



### ■ Biała Księga 2016 - niemiecka odpowiedź na obecne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa

Kamil Szubart

Przyjęta 13 lipca 2016 r. przez rząd federalny „Biała Księga 2016” definiuje obecne zagrożenia dla bezpieczeństwa Niemiec oraz określa strategię niemiecką. W tym sensie zastępuje ona mocno już zdezaktualizowany dokument z 2006 r. W odróżnieniu jednak od niego „Biała Księga 2016” nie została poddana pod dyskusję na forum *Bundestagu*, co wywołało krytykę ze strony parlamentarnej opozycji: Zielonych i Lewicy.

W „Białej Księdze 2016” wyróżniono dwie zasadnicze części. W pierwszej, składającej z dwóch podrozdziałów: „Polityka bezpieczeństwa” (*Zur Sicherheitspolitik*) i „Priorytety Strategiczne Niemiec” (*Deutschlands Strategische Prioritäten*), zdefiniowano katalog kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego Niemiec oraz ich sojuszników, a także rolę głównych organizacji międzynarodowych: NATO, UE, OBWE i ONZ. W części drugiej - „Przyszłość Bundeswehry” (*Zur Zukunft Der Bundeswehr*) - omówiono kierunki rozwoju niemieckich sił zbrojnych na najbliższą dekadę. Należy zatem oczekiwać, że „Biała Księga 2016”, pomimo dynamiki zmian w sferze bezpieczeństwa, będzie obowiązywać przez następne 10 lat, wyznaczając cele i priorytety RFN na arenie międzynarodowej.

Za jedno z największych zagrożeń uznano działania łamiące zasadę suwerenności i poszanowania granic, co odnosi się bezpośrednio do sytuacji wzdłuż wschodniej flanki NATO, związanej z rosyjską agresją na Ukrainie. Zdecydowano się więc na jednoznaczne wskazanie Federacji Rosyjskiej jako tego podmiotu stosunków międzynarodowych, który przy użyciu siły lub groźby jej wykorzystania próbuje zmienić dotychczasową architekturę bezpieczeństwa i granice w Europie.

#### Redakcja:

Radosław Grodzki

Jacek Kubera

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

#### Korekta:

Hanna Różanek

Nr 266/2016

10.08.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne

także dzięki:

NEWSLETTER IZ

FACEBOOK

SCRIBD

LINKEDIN

TWITTER

W związku z tym podkreślono trwałość wspólnoty euroatlantyckiej oraz zobowiązań sojuszniczych w ramach art. 4 i art. 5 Traktatu waszyngtońskiego, co jest zgodne z niemiecką polityką bezpieczeństwa i co zostało zaprezentowane na szczycie NATO w Warszawie. Szczególną uwagę - obok zobowiązań sojuszniczych - poświęcono konfliktowi hybrydowemu. Uznano, że zobowiązania sojusznicze Berlina muszą opierać się również na trzecim - po odstraszeniu konwencjonalnym i zwiększeniu zdolności reagowania na konflikt hybrydowy - filarze, a więc odstraszeniu nuklearnym. Wyraźnie zadeklarowano, że choć RFN popiera działania na rzecz rozbrojenia nuklearnego, to broń nuklearna pozostanie jednym z najważniejszych elementów doktryny militarnej mocarstw nuklearnych. Sojusz Atlantycki, w tym Niemcy muszą być zdolne do jej wykorzystania w ramach szerokiego wachlarza środków odstraszenia przeciwko potencjalnemu agresorowi. Zdecydowano się zatem odwołać do polityki nuklearnej NATO (*NATO Nuclear Sharing*), zakładającej udostępnianie przez USA taktycznych ładunków jądrowych niektórym państwom członkowskim. Kończy to *de facto* dyskusję polityczną, zainicjowaną umową koalicyjną pomiędzy CDU/CSU a FDP z 2009 r., na temat wycofania z terytorium Niemiec amerykańskich taktycznych bomb jądrowych B61, składowanych w bazie sił powietrznych w Büchel.

