



■ Prace nad niemiecką „Białą Księgą 2016”: definicja zagrożeń i przyszłość Bundeswehry

Kamil Szubart

W lutym 2015 r. rozpoczęto prace nad nowym dokumentem koncepcyjnym definiującym politykę bezpieczeństwa RFN, co było podyktowane dynamiką zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym. Chodziło również o implementację nowych strategii bezpieczeństwa narodowego wypracowanych przez Niemcy, Francję i Hiszpanię (2013), Polskę (2014) i Stany Zjednoczone (2015).

Pod względem układu treści „Biała Księga 2016” w sposób zasadniczy nie powinna się różnić od swojej poprzedniczki z 2006 r. Zostanie w niej zdefiniowany katalog kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RFN oraz jej sojuszników, a także rola kluczowych organizacji międzynarodowych. Następnie zostaną omówione kierunki rozwoju niemieckich sił zbrojnych do 2025 r.

*

Główną rolę w pracach nad „Białą Księgą 2016” odgrywa Ministerstwo Obrony, które jest też odpowiedzialne za końcowe zredagowanie treści dokumentu. Prace powołanego w tym celu zespołu są wspierane przez odpowiednie komórki funkcjonujące w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Ministerstwie Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Elementem spajającym i koordynującym wysiłki poszczególnych grup zadaniowych jest z kolei Urząd Kanclerski.

W pracach uczestniczą również specjalnie oddelegowani do tego zadania funkcjonariusze służb specjalnych i policji federalnej, co wynika z konieczności ujęcia w projektowanym dokumencie zagadnień zorganizowanej przestępczości, terroryzmu i materii kontrwywiadowczej.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 239/2016
05.05.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Widać również działania na rzecz zaangażowania w prace podmiotów ze sfery pozarządowej, zarówno największych niemieckich think tanków: SWP i DGAP, jak również przedstawicieli środowisk akademickich i niezależnych ekspertów. Zdecydowano się na przeprowadzenie szerokich konsultacji z ekspertami afiliowanymi w zagranicznych think tankach. Od kwietnia do października 2015 r. odbyło się 10 konferencji tematycznych z udziałem ekspertów spoza sfery rządowej, poświęconych kluczowym zagadnieniom. Płynące stąd wnioski zostaną uwzględnione w przygotowywanym dokumencie. Wśród najważniejszych tematów znalazły się m.in. zagadnienia dotyczące konfliktu hybrydowego, cyberbezpieczeństwa, działań na rzecz tworzenia federalnego systemu wczesnego ostrzegania na wypadek poważnych kryzysów międzynarodowych.

W maju 2016 r. wersja robocza „Białej Księgi 2016” trafi do wszystkich federalnych ministerstw i urzędów, inicjując kolejny etap w ramach tzw. fazy konsultacji międzyresortowych. W zależności od szybkości uzyskiwania konsensu w odniesieniu do zawartej w niej materii faza ta może trwać 2-3 miesiące.

Mając na uwadze szczyt NATO w Warszawie, wielu krajowych i zagranicznych ekspertów postulowało przyspieszenie prac nad „Białą Księgą”, co umożliwiłoby Berlinowi zaprezentowanie pełnej koncepcji polityki bezpieczeństwa. Biorąc jednak pod uwagę materię i strategiczną rolę dokumentu w systemie bezpieczeństwa RFN, tak znaczne skrócenie czasu prac mogłoby się odbić na jakości finalnej wersji dokumentu. Po fazie konsultacji międzyresortowych „Biała Księga 2016” ze wszelkimi poprawkami i uwagami musi zostać zaakceptowana przez rząd federalny. Etapem końcowym będzie prezentacja i głosowanie nad dokumentem na forum *Bundestagu*, co prawdopodobnie nastąpi jesienią 2016 r.

*

Zdefiniowanie katalogu zagrożeń w perspektywie najbliższych 10 lat jest kluczowym elementem prac nad „Białą Księgą 2016”. Jest to zadanie bardzo trudne, biorąc pod uwagę obecną dynamikę zachodzących procesów w środowisku międzynarodowym i systemach bezpieczeństwa.

Za kluczowe zagrożenia dla bezpieczeństwa RFN i jej sojuszników zostaną uznane działania łamiące zasadę suwerenności i poszanowania granic, co odnosi się do sytuacji wzdłuż wschodniej flanki NATO i rosyjskiej agresji na Ukrainę. Szczególna uwaga zostanie poświęcona koncepcji konfliktu hybrydowego wykorzystującego m.in. działania w cyberprzestrzeni. Nie można jednak oczekiwać, że twórcy „Białej Księgi 2016” zdecydują się *expressis verbis* wskazać Moskwę jako kluczowy podmiot destabilizujący architekturę bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. Można się natomiast spodziewać niemieckiej odnowy zobowiązań sojuszniczych w ramach art. 4 i art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, na co bezpośredni wpływ ma konfrontacyjna polityka Kremla.

