

Martin Dahl

Uczelnia Łazarskiego

Pomoc rozwojowa jako instrument polityki zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec

Wprowadzenie

Polityka zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec od samego początku istnienia tego państwa rozwijała się w sposób szczególny. Bezwarunkowa kapitulacja, jaką musiała podpisać III Rzesza, utworzenie dwóch państw niemieckich, a także okupacja kraju przez obce wojska były czynnikami mającymi istotny wpływ na kształt polityki zagranicznej RFN, zwłaszcza na stosowane w tej polityce instrumenty. Trafnie zauważa to Kamil Frymark twierdząc, że jedną z pierwszych aktywności RFN na arenie międzynarodowej była polityka rozwojowa, która stanowiła wsparcie dla ograniczonej po II wojnie światowej niemieckiej polityki zagranicznej i gospodarczej¹. W podobnym duchu wypowiada się Erhard Cziomer twierdząc, że „polityka rozwojowa zajmowała zawsze ważne miejsce w polityce zagranicznej zarówno dawnej RFN, jak też zjednoczonych Niemiec”². Zresztą do dnia dzisiejszego w Niemczech widoczna jest tendencja oraz skłonność do posługiwania się w polityce zagranicznej raczej środkami miękkimi (ang. *soft power*)³ aniżeli twardymi (ang. *hard power*), co uwarunkowane jest przede

¹ K. Frymark, *Współpraca rozwojowa Made in Germany*, „Raport OSW”, Warszawa lipiec 2015, s. 9.

² E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, s. 178.

³ Według Beaty Piskorskiej, „*soft power* to tzw. miękka siła, tłumaczona także jako siła łagodności, odwoływania się do multilateralizmu i prawa międzynarodowego, współpracy gospodarczej, atrakcyjności kulturowej oraz wspólnych wartości w celu kształtowania preferencji pozostałych uczestników ładu światowego. Oznacza ona zatem wykorzystanie potencjału ideologicznego

wszystkim czynnikami historycznymi, ale także do pewnego stopnia geopolitycznymi⁴. Przy czym należy zauważyć, że kolejne rządy RFN od samego początku potrafiły zdefiniować, co leży w strategicznym interesie państwa i konsekwentnie dążyć do realizacji niemieckiego interesu narodowego. Obserwacja i analiza – na przestrzeni już prawie siedmiu dekad – prowadzonej przez RFN polityki zagranicznej pozwala wysunąć wniosek, że stosowanie narzędzi i instrumentów *soft power* władze państwa niemieckiego dopracowały niemalże do perfekcji, mimo opinii niektórych teoretyków i praktyków polityki, że miękka siła nie może być traktowana jako poważne narzędzie polityki zagranicznej⁵. Doświadczenia RFN wyraźnie pokazują, że za pomocą *soft power* można skutecznie budować pozycję swojego państwa na arenie międzynarodowej, kształtować jego pozytywny wizerunek, a przede wszystkim osiągać stawiane przed polityką zagraniczną cele. Stąd też teza niniejszego opracowania sprowadza się do stwierdzenia, że pomoc rozwojowa obok dyplomacji i zaangażowania militarnego⁶ jest jednym z trzech najważniejszych instrumentów oddziaływania na otoczenie międzynarodowe stosowanym przez Niemcy, którego znaczenie w świetle narastających konfliktów i sporów na arenie międzynarodowej będzie stale rosło. Pomoc rozwojowa pozostanie także kluczowym sposobem oddziaływania przez Niemcy na otoczenie międzynarodowe przy jednoczesnym zachowaniu dużej wstrzemięźliwości w stosowaniu instrumentów militarnych.

W związku z tak sformułowaną tezą, celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu i zakresie oraz w jakich obszarach pomoc rozwojowa stanowi skuteczny instrument polityki zagranicznej RFN. Niemiecką politykę zagraniczną cechuje wysoki stopień realizmu, pragmatyzmu oraz konsekwencji w działaniu. Niemcy od dekad sukcesywnie i konsekwentnie odbudowują swoją pozycję w Europie i na świecie, dzięki czemu urosły do rangi regionalnego mocarstwa o zasięgu globalnym⁷. Politykę zagraniczną danego państwa trudno jest badać za pomocą konkretnego podejścia teoretycznego. Działania podejmowane przez rządy państw w obszarze polityki zagranicznej mogą być analizowane zarówno na gruncie teorii liberalnej, jak i realistycznej czy konstruktywizmu, dlatego autor niniejszego opracowania postanowił odwołać się do eklektyzmu teoretycznego.