W dokumencie wiele miejsca poświęcono cyberbezpieczeństwu. Jest to efekt rosnącego znaczenia nowych technologii, wykorzystywanych także przez organizacje terrorystyczne i międzynarodowe grupy hakerskie. Ataki w cyberprzestrzeni mogą być wymierzone w infrastrukturę polityczno-wojskową oraz w „cele miękkie”, a więc elementy infrastruktury krytycznej. „Sieć” jest też wykorzystywana przez organizacje terrorystyczne do kolportowania materiałów propagandowych. Dzięki temu można dotrzeć do nieograniczonej liczby odbiorców bez podejmowania ryzyka dekonspiracji.

Do największych zagrożeń, ujętych w „Białej Księdze 2016”, należy terrorizm organizacji islamskich, przede wszystkim Al-Kaidy i tzw. Państwa Islamskiego (PI). Aktywność PI to z jednej strony wzrost zagrożenia terrorystycznego na terytorium Niemiec, a z drugiej - konieczność włączenia się Niemiec do międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej. Zagrożenie ze strony komórek islamistycznych działających na terytorium RFN przekłada się też na wzrost atrakcyjności populistycznych ruchów społecznych (*PEGIDA* i *HoGeSa*) i skrajnych partii politycznych (*AfD*), co zaostrza w Niemczech dyskurs polityczny. Niepokojące są również informacje Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Federalnego Urzędu Kryminalnego, że około 800 niemieckich obywateli i stałych rezydentów wyjechało na Bliski Wschód i do Afryki Północnej w określonym celu - aby dołączyć do PI lub Al-Kaidy. Biorąc pod uwagę atrakcyjność ideologii dżihadu, trend ten w najbliższych latach będzie się nasilał i dlatego należy uznać to zjawisko za jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego RFN. Wymaga to podjęcia przez niemieckie władze szeroko zakrojonych działań, w tym profilaktycznych, obejmujących także ludność napływową (uchodźców).

Mimo implementacji przez rząd niemiecki *Willkommenskultur*, w „Białej Księdze 2016” podkreślono, że niekontrolowane migracje mogą wpłynąć na bezpieczeństwo RFN i jej sojuszników, zwłaszcza dysponujących mniejszymi zasobami finansowymi, materialnymi i ludzkimi. W dokumencie stwierdzono, że frustracja społeczna wynikająca z braku życiowych perspektyw, utrudnionego dostępu do edukacji i rynku pracy może prowadzić do radykalizacji nastrojów wśród młodych ludzi, co sprzyjać będzie

planom lokalnych komórek terrorystycznych dotyczącym rekrutacji nowych członków. Autorzy „Białej Księgi 2016” wzywają więc do zintensyfikowania działań zarówno na poziomie narodowym - federacji i krajów związkowych, jak i transnarodowym - na forum europejskim. W zamyśle takie sformułowanie ma na celu włączenie w rozwiązanie obecnego kryzysu uchodźczego również partnerów spoza Unii Europejskiej, przede wszystkim państw aspirujących do członkostwa, m.in. Turcji i państw bałkańskich oraz OBWE.

Oprócz klasycznych zagrożeń dla suwerenności i integralności terytorialnej, a także terroryzmu i tzw. zagrożeń miękkich (niekontrolowane migracje), w „Białej Księdze 2016” wymieniono też: proliferację broni masowego rażenia, nielegalny obrót bronią konwencjonalną i technologią wojskową, bezpieczeństwo energetyczne, państwa upadłe, wreszcie zagrożenia dla zdrowia i życia w postaci epidemii i pandemii. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego skoncentrowano się na zagrożeniu dla międzynarodowych szlaków handlowych i przesyłowych, generowanym zarówno przez państwa, np. Rosję stosującą regularny szantaż gazowy wobec Ukrainy, jak i aktorów pozapaństwowych, np. zagrożenie dla żeglugi morskiej wzdłuż Rogu Afryki i na Malajach ze strony zorganizowanych grup piratów.

Odnosząc się do państw upadłych, podkreślono, że ich wpływ na proces destabilizacji bezpieczeństwa międzynarodowego wyraźnie wzrósł, i to zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Jest to efekt utrzymującego się od czasu „arabskiej wiosny” w 2011 r. chaosu w niektórych państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Sytuacja w tych państwach potęguje destabilizację w państwach sąsiednich, m.in. Jordanii i Turcji, jak również przyczyniła się do powstania PI, czyli organizacji terrorystycznej z ambicjami quasi-państwowymi.

