



Odpowiedzialność za ochronę

(RESPONSIBILITY TO PROTECT)

Perspektywa
Polski i Niemiec

Raporty i analizy

2/2013

www.csm.org.pl

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



CENTRUM STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

Odpowiedzialność za ochronę

(RESPONSIBILITY TO PROTECT)

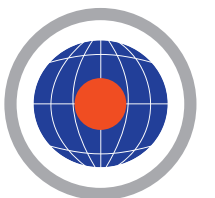
Perspektywa
Polski i Niemiec

Raporty i analizy

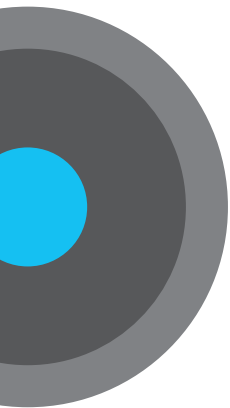
2/2013

www.csm.org.pl

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



CENTRUM STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH



Przygotowanie tego raportu było możliwe dzięki wsparciu **Fundacji im. Friedricha Eberta**, przedstawicielstwo w Polsce.

Żadna część tej pracy nie może być kopiowana bez pisemnej zgody wydawcy

Raport został przygotowany przez **dra Bartłomieja Nowaka**, byłego dyrektora wykonawczego Centrum Stosunków Międzynarodowych (2010-2013), obecnie stypendystę Transatlantic Academy w Waszyngtonie. Podstawą do przygotowania raportu była seria anonimowych wywiadów z urzędnikami, doradcami politycznymi oraz niezależnymi analitykami. Wywiady były prowadzone w Warszawie i w Berlinie w maju i czerwcu 2013 r. Tekst ukończono na początku sierpnia 2013 r.

Podsumowanie



● Zarówno Niemcy jak i Polska popierają ideę *Odpowiedzialności za Ochronę* (R2P). Niemcy są jednak znacznie bardziej aktywni w promowaniu R2P zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym. Polska natomiast zakłada, że jest to w większym stopniu rola Unii Europejskiej, która właściwie reprezentuje polski punkt widzenia.

● Zarówno w Niemczech jak i w Polsce zanika obecność idei *Odpowiedzialności za Ochronę* w politycznym dyskursie. Na potencjalną sytuację kryzysową oba kraje spoglądają przede wszystkim przez pryzmat swoich narodowych interesów. Zwiększa się również wpływ opinii publicznej na podejmowanie decyzji, dotyczących potencjalnego zaangażowania w zagraniczne misje.

● Zarówno opinia publiczna, jak i elity polityczne w Niemczech i w Polsce stają się coraz bardziej sceptyczne w stosunku do możliwości angażowania się w zagraniczne misje, chociaż w każdym z tych krajów z różnych powodów. Pomimo faktu, że armie obu krajów przechodzą szybki proces modernizacji, a w przypadku Niemiec możliwość rozmieszczenia sił za granicą jest nawet większa niż w przeszłości, wydaje się nieprawdopodobne, że dzięki temu wzmocni się możliwość praktycznej realizacji idei *Odpowiedzialności za Ochronę* przez stronę społeczność międzynarodową. Udział tych państw w interwencji militarnej jest raczej wykluczony, nawet jeśli byłaby ona autoryzowana przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Dlatego zarówno Niemcy jak i Polska podkreślają ważność pierwszych dwóch filarów R2P, które dotyczą działań cywilnych.

● Zarówno w Niemczech jak i w Polsce wzrasta „kultura militarnej wstrzeźliwości”. W przypadku Niemiec ma to swoje głębokie korzenie w kontekście historycznym i oznacza krok wstecz w porównaniu z końcem lat 90. ubiegłego wieku. W przypadku Polski ma to swoje solidne umocowanie we wzrastającym rozczarowaniu sytuacją bezpieczeństwa w Europie, gdzie w okresie cięć finansowych w obszarze bezpieczeństwa NATO staje się słabsze, a Unia Europejska jest nieobecna.

● Chociaż *Odpowiedzialność za Ochronę* została przyjęta przez społeczność międzynarodową w 2005 r., wciąż jest słabo rozpoznawalna przez państwa członkowskie ONZ jeśli chodzi o jej praktyczne zastosowanie. Niemcy i Polska nie są tutaj wyjątkiem. Ewidentnym przykładem była kwestia interwencji w Libii, gdzie zarówno dla Niemiec jak i dla Polski cele interwencji były niejasne, a elity polityczne tych państw bardzo podejrzliwie ustosunkowały się do niej. Dlatego w obu państwach potrzebna jest szeroka promocja celów i zasad *Odpowiedzialności za Ochronę*.

Wprowadzenie

4

Obecne wydarzenia w Syrii przywodzą na myśl demony przeszłości. Jeden z byłych prominentnych polityków niemieckich Wolfgang Ischinger nazwał sytuację w Syrii „absolutnym przypadkiem granicznym”. Każdego dnia liczba uchodźców z tego kraju powiększa się o sześć tysięcy. Proces ten wzrasta w tempie bezprecedensowym, największym od czasów ludobójstwa w Rwandzie. Podczas gdy dekadę temu społeczność międzynarodowa uznawała za swoją *Odpowiedzialność za Ochronę* ludności wobec groźby ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych i zbrodni przeciw ludzkości, jeśli dane państwo nie było w stanie, bądź nie miało takiej woli, aby chronić swoich własnych obywateli, to dzisiaj głosy opowiadające się za praktycznym wykorzystaniem doktryny R2P nie są uznawane na poziomie politycznym za zbyt realistyczne. Wezwania takie, jak Timothy Garton Asha, który napisał: „Musimy coś zrobić! (...) Jeśli tylko politycy mogliby poradzić sobie z politycznymi przyczynami tragedii w Syrii, byłoby to znacznie bardziej wartościowe niż wysiłki wszystkich organizacji humanitarnych świata”¹, są nie tylko słabo słyszalne. Można je raczej przyrównać do strzelania ślepymi nabojami. Kolejne „czerwone linie”, które wyznaczył np. Barack Obama odnośnie możliwego użycia broni chemicznej przez reżim Assada, są przekraczane, a świat jedynie obserwuje te wydarzenia ze współczuciem.

Niektórzy powiedzieliby, że gubimy nasze moralne fundamenty. Inni będą twierdzić, że sytuacja ta po prostu odzwierciedla zmianę światowego układu sił, gdyż Zachód nie jest zdolny do przeforsowania swojego rozumienia zasady suwerenności. Przecież R2P implikuje reinterpretację suwerenności, co niekoniecznie jest uznawane przez niektóre ze wschodzących potęg.

W rzeczywistości interpretacja może być nieco inna. Zachód nie jest zdolny ani chętny to praktykowania *Odpowiedzialności za Ochronę* w jej pełnym wymiarze. Co zrozumiałe, praktyka ta zatrzymuje się przed punktem oznaczającym zaangażowanie militarne. Oczywiście użycie siły powinno zawsze być ostatecznością, praktykowaną tylko wtedy, gdy wszystkie inne opcje zostały wyczerpane. Będzie też zawsze rodzić kontrowersje. Ale dyktatorzy zmieniają swoje zachowanie tylko w ostateczności, jeśli istnieje wiarygodne zagrożenie ze strony społeczności międzynarodowej. Jeśli nawet ograniczone użycie siły jest wykluczone per se, sytuacja może wkrótce obrócić się w wojnę na wyniszczenie, co w coraz większym stopniu ma miejsce w Syrii.

Koncepcja *Odpowiedzialności za Ochronę* jest aktualnie w niebezpieczeństwie z kilku powodów. Po pierwsze, istnieje ryzyko ograniczenia jej do dwóch pierwszych filarów. Oczywiście nie ma wątpliwości, że zapobieganie

konfliktom, mediacje i pomoc humanitarna są znacznie lepszymi opcjami niż konieczność zaangażowania militarnego, które zostawia niewielki wybór pomiędzy złymi i jeszcze gorszymi opcjami. Ostatnie zastosowanie zasady R2P w Libii było w tym kontekście wyjątkowym przypadkiem. Ale niektóre państwa wyciągnęły lekcję, że strefa zakazu lotów może się szybko przekształcić w zmianę całego reżimu i dlatego muszą w przyszłości uczynić wszystko, aby uniknąć zalegalizowania podobnych praktyk. Państwa te świetnie też rozumieją znaczenie, jakie dla Zachodu ma legitymacja prawna dla takich przedsięwzięć. Dlatego dzisiaj autoryzacja użycia siły przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jest nieprawdopodobna, bez względu na konkretny przypadek. Ale akcja, która byłaby poza systemem ONZ, „niezgodna z prawem, ale uzasadniona” – wyrażenie użyte przez Kofiego Annanę w odniesieniu do interwencji w Kosowie – wywołałaby na tyle duży podział wśród państw Zachodu, że mogłaby skutecznie podminować jego zdolność do działania.

Złożoność sytuacji w Syrii rzeczywiście sugeruje ostrożność. Tony Blair w swoim słynnym przemówieniu w Chicago na temat doktryny społeczności międzynarodowej, postawił pięć głównych pytań, które decydenci polityczni powinni przemyśleć, gdy rozważają kwestię interwencji²:

- Czy mamy absolutną pewność w danym przypadku?
- Czy wszystkie możliwości dyplomatyczne zostały wyczerpane?
- Czy operacja militarna może być podjęta w sposób rozważny?
- Czy jesteśmy przygotowani na przedsięwzięcie długoterminowe?
- Czy wchodzi w grę nasz interes narodowy?

Rozważając możliwe zaangażowanie militarne w Syrii, przynajmniej na dwa, jeśli nie na trzy pytania trzeba odpowiedzieć negatywnie. Ale w przypadkach Rwandy czy Kosowa, odpowiedź również nie wyglądałaby zdecydowanie korzystnie.

Pomimo faktu powszechnej akceptacji wyników szczytu ONZ z 2005 r., doktryna R2P ciągle budzi kontrowersje wśród państw członkowskich. Rzadko też przypadki, przy których jest dyskutowana, będą wystarczająco jasne nie tylko aby uzyskać jednomyślną autoryzację Rady Bezpieczeństwa ONZ, ale także aby wypracować zgodę wszystkich państw Zachodu na to, że powinny zaangażować się w stopniu większym niż poprzez wsparcie dla operacji

cywilnych. Okazało się to jasne w przypadku rezolucji na temat Libii i wynikającej z niej akcji militarnej, w której wzięła udział najmniej-
sza w historii liczba członków NATO.

Celem tego raportu jest podnoszenie świadomości na temat realnego znaczenia koncepcji *Odpowiedzialności za Ochronę*. Jak przyznał panel mędrców pod przewodnictwem Madeleine Albright i Richarda Williamсона, nawet w USA koncepcja jest słabo znana, często błędnie rozumiana i „ani nie została szerzej odnotowana w Kongresie, ani w żaden sposób nie przedostała się do publicznej świadomości”³. Polska i Niemcy nie są wyjątkiem od tej reguły.

