser internationalen Lage ist China Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale*). Warto wspomnieć, że już w 2016 roku Niemcy podkreślały w Białej Księdze, że Chiny wydają na obronność tyle, co wszystkie ówczesne państwa UE razem wzięte. Nowa strategia wskazuje jednak, że obszar Indo-Pacyfiku pozostaje dla Europy i Niemiec bardzo ważny. Jest to z pewnością ukłon w stronę niemieckiego i europejskiego biznesu, czerpiącego wciąż ogromne zyski z chińskiego rynku. Kwestia Tajwanu nie została poruszona.

Pomimo wymienienia licznych ryzyk, autorzy Strategii starają się być optymistami i wskazują na trzy kluczowe obszary strategii, jakimi są: obronność, odporność i zrównoważenie. Przechodząc do kwestii obronności, Strategia deklaruje wzrost środków na *Bundeswehrę* w taki sposób, aby osiągnąć natowski standard 2% pkb. Niemcy nie zamierzają osiągnąć takiego wyniku rok do roku, ale jako „średni wynik z kilku lat”. Oprócz standardowego budżetu obronnego zapowiedziano dodatkowy fundusz na zbrojenia o wartości 100 mld euro. Ideę specjalnego funduszu wspierającego obronność państwa zaadaptowano również nieco wcześniej w Polsce. Realizacja tych zapowiedzi na pewno będzie monitorowana po obu stronach Atlantyku. Do kolejnych zapowiedzi należą: zintegrowanie interesariuszy polityki bezpieczeństwa (rząd, władze lokalne, biznes etc.) i wspieranie procesów integracji europejskiej (kraje bałkańskie, Mołdowa i kiedyś Gruzja). Na kolejnych miejscach znajdują się: zarządzanie kryzysowe, walka z biedą, głodem i globalną nierównością, dbałość o klimat i wsparcie reżimów kontroli zbrojeń.

Część strategii poświęcona odporności dotyczy ochrony praw obywatelskich, będących fundamentem demokracji i podstawą wolności. Podkreśla się sprawiedliwe korzystanie z zasobów planety, wspieranie finansowe nauki oraz ochronę przed cyber-zagrożeniami. Część strategii poświęcona zrównoważonemu rozwojowi (*Nachhaltig*) dotyczy problemów klimatu, bezpieczeństwa żywnościowego oraz zdrowia.

Najważniejsze wartości i interesy polityki RFN znajdują się na stronach 21-22 omawianej Strategii. Główne wartości mają charakter liberalny, a środki do ich ochrony mają w znacznej mierze wymiar polityczno-militarny. Jest to odejście od postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat problemów społeczno-ekonomicznych, jak bywało w koncepcji *Zivilmacht*. Niemcy deklarują również, że odrzucają rosyjską politykę imperializmu i stref wpływów. Podkreślają, że zarówno Niemcy, jak i NATO nie mają na celu rywalizacji, ani konfrontacji z Rosją. Są jednak gotowe stać na straży Karty Narodów Zjednoczonych i ładu międzynarodowego, opartego na zasadach. Rosyjskie zbrojenia i zagrożenie bronią masowego rażenia uważane są za zagrożenia stabilności strategicznej w Europie. Niemcy krytykują Rosję za próby destabilizacji społeczeństw demokratycznych, osłabianie NATO i UE, działanie wbrew prawom człowieka, a także wykorzystywanie surowców energetycznych jako narzędzia polityki. Są to dość mocne słowa – jak na Berlin. Świadczą one o tym, że duże kraje europejskie w końcu zrozumiały ostrzeżenia formułowane przez polityków ze wschodnioeuropejskich państw UE i NATO.

Do kolejnych wskazanych w Strategii zagrożeń należą: ekstremizmy polityczne,

które dzielą zachodnie społeczeństwa; polityka Korei Północnej i Iranu; problemy infrastruktury krytycznej; szpiegostwo, czy przestępczość zorganizowana. Wszystkie te problemy w ostateczności dotyczą konkretnych ludzi, toteż w strategii kilkakrotnie przewijają się zapisy Karty Narodów Zjednoczonych i koncepcja *human security*, promowana po 1994 roku w ramach ONZ. Wedle niemieckiej strategii, bezpieczeństwo ludzkie może być zapewnione dopiero wtedy, gdy prawa człowieka, praworządność oraz demokracja są zachowane. W tych fragmentach strategii pobrzmiewa silna nuta tradycyjnego chadeckiego liberalizmu.