Kolejnym ważnym elementem będzie zagrożenie terrorystyczne generowane przez islamskie organizacje terrorystyczne, przede wszystkim Al-Kaidę i tzw. Państwo Islamskie. Ekspansja „Państwa Islamskiego” w sposób pośredni wpływa na bezpieczeństwo wewnętrzne RFN. Po pierwsze, obecny kryzys migracyjny powoduje wzrost popularności populistycznych partii (*AfD*) i grup sprzeciwu (*PEGIDA*), jednocześnie zaostrzając dyskurs polityczny za naszą zachodnią granicą. Po drugie, obywatele RFN

pod wpływem ideologii globalnego dżihadu decydują się dołączyć do Al-Kaidy i „Państwa Islamskiego”. W kwietniu 2016 r. BfV szacował, że ponad 800 niemieckich obywateli i stałych rezydentów zdecydowało na ten krok. Z tego powodu RFN staje się trzecim po Francji i Wielkiej Brytanii największym „eksporterem” rodzimych dżihadystów w Europie. W najbliższych latach trend ten może mieć charakter wzrostowy. Stąd konieczność podejmowania stosownych działań profilaktycznych. Jest to niezmiernie ważne w kontekście obecnego kryzysu uchodźczego i procesu integracji ludności napływowej z niemieckim społeczeństwem. Nie można wykluczyć, że rozczarowanie brakiem perspektyw wśród przybyszów może zostać wykorzystane przez niemieckie komórki terrorystyczne do werbowania nowych członków.

Oprócz zagrożeń o charakterze konwencjonalnym i asymetrycznym w „Białej Księdze 2016” zostaną zapewne wymienione: proliferacja broni masowego rażenia, nielegalny handel bronią i technologią wojskową, bezpieczeństwo energetyczne, jak również zagrożenia dla zdrowia i życia w postaci epidemii i pandemii. Jako nowy element w szerokim katalogu zagrożeń z dużym prawdopodobieństwem pojawi się problematyka zmian klimatu i konieczność realizacji postanowień Konwencji Klimatycznej ONZ zawartej w grudniu 2015 r. w Paryżu.

*

Z pewnością w „Białej Księdze 2016” zostaną wskazane kluczowe dla bezpieczeństwa RFN organizacje międzynarodowe. Główną rolę utrzymają NATO i UE jako jądro międzynarodowego zaangażowania RFN. Należy oczekiwać podkreślenia po raz kolejny znaczenia stosunków bilateralnych między Berlinem a Waszyngtonem, pomimo problemów wywołanych aferą Snowdena i działalnością amerykańskich służb specjalnych na terytorium RFN.

W „Białej Księdze 2016” może zostać również wymieniona Turcja i w związku z tym położony akcent na wagę stosunków niemiecko-tureckich, co wynika z obecności prawie 3 mln diaspory tureckiej w RFN oraz roli Ankary w rozwiązaniu kryzysu uchodźczego, a także konfliktu w Syrii. Byłby to znaczący sygnał ze strony Berlina, zwłaszcza że od 2012 r. relacje bilateralne w odniesieniu do zagadnień bezpieczeństwa pomiędzy oboma krajami mają charakter sinusoidy. Jest to związane ze zwiększoną aktywnością wywiadowczą *BND* na terytorium Turcji i decyzją z września 2015 r. o nieodpłatnych dostawach broni i amunicji dla walczących z „Państwem Islamskim” Kurdów. Szczególny niepokój Ankary budzi decyzja o prowadzeniu regularnych szkoleń kurdyjskich dowódców średniego szczebla w ośrodkach *Bundeswehry* w Bawarii i Badenii-Wirtembergii oraz dostarczenie stronie kurdyjskiej przenośnych zestawów przeciwpancernych „MILAN” i gwintowanych dział bezodrzutowych „Carl Gustaf”. Sprzęt ten w połączeniu z wyszkoleniem uzyskanym od instruktorów *Bundeswehry* może być w przyszłości wykorzystany przeciwko tureckiej armii. Z drugiej strony niemieccy żołnierze biorą stały udział w ochronie tureckiej przestrzeni powietrznej w ramach regularnych lotów samolotów rozpoznania elektronicznego „AWACS” operujących z niemieckiego Geilenkirchen czy też poprzez stacjonowanie wzdłuż granicy turecko-syryjskiej niemieckich zestawów obrony powietrzno-rakietowych średniego zasięgu „Patriot”.