W podstawowych założeniach Europejczycy popierają tę nową normę globalnej ochrony, jako że odzwierciedla ona ich własne fundamentalne wartości, zapisane zresztą w traktatach Unii Europejskiej. Ale kiedy to robią, „nie zgadzają się co do konsekwencji R2P dla europejskiej kultury bezpieczeństwa i (...) podkreślają te aspekty globalnej agendy bezpieczeństwa ludzkiego/R2P, które odzwierciedlają ich własne tradycje, poglądy i interesy”⁴. Niemcy i Polska będą odgrywały coraz ważniejszą rolę w kryzysowej UE. Równocześnie pozycja Francji i Wielkiej Brytanii może się z upływem czasu zmniejszać. Sposób, w jaki ta „czwórka”

podzieliła się wobec interwencji w Libii, już miał znaczące konsekwencje. Współpraca Polski i Niemiec w obszarze *Odpowiedzialności za Ochronę* będzie miała duże znaczenie dla całego stanowiska UE, jeśli takie zostanie sformułowane. Bez wątplenia USA i Europa muszą współdziałać. Ale pomimo stworzenia tzw. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – domniemanej przyszłej dyplomacji UE – Europa cały czas cierpi na brak wspólnej strategii w większości trudnych spraw z zakresu polityki zagranicznej. A jak pokazuje rzeczywistość, R2P jest praktycznie jednym z najtrudniejszych obszarów.

Raport opiera się na założeniu, że współzależność między Polską i Niemcami w podejmowaniu różnych decyzji politycznych wzrasta, co zostało już dobrze opisane. Dlatego istotny jest sposób postrzegania problemu przez te dwa kraje, co stoi za ich politycznymi wyborami i jaki jest szerszy polityczny kontekst, w którym operacjonalizują swoje koncepcje. Ale współzależność nie musi implikować zbieżności poglądów czy podobnych sposobów zaangażowania. Dlatego raport zadaje pytania o konieczne warunki i determinanty wspólnego stanowiska, a także co można zrobić, aby przedsięwzięcia obu państw były bardziej spójne.

Czym jest *Odpowiedzialność za Ochronę* (ang. Responsibility to Protect)?

Idea *Odpowiedzialności za Ochronę* po raz pierwszy była całościowo przedstawiona w 2001 r. w raporcie Międzynarodowej Komisji do spraw Interwencji i Suwerenności Państwowej (ang. International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS)⁶. Stworzyła ona zupełnie nowy sposób myślenia o poprzedniej koncepcji „interwencji humanitarnej”, jako że przesuwiała debatę z kontrowersyjnego „prawa do interwencji” w kierunku odpowiedzialności państw za ochronę ludzi, którzy są poważnie zagrożeni. Oznaczało to także zmianę znaczenia suwerenności od starego westfalskiego konceptu „kontroli” w kierunku „odpowiedzialności”. Nową, właściwą perspektywą stała się perspektywa tych, którzy potrzebują pomocy, a nie perspektywa interwenujących. Raport ICISS stwierdzał⁷:

Główne założenia *Odpowiedzialności za Ochronę* w Raporcie ICISS

1. GŁÓWNE ZASADY

- Suwerenność państwowa implikuje odpowiedzialność, a w pierwszym rzędzie odpowiedzialność za ochronę swojej własnej ludności.
- Gdy ludność doświadcza cierpienia z powodu poważnych krzywd, które są rezultatem

wewnętrznych działań wojennych, powstania, represji bądź upadku struktur państwa, a dane państwo jest niechętne lub niezdolne do powstrzymania lub odwrócenia tych działań, zasada nieinterwencji ustępuje odpowiedzialności za ochronę.

2. PODSTAWY

Podstawy *Odpowiedzialności za Ochronę* jako zasady przewodniej dla społeczności międzynarodowej leżą w:

- Zasadniczych zobowiązaniach wynikających z koncepcji suwerenności.
- Odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa wynikającej z artykułu 24 Karty Narodów Zjednoczonych co do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.
- Określonych zobowiązaniach prawnych wynikających z Deklaracji Praw Człowieka oraz ochrony ludności, umów i traktatów, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa krajowego.
- Praktycznego rozwoju tych zasad na poziomie państw, organizacji regionalnych i Rady Bezpieczeństwa.

3. ELEMENTY

Odpowiedzialność za Ochronę obejmuje trzy konkretne zobowiązania:

- *Odpowiedzialność za prewencję*: przedsięwzięcia zarówno na poziomie kluczowych, jak i bezpośrednich przyczyn konfliktu wewnętrznego i innych kryzysów wywołanych przez ludzi, które wystawiają ludność na ryzyko;
- *Odpowiedzialność za reakcję*: właściwa odpowiedź na istotne sytuacje ludzi w potrzebie, co może zawierać zarówno rozwiązania wymuszające, jak sankcje i międzynarodowe oskarżenie, a w ostatecznym przypadku interwencję zbrojną;
- *Odpowiedzialność za odbudowę*: dostarczenie, szczególnie po interwencji zbrojnej, pełnej pomocy dla odbudowy, rekonstrukcji i pojednania, podjęcie działań wobec źródła szkód, które interwencja miała zatrzymać lub odwrócić.

4. PRIORYTETY

- Prewencja jest najważniejszym wymiarem odpowiedzialności za ochronę: wszystkie opcje prewencji powinny zostać wykorzystane zanim zacznie się rozważać interwencję. Wymaga to większego zaangażowania i środków, które trzeba poświęcić.
- W wykorzystaniu *Odpowiedzialności* zarówno do zapobiegania, jak i reakcji, zawsze powinno się podejmować mniej natarczywe i narzucające środki w pierwszej kolejności, zanim zastosuje się środki bardziej narzucające i natarczywe.

Założenia raportu ICISS weszły w życie w bardzo krótkim czasie. W 2005 r. podczas szczytu ONZ społeczność międzynarodowa zaakceptowała podstawy R2P. Dokument szczytu stwierdza⁸:

138. Każde państwo jest odpowiedzialne za ochronę swojej ludności od ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych i zbrodni przeciwko ludzkości. Odpowiedzialność ta obejmuje zapobieganie takim zbrodniom, włączając w to zapobieganie podburzaniu, poprzez właściwe i potrzebne środki. Akceptujemy tę odpowiedzialność i będziemy działali zgodnie z nią. Społeczność międzynarodowa powinna, gdy jest to stosowne, zachęcać i pomagać państwom w wykonywaniu tej odpowiedzialności i wspomagać

Narody Zjednoczone w stworzeniu mechanizmów wczesnego ostrzegania.

139. Społeczność międzynarodowa, poprzez Narody Zjednoczone, jest także odpowiedzialna za użycie właściwych dyplomatycznych, humanitarnych i innych pokojowych środków, zgodnie z Rozdziałem VI i VII Karty, aby pomóc chronić ludność od ludobójstwa, czystek etnicznych, i zbrodni przeciwko ludzkości. W tym kontekście, jesteśmy przygotowani do podjęcia wspólnych działań we właściwym czasie i w sposób zdecydowany, poprzez Radę Bezpieczeństwa, zgodnie z Kartą, włączając w to Rozdział VII, w każdym osobnym przypadku i we współpracy z właściwą regionalną organizacją – gdy jest to stosowne – jeśli pokojowe środki są nieadekwatne, a władze narodowe wyraźnie nie są w stanie chronić swojej ludności od ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych czy zbrodni przeciwko ludzkości. Podkreślamy potrzebę, aby Zgromadzenie Ogólne kontynuowało rozpatrywanie Odpowiedzialności za Ochronę ludności od ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych i zbrodni przeciwko ludzkości oraz jej implikacji, mając na uwadze zasady Karty oraz prawa międzynarodowego. Zamierzamy także zobowiązać się, tak jak będzie to potrzebne i stosowne, do pomocy państwom w budowie zdolności do ochrony ich populacji od ludobójstwa zbrodni wojennych, czystek etnicznych i zbrodni przeciwko ludzkości oraz

pomagać tym, którzy są w trudnej sytuacji jeszcze przed wybuchem kryzysów i konfliktów.

Pomimo niektórych bardzo jasnych stwierdzeń, istota *Odpowiedzialności za Ochronę* jest często źle rozumiana przez polityków czy opinię publiczną ze względu na to, że częściowo czerpie ona z poprzedniej kontrowersyjnej idei interwencji humanitarnej. Używanie tej analogii przez administrację G. W. Busha do obalenia Saddama Husajna wyrządziło niezaprzeczalne szkody dla rozwoju koncepcji R2P. Na nieszczęście R2P jej koncepcyjny rozwój odbywał się w tym samym czasie co wojna w Iraku. Dlatego wyniki szczytu ONZ w 2005 r. powinny być odczytywane w pewnym kontekście i nie należy przeceniać ich realnego znaczenia. Co więcej, Rosja, Chiny oraz trzech niestałych członków Rady Bezpieczeństwa (Algieria, Filipiny, Brazylia) od początku utrzymywały, że szczyt ONZ właściwie zobowiązał Zgromadzenie Ogólne do dalszego przedyskutowania R2P, a nie jej implementacji. Biorąc pod uwagę późniejsze kontrowersje, warto przypomnieć, że R2P przekształca, a nie osłabia znaczenie suwerenności państwa. R2P nie narzuca na rządy żadnych nowych prawnych obowiązków. Nie tworzy sytuacji, w której państwa mogą prawomocnie interweniować w innym kraju bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Nie buduje ona też nowego fundamentu dla podejmowania decyzji międzynarodowych.

Ale błędem jest również niedocenywanie tego, na co się ostatecznie zgodzono. Jak argumentuje Alex Bellamy, „R2P nie jest bliska śmierci. W rzeczywistości nie jest nawet w stanie podtrzymywania przy życiu. Zamiast tego R2P stała się kluczowa dla sposobu, w jaki społeczność międzynarodowa postrzega i odpowiada na kryzysy odnoszące się do ludobójstwa, zbrodni wojennych, czystek etnicznych i zbrodni przeciwko ludzkości”⁹. *Odpowiedzialność za Ochronę* napotyka raczej na „ryzyko relewantności” – wyzwanie, jak pogodzić zasady, w które wierzymy i na które się zgodziliśmy, z rzeczywistością, w której żyjemy.

Od swojego początku w 2005 r. aż do wydarzeń w Libii, zasada *Odpowiedzialności za Ochronę* była przywołana w rezolucji ONZ dwukrotnie, w przypadku Darfuru oraz Wybrzeża Kości Słoniowej. Jednakże rezolucja nr 1973 nt. Libii była krokiem milowym, jako że po raz pierwszy w historii Rada Bezpieczeństwa ONZ autoryzowała użycie siły przeciwko państwu członkowskiemu ONZ z powodu ochrony ludności. Zaowocowało to zmianą reżimu. Od tego czasu ONZ odwoływał się do R2P znacznie częściej niż do tej pory, choć nie powtórzyła się autoryzacja użycia siły. Ale właśnie ten czynnik skupił na sobie główny krytycyzm, gdy dyskutowano koncepcję R2P.

Istnieje duża potrzeba, aby sprecyzować, czym jest R2P, a czym nie jest. Madeleine Albright i Richard Williamson przypominają nam, że „wiele spośród kroków, które mogą być przedsięwzięte, aby zapobiec pojawieniu się konfliktu, jest mniej kontrowersyjne, niż krótkie menu złych rozwiązań, które występują podczas krwawych wydarzeń”¹⁰.

Koncepcja *Odpowiedzialności za Ochronę* składa się z trzech zazębiających się filarów:

- Odpowiedzialność każdego państwa do ochrony swoich własnych ludzi od wymienionych wyżej zbrodni;
- Odpowiedzialność społeczności międzynarodowej za pomoc państwom w wypełnianiu ich zobowiązań;
- Odpowiedzialność społeczności międzynarodowej za podjęcie wspólnych działań w zgodzie z Kartą Narodów Zjednoczonych oraz przy autoryzacji Rady Bezpieczeństwa, jeśli takowa jest potrzebna, w przypadku, jeśli dane państwo jest wyraźnie niezdolne bądź niechętne do wypełnienia swojej odpowiedzialności¹¹.