Militarne cele i zadania rządu federalnego opisano na stronach 30-34; zadania związane z ochroną ludności i bezpieczeństwem nie-militarnym wyłożono na stronach 34-37. W obu przypadkach podkreśla się współzależność problemów wewnętrznych i zewnętrznych. Kluczowego wymiaru nabiera w tym kontekście współpraca w ramach UE oraz bliskie relacje z Francją. Niemcy deklarują wspieranie państw dotkniętych wojną, wzmacnianie europejskiej polityki bezpieczeństwa, wspieranie przemysłu oraz rozwijanie współpracy m. in. policyjnej. Godne uwagi jest stwierdzenie, że rząd federalny zdecydowanie popiera wykorzystanie efektów badań naukowych w celu rozwijania zdolności w zakresie procesów pokojowych, monitorowania kryzysów, foresightu i innych. Zaufanie do nauki i rozumu również są cechą myślenia liberalnego.

Świat liberalnych zasad

Na stronach 48-52 twórcy Strategii definiują katalog wartości liberalno-demokratycznych, który wywodzą z Karty Narodów Zjednoczonych. Są to suwerenna równość państw, równość zobowiązań, pokojowa równowaga interesów i konfliktów, współpraca wielostronna na rzecz ludzkości i ochrony zasobów naturalnych, możliwość wolnego rozwoju osobowości zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i ogólne promowanie zrównoważonego rozwoju ludzkiego. Są to idee typowo liberalne, optymistyczne i oparte na przekonaniu o wolności i racjonalności człowieka i jego zdolności do rozwoju i współpracy. W strategii wielokrotnie przewija się postulat ochrony tych wartości przez państwa demokratyczne. Ważna jest tu rola instytucji, „zabezpieczających” wolność i potencjał obywateli. Strategię niemiecką cechuje zatem pewien liberalny uniwersalizm oraz europocentryzm. Niemieccy strategowie zakładają, że wobec świata opartego na imperializmie i strefach wpływów, należy raczej bronić świata wartości i zaufania, które mogą być zapewnione tylko w sytuacji przestrzegania zasad Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Tylko w ten sposób będzie

można zapewnić światu zaopatrzenie w energię, bezpieczeństwo żywnościowe, czy rozwój innowacji. Budowanie zaufania pozwoliłoby również na rozwiązanie problemów cyber-przestrzeni (rozległy temat, str. 59-62).

Podsumowanie

Nowa strategia bezpieczeństwa Niemiec zawiera sporo deklaracji, ale i zobowiązań rządu federalnego. W tym sensie posiada cechy programu politycznego, z którego rząd może być rozliczony w przyszłości. Przewidywalność to dobry znak. Z drugiej strony zauważalny jest wzrost asertywności Niemiec w polityce bezpieczeństwa w Europie. Strategia skupia się na kluczowych problemach państwa globalnej rangi (G7), toteż nie są w niej poruszone tematy lokalne i bilateralne. Koncepcja „zintegrowanego bezpieczeństwa” na pewno będzie omawiana w każdym poważnym kraju świata jako przekroczenie „sektorowego” podejścia do bezpieczeństwa, wywodzącego się ze Szkoły kopenhaskiej. Strategia podkreśla rolę urzędu kanclerskiego jako integratora wszystkich działań oraz dziedzin bezpieczeństwa państwa, wliczając w to kwestie: cyberprzestrzeni, żywności, ochrony środowiska, czy kosmosu. Jest to dużo szersze ujęcie niż zaprezentowane w opublikowanej w grudniu 2022 roku niemieckiej koncepcji polityki zagranicznej. Tym samym bezpieczeństwo staje się wartością ramową – podstawą innych wartości-celów, w tym samej wolności. W skali globalnej strategia RFN jest jednym z nielicznych przykładów liberalnego podejścia do bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.