

BIULETYN

Nr 17 (766) • 17 lutego 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Niemcy w Radzie Bezpieczeństwa ONZ

Ryszarda Formuszewicz

Podczas dwuletniej kadencji w Radzie Bezpieczeństwa Niemcy będą zabiegać o umocnienie swoich szans na uzyskanie stałego miejsca w tym organie ONZ. Wraz z innymi państwami aspirującymi do członkostwa w tym gremium chcą wykazać, że rozszerzenie grupy członków stałych nie obniży jego efektywności. Bezpośredni udział w pracach RB jest dla rządu RFN ważny również z powodów wewnętrzpolitycznych. Pozwala on na wzmocnienie uzasadnienia własnej polityki wobec Afganistanu.

Od 1 stycznia br. Niemcy zasiadają jako niestały członek w Radzie Bezpieczeństwa (RB). Podczas głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym (ZO) 12 października 2010 r. ich kandydatura uzyskała wymagane poparcie 2/3 głosów w pierwszej turze głosowania. W ramach swojej aktywności w RB Niemcy przejęły koordynację polityki wobec Afganistanu. Przewodniczą także Komisji RB ds. sankcji przeciwko al-Kaidzie i Talibom. Ponadto poprowadzą prace grupy roboczej ds. dzieci w konfliktach zbrojnych.

Poprzez obecność w RB Niemcy pragną osiągnąć dwa ważne cele. Przede wszystkim będą zabiegać o uzyskanie jak największego współudziału w decyzjach dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego oraz o zwiększenie swojego prestiżu. Docelowym spełnieniem tych aspiracji miałyby być w szczególności uzyskanie w przyszłości stałego członkostwa w RB. Rząd będzie się jednocześnie starał o zwiększenie dzięki udziałowi w pracach RB poparcia wewnętrzpolitycznego dla zaangażowania międzynarodowego Niemiec, również w wymiarze militarnym.

Afganistan na forum RB: Prowadzenie spraw dotyczących Afganistanu ma dla Niemiec charakter priorytetowy. Będą one w szczególności kierować negocjacjami na poziomie eksperckim odnośnie do rezolucji RB dotyczących misji UNAMA i ISAF. Niemieckim zabiegom o wypracowanie rozwiązania politycznego dla Afganistanu sprzyjać będzie przewodniczenie Komisji RB ds. sankcji przeciwko al-Kaidzie i Talibom. Niemcy zapowiadają dążenie do zwiększenia spójności polityki RB wobec Afganistanu. Wagę tego zadania podkreśla również zamiar przeprowadzenia konferencji w związku z dziesięcioleciem porozumień w sprawie demokratyzacji tego państwa – ma się ona odbyć pod koniec roku w Bonn.

Przejmując koordynację polityki wobec Afganistanu w RB niemiecki rząd uzyskał istotny argument w debacie toczonej w Niemczech. Bezpośredni udział w kształtowaniu polityki międzynarodowej wobec Afganistanu posłuży zapewne zwiększeniu legitymizacji wewnętrzpolitycznej rozstrzygnięć podejmowanych przez decydentów politycznych. W ramach ISAF Niemcy wystawiają obecnie trzeci pod względem liczebności – po USA i Wielkiej Brytanii – kontyngent. Jednocześnie niemiecka klasa polityczna konfrontowana jest z negatywnym stosunkiem większości społeczeństwa do militarnego zaangażowania Niemiec w Afganistanie. W odpowiedzi na oczekiwania społeczne w mandacie Bundeswehry, który 28 stycznia został przedłużony o rok przez Bundestag, po raz pierwszy wskazano termin rozpoczęcia wycofania żołnierzy. Zapowiedziana redukcja liczebności niemieckich sił pod koniec 2011 r. będzie jednak uzależniona od oceny sytuacji w Afganistanie. Rząd niemiecki jest zatem żywo zainteresowany postępami w stabilizacji w tym państwie oraz przejmowaniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo przez miejscowe władze.

Niemcy a reforma RB: Postulat otrzymania stałego miejsca w RB wynika z dążeń RFN do uzyskania takiej pozycji międzynarodowej, która – w ich przekonaniu – należycie odpowiadałaby poten-

cjałowi zjednoczonego państwa. Dzięki uzyskaniu statusu członka stałego RB Niemcy awansowałyby do elitarnego grona mocarstw, przez co zwiększyłyby swój prestiż oraz możliwości realizacji własnych interesów. Symbolicznie uwolniłyby się przy tym ostatecznie od piętna „państwa nieprzyjacielskiego” w terminologii Karty ONZ.

Mocnym argumentem za członkostwem Niemiec jest skala zaangażowania w finansowanie systemu ONZ – w latach 2008-2009 ich wkład finansowy wyniósł ponad 2 mld euro. Wpłaty Niemiec z tytułu składek obowiązkowych stanowiły 8,6% całej uzyskiwanej z tego źródła przez ONZ kwoty, co daje im trzecią pozycję (po USA – 22% i Japonii – 16,6%) przed pozostałymi członkami stałymi RB (WB 6,6%, Francja 6,3%, Chiny 2,7% i Rosja 1,2%). Kandydatura niemiecka uzasadniana jest ponadto ich aktywnością w prewencji i rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych oraz rozbudowaną współpracą rozwojową, a także charakterystycznym dla polityki zagranicznej RFN podejściem multilateralnym do rozwiązywania problemów międzynarodowych. Awans Niemiec do grona stałych członków byłby jednak kontrowersyjny pod względem kryterium podziału geograficznego – Europie obecnie przysługują już dwa stałe i trzy niestałe miejsca w liczącym piętnastu członków gronie.