Założeniem tego raportu jest, że koncepcja *Odpowiedzialności za Ochronę* cały czas ewoluje i od państw członkowskich ONZ zależy, jaki przyjmie kształt w przyszłości. Przykładowo, w lecie 2008 r. kryzys w Birmie stworzył nowe wyzwanie dla R2P. Cyklon Nargis wywołał kryzys humanitarny, ale autokratyczny reżim (junta) zablokował możliwość dostarczenia międzynarodowej pomocy humanitarnej. Nawet papież Benedykt XVI wzywał do podjęcia międzynarodowej interwencji w oczywistym przypadku, gdzie państwo było niechętne bądź niezdolne do ochrony swojej własnej ludności przed kryzysem humanitarnym, bez względu na to, czy był to kryzys spowodowany przez człowieka, czy przez naturę. Jednakże jakakolwiek akcja w Radzie Bezpieczeństwa ONZ spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem Chin.

R2P nie jest panaceum. Nie tylko wydarzenia w Syrii, ale także w Kongo, czy na Sri Lance pokazują nam, że w najgorszych przypadkach nie ma łatwych wyborów. Dlatego podnoszenie świadomości na temat *Odpowiedzialności za Ochronę* jest jedynym sposobem, aby zmniejszyć szanse na powrót wydarzeń, które są drogą do piekła.

R2P a polityka bezpieczeństwa Niemiec

12

Niemcy deklarują swoje zdecydowane zaangażowanie co do celów *Odpowiedzialności za Ochronę*. Są one członkiem „Grupy Przyjaciół Odpowiedzialności za Ochronę”, która jest nieformalną grupą państw, mających na celu podniesienie statusu R2P w polityce światowej i jest bardzo aktywna m. in. w ONZ. W 2012 r. Niemcy bezpośrednio ufundowały biuro dwóch Specjalnych Przedstawicieli do Spraw Zapobiegania Ludobójstwu i Odpowiedzialności za Ochronę. Promują one także R2P na poziomie europejskim, szczególnie w Radzie Unii Europejskiej. Na poziomie narodowym rząd Niemiec utworzył międzyresortową grupę roboczą do spraw zapobiegania kryzysom cywilnym i wczesnego ostrzegania, a także pomocniczą radę doradczą. Co więcej, aktualnie rząd Niemiec tworzy narodowe punkty kontaktowe do spraw *Odpowiedzialności za Ochronę*, które mają zapewnić większą spójność działań rządowych w przyszłości. Niemieckie *think-tanki* oraz organizacje pozarządowe aktywnie monitorują sytuację R2P w świecie, a także angażują się w dyskusję nad jej szczegółami.

Więcej problemów pojawia się jednak, gdy próbujemy zdefiniować strategiczną sytuację odnośnie R2P i zaangażowania Niemiec w świecie. Thomas Kleine-Brockhoff i Hans W. Maull opisują Niemcy jako „dojrzewającego hegemonu z niedorozwiniętą kulturą strategiczną”¹². Istnieje problem, gdy takie stworzenie jest, używając słów Timothy Garton Asha, „niezbęd-

ną siłą” w Europie¹³, co wcześniej było pojęciem zazwyczaj przypisywanym roli Stanów Zjednoczonych w światowej polityce. Aby zrozumieć sedno tych stwierdzeń trzeba spojrzeć na skomplikowane wybory w polityce bezpieczeństwa, które musiały podjąć Niemcy w swej najnowszej historii.

Niemiecka polityka bezpieczeństwa po zimnej wojnie była napędzana głównie sceptycyzmem co do militarizmu oraz odrzuceniem roli ideologii przy podejmowaniu decyzji¹⁴. Wśród głównych norm, które w tym czasie głęboko zakorzeniły się w politycznej kulturze Niemiec, było unikanie działań unilateralnych na forum międzynarodowym (*Nie wieder Alleingang*), lub odmowa podejmowania odrębnej „niemieckiej drogi” (*Nie wieder Sonderweg*) oraz zasada unikania wojny i agresji (*Nie wieder Krieg*). Niemcy określały się jako siła cywilna zanurzona w „kulturze militarnej wstrzemięźliwości”¹⁵. Oznaczało to poparcie dla wzmocnienia norm prawa międzynarodowego, które powinno rządzić relacjami pomiędzy państwami. Odwoływanie się do siły było zabronione¹⁶. W zamian za brak militarnego zaangażowania Niemcy były chętne do brania na siebie dodatkowych ciężarów finansowych za cywilną część różnych przedsięwzięć, co zwano „dyplomacją książeczki czekowej”. Postawa ta odzwierciedlała doświadczenie historyczne Niemiec, ale zaczęło się to zmieniać wraz z zachodzącymi zmianami w europejskich i transatlantyckich

strukturach bezpieczeństwa. Gdy dotrzymywanie zobowiązań wobec zachodnich sojuszników stało się sprawą niemieckiej wiarygodności, rola Bundeswehry i postawa co do użycia siły zaczęły także ewoluować. Jej legitymacja związana była z obroną terytorialną, natomiast projekcja siły militarnej i operacje typu „out of area” były postrzegane jako niemożliwe, a kluczowym słowem stało się zapobieganie. Jednak wkrótce stało się oczywiste, że multilateralizm i antymilitaryzm w pewnych sytuacjach mogą się wzajemnie wykluczać. Chociaż w 1994 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonał reinterpretacji niemieckiej konstytucji w sposób, który pozwolił Bundeswehrze na zaangażowanie za granicą, akceptacja nowej ustawy na ten temat zabrała Bundestagowi aż 10 lat. Założeniem było, że zaangażowanie militarne musi posiadać możliwie najszerszy polityczny *consensus*. W rezultacie parlament niemiecki współdecyduje z rządem w tym obszarze.

Kolejnymi kamieniami milowymi dla niemieckiej polityki bezpieczeństwa były decyzje podjęte przez rząd Gerharda Schrödera i koalicję SPD-Zieloni. Po pierwsze, był to udział w interwencji międzynarodowej w Kosowie, nielegalny z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ale uzasadniony, gdzie główny motyw w niemieckim dyskursie miał przede wszystkim moralny charakter, a Niemcy przekroczyły Rubikon. Po drugie, była to interwen-

cja w Afganistanie, jako bezpośredni wynik ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone 11.09.2001. W tym przypadku głównym motywem były zobowiązania sojusznicze. Po trzecie, była to wojna w Iraku, w której Niemcy (razem z Francją) mocno oponowały wobec amerykańskiej decyzji co do podjęcia interwencji. Co więcej, krytyka USA stała się wkrótce przedmiotem kampanii politycznej podczas wyborów parlamentarnych w Niemczech. Przypadki Kosowa i Afganistanu były przedstawiane jako droga w kierunku tzw. „normalizacji”. W tym znaczeniu Niemcy powinny stać się normalną siłą i aktorem w polityce międzynarodowej, który nie definiuje się wyłącznie poprzez środki cywilne. Oznaczało to „detabuizację” użycia siły oraz to, że Niemcy były bardziej skłonne i zdolne do podejmowania większej odpowiedzialności międzynarodowej. Później, w oczach Niemiec, nawet wywołująca podziały wojna w Iraku wniosła swój wkład w definicję normalizacji. Chociaż niezaprzeczalnie miała ona dewastujące konsekwencje dla sojuszu transatlantyckiego i zrodziła wiele kontrowersji w samych Niemczech, dodała czynnik asertywności w niemieckiej polityce zagranicznej.

Bez wątplenia Niemcy stawały się dorosłym aktorem w polityce światowej i ustanawiały nowe standardy dla swojej własnej normalizacji¹⁷. Jednakże consensus polityczny dla takiego kierunku był bardzo kruchy, a polityczne kryteria

dla udziału Bundeswehry w operacjach militarnych nie były określone, czy nawet przemyślane. „Solidarność bez granic” z USA, proklamowana przez kanclerza Schrödera w przypadku Afganistanu, została odwrócona w przypadku Iraku, gdy stwierdził on, że Niemcy w żadnych okolicznościach nie przyłączą się do interweniującej koalicji, nawet jeśli akcja byłaby autoryzowana przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Dla wielu obserwatorów takie stwierdzenie było jasnym przeciwieństwem do *Nie wieder Sonderweg* i mogło oznaczać początek nowej niemieckiej drogi. USA nie oczekiwało przecież od Niemiec, że przyłączą się do koalicji, ale przynajmniej, że będą się zachowywać pasywnie.

Mimo tego, zaangażowanie Bundeswehry w Afganistanie było i tak dużym krokiem naprzód dla niemieckiej kultury militarnej. Afganistan, w przeciwieństwie do Iraku, rozumiany był jako „wojna sprawiedliwa”. Jednakże kryteria dla wysyłania żołnierzy wciąż nie były sprecyzowane. Opublikowana w 2006 r. *Biała Księga. Niemiecka Polityka Bezpieczeństwa i Przyszłość Bundeswehry* odnosiła się do *Odpowiedzialności za Ochronę* jedynie w następującym punkcie¹⁸:

„Doktryna prawa międzynarodowego dotycząca *Odpowiedzialności za Ochronę* została rozwinięta jako rezultat lekcji wyciągniętych z interwencji w Kosowie w 1999 r. Nawet jeśli państwa, które ją przyjęły, cały czas nie są

w większości, debata o R2P w coraz większym stopniu wpływa na sposób myślenia w krajach zachodnich. Długoterminowo wpłynie to na nadawanie mandatu międzynarodowym misjom pokojowym przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, jako że legitymacja prawa międzynarodowego jest kluczowa, w szczególności gdy używa się siły. Niemcy akceptują i dzielą odpowiedzialność za dążenie do światowego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach Narodów Zjednoczonych. Jako trzeci największy płatnik po Stanach Zjednoczonych i Japonii, Niemcy aktualnie ponoszą ciężar prawie dziewięciu procent budżetu ONZ i budżetu międzynarodowych misji pokojowych, a dodatkowo także dokonują obowiązkowych i dobrowolnych wpłat do sub-organizacji i organizacji wyspecjalizowanych”.

W późniejszym dokumencie, który miał za zadanie otwarcie dyskusji na temat niemieckiej strategii bezpieczeństwa, CDU-CSU nie zdecydowała się odnieść do problemu przesłanek, przy których Bundeswehra powinna podjąć interwencję w innych krajach, jeśli występuje widoczne zagrożenie ludobójstwa, czystek etnicznych, lub zbrodni przeciwko ludzkości. Nie ma tam odniesienia do R2P, a każda decyzja, według tego dokumentu, powinna być podejmowana w zależności od konkretnej sytuacji, biorąc pod uwagę narodowy interes i zobowiązania wielostronne. W przypadku państw słabych, które są dzisiaj jednym z największych wyzwań

dla światowego bezpieczeństwa, dokument stwierdza, że:

„Konieczne jest, abyśmy wspierali słabe państwa w pierwszej kolejności poprzez pomoc rozwojową (...). Razem z naszymi partnerami musimy podjąć skoordynowany wysiłek, aby zwiększyć możliwości prewencji i wyprzedzająco zapobiegać konfliktom i kryzysom oraz przyjąć stanowisko, które oferuje rozwiązania dla stabilizacji i uwzględniające sprawy kultury i religii”¹⁹.