W „Białej Księdze 2016” znajdzie się *passus* o konieczności rozwijania partnerskiego dialogu z Moskwą oraz z Gruzją i Ukrainą, natomiast nie będzie mowy o przyznaniu Kijowowi i Tbilisi Planu na Rzecz Członkostwa (*MAP - Membership Action Plan*), czyli nieformalnym zaproszeniu do członkostwa w Sojuszu. Utrzymane zatem będzie niemiecko-francuskie weto w tej sprawie.

W dokumencie poparcie uzyskają kluczowe inicjatywy służące zwiększeniu roli UE w rozwiązywaniu kryzysów, zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym. Będzie to Europejska Służba Działań Zewnętrznych (*EEAS*) oraz kontynuowanie działań w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*CSDP*).

Trzecią kluczową organizacją międzynarodową z perspektywy polityki bezpieczeństwa RFN pozostanie ONZ. Berlin zamierza kontynuować swoje wysiłki na rzecz uzyskania stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa.

O wzmocnieniu niemieckiego zaangażowania można mówić w kontekście OBWE i jej roli w monitorowaniu sytuacji na wschodniej Ukrainie w ramach dwóch kluczowych misji: Misji Obserwacyjnej na przejściach granicznych Gukowo i Donieck oraz Specjalnej Misji Monitorującej (*SMM*). Biorąc pod uwagę tegoroczne przewodnictwo Berlina w OBWE oraz fakt, że Niemcy są drugim największym płatnikiem organizacji, problematyka OBWE znajdzie zapewne swoje ważne odniesienia w „Białej Księdze” - mowa będzie o utrzymaniu, a w przyszłości zreformowaniu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz kontroli zbrojeń konwencjonalnych. Szczególnie ważne jest wypracowanie konsensu w celu zastąpienia *de facto* martwego już obecnie Traktatu *CFE*, do czego przyczyniła się głównie Rosja, najpierw zawieszając swój udział (lipiec 2007 r.), a następnie wychodząc z niego w marcu 2015 r.

*

W „Białej Księdze 2016” zostaną również wyznaczone kierunki reformy i modernizacji *Bundeswehry* do 2025 r. Obecnie trudno powiedzieć, czy dokument określi minimalny procentowy pułap wydatków na cele obronne. Pomimo akceptacji przez Niemcy rekomendacji zawartych w koncepcji Strategicznej NATO (2010 r.), potwierdzonych następnie przez kanclerz A. Merkel na szczycie Sojuszu w Newport w sprawie wydatków na poziomie minimum 2% PKB, niemieckie nakłady na cele obronne nadal nie przekraczają 1,2% PKB. Wyraźnym sygnałem o zwiększeniu przez Berlin nakładów finansowych na *Bundeswehrę* była deklaracja ministra obrony ze stycznia 2016 r. o przeznaczeniu na modernizację niemieckich sił zbrojnych kwoty 130 mld euro do 2030 r. Jest to bardzo ważne, biorąc pod uwagę, że w latach 2018-2019 r. RFN będzie państwem ramowym tzw. „szpicy NATO”.

Najważniejszą różnicą pomiędzy aktualnie opracowywanym dokumentem a „Białą Księgą” z 2006 r. jest rola *Bundeswehry*. O ile „Biała Księga 2006” była pisana z myślą o zwiększeniu zdolności ekspedycyjnych *Bundeswehry* w operacjach typu *out-of-area*, które wciąż są dość ograniczone (maksymalnie 5 tys. żołnierzy), to obecnie przygotowany dokument prawdopodobnie położy nacisk na obronę terytorium RFN w ramach NATO. Kolejnym elementem będzie udział *Bundeswehry* w misjach stabilizacyjnych, przede wszystkim w ramach UE, np. misje szkoleniowe *Bundeswehry* w północnym Iraku i Mali. Jest to związane z odbudową jądra NATO, a więc obrony zbiorowej, na co bezpośredni wpływ ma konfrontacyjna polityka Rosji.



Zapisy „Białej Księgi 2016” odniosą się też do konieczności utrzymania obecnego stanu osobowego niemieckich sił zbrojnych w liczbie 185 tys. żołnierzy, co *de facto* wymaga rocznie dopływu ok. 15 tys. nowych rekrutów. Pozyskanie osób zainteresowanych zawodową służbą wojskową jest jednym z poważniejszych problemów resortu obrony. Obecnie *Bundeswehra* musi realnie konkurować o wartościowych kandydatów z sektorem cywilnym, wykorzystując wszelkie dostępne mechanizmy marketingowe. Pomimo podejmowanych wysiłków dopiero w 2014 r. udało się przekroczyć liczbę 10 tys. ochotników.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Kamil Szubart - pracownik naukowy Instytutu Zachodniego, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa RFN.