Niemieckie starania o stałe członkostwo zostały zainicjowane w 1992 r. Konkretną propozycję reformy RB Niemcy przedłożyły w 2005 r. wraz z Brazylią, Indiami i Japonią (tzw. G4). Przewidywała ona rozszerzenie RB o sześciu stałych oraz czterech niestałych członków. W pierwszej kategorii przyspaść miały one Afryce i Azji (po dwa miejsca), grupie regionalnej „Europa Zachodnia i inni” oraz Ameryce Południowej z Karaibami (po jednym). Nowe miejsca niestałe przeznaczone były dla Afryki, Azji, Ameryki Południowej z Karaibami oraz dla Europy Wschodniej. Dla zmniejszenia oporu obecnych członków stałych kwestia prawa weta dla nowych członków tej kategorii miała zostać rozstrzygnięta dopiero na podstawie ustaleń konferencji przeglądowej po 15 latach od wejścia w życie zmian. Propozycja G4 i jej późniejsze modyfikacje, podobnie jak konkurujące z nimi projekty, nie zyskały wystarczającego poparcia z uwagi na rywalizację potencjalnych beneficjentów zmian, sprzeczne interesy państw członkowskich oraz dążenie stałych członków RB do utrzymania własnej uprzywilejowanej pozycji.

Kwestia stałego członkostwa Niemiec wiąże się również z problemem szerszym – reprezentacją UE na forum ONZ. Deklaratywnie politycy niemieccy konsekwentnie opowiadają się za przyznaniem UE stałego miejsca w RB. Oświadczenia te służą jednak zasadniczo utrzymywaniu wizerunku państwa nastawionego prointegracyjnie, ponieważ obecne perspektywy urzeczywistnienia tego postulatu są nikłe. W obowiązującym stanie prawnym UE ma na forum ONZ jedynie status obserwatora. Większość członków ONZ nie jest skłonna do uprzywilejowanego traktowania UE, czego dowiodła nieudana próba uzyskania pewnych preferencji dla niej w 2010 r. Ponadto postulat stałego miejsca dla UE uderza bezpośrednio w interesy Francji i Wielkiej Brytanii, których członkostwo stanęłoby pod znakiem zapytania w przypadku poważnego rozważania tej opcji. Jednocześnie stałemu członkostwu Niemiec sprzeciwiają się inne państwa unijne, przede wszystkim Włochy, a na forum Rady UE nie wypracowano wspólnego stanowiska w sprawie reformy RB.

Perspektywy: Oczekiwania, jakie Niemcy wiążą z obecnym członkostwem w RB przełożą się zapewne na dużą aktywność w pracach tego gremium. Zabiegać będą w szczególności o wzmocnienie uzasadnienia postulatu stałego członkostwa. Jednakże perspektywa zmiany składu RB nadal pozostaje mało prawdopodobna, choć w 2011 r. presja na przełamanie impasu będzie zapewne większa z uwagi na silną reprezentację wśród członków niestałych tzw. wschodzących mocarstw: Brazylii, Indii, Afryki Południowej i Nigerii. Ministrowie spraw zagranicznych G4 już zadeklarowali po spotkaniu 11 lutego 2011 r., że będą naciskać na uzyskanie konkretnego rezultatu podczas obecnej sesji ZO. Funkcjonowanie RB w obecnej konfiguracji może posłużyć jako test działalności tego organu po jego potencjalnym rozszerzeniu. W następstwie kryzysu finansowo-gospodarczego można się również spodziewać większej gotowości stałych członków RB do akceptacji zmian, o ile umożliwiłyby im zredukowanie własnego nakładu finansowego na rzecz organizacji.

Silniejsza presja na reformę RB będzie sprzyjała niemieckim aspiracjom, jednak nawet ewentualne przełamanie zastoju negocjacyjnego nie musi prowadzić ostatecznie do korzystnego dla Niemiec rozstrzygnięcia. Największe szanse mają rozwiązania o charakterze przejściowym bądź rozłożone w czasie. Niemcy zapewne elastycznie podejną do każdej z opcji, która zbliży ich – nawet w dalszej perspektywie – do założonego celu, skoro gotowe były już wcześniej zaakceptować odsunięcie rozstrzygnięć w kwestii weta czy swoiste „okresy próby”.

Można oczekiwać znacznego zaangażowania Niemiec w prace na forum RB również ze względu na możliwości, jakie stworzy ono resortowi spraw zagranicznych. Już sam wybór RFN został potraktowany jako sukces Guido Westerwellego. Prestiżowe uczestnictwo w RB może zostać wykorzystane przez osłabionego politycznie ministra do prób wzmocnienia swojej pozycji w koalicji rządzącej, a także we własnej partii, której poparcie w sondażach utrzymuje się w okolicach prognozy wyborczego.