Podobnie jak to było poprzednio, także w „Białej Księdze 2016” znalazło się odwołanie do epidemii i pandemii. W związku z bardzo dużą mobilnością ludności na świecie zagrożenia te w wielu przypadkach mają już charakter globalny. Dlatego autorzy dokumentu wzywają państwa członkowskie UE do większego zaangażowania na rzecz najnowszej inicjatywy wspólnoty - Europejskiego Korpusu Medycznego (*European Medical Corps*), który zainaugurował swoje działanie w lutym 2016 r.

W dokumencie wskazano, iż najważniejsze dla bezpieczeństwa RFN i jej sojuszników są NATO i UE. Podkreślono też, że Stany Zjednoczone i ich obecność militarna w Europie stanowią podstawę funkcjonowania Paktu Północnoatlantyckiego. Natomiast w porównaniu z „Białą Księgą 2006” nowym elementem jest zwrócenie uwagi na potrzebę bliskiego współdziałania między UE a NATO. Odzwierciedla to więc ustalenia szczytu w Warszawie na początku lipca 2016 r., na którym podpisano dwustronną deklarację o współpracy między obiema organizacjami międzynarodowymi.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fragmenty donoszące się bezpośrednio do Rosji. Autorzy opowiadają się za utrzymaniem i rozwijaniem dialogu ze stroną rosyjską. Niewątpliwie ma to służyć złagodzeniu dość ostrego tonu pojawiającego się w pierwszej części „Białej Księgi 2016”. Zresztą jest to zgodne z obecną strategią dyplomacji niemieckiej, a nawet całego NATO - prowadzenia równoległych działań, czyli w ramach koncepcji odstraszenia i w ramach dialogu z Moskwą. Zdaniem autorów „Białej Księgi 2016” dialog z Rosją powinien się odbywać na kilku płaszczyznach.

Najważniejsze to: Rada NATO-Rosja, UE oraz dyplomacja wielostronna na forum OBWE. W przypadku OBWE uznano również za konieczne dalsze wzmacnianie jej wymiaru polityczno-wojskowego. Służyć mają temu m.in. tegoroczne zmiany w Dokumencie Wiedeńskim (2011), a także rozwijanie militarnych i pozamilitarnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBMs). Myśli się również o przygotowaniu dokumentu, który mógłby zastąpić martwy już Traktat CFE. W „Białej Księdze 2016” znalazły się stwierdzenia, że OBWE pełni kluczową rolę w systemie wczesnego ostrzegania i monitorowania stron konfliktów na obszarze euroazjatyckim: Ukraina, Naddniestrze i Górski Karabach.

Pomimo podtrzymania w „Białej Księdze 2016” poparcia dla koncepcji „otwartych drzwi NATO”, zwłaszcza wobec Ukrainy i Gruzji, to oba te państwa mogą liczyć jedynie na niemieckie poparcie dla funkcjonujących obecnie programów współpracy z Sojuszem, czyli Partnerstwa dla Pokoju oraz Komisji NATO-Ukraina i Komisji NATO-Gruzja.

W „Białej Księdze 2016” znalazła się deklaracja, że Niemcy podejmą działania na rzecz wzmocnienia WPBiO (CSDP), szczególnie w jej wymiarze wojskowym, ponieważ obecny stan nie odzwierciedla możliwości, jakie stwarza Traktat z Lizbony. W tym celu zapowiedziano niemiecko-francuską inicjatywę utworzenia Wspólnej Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, a także powołanie europejskiej kwatery głównej i europejskiego szpitala polowego. Jest to efekt decyzji o opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię, która tradycyjnie była największym przeciwnikiem rozwijania zdolności militarnych w ramach WPBiO. Według „Białej Księgi 2016” rdzeń współpracy niemiecko-francuskiej powinien zostać rozszerzony o współdziałania z Polską w ramach Trójkąta Weimarskiego oraz państwami, które rozwijają współpracę wojskową z Niemcami, m.in. Holandią.