Proces weryfikacji hipotezy badawczej został przeprowadzony na podstawie czterech punktów. Pierwszym są teoretyczne rozważania na temat celów i zadań stawianych przed niemiecką polityką zagraniczną. Drugim jest analiza pomocy rozwojowej jako

i kulturowego danego państwa, na którym buduje się jego wiarygodność i atrakcyjność”. Por. B. Piskorska, *Nie tylko miękka siła: Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2017, nr 3, s. 110.

⁴ B. Jurkiewicz, *Rola soft power w polityce zagranicznej Niemiec*, „Studia Politica Germanica” 2016, nr 2(5), s. 101.

⁵ J. Trzcńska, *Miękka siła jako narzędzie polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej i Republiki Korei*, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej” 2016, nr 9, s. 123–124.

⁶ Zob. szerzej: M. Dahl, *Bundeswehra jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej*, „Studia Politica Germanica” 2016, nr 2(5), s. 47–56.

⁷ F.-W. Steinmeier, *Germany's New Global Role*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global-role> (dostęp: 19 lutego 2018).

instrumentu budowy międzynarodowej pozycji Niemiec. Trzeci punkt stanowi analiza stosowanego połączenia instrumentów cywilnych z wojskowymi w polityce zagranicznej, natomiast czwartym są rozważania w formie podsumowania na temat tego, jakie funkcje pełni polityka rozwojowa dla strategicznych interesów narodowych Niemiec.

Cele i zadania niemieckiej polityki zagranicznej

Fundamenty niemieckiej polityki zagranicznej określone zostały w preambule Ustawy zasadniczej, w której znajdziemy zapis, że „Niemcy w zjednoczonej Europie mają służyć światowemu pokojowi”⁸. W praktyce oznacza to, że niemiecka polityka zagraniczna oparta jest na trzech następujących filarach: integracji europejskiej, polityce promocji pokoju na świecie (*Friedenspolitik*) oraz pozytywnym kształtowaniu procesu globalizacji⁹. Głównymi forami realizacji polityki zagranicznej RFN są Unia Europejska, NATO oraz ONZ¹⁰.

Interes narodowy Niemiec w dużym stopniu definiowany jest poprzez Unię Europejską, zaś siła Niemiec jest pochodną siły Unii Europejskiej jako całości. Oznacza to, że Niemcy są zdeterminowane, aby projekt integracji europejskiej rozwijać i pogłębiać, gdyż niewątpliwie są jednym z jego największych beneficjentów. Według oficjalnego stanowiska rządu RFN z jednej strony, podstawowym filarem polityki międzynarodowej Niemiec jest utrzymywanie dobrych relacji ze wszystkimi krajami członkowskimi, pogłębianie procesu integracji europejskiej oraz wzmacnianie Unii Europejskiej, która stanowi niezbędny kontekst do realizacji celów niemieckiej polityki zagranicznej, z drugiej zaś w działaniach niemieckich nadal interes narodowy przeważa nad interesem wspólnotowym. Choć zauważyć należy, że zjawisko to jest typowe dla większości państw należących do Unii Europejskiej¹¹.

Wśród niemieckich elit politycznych powszechne jest przekonanie, że Niemcy najefektywniej będą w stanie sprostać wyzwaniom XXI wieku poprzez zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami europejskimi – zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej. Stwierdzenie to dotyczy przede wszystkim polityki obronnej, polityki imigracyjnej czy zasadniczej dla rozwoju RFN – polityki gospodarczej. Jako kluczowy format dalszego rozwoju integracji europejskiej Niemcy uznają Trójkąt Weimarski, czyli forum współpracy pomiędzy Niemcami, Francją a Polską¹².

Drugim, niezwykle istotnym filarem, na którym oparta jest niemiecka polityka zagraniczna, jest partnerstwo transatlantyckie. Stany Zjednoczone są najważniejszym partnerem Niemiec poza Europą. Od zakończenia II wojny światowej interes narodowy RFN w wielu aspektach definiowany jest poprzez ścisłą współpracę polityczną, społecz-

⁸ *Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.*

⁹ *Basis der deutschen Außenpolitik. Dokumentation*, Wissenschaftliche Dienste. Deutscher Bundestag, Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 109/16, Berlin 2016, s. 7.

¹⁰ P. Belkin, *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*, „CRS Report for Congress”, www.crs.gov (dostęp: 19 stycznia 2018), s. 3.