Jak stwierdzili niektórzy komentatorzy, znaczące w tym dokumencie było pominięcie kwestii „twardej siły”²⁰. Ale trzeba również przyznać, że dokument ten podkreśla, że Bundeswehra musi być przygotowana do podjęcia szybkiego działania, nawet daleko poza granicami, dlatego trzeba poprawić zasady zaangażowania wojska jeśli chodzi o proces decyzyjny w Bundestagu, co stało się kwestią różnicy zdań pomiędzy CDU/CSU i SPD. Co więcej, dokument podkreśla odpowiedzialność polityków za przygotowanie społeczeństwa do faktu, że czasami wojska będą musiały pełnić swoją misję długoterminowo. Pozytywne jest, że dokument ten dostrzega problem. Negatywne jest nie tylko to, że w jego wyniku nie podjęto dalszych kroków i utrzymała się przepaść pomiędzy słowami, a czynami. Rzeczywistość po prostu poszła w innym kierunku.

Reforma Bundeswehry z 2011 r. zawiesiła pobór powszechny, drastycznie zredukowała liczbę żołnierzy z 241 do 185 tysięcy i poszła w kierunku profesjonalizacji armii. Celem było także wzmocnienie zdolności do interwencji, a liczba żołnierzy zdolnych do rozmieszczenia za granicą wzrosła z siedmiu do dziesięciu tysięcy. Ale trzeba też przyznać, że niekoniecznie przełoży się to na większą ilość interwencji w ramach organizacji międzynarodowych. Po pierwsze, często wyrażaną opinią w Niemczech jest ta, że reforma armii w rzeczywistości była napędzana cięciami budżetowymi i że zabrakło jej szerszego, strategicznego kontekstu. Reforma była wykonywana w pośpiechu, a implementacja cięć – bez sensownego uzasadnienia. Po drugie, możliwości działania wielostronnego, bez względu na to, czy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, czy w ramach Unii Europejskiej, niekoniecznie zostały wzmocnione. Paradoksalnie, **gdy obecnie więcej żołnierzy jest przygotowanych do podjęcia zagranicznych misji wojskowych, to mniej prawdopodobne jest, że ich wykorzystanie będzie miało miejsce**. Niemiecki minister obrony Thomas de Maizière wyjaśnił w swoim przemówieniu w Bundestagu: “Niemcy potrzebują swoich sił zbrojnych gotowych i zdolnych do prowadzenia operacji. Potrzebują armii, która w znaczeniu jakości uzbrojenia i wyszkolenia jest odpowiednia dla statusu i znaczenia Niemiec w świecie. (...) Jednakże nie oznacza to, że wysłamy wię-

cej żołnierzy na misje zagraniczne. Deklaruję to w kontekście aktualnie toczonych debat: zawsze będziemy podejmować suwerenne decyzje, w których operacjach weźmiemy udział, a w których nie”²¹. De Maizière przedstawia cztery kryteria dla jakiegokolwiek zaangażowania w przyszłe misje zagraniczne²²:

- Istnienie strategii wyjścia.
- Czy ustalony cel jest możliwy do wykonania?
- Jakie będą obciążenia finansowe i ilu żołnierzy może stracić życie?
- Zobowiązania sojusznicze (na czwartym miejscu).

Trzeba przyznać, że kryteria te w sytuacji pojawienia się kryzysu będą rzadko spełniane. W Niemczech coraz bardziej oczywiste staje się, że interes własny kraju będzie najważniejszy jeśli chodzi o podejmowanie decyzji co do uczestnictwa Bundeswehry w misjach zagranicznych. Choćby prezydent Horst Köhler bezpośrednio odniósł się do obrony niemieckich interesów gospodarczych podczas zagranicznych misji Bundeswehry, co spowodowało polityczną zawieruchę, ostatecznie prowadzącą do ustąpienia prezydenta, to ujawnił on raczej dominujący nurt w niemieckim myśleniu, a nie poszedł pod prąd. Karl-Theodor zu Guttenberg,

ówczesny minister obrony, otwarcie wspierał zaangażowanie Bundeswehry w działania przeciwko piratom na morzu, aby chronić niemieckie interesy gospodarcze, które w przeciwnym wypadku byłyby zagrożone²³. Dzisiaj minister Westerwelle bez oporu przyznaje: “Oczywiście, używamy także siły militarnej do zajmowania się naszymi własnymi interesami. Stwierdzenie czegokolwiek przeciwnego byłoby naiwnością”²⁴. Stoi to w jawnej sprzeczności z przeszłością, kiedy Niemcy zakładały, że głównym celem użycia wojsk nie powinny być ich własne interesy. Jeden z polskich ekspertów komentuje to w ten sposób: “W NATO, jak i w UE, w ramach dyskusji co do bliższej współpracy wojskowej Niemcy prawdopodobnie nie będą gotowe do wzięcia udziału w rozwoju współpracy, która może potencjalnie zaowocować stworzeniem stałej zależności pomiędzy partnerami dla celów wykorzystania zdolności w misjach zagranicznych”²⁵.

Co więcej, dzisiaj w Niemczech zarówno w politycznym dyskursie, jak i w realnych decyzjach, ponownie rośnie popularność koncepcji mocarstwa cywilnego. Przykładowo, chociaż Niemcy są czwartym największym państwem jeśli chodzi o finansowe wsparcie operacji pokojowych ONZ, wykorzystanie ich własnego personelu jest bardzo małe. Ulrich Speck opisał ten proces w następujący sposób: „Sfrustrowani przez wojnę afgańską i wzmocnieni przez wzrastające znaczenie ich własnej wagi, Niemcy jeszcze raz

odnajdują komfort w pacyfizmie. (...) Teraz, gdy zmienił się układ się w UE, Francja i Wielka Brytania muszą uzasadniać swoje wezwania do działania. Ryzyko jest takie, że Europa staje się bardziej niemiecka w polityce zagranicznej, w coraz większym stopniu adoptując pasywność Berlina”²⁶. Teza ta dotyczy kluczowego punktu. James D. Bindenagel miał absolutną rację, kiedy podkreślał znaczenie powodzenia misji afgańskiej dla niemieckiej i europejskiej polityki bezpieczeństwa: „Decyzje dotyczące Afganistanu zdeterminują niemiecki stosunek do kwestii militarnych na dalsze dwadzieścia lat”²⁷. **W Afganistanie Niemcy straciły wiarę, że można skutecznie budować struktury państwa na tak odległych obszarach.** Zachód wycofuje się przede wszystkim z powodu swojej porażki. Ale nikt z wysokich urzędników w Niemczech tego nie przyzna. Przeciwnie, w niemieckim dyskursie politycznym istnieje tendencja do przeszacowywania faktycznego zaangażowania w Afganistanie i użyteczności wyciągniętych stamtąd lekcji. Z jednej strony faktem jest, że liczba niemieckich żołnierzy była znacząca i że był to trzeci największy kontyngent wśród państw NATO. Ale z drugiej strony, mandat kontyngentu niemieckiego był bardzo ograniczony, a żołnierze nie mogli podejmować żadnych ról bojowych. Fakt ten nie tylko mocno skomplikował wypełnianie zadań przez międzynarodowe siły stabilizacyjne (ISAF). Dodatkowo wprowadził on zamieszanie

w opinii publicznej co do tego, co dokładnie niemieccy żołnierze robią w Afganistanie. Fakt, że są na wojnie, stał się publicznym tabu. Powietrzny ostrzał NATO w Kunduzie w 2009 r. przeciwko Talibom, którzy porwali dwie ciężarówki z benzyną, które przypuszczalnie miały być użyte przeciwko niemieckim żołnierzom, dotknął czułego punktu debaty, kiedy niemiecki rząd i personel militarny zaczęły dyskutować, czy znajdują się na wojnie, czy też nie. Kiedy w 2010 r. trzeba było przedłużyć termin misji z aprobatą Bundestagu, odpowiednie prawo przeszło dzięki temu, że maksymalizowało ono zaangażowanie w rekonstrukcję cywilną, a minimalizowało wszelkie aspekty operacji bojowych. Niemiecka gazeta „Der Spiegel” zobrazowała to w następujący sposób: „Niemcy były krytykowane za używanie metod treningu policyjnego, odpowiedniego raczej dla warunków w europejskich miastach, niż na potrzeby Afganistanu. (...) Siły amerykańskie prowadziły praktyczny trening dla armii afgańskiej w prawdziwych sytuacjach bojowych, co leżało zupełnie poza mandatem Niemiec. Opór wobec użycia siły zbrojnej zmniejsza europejski wkład do wspólnej strategii i operacji oraz redukuje faktyczne uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji”²⁸.

Inne przypadki nie stanowiły wyjątku dla generalnie wstrzemięźliwego zachowania. W Syrii Niemcy równie mocno forsowały koncepcję zaangażowania cywilnego i brak uzasadnienia dla potencjalnych działań militarnych. Stały się jednym z największych ofiarodawców pomocy humanitarnej, na co wydały ponad 120 milionów euro, pomocy technicznej oferowanej na obszarach będących pod kontrolą rebeliantów, pomocy politycznej mającej na celu pomoc w organizowaniu się opozycji oraz przyjmując syryjskich uchodźców (pięć tysięcy do czerwca 2013 r.) Zaaprobowały także wysłanie rakiet obronnych Patriot do Turcji oraz pomoc 400 żołnierzy jako część misji NATO, która miała zapobiec rozlaniu się przemocy wzdłuż granicy syryjskiej.

Ale dyskusja w Niemczech na temat Syrii jest specyficzna. Guido Westerwelle ostrzegł reżim Assada, że jeśli użyje broni chemicznej, to „przekroczenie tej linii byłoby katastrofalne. (...) Musimy zrobić wszystko, aby zapewnić, by ten scenariusz się nie ziścił i by broń chemiczna nie dostała się w niepowołane ręce”²⁹. Co charakterystyczne, kwestia ryzyka, że broń może trafić nie tam gdzie trzeba, była dla Niemiec głównym argumentem, aby nie znosić embarga na jej dostarczanie do Syrii. Niemcy przekonywały, że rozwiązanie kryzysu musi być w pierwszej kolejności polityczne, a potencjalne europejskie zaangażowanie militarne spowodowałyby zbyt dużo efektów ubocznych. Chociaż

jest prawdą, że rozwiązanie polityczne jest konieczne i że istnieje ryzyko, że broń mogłaby się dostać w ręce dżihadystów, a także, że dyskusyjne jest kim naprawdę są rebelianci syryjscy. Ale brak rozeznania, kto naprawdę walczy w Syrii, nie powinien zastępować bardziej fundamentalnych pytań. Nie ma bezpośredniego powiązania pomiędzy zniesieniem embarga na broń i potencjalnym europejskim zaangażowaniem militarnym. Nawet były kanclerz Gerhard Schröder, który stoczył twarde polityczne boje o niemieckie zaangażowanie militarne w przypadku Kosowa i Afganistanu, w nawiązaniu do sytuacji w Syrii używa dziś tego uproszczonego argumentu, jakby to był naprawdę argument wiodący³⁰.

Można się zastanawiać, co faktycznie stoi za takim stanowiskiem. Czy jest to strategia polityczna, brak strategii politycznej, a może po prostu polityka nieinterwencji. Trzecia opcja wydaje się najbardziej prawdopodobna. Przede wszystkim, można wymienić znacznie więcej poważniejszych argumentów, które niekoniecznie są obecne w niemieckim dyskursie. Po pierwsze, ryzyko eskalacji konfliktu, wynikające z dozbrojenia rebeliantów, co miałyby miejsce równolegle do podejmowanych wysiłków dyplomatycznych na rzecz deeskalacji, a stoi w sprzeczności i nie może się dziać w tym samym czasie. Po drugie, jak ujął to Lakhdar Brahimi, istnieje niebezpieczeństwo somalizacji – „upadku państwa i pojawienia się watażków,

bojowników i różnych walczących grup”³¹. Julien Barnes-Dacey i Daniel Levy podkreślają w swojej znakomitej analizie, że „przede wszystkim jest to konflikt, w którym walczą Syryjczycy; jeśli wystarczająco wielu Syryjczyków nie będzie chciało zaprzestania walk, postęp jaki można osiągnąć, jest ograniczony”³². Po trzecie, rozwiązanie polityczne nie może pomijać szerszego regionalnego kontekstu. Powinno obejmować zarówno rozmowy z Iranem i z rodziną Assadów. Do tej pory nie dyskutuje się w Niemczech, jak praktycznie można to osiągnąć. Proste wzywanie Assada do ustąpienia nie jest jeszcze strategią. Nie jest nią również stałe wzywanie przez Niemcy do działań na poziomie Rady Bezpieczeństwa ONZ, gdyż łatwo jest przedstawiać takie postulaty mając pewność, że każda bardziej odważna rezolucja zostanie zawetowana przez Rosję bądź Chiny. Więcej mówiącym faktem jest za to ten, że w połowie 2012 r. Niemcy nie były reprezentowane na rozmowach ministerialnych dotyczących kryzysu, które odbyły się w Genewie.

Spośród partii politycznych SPD była przeciwna zniesieniu embarga. CDU/CSU była raczej przeciw, chociaż niektórzy politycy, jak na przykład Philipp Missfelder, rzecznik frakcji odpowiedzialny za sprawy polityki zagranicznej, w pewnym momencie popierali nawet zawieszenie embarga. Zarówno CDU/CSU, jak i SPD i FDP nerwowo zareagowały na sugestie

francuskiego prezydenta Hollanda, jakoby rozważał on opcję militarną. Ale najbardziej zdeteminowany w utrzymaniu embarga był minister spraw zagranicznych Westerwelle, co ostatecznie przeważało i zdefiniowało pozycję rządu. Jest on zdecydowanym oponentem jakiegokolwiek militarnego zaangażowania Niemiec. Jest nawet popularny dowcip, że jeśli Westerwelle zostanie obudzony w środku nocy, jego pierwsze słowa będą brzmieć: „Żadnego militarnego zaangażowania!”. Postawa ministra, zarówno w poprzednich przypadkach interwencji libijskiej, jak i misji ONZ w Libanie (UNIFIL) była bardzo zdecydowana. Pytany, jakie są zasady, według których Niemcy mogą zaangażować swoje wojska, odpowiada, że „najważniejszą zasadą jest kultura militarnej wstrzemięźliwości. Oznacza to, że preferujemy polityczne i dyplomatyczne rozwiązania”³³. Następnie łączy to z niemieckim doświadczeniem historycznym. Ale w rzeczywistości nie różni się zbyt od kanclerza Schrödera, który już w trakcie swojej kadencji zdał sobie sprawę, że „Niemcy mogą przewodzić w Europie w sposób taki jak pomocnik jeżozwierz. (...) Bardzo ostrożnie”³⁴. Warto pamiętać, że kultura militarnej wstrzemięźliwości, termin sformułowany w połowie lat 90. przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec Klaus Kinkel, nie powinna stać się synonimem polityki „rozdmuchanej moralnie rezygnacji” – jak opisał to historyk Heinrich August Winkler³⁵.

Partia Zielonych, dzięki historycznemu zwrotowi dokonanemu wobec wojny kosowskiej, są dziś bardziej chętni do wspierania zaangażowania militarnego w oparciu o zasady humanitarne. Jürgen Trittin, jeden z partyjnych liderów, był głośnym adwokatem niemieckiego zaangażowania w Mali. Daniel Cohn-Bendit, co nie jest niespodzianką, krytykował politykę rządu nazywając Westerwellego „tanim pacyfistą” i stwierdzając, że „Niemcy pragną pokojowej dywidendy, ale chcą, aby inni zrobili całą brudną robotę”.

Jest to celne stwierdzenie. Wzrasta bowiem przekonanie o sprzeczności pomiędzy siłą ekonomiczną Niemiec, a ich coraz większym politycznym i militarnym zwątpieniem we własne siły. Prezydent Niemiec Joachim Gauck, który znany jest jako osoba bardzo bezpośrednia, skrytykował swój własny kraj używając słów, że Niemcy „nie chcą wiedzieć” do jakich zadań powinna być kierowana Bundeswehra. Wezwał także do bardziej pozytywnej postawy odnośnie zbrojnych misji zagranicznych. Co ciekawe, łączy on powrót kultury militarnej wstrzemięźliwości nie z doświadczeniem historycznym, jak to często się czyni, ale ze „społeczeństwem poszukującym szczęścia”³⁶, czyli skoncentrowanym wyłącznie na sprawach dobrobytu materialnego i pozbawionym obowiązków wobec wspólnoty międzynarodowej.

W tym kontekście zmniejszenie luki pomiędzy wartościami i praktyką polityki zagranicznej staje się w Niemczech coraz trudniejsze. Lars Brozus, wskazując przykład Kosowa, gdzie Niemcy zademonstrowały znaczący w skali i długoterminowy wkład w sytuację *Odpowiedzialności za Ochronę*, wyjaśnia niekonsekwencję i selektywność w niemieckiej polityce zagranicznej poprzez fakt, że konkretne decyzje są w większym stopniu kształtowane przez preferencje regionalne, niż obiektywne kryteria³⁷. Ale jest to tylko część problemu. Dzisiaj w politycznych wyborach coraz bardziej wzrasta rola opinii publicznej, a politycy zaczęli uzasadniać swoje decyzje głównie przez ten pryzmat. Gdy prezydent Horst Köhler przedstawił argument za interwencją w Demokratycznej Republice Konga, stwierdzając, że „jeśli jesteśmy poważni co do wartości na których się opieramy, Europejczycy muszą być przygotowani do wysłania żołnierzy, którzy położą kres morderstwom”, w opinii publicznej powszechnie przypisano tą wypowiedź osobistemu zaangażowaniu prezydenta w sprawy afrykańskie, a nie praktycznej polityce.

Thomas de Maiziére zaobserwował: „Zwyczaj politycy zaangażowani w sprawy obronności byli posądzeni o to, że zawsze są zbyt szybcy, a nie zbyt wolni jeśli chodzi o wysyłanie żołnierzy. Natomiast politycy zaangażowani w kwestie praw człowieka ostrzegali przed takimi działaniami. Od czasu ludobójstwa

w Rwandzie, które społeczność międzynarodowa obserwowała nie robiąc nic, zauważyłem, że te główne pozycje się odwróciły. Aktywiści praw człowieka preferują szybsze wysłanie żołnierzy, podczas gdy ci pierwsi wołają ‘Hej, bądźcie ostrożni!’”. Zapytany, jakie jest jego osobiste stanowisko w tej debacie, de Maiziére odpowiada: „Nikt nie powinien wysyłać żołnierzy na misję opierając się po prostu o dobrą wolę i dobre intencje. Niestety, może to oznaczać, że czasami trzeba stać i oglądać łamanie praw praw człowieka”³⁸. To wysoka cena do zapłacenia.

Niemcy uprawiają dzisiaj politykę dwuznaczności. Dobrze obrazują to pewne niuanse. Przykładowo, podczas misji w Mali, gdzie Niemcy wysłały dwa samoloty Transall, aby pomóc Francji podczas interwencji, Berlin wykluczył transport francuskich żołnierzy bądź uzbrojenia. Niemcy odmawiają interwencji zagranicznych i nie popierają zniesienia embarga na broń do Syrii, ale w tym samym czasie są trzecim światowym eksporterem broni, włączając w to sprzedaż do takich państw jak Arabia Saudyjska bądź Iran, które mogą dokonać łatwego reeksportu. A co, jeśli niemiecka broń trafi w niepowołane ręce? Niektórzy eksperci nazywają to „nieszczera niemiecką polityką zagraniczną”³⁹.

Z jednej strony zarówno Westerwelle i de Maiziére stwierdzają, że „nie możemy zawsze pozwalać innym przejmować odpowiedzialności za misję”. Obaj mówią, że „współwłasność wiąże się z zobowiązaniami, a solidarność jest także podstawową zasadą polityki międzynarodowej. Oznacza to, że ci, którzy mają więcej, ponoszą także większą odpowiedzialność, również militarną”. Ale kiedy są pytani o możliwe wysłanie żołnierzy do Libii i Syrii, obaj stwierdzają, że są to podobne przypadki, w których „nie będziemy się angażować”⁴⁰. Czasami też grają w złego i dobrego policjanta, kiedy jeden minister popiera misję, podczas gdy drugi wyjaśnia niemiecką wstrzemięźliwość. Jeden podtrzymuje niemieckie oddanie podstawowym zasadom, podczas gdy drugi sprawia, że zasady te nigdy nie będą praktycznie wcielone w życie. Jeden z dyplomatów stwierdził: „Przyznaję, że naszym partnerom w innych krajach trudno jest zrozumieć, dlaczego najpierw kreślimy czerwone linie, aby później deklarować wyjątki dla nas samych”⁴¹. Rzeczywiście, może to prowadzić do konkluzji, że Niemcy lubią przedstawiać się jako siła kochająca pokój, ale zostawiać całą brudną robotę innym. Rezultat jest taki, jak przynajmniej niemiecki ekspert, że „wszyscy przestali wierzyć, iż niemieckie rozważania mogą skończyć się czymkolwiek innym niż odmową”⁴². Postawa ta była krytykowana nie tylko przez Francję i Wielką Brytanię. Rodziła także kon-

trowersje wewnątrz niemieckich elit politycznych. Przykładowo, Wolfgang Ischinger stwierdza: „Gorzka lekcja wojny w Bośni jest taka, że polityka niedostarczania broni żadnej ze stron ani nie ogranicza, ani nie kończy konfliktu. (...) To, co udało nam się zrobić do tej pory, to położyć fundamenty zapewniające, że w Syrii po Assadzie nie będziemy mieli przyjaciół. Jeśli Zachód sam dostarczałby broń, miałby więcej szans wpływać na to, jak jest używana”. Ischinger odnosi się także do R2P argumentując, że „powinniśmy chronić ludność Syrii w strategicznym interesie Niemiec i Zachodu”⁴³.

Wcześniejszy przypadek Libii pokazał, że polityka dwuznaczności i manewrowania może zamienić sztukę dyplomacji w dyplomatyczną porażkę. Podczas głosowania nad rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973, która autoryzowała użycie siły w Libii, świat odebrał wiadomość, że Niemcy wstrzymały się od głosu razem z Chinami i Rosją. Co ważniejsze, były jedynym państwem Zachodu głosującym w ten sposób.

Istnieją dwie interpretacje tej sytuacji, które występują w niemieckim dyskursie. Po pierwsze, że był to tylko przypadek i błąd⁴⁴, zła ocena *ad hoc*, dokonana w okresie sporego bałaganu. Niemcy głosowałyby inaczej, gdyby nie było potrzeby szybkiego podjęcia decyzji, co było wynikiem zdecydowanego zagrożenia Bengha-

zi. Głosowałyby również inaczej, jeśli wybory dokonywane przez Stany Zjednoczone były bardziej spójne. Nie powinno się więc przeceniać znaczenia tej decyzji. Dyplomaci oczywiście zaprzeczają tej wersji.

Druga, zupełnie przeciwna wersja mówi, że żaden błąd nie został popełniony, a wstrzymanie się od głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w pełni odzwierciedlało niemiecki punkt widzenia. Ta wersja jest znacznie bardziej prawdopodobna. Niemcy były tak zdeterminowane, żeby uniknąć akcji militarnej, że nawet wycofały swoje okręty wojenne, które były częścią operacji NATO na Morzu Śródziemnym („Active Endeavour”). Za każdą cenę chciały uniknąć jakiegokolwiek wyobrażalnej sytuacji, która miała potencjał do przekształcenia się w coś większego. Podczas głosowania nad rezolucją libijską Niemcy obawiały się, że poparcie dla niej kraje, które to uczyniły, do przyłączenia się w wypadku militarnej interwencji w Libii. W rzeczywistości nie istniało automatyczne przełożenie, ale głosowanie na TAK implikowałoby przynajmniej obietnicę zaangażowania.

W przypadku Libii reakcja niektórych niemieckich polityków wykraczała znacząco ponad proste motywy polityki nieinterwencji. Kwestionowała ona nawet podstawowe cele, które były jasno wymienione w rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Thomas de Maizière powiedział w publicznej telewizji ZDF: „Czy fakt, że nagle podejmujemy interwencję, nie jest związany z kwestią ropy? Nie możemy pozbywać się wszystkich dyktatorów na świecie poprzez międzynarodowe misje zbrojne”. Minister rozwoju Dirk Niebel także publicznie wyrażał ten sam pogląd.

W swojej pierwszej reakcji liderzy opozycyjnego SPD Frank Walter-Steinmaier i Sigmar Gabriel potwierdzili, że taki sposób głosowania w ONZ ze strony Niemiec był uzasadniony. Później zaś przyznali, że izolacja Niemiec była błędem. Największy krytycyzm nadszedł ze strony byłego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera, który powiedział, że „Niemcy straciły swoją wiarygodność. (...) Obróciły ideę wspólnej polityki zagranicznej UE w farsę”⁴⁵. Fischer zauważył, że wstrzymanie się od głosu w wypadku Chin i Rosji oznaczało, że *de facto* poparły one akcję. W tym kontekście wstrzymanie się Niemiec wyglądało jeszcze gorzej. Ale Fischer nie miał szans na odwrócenie głównego nurtu myślenia w Niemczech. W późniejszym niemieckim dyskursie jednym z głównych zarzutów odnośnie rezolucji libijskiej było to, że

cel, którym była ochrona ludności cywilnej od masowych zbrodni, wkrótce zaowocował zmianą reżimu⁴⁶. To paradoks, że ten sam zestaw argumentów wykorzystywany był również w Rosji i w Chinach.

Dyskusja na forum ONZ na temat R2P w 2012 r. potwierdziła, że niemieckie wstrzymanie się od głosu przy rezolucji libijskiej nie było przypadkowe i że Niemcy są bardzo sceptyczne co do trzeciego filaru R2P. Ambasador Niemiec przy ONZ stwierdził: „Niemcy martwią się zdecydowaną koncentracją na trzecim filarze. Dyskusja na temat akcji militarnej NATO, która miała wcielić w życie rezolucję Rady Bezpieczeństwa nr 1973 niepotrzebnie jeszcze mocniej przyczyniła się do spadku świadomości na temat filarów pierwszego i drugiego. Dlatego chciałbym ponownie podkreślić, że pozostajemy zaangażowani w wykorzystanie R2P jako całościowej koncepcji, która łączy prewencję i reakcję”⁴⁷.

R2P i polska polityka bezpieczeństwa

24

Polska także deklaruje pełne wsparcie dla zasad i celów *Odpowiedzialności za Ochronę*, chociaż w porównaniu z Niemcami jest znacznie mniej aktywna w promocji R2P, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym. Przedstawiona w tym roku przez prezydenckie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego nawet nie odnosi się do idei *Odpowiedzialności za Ochronę* i jej praktycznych implikacji. Prace nad utworzeniem narodowych punktów kontaktowych R2P są w zupełnie początkowej fazie. Polska zakłada, że w ramach tematów takich jak R2P, jest ona wystarczająco reprezentowana przez Unię Europejską i w pełni zgadza się ze stanowiskiem UE. Natomiast swoje własne stanowisko prezentuje w przypadku, gdy państwa członkowskie UE nie mogą osiągnąć porozumienia⁴⁸.

Dlatego w porównaniu z Niemcami, wkład Polski do debaty na temat R2P jest raczej skromny. Dziwne to, biorąc pod uwagę, że mniej niż dekadę temu Polska była bardzo aktywna w promowaniu reformy ONZ i prawa międzynarodowego, przedstawiając nawet projekt *Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych*. Co więcej, podobnie jak w przypadku Niemiec, polska polityka wobec R2P jest dwuznaczna. Jest też głęboko zakorzeniona w szerszym kontekście jej własnej polityki bezpieczeństwa. Wydaje się przechodzić ten sam proces renacjonalizacji jak w przypadku

Niemiec, chociaż nie ma łatwych porównań w tych dwóch przypadkach. Niemniej jednak, mogą one owocować podobnymi skutkami.

Radosław Sikorski nie sprawia, że kwestia *Odpowiedzialności za Ochronę* staje się jaśniejsza, kiedy deklaruje, że w Libii możemy zidentyfikować okoliczności, w których powinniśmy być aktywnie zaangażowani w konflikt innych ludzi. Ale w przypadku Syrii takich okoliczności nie widzi i nie wyjaśnia dlaczego. Co więcej, odnosząc się do pytań postawionych przez Tony Blaira stwierdza, że „nie jesteśmy bliżej znalezienia na to odpowiedzi”⁴⁹, chociaż można zakładać, że faktycznie na poziomie doktryny jednak jesteśmy. Sikorski przyznaje, że jest mu bardzo przykro, że polskie media w tak niewielkim stopniu informują o sytuacji w Syrii i żałuje, że „jako Zachód jesteśmy kompletnie bezradni”⁵⁰. Ale dodaje, co jest podobne do argumentów ministra Westerwelle, że istnieją grupy w opozycji syryjskiej, które są znacznie bardziej niebezpieczne niż dzisiaj rządzący, więc nie jest jasne kogo wspierać.

Ostatnio Prezydent RP Bronisław Komorowski stwierdził: „Zdecydowanie odchodzimy od nadgorliwie, nieopatrznie ogłoszonej w 2007 roku polityki ekspedycyjnej. Koniec łatwej polityki wysyłania żołnierzy polskich na antypody świata”⁵¹. Wspomniał on, że dalsze zaangażowanie w misje zagraniczne będzie miało miejsce tylko w ramach polskich potrzeb i możliwo-

ści”. Co więcej, prezydent podkreślił, że zasoby budżetu powinny być wydane na modernizację polskiej armii ukierunkowaną na obronę terytorialną, a nie na misje zagraniczne.

Z perspektywy czasu, Polska przeszła znaczącą ewolucję jeśli chodzi o misje zagraniczne. Zaraz po tym, jak w 1999 r. przyłączyła się do NATO, zaangażowała się w pierwszą operację Sojuszu poza obszarem traktatowym, w Kosowie. Dwa lata później bez żadnych oporów zdecydowała się zaangażować w misję afgańską. Nie miała także wątpliwości, że powinna wziąć udział w „koalicji chętnych i zdolnych” celem obalenia Saddama Husajna i budowania demokracji w Iraku. W tym czasie żadna partia opozycyjna nie podważała sensu tej wojny. Ale wkrótce ten przypływ chęci zaczął się odwracać. Od akumulacji zagranicznych interwencji w bardzo krótkim okresie, aż do momentu, w którym Polska jest dzisiaj, minęły lata świetlne. W *Transatlantic Trends* z 2012 r., które są corocznymi badaniami opinii publicznej organizowanymi przez German Marshall Fund, tylko 42% Polaków zgodziło się, że społeczność międzynarodowa ma obowiązek chronić ludność cywilną w innych krajach od przemocy. Było to najniższe poparcie spośród wszystkich przebadanych krajów⁵². Pytanie, co było źródłem tak dużej zmiany?

Kluczowym czynnikiem ewolucji polskiej polityki była bez wątpienia zmieniająca się rola Stanów Zjednoczonych na europejskim kontynencie. Koniec lat 90. charakteryzował się tzw. unipolarnym momentem. Wydawało się, że Europa nie była zdolna ani chętna do radzenia sobie z wyzwaniami, jakie pojawiły się w wyniku dwóch wojen w byłej Jugosławii. Bez przywództwa USA, Europa zostałaby ze swoimi bardzo ambitnymi zapisami traktatowymi (zawartymi w traktatach z Maastricht i Amsterdamu), pozbawiona byłaby jednak siły do podejmowania realnych przedsięwzięć. Stany Zjednoczone były głównym promotorem pierwszego po zimnej wojnie rozszerzenia NATO, dlatego posiadały ogromną dywidendę zaufania ze strony państw Europy Środkowej.

Przyczyną późniejszych polskich decyzji co do zaangażowania w Afganistanie i Iraku nie było po prostu podejście „międzynarodowego interwencjonizmu” praktykowane przez polską elitę polityczną, ale raczej postawa w stosunku do Stanów Zjednoczonych jako głównego gwaranta bezpieczeństwa Polski oraz wiara w możliwość odwdzięczenia się i w solidarność w wypadku potencjalnego zagrożenia w przyszłości. Dodatkowo istniało bardzo ograniczone zaufanie odnośnie rodzącej się Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Była ona traktowana jako wyzwanie w stosunku do obec-

ności USA w europejskiej polityce bezpieczeństwa i jako francuski wynalazek, aby Europa stała się autonomicznym graczem w stosunku do Stanów Zjednoczonych.

Polskie poparcie dla zagranicznych interwencji zmniejszało się stale w czasie równocześnie ze zmieniającą się percepcją USA.

Polska zapłaciła dużą polityczną cenę w Europie za iracką przygodę, jako że była po przeciwnej stronie niż Niemcy i Francja. Ale wkrótce okazało się, że główne motywy interwencji amerykańskiej były fałszywe. Podczas gdy sytuacja w Iraku pogarszała się, w polskiej opinii publicznej znaczenie wojny sprawiedliwej (przypadek Afganistanu) i niesprawiedliwej (przypadek Iraku) zaczęło się mieszać. W międzyczasie ustępująca administracja G. W. Busha rozpoczęła promocję idei zainstalowania tarczy antyrakietowej na terytorium Polski oraz Czech, co miało na celu zmniejszenie potencjalnego zagrożenia z krajów takich jak Iran. Polska entuzjastycznie zaoferowała swoje terytorium, znowu płacąc sporą polityczną cenę w UE. I znowu była w sporze z Niemcami i Francją. Ale nowa administracja Baracka Obamy prawie w całości zrezygnowała z projektu, nie konsultując tego w pierwszej kolejności z Polską.

Podczas gdy polski image w jej własnych oczach wyglądał, jakby była jednym z głównych sojuszników USA, okazało się, że w rzeczywistości jest ona w drugiej, o ile nie w trze-

ciej lidze. Nerozwieszona kwestia wiz, których wymaga się od Polaków, dodatkowo uderzyła w miękką siłę USA. Polska jest przecież członkiem strefy Schengen, gdzie nie ma kontroli granicznych, więc sztywne i kosztowne procedury USA zaczęły być postrzegane jako żenujące. Zawiedziona miłość wobec Ameryki była równoczesna z polską europeizacją. Zawód ten został przypieczętowany ogłoszeniem amerykańskiego zwrotu w kierunku Azji. Dzisiaj, w nawiązaniu do *Transatlantic Trends*, Polska doświadczyła największego spadku poparcia, jeśli chodzi o stosunek do światowego przywództwa Stanów Zjednoczonych. Tylko 38% polskich respondentów uważa, że amerykańskie przywództwo jest pożądane. Polska ma również drugi najniższy wynik jeśli chodzi o przekonanie, że USA i UE wiążą wspólne interesy. Co więcej, tylko 45% Polaków postrzega NATO jako kluczowe dla ich narodowego bezpieczeństwa, co jest jednym z najniższych rezultatów wśród wszystkich państw⁵³.

Polska jest bardzo krytyczna również wobec NATO, które miałoby przybrać globalny wymiar. W języku dyplomatycznym podkreśla ona, że istnieje potrzeba znalezienia właściwego balansu pomiędzy NATO jako sojuszem obronnym, a jego misjami poza obszarem traktatowym. Praktycznie oznacza to, że NATO powinno skupić się przede wszystkim na obronie terytorium swoich własnych członków i patrzeć na rzeczywistość poprzez artykuł 5 Trak-

tatu Waszyngtońskiego oraz przestać myśleć o odgrywaniu roli światowego policjanta.

Dzisiaj Polska ani nie czuje się bezpieczna, ani zagrożona. Ma ona jednak silne przekonanie, że NATO nie jest takie samo jak było w przeszłości. Amerykanie chcą, aby Europa wzięła odpowiedzialność za swoje własne bezpieczeństwo, co pozwoli im skupić się na Azji. Ale Europejczycy są niechętni i niezdolni do zbudowania realnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Polska prezydencja w Radzie UE w 2011 r. oraz wcześniejsze wysiłki, aby rewitalizować WPBiO, brutalnie potwierdziły, że kryzys gospodarczy strefy euro jest dzisiaj głównym czynnikiem niszczącym jakiegokolwiek poważne myślenie o polityce bezpieczeństwa. Co więcej, jako Zachód wydajemy się być kompletnie niezdolni do działania wobec wydarzeń w Afryce Północnej, która jest przecież w najbliższym sąsiedztwie unijnych granic. Nikt nie przewidział tych wydarzeń, dlatego nie mamy strategii, a podejmowane działania są wyłącznie reakcyjne.

W polskiej postawie jest pewna doza racjonalizmu, że w okresie niepewności zaczęła zajmować się głównie sobą. Minister Sikorski stwierdza, że „bezpieczeństwo musi być najpierw zapewnione przez nasze własne siły, (...) wiemy, że sojusze mogą być tylko czynnikiem uzupełniającym narodowe zdolności obronne”⁵⁴. Dla-

tego **w najbliższej dekadzie dominującym celem będzie obrona terytorialna, a nie „wy-cieczki ekspedycyjne”**. Niektórzy twierdzą, że nowy Polski kierunek jest prostą reakcją na zmiany, które już wydarzyły się w NATO⁵⁵. Ale takie założenie błędnie miesza przyczyny i rezultaty. Zmiany w NATO dokonują się ze względu na zmianę postaw w politykach państw członkowskich, a nie odwrotnie. Jeśli byłaby silna potrzeba podjęcia międzynarodowej interwencji, Polska, podobnie jak Niemcy, choć z nieco innych powodów, poparłaby ją głównie w jej części cywilnej, np. udzielając pomocy przy szkoleniu sędziów, policjantów, doradztwie na temat transformacji itd.

W rezultacie Polska zupełnie wycofała się z misji pokojowych ONZ. Warto przypomnieć, że w drugiej połowie lat 90. Polska była jednym z najbardziej zaangażowanych w misje państw pod względem zasobów ludzkich, a w latach 1997-99 znajdowała się nawet na pierwszym miejscu⁵⁶. Jedną z przyczyn wycofania z misji ONZ jest to, że Polska skoncentrowała swoje zaangażowanie w misje organizacji regionalnych – NATO i UE. Drugą, że zarówno opinia publiczna, jak i elity polityczne w Polsce stają się coraz bardziej niechętnie wysyłaniu żołnierzy za granicę i patrzą na motywy potencjalnych interwencji coraz bardziej nieufnie. W tym kontekście, w przypadku Libii, polscy politycy mieli podobne podejście jak ich niemieccy koledzy.

Premier Tusk w wywiadzie dla pięciu głównych europejskich gazet, oskarżył państwa, które podjęły interwencję, o „europejską hipokryzję” jeśli chodzi o ich motywy⁵⁷. Wśród polskiej elity politycznej wyraźnie brakowało zrozumienia celu interwencji. Tylko niewielu odnosiło się do argumentu R2P. Otwarcie stwierdzano, że Polska nie ma tam swojego interesu narodowego. Obawiano się też ujawnienia przepaści pomiędzy oczekiwaniami, które wydawały się być zbyt duże w stosunku do Polski, a realnymi możliwościami. Poza tym w Polsce zbliżały się wybory parlamentarne i nikt nie chciał podejmować ryzyka interwencji. Sytuacja była więc podobna jak w Niemczech.

Polska pozycja była szeroko odnotowana w Europie, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że wcześniej Polska przedstawiała się jako kraj, który chciałby nadać dynamikę europejskiej polityce zagranicznej i obronnej. Jak niektórzy sugerują, brak zaangażowania mógł być rodzajem manifestu, pokazującego jakiego NATO Polska nie chciałaby⁵⁸. W rzeczywistości mógł to być jeden z motywów, ale nie ten najważniejszy. Jedna z osób zaangażowanych w proces decyzyjny, z którymi przeprowadzono wywiady, wymieniła dwa kluczowe czynniki: „najpierw spojrzeliśmy na reakcję Niemiec. Następnie spojrzeliśmy na reakcję opinii publicznej co do naszego potencjalnego członkostwa w interwenującej koalicji”⁵⁹.

Ci, którzy w Polsce krytykowali taką postawę, nie wyrazili swojej opinii w sposób publiczny. W przeciwieństwie do Niemiec nie było więc szerszej dyskusji na temat interwencji. Ale jeden z polityków powiedział: „Libia była fatalnym błędem, biorąc pod uwagę naszą wiarygodność. Przecież mogliśmy oświadczyć, że w pełni popieramy całą akcję, ale fizycznie nie uczestniczymy w niej. Przekaz był jednak zupełnie inny. Polska nie zgodziła się z celami interwencji. Uważam, że słowa premiera Tuska były nie do zaakceptowania”⁶⁰. Zaś jeden z wysokich urzędników rządowych stwierdził: „nie możemy sobie po raz drugi pozwolić na takie zachowanie, jaki było w przypadku Libii. Taka renacjonalizacja nie leży w naszym interesie. Powinniśmy wykazać minimum solidarności. Powinniśmy być chętni i zdolni do myślenia w kategoriach szerszego interesu”⁶¹.

Szerszy interes jest jednak znacznie trudniejszy do określenia i realizacji w erze „mediokracji”. Zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, widoczna jest zwiększająca się rola opinii publicznej w procesie decyzyjnym co do wysyłania żołnierzy na misje zagraniczne. W trakcie kampanii prezydenckiej w 2010 r., ówczesny kandydat na prezydenta Bronisław Komorowski, obiecał wycofanie polskiego kontyngentu z misji ISAF w Afganistanie przed 2012 rokiem. Fakt, że nikt nie zakwestionował jego słów nie oznacza, że nie poruszał się on w strefie, która może uśmiercić wszelkie przyszłe misje poza obszarem europejskim.

Konkluzje

Nawiązując do Garetha Evansa, który jest jednym z ojców doktryny R2P, istnieją trzy główne wyzwania, które powinny być podjęte przez państwa, aby skutecznie wykorzystać doktrynę *Odpowiedzialności za Ochronę*, kiedy pojawi się następna okazja⁶²:

- Wyzwanie koncepcyjne – zapewnić, że zarówno zakres, jak i ograniczenia koncepcji są całkowicie zrozumiałe.
- Przygotowanie instytucjonalne – budowa zdolności zarówno na międzynarodowym, jak i narodowym poziomie, które zapewnią

fizyczną zdolność do podejmowania całego zakresu potrzebnych przedsięwzięć: zarówno środków prewencji, jak i reakcji – dyplomatycznych i ekonomicznych, prawnych i militarnych.

- Przygotowanie polityczne – generowanie strategii dla koniecznej woli politycznej, aby podjąć właściwe działania, jeśli istnieje zagrożenie kolejną sytuacją, w której trzeba wykorzystać R2P.

Analiza ta pokazuje, że zarówno Polska, jak i Niemcy odpowiadają na te wyzwania w różnym zakresie. Możemy to ująć w następujący sposób:

Wyzwanie	Odpowiedź Niemiec skala: • bardzo słaba • słaba • umiarkowana • dobra • bardzo dobra	Odpowiedź Polski skala: • bardzo słaba • słaba • umiarkowana • dobra • bardzo dobra
Zrozumienie koncepcji	Umiarkowane ← zbyt duży nacisk na pierwsze dwa filary R2P, a niewielki na zrozumienie w filarze trzecim.	Słabe ← bardzo niewielkie zaangażowanie w prowadzenie jakiegokolwiek dyskusji nt. R2P. Doświadczenie przeciążenia Afganistanem i Irakiem wciąż zdecydowanie dominuje i zamazuje cele <i>Odpowiedzialności za Ochronę</i> .
Przygotowanie instytucjonalne	Dobre ← stała działalność zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i w ramach struktur rządowych. Organizacje pozarządowe aktywnie monitorują i analizują rozwój R2P.	Słabe ← na poziomie międzynarodowym zbyt duży stopień oparcia na stanowiskach Unii Europejskiej; na poziomie narodowym, prace w rządzie są na zupełnie początkowym etapie. Nie ma organizacji pozarządowej, która w stały sposób monitoruje i analizuje rozwój R2P.
Przygotowanie polityczne	Słabe ← kultura militarnej wstrzemięźliwości i powrót do pasywności znowu dominują. Na plus możemy zaliczyć wolę polityczną do inwestowania w pierwsze dwa filary R2P.	Słabe/umiarkowane ← zwrot w kierunku interesu własnego i unikania „militarnych wojaży”; więcej selektywności, ale zasada sojuszniczej solidarności ciągle obecna w dyskursie politycznym, a interwencje nie były nigdy obszarem politycznego sporu.

Zarówno Niemcy, jak i Polska, mogą skorzystać z silniejszej współpracy nad wspólnym podjęciem wyzwań związanych z *Odpowiedzialnością za Ochronę*. Ich całościowa współpraca polityczna jest lepsza niż kiedykolwiek i zawsze są one wśród krajów, które chcą rozwinąć europejską politykę bezpieczeństwa i obrony. Jak pokazuje kilka sytuacji, Polska i Niemcy spoglądają na swoje wzajemne reakcje z dużą uwagą, co prowadzi do współzależności w ich politycznych decyzjach. Ale chociaż Polska zyskałaby na przygotowaniu instytucjonalnym i koncepcyjnym zrozumieniu dwóch pierwszych filarów R2P, istnieje jedynie bardzo niewielka szansa, że skoryguje ona niedobry kierunek jeśli chodzi o przygotowanie polityczne.

Zanika obecność idei *Odpowiedzialności za Ochronę* w politycznym dyskursie zarówno w Niemczech, jak i w Polsce. Opinia publiczna i elity polityczne w obu tych krajach stają się coraz bardziej sceptyczne co do możliwego wysyłania swoich żołnierzy na misje zagraniczne, chociaż w każdym kraju inne są tego przyczyny. Pomimo faktu, że obie armie przechodzą szybki proces modernizacji, wydaje się nieprawdopodobne, że wzmocni to w przyszłości wykorzystanie R2P przez społeczność międzynarodową.

Zakładając, że argument moralny nie ma aktualnie swojego dobrego momentu w czasie kryzysu europejskiej solidarności, warto odnieść się znowu do raportu ICISS:

„*Jeśli* wierzymy, że wszystkie istoty ludzkie są w takim samym stopniu uprawnione do ochrony przed działaniami, które są szokujące dla świadomości każdego z nas, musimy połączyć retorykę z rzeczywistością, zasady z praktyką. Nie możemy zadowalać się raportami i deklaracjami. Musimy być przygotowani do działania. Jeśli tego nie zrobimy, nie będziemy zdolni żyć sami z sobą”.

Jeśli na obszarze europejskim zaistnieje w przyszłości sytuacja, w której trzeba będzie odwołać się do *Odpowiedzialności za Ochronę*, to możemy raczej założyć, że praktyczne wykorzystanie R2P zadziała, a państwa się zmobilizują do pomocy. Ale poważne zagrożenie na terenie samej Unii Europejskiej jest jednak nieprawdopodobne. Jeśli państwa europejskie będą niechętne i niezdolne do podjęcia odpowiedzialności przynajmniej za swoje najbliższe sąsiedztwo, to ryzykują powtórką tragedii, która już kiedyś miała miejsce. Dla europejskiego bezpieczeństwa może to przynieść konsekwencje znacznie gorsze.

Footnotes

¹ Garton Ash Timothy, *Trzeba coś zrobić*, Gazeta Wyborcza 27-28.07.2013.

² Blair Tony, *Doctrine of the International Community*, przemówienie w Chicago Economic Club, 24.04.1999.

³ Albright Madeleine K., Williamson Richard S., *The United States and R2P: From Words to Action*, United States Institute of Peace, United States Holocaust Memorial Museum, Brookings Institution, Washington 2013, s. 20.

⁴ Dembinski Matthias, Reinold Theresa, *Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives*, Peace Research Institute Frankfurt, Frankfurt 2011, p. 22.

⁵ Zobacz: Buras Piotr in cooperation with Nowak Bartek, Dzieszowska Anna, Trojanowski Jędrzej, *Deutschland-Polen: eine Partnerschaft für Europa? Interessen, Elitenmeinungen, Zukunftsperspektiven*, Center for International Relations, Warsaw 2013. Dostępne pod: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Ksiazki/2013/Deutschland-Polen__eine_Partnerschaft_für_Europa_.pdf

⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect, and Supplementary Volume: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Center, Ottawa 2001.

⁷ Ibidem, s. xi.

⁸ Resolution adopted by the General Assembly, *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24.10.2005.

⁹ Bellamy Alex, *R2P – Dead or Alive?*, [w:] *The Responsibility to Protect – from Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers*, Hans Seidel Foundation, Konrad Adenauer-Stiftung, Institute for Security Studies, South African Institute for International Affairs, Berlin 2012, s. 12.

¹⁰ Albright Madeleine K., Williamson Richard S., op. cit.

¹¹ Praktycznie oznacza to, że państwo jest odpowiedzialne za te zbrodnie i łamanie podstawowych standardów prawa międzynarodowego.

¹² Kleine-Brockhoff Thomas, Maull Hans W., *The Limits of German Power. Berlin has much potential for global influence, and just as many shortcomings*, IP-Journal DGAP, 01.11.2011.

¹³ Garton Ash Timothy, *The New German Question*, New York Review of Books, 15.08.2013.

¹⁴ Patrz: Longhurst Kerry, *Germany and the use of force. The evolution of German security policy 1990-2003*, Manchester and New York, p. 25-26.

¹⁵ Patrz: Maull Hans W. (ed.), *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, Houndmills, Basingstoke 2006; Harnisch Sebastian, Maull Hans W. (eds.), *Germany as Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001.

¹⁶ Użycie siły jest ograniczone do przypadków określonych w Karcie Narodów Zjednoczonych.

¹⁷ Patrz: Malinowski Krzysztof, *Przemiany Niemieckiej Polityki Bezpieczeństwa 1990-2005*, Instytut Zachodni, Poznań 2009.

¹⁸ *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of Bundeswehr*, Federal Ministry of Defence, Berlin 2006, dostępny pod: http://merln.ndu.edu/whitepapers/germany_white_paper_2006.pdf

¹⁹ *A Security Strategy for Germany*, Resolution of the CDU-CSU Parliamentary Group from May 6, 2008.

²⁰ Guerot Ulrike, Korski Daniel, *New German Security Strateg – Going it Alone?*, European Council of Foreign Relations, 15.05.2008.

²¹ De Maizièrre Thomas, *Speech to the Bundestag during the budgetary debate*, 07.09.2011.

²² *Protecting Our Soldiers is the Top Priority*, Wywiad z ministrem obrony, Thomasem de Maizièrre, Spiegel Online 05.03.2012, dostępne pod: <http://www.spiegel.de/international/german-minister-on-afghan-mission-protecting-our-soldiers-is-the-top-priority-a-819277.html>

²³ Kwiatkowska-Drózd Anna, *Deficyt surowców naturalnych – implikacje dla niemieckiej polityki*, Komentarze OSW, 8.02.2011.

²⁴ *A Military Solution Won't Yield Lasting Peace in Syria*, Interview with Germany Foreign Minister Guido Westerwelle, Spiegel Online, 20.05.2013, dostępne pod: <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-german-foreign-minister-guido-westerwelle-a-900611.html>

²⁵ Gotkowska Justyna, *Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy sił zbrojnych RFN*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012, s. 5-6.

²⁶ Speck Ulrich, *Merkel is perfectly placed to take the lead on Syria*, Financial Times, 20.03.2013.

²⁷ Bindenagel James D., *Afghanistan. The German factor*, "PRISM" 1, no. 4, dostępne pod: <http://www.ndu.edu/press/afghanistan-the-german-factor.html>

- ²⁸ Gebauer Matthias, *The Afghanistan Mission: ISAF Chief Calls for New German Strategy*, Spiegel Online International, 20.01.2010, available at: <http://www.spiegel.de/international/germany/the-afghanistan-mission-isaf-chief-calls-for-new-german-strategy-a-672982.html>
- ²⁹ Gordon Smith David, *The World from Berlin: Obama's Warning Will Not Deter Assad*, International Speigel Online, 22.08.2012, dostępne pod: <http://www.spiegel.de/international/world/german-press-review-obama-s-warning-will-not-deter-assad-a-851442.html>
- ³⁰ See: *Germany Can Only Lead Europe the Way Porcupines Mate*, Wywiad z Gerhardem Schröderem, Spiegel Online 1.04.2013, dostępne pod: <http://www.spiegel.de/international/germany/interview-former-german-chancellor-gerhard-schroeder-on-foreign-policy-a-891839.html>
- ³¹ „Syria could turn into a new Somalia – UN's Brahimi”, BBC News, 6.11.2012, dostępne pod: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20220183>
- ³² Barnes-Dacey Julien, Levy Daniel, *Syria: the Imperative of De-escalation*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, London 2013.
- ³³ *A Military Solution Won't Yield...*, op. cit.
- ³⁴ *Germany Can Only Lead...*, op. cit.
- ³⁵ Winkler Heinrich August, *Politics Without a Project. Thoughts on Germany, Libya and Europe*, IP-Journal DGAP, 01.09.2011.
- ³⁶ Seeling Luisa, *Guts and Some Glory. German President Joachim Gauck confronts a controversial topic*, IP-Journal DGAP, 26.06.2012.
- ³⁷ Brozus Lars (with Jessica van Farkas), *Germany and R2P: Common but Differentiated Responsibility?*, [in:] *The Responsibility to Protect – from Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers*, Hans Seidel Foundation, Konrad Adenauer-Stiftung, Institute for Security Studies, South African Institute for International Affairs, Berlin 2012, p. 60.
- ³⁸ *Protecting Our Soldiers...*, op. cit.
- ³⁹ Bittner Jochen von, Geis Matthias, Lau Jörg, Bernd Ulrich, Wurmb-Seibel Ronja, *Germany's Dishonest Foreign Policy. Berlin does not want to intervene, but it does not hesitate to profit*, IP-Journal DGAP, 11.04.2013.
- ⁴⁰ Prawie te same sformułowania używane w różnych wywiadach zarówno przez ministra Westerwelle, jak i de Mezière.
- ^{41, 42, 43} W rozmowie z autorem.

- ⁴⁴ Por. Gowan Richard, *Germany and the Security Council: Neither too strong nor too weak*, "Vereinte Nationen – German Review of the United Nations", vol. 61, No. 1, 2013, pp. 3-8.
- ⁴⁵ *Fischer joins criticism of German Security Council abstention*, Spiegel Online, 22.03.2011.
- ⁴⁶ Zobacz: Brozus Lars, *Improving Mass Atrocities Prevention. Guidelines for Effective and Legitimate Implementation of the Responsibility to Protect*, Stiftung Wissenschaft und Politik Comments 38, December 2012.
- ⁴⁷ *General Assembly: Statement by Ambassador Berger at the 4th Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect*, The Permanent Mission of Germany to the United Nations, New York, 5.09.2012.
- ⁴⁸ Towpik Andrzej, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [in:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 325.
- ⁴⁹ Sikorski Radosław, *NATO after Afghanistan: the View from Europe*, Speech to the Chicago Council on Global Affairs, Chicago 20.05.2012, dostępne pod: <http://www.radeksikorski.pl/aktualnosci/wyklad-radoslaw-sikorskiego-w-chicago-council-on-global-affairs>
- ⁵⁰ *Nic o Polsce bez Polski*, Wywiad z Ministrem Spraw Zagranicznych RP, Gazeta Wyborcza, 18-19.05.2013.
- ⁵¹ *President: no more far-off military missions*, 15.08.2013, dostępne pod: <http://www.president.pl/en/news/news/art,485,president-no-more-far-off-military-missions.html>
- ⁵² *Transatlantic Trends 2012*, German Marshall Fund of the United States, Washington 2012.
- ⁵³ Ibidem.
- ⁵⁴ *V4 czyli znak jakości. Wywiad z Ministrem Spraw Zagranicznych, Radosławem Sikorskim*, Rzeczpospolita, 02.07.2012.
- ⁵⁵ Wroński Paweł, *Czy NATO nas obroni i co my na to*, Gazeta Wyborcza, 21.08.2013.
- ⁵⁶ Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej, dostępna pod: http://www.mon.gov.pl/pl/strona/197/LG_51_129
- ⁵⁷ *Europa na ciężkie czasy*, Wywiad z Premierem Polski, Donaldem Tuskiem, Gazeta Wyborcza, 9.04.2011.
- ⁵⁸ Zobacz: *Flexing its muscles*, The Economist, 17.08.2013.
- ^{59, 60, 61} W rozmowie z autorem.
- ⁶² Evans Gareth, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Once and for All*, The Brookings Institution, Washington 2008.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Centrum Stosunków Międzynarodowych jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 roku. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. W 2009 roku CSM został uznany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu The Leading Public Policy Research Organizations In The World przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