Podkreślając niemieckie wysiłki na rzecz reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, autorzy dokumentu łączą to z możliwością uzyskania przez RFN stałego miejsca w tym najważniejszym organie ONZ, co zresztą stanowi powtórzenie zapisów z „Białej Księgi 2006”.

Natomiast zasadnicza różnica między dokumentem z 2006 r. a „Białą Księgą 2016” dotyczy określenia roli *Bundeswehry*. Mimo obecnego zaangażowania żołnierzy niemieckich w kilka misji szkoleniowych i stabilizacyjnych poza obszarem traktatowym NATO, to jednak nastąpiło całkowite odejście od misji typu *out-of-area* na rzecz zadań związanych z obroną terytorium RFN i państw sojuszników. W kontekście misji stabilizacyjnych i szkoleniowych położono szczególny nacisk na niemieckie zaangażowanie w operacje pod egidą UE i ONZ. W pierwszym przypadku jest to związane z postulowanym we wcześniejszych częściach „Białej Księgi 2016” zwiększeniem zdolności militarnych w ramach WPBiO. *Novum* jest stwierdzenie, że RFN i jej siły zbrojne mogą uczestniczyć w tzw. koalicjach *ad hoc*, służących rozwiązaniu aktualnych problemów bezpieczeństwa i tworzonych także z państw spoza UE i NATO. Przykładem jest zaangażowanie Niemiec w koalicję przeciwko PI, składającą się z blisko 60 państw.

Chociaż kanclerz Angela Merkel na szczycie NATO w Newport (2014) poparła rekomendacje o minimalnych wydatkach na cele obronne w wysokości co najmniej 2%

PKB, nie spodziewano się, że zobowiązanie to zostanie ujęte w „Białej Księdze 2016”. Obecnie niemieckie nakłady na obronę wynoszą jedynie 1,2% PKB i spełnienie zobowiązań z Newport wymagałoby niemal podwojenia tych wydatków. Autorzy „Białej Księgi 2016” zdecydowali się jednak podkreślić, że celem Niemiec będzie zwiększanie wydatków militarnych, aby osiągnąć zalecany poziom, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystywaniu obecnych zasobów *Bundeswehry*.

Głównym wyzwaniem dla *Bundeswehry* jest - zdaniem autorów dokumentu - zapewnienie jej efektywności, co można osiągnąć m.in. przez współdziałanie z państwami sojuszniczymi, zarówno z UE, jak i NATO. Za przykład takiej współpracy wskazano w „Białej Księdze 2016” Brygadę Francusko-Niemiecką z Mülheim oraz 1. Korpus Niemiecko-Holenderski z Münster. Wspomniano także o konieczności rozwijania współpracy z pozostałymi partnerami, również w ramach Trójkąta Weimarskiego. Drugim czynnikiem skutecznego działania niemieckich sił zbrojnych jest nowy sprzęt i wyposażenie, a także wsparcie dla prowadzonych obecnie prac badawczych w ramach ogólnoeuropejskich konsorcjów zbrojeniowych, m.in. *Airbus Group*, *MEADS* i Europejska Agencja Obronna (*EDA*).

\*

Charakterystycznym elementem „Białej Księgi 2016” jest zdefiniowanie Rosji jako głównego sprawcy destabilizacji systemu bezpieczeństwa w Europie. Godne podkreślenia jest również określenie kilku obszarów zagrożeń, które łączą ze sobą klasyczne zagrożenia o charakterze konwencjonalnym z zagrożeniami pozamilitarnymi, mogącymi tworzyć tzw. strefę szarego bezpieczeństwa, wymagającą działań na różnych płaszczyznach.

Należy też pamiętać, że na implementację zapisów „Białej Księgi 2016” na przykład w odniesieniu do obecności militarnej USA w Europie czy też pogłębienia współpracy w ramach WPBiO, duży wpływ będzie miał wynik wyborów prezydenckich w USA na początku listopada 2016 r. i we Francji w kwietniu 2017 r., a przede wszystkim wybory do *Bundestagu* w Niemczech, we wrześniu 2017 r.

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.