¹¹ P. Olszewski, A. Chojan, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Mit czy rzeczywistość?*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3, s. 139–140.

¹² *Basis der deutschen Außenpolitik...*, s. 8.

na i gospodarczą ze Stanami Zjednoczonymi. Obydwa państwa łączą tożsame wartości oparte na demokracji, wolności i rządach prawa. Niemcy, których rola na arenie międzynarodowej nieustannie rośnie, coraz częściej stają się promotorem oraz strażnikiem tychże wartości, do których nieustannie odwołują się w prowadzonej przez siebie polityce międzynarodowej¹³.

Ważnym spektrum oddziaływania niemieckiej polityki zagranicznej jest promocja pokoju na świecie poprzez wzmacnianie demokracji, stabilizację otoczenia międzynarodowego oraz promocję praw człowieka na arenie międzynarodowej. Cel ten wpisuje się w analogiczne działania Unii Europejskiej jako całości¹⁴. Sposobem na realizację tych celów jest przede wszystkim aktywne niemieckie zaangażowanie na forum organizacji międzynarodowych oraz realizowana przez Niemcy pomoc rozwojowa. Niemcy od lat zabiegają m.in. o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ¹⁵, a także od roku 2013 podejmują inicjatywy na rzecz respektowania zasad uniwersalizmu, wspólnej odpowiedzialności i przejrzystego monitorowania celów zrównoważonego rozwoju. Politycy niemieccy często wzywają do zmiany dotychczasowego modelu rozwoju gospodarki kapitalistycznej, stawiając pytania o granice wzrostu gospodarczego oraz nawołują do kształtowania procesów globalizacyjnych w taki sposób, ażeby priorytetem było dobro człowieka, a nie rynków czy gospodarki¹⁶.

RFN jest jednym z największych beneficjentów nie tylko integracji europejskiej, ale także procesu globalizacji¹⁷. Z tego powodu tak ważną rolę dla tego państwa odgrywa stabilizacja środowiska międzynarodowego w oparciu o koncepcję zrównoważonego rozwoju¹⁸ oraz wspieranie działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. W oficjalnych dokumentach rządowych znajdziemy odniesienia do Agendy 2030, w której zdefiniowane są cele na rzecz odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju. Dla Niemiec ich realizacja, nie tylko w wymiarze narodowym, ale także i globalnym, ma fundamentalne znaczenie, gdyż dzięki temu zapewnione będą warunki do dalszej niemieckiej ekspansji – zwłaszcza na polu ekonomicznym, ale także kulturowym i politycznym. W opinii Kamila Frymarka „jednym z głównych zadań niemieckiej polityki rozwojowej jest wspieranie gospodarki RFN. Niemcy uważają, że prowadzenie efektywnej polityki rozwojowej może być skuteczne wyłącznie pod warunkiem znacznego zaangażowania przedsiębiorstw. Dzięki temu poprawiają kondycję gospodarczą państw

¹³ *New Power New Responsibility. Elements of a German Foreign and Security Policy for a Changing World*, SWP Stiftung Wissenschaft und Politik – German Marshall Fund, Berlin-Washington 2013, www.swp-berlin.org (dostęp: 19 stycznia 2018), s. 5.

¹⁴ P. Olszewski, *Wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako wyraz unijnej geopolityki*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 1–2, s. 124.

¹⁵ *Basis der deutschen...*, s. 8.

¹⁶ A. Paterek, *Niemiecka i polska pomoc rozwojowa w obliczu wyzwań globalizacji w drugiej dekadzie XXI wieku – nowe obszary i formy współpracy rozwojowej*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 195.

¹⁷ M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2015, s. 295–301.

¹⁸ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* United Nations, 21 października 2015, <http://www.un.org> (dostęp: 12 stycznia 2018).

rozwijających się oraz mogą zwiększyć swój eksport do tych państw¹⁹. Główną funkcją pomocy rozwojowej w tym kontekście jest budowa nieformalnych powiązań, zwłaszcza w państwach obciążonych dużym stopniem ryzyka inwestycyjnego²⁰.

Niemcy, jak mało który kraj na świecie, są połączone siecią wzajemnych powiązań z innymi państwami. Dlatego wykazują się aktywną i konstruktywną działalnością na forum organizacji międzynarodowych, takich jak: ONZ, NATO, OBWE, G7 czy G20. Oddziaływanie na inne państwa poprzez organizacje międzynarodowe leży w żywotnym interesie Niemiec i pozwala na bardziej skuteczną realizację własnych interesów narodowych. Najważniejszym z nich jest stworzenie przestrzeni do dalszego rozwoju handlu międzynarodowego. To z kolei będzie możliwe, jeśli utrzymane zostaną warunki do dalszej liberalizacji gospodarki światowej oraz zapewniony pokój i bezpieczeństwo w regionach, z którymi Republika Federalna Niemiec utrzymuje lub rozwija wymianę handlową. Dlatego Niemcy angażują się globalnie w utrzymanie pokoju i stabilizację na świecie, gdyż dzięki temu zabezpieczone są warunki brzegowe rozwoju handlu międzynarodowego. Do osiągnięcia tego celu służy przede wszystkim niemiecka dyplomacja aktywna na różnych płaszczyznach. W pierwszej kolejności Niemcy stawiają na zapobieganie konfliktom poprzez mediacje międzynarodowe czy hojnie finansowaną pomoc rozwojową, coraz częściej angażują się także militarnie w różnych zakątkach globu²¹. Choć jednoznacznie należy podkreślić, że nadal dominującym sposobem oddziaływania RFN na otoczenie międzynarodowe jest niemiecka *soft power*. Trafnie zauważa to Beata Jurkowicz twierdząc, że „wykorzystując instrumenty miękkie w polityce zagranicznej, Niemcy systematycznie wzmacniały swoją pozycję w ramach Unii Europejskiej. Z kolei inwestując w politykę rozwojową, dwustronną współpracę kulturalną i naukowo-techniczną, wykreowały wizerunek wiarygodnego partnera globalnego”²².

Istotna korekta kursu niemieckiej polityki zagranicznej nastąpiła wraz z wybuchem i rozwojem europejskiego kryzysu migracyjnego w 2015 roku. W Niemczech zbyt długo dominował pogląd, że centralne położenie tego państwa w Unii Europejskiej pozwoli uchronić RFN przed masowymi ruchami migracyjnymi z państw trzecich. W konsekwencji doprowadziło to do sytuacji, w której aż do momentu masowego napływu migrantów do RFN unikano otwartej i rzetelnej dyskusji zarówno w Niemczech, jak i w Unii Europejskiej na tematy związane z globalnymi ruchami migracyjnymi. Konsekwencją takiego podejścia była „głęboka ryna” w stosunkach pomiędzy państwami europejskimi, chaotyczne pomysły w zarządzaniu sytuacją kryzysową oraz spadek europejskiej solidarności²³. Podczas gdy Niemcy oczekiwali od pozostałych państw Unii Europejskiej wspólnego i solidarnego stanowiska wobec kryzysu imigracyjnego, to w tym samym czasie wiele państw sprzeciwiło się polityce tzw. otwartych drzwi, obarczając w głównej mierze Niemcy za spowodowanie kryzysu.

¹⁹ K. Frymark, *Współpraca rozwojowa...*, s. 11.

²⁰ Ibidem, s. 12.

²¹ S.B. Gareis, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik*, Verlag Barbara Budrich UTB, Opladen 2006, s. 173.

²² B. Jurkowicz, *Rolasoftpower...*, s. 111.

²³ H. Hinte, U. Rinne, K.F. Zimmermann, *Flüchtlinge in Deutschland: Realismus statt Illusionen*, Working Paper IZA Standpunkte, nr 83, Bonn 2015, s. 1.

Przedłużająca się dyskusja w Unii Europejskiej na temat sposobów rozwiązania kryzysu migracyjnego oraz brak wypracowania wspólnych ogólnoeuropejskich rozwiązań w jego kontekście skutkowało wzrostem samodzielnych inicjatyw podejmowanych przez RFN na polu polityki zagranicznej, mających na celu ograniczenie zjawiska masowego przemieszczania się ludności na teren kontynentu europejskiego. W walce z kryzysem migracyjnym Niemcy postanowiły skoncentrować się na działaniach stabilizacyjnych i rozwojowych dedykowanych w przeważającej mierze państwom położonym w Afryce. W przyjętym przez rząd dokumencie *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung* wskazuje się po pierwsze, na konieczność ograniczenia przyczyn migracji poprzez przekierowanie pomocy rozwojowej na projekty związane z poprawą bezpieczeństwa i tworzeniem perspektyw życiowych w krajach pochodzenia migrantów oraz po drugie, na znaczenie walki z nielegalnym handlem i przemytem ludzi²⁴. W tym celu w 2016 roku Niemcy przeznaczyły ponad 3 mld euro na pomoc dla Afryki Północnej skierowaną na zwalczanie strukturalnych przyczyn kryzysu migracyjnego²⁵.

Pomoc rozwojowa jako instrument budowy międzynarodowej pozycji Niemiec

Po zakończeniu II wojny światowej, a zwłaszcza po sukcesie reform gospodarczych z przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku, jednym z podstawowych instrumentów globalnego oddziaływania i prowadzenia polityki zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec stała się pomoc rozwojowa. Podobnie jak w innych państwach, uzasadniano ją względami historycznymi, politycznymi, ekonomicznymi, ekologicznymi czy wreszcie moralnymi. W opinii Christine Hegenbart i Alexandra Wolfa, niemiecka polityka zagraniczna powinna być kształtowana w sposób wykorzystujący mocne strony i potencjał Niemiec, a zarazem umożliwiającą przekazanie społeczeństwu niemieckiemu istoty i celowości podejmowanych działań bez wzbudzania większych kontrowersji²⁶. W tym kontekście polityka rozwojowa wydaje się być najbardziej adekwatnym narzędziem.

W przeszłości, jeszcze za czasów „zimnej wojny”, RFN za pomocą pomocy rozwojowej starała się związać ze sobą państwa trzeciego świata, aby w ten sposób utrudnić proces uznawania na gruncie prawa międzynarodowego drugiego państwa niemieckiego – NRD. W kolejnych latach dostrzegano w niej możliwości na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej biedniejszych państw, ale także próbowano w ten sposób

²⁴ *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/afrika/afrika-leitlinien-node> (dostęp: 14 maja 2018). Por. także E. Dick, A. Koch, B. Schraven, B. Etzold, *Regionale Migrationsgovernance: Impulse für eine nachhaltige internationale Migrationsarchitektur*, „Analysen und Stellungnahmen 18/2017”, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 2017.

²⁵ *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de (dostęp: 14 maja 2018).

²⁶ Ch. Hegenbart, A. Wolf, *Wie soll die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik der Zukunft aussehen? Zivile Konfliktprävention als Leitlinie der strategischen Neuausrichtung*, „Argumentation Kompakt” 2014, nr 4, Hanns Seidel Stiftung, München 2014, s. 4.

uzależnić technologicznie państwa o niższym poziomie rozwoju od niemieckich technologii, co z kolei skutkowało zwiększeniem niemieckiego eksportu w przyszłości. Obecnie coraz częściej w Niemczech dyskutuje się nad tym, na ile pomoc rozwojowa może być skutecznym narzędziem w walce z międzynarodowym terroryzmem. Głównym argumentem przemawiającym za takim podejściem jest ten, że polityczna i ekonomiczna stabilność państw stanowi najskuteczniejszy sposób na zwalczanie terroryzmu²⁷, choć tezę tą należy uznać za wątpliwą. Wielu terrorystów, zwłaszcza tych związanych z tzw. Państwem Islamskim, nie pochodzi z ubogich krajów, lecz często stanowią oni drugie, a nawet trzecie pokolenie imigrantów przybyłych do Europy i żyjących w niej od dziesięcioleci²⁸.

Według danych OECD światowa pomoc rozwojowa w 2015 roku wyniosła nieco ponad 131 mld dolarów. Trzema największymi darczyńcami były kolejno: USA z przeznaczoną pomocą na poziomie 31,5 mld dolarów, Wielka Brytania – 18,7 mld dolarów i Niemcy – 17,7 mld dolarów²⁹. Dla Niemiec udzielana pomoc rozwojowa ma szczególne znaczenie w zapobieganiu kryzysom w krajach rozwijających się, które często dotknięte są licznymi konfliktami. Polityka Republiki Federalnej Niemiec w tym zakresie zasadniczo skupia się na identyfikowaniu obszarów zagrożeń i działaniach prewencyjnych, dopiero w dalszej kolejności na rozwiązywaniu zaistniałych konfliktów. Tym sposobem Niemcy mają znaczący wpływ na stabilizację regionów zagrożonych konfliktami³⁰. Dzięki udzielanej pomocy rozwojowej przyczyniają się również do rozwoju gospodarczego państw rozwijających się, tworząc jednocześnie dogodne warunki do ekspansji niemieckich przedsiębiorstw i rozwoju niemieckiego handlu. Co najważniejsze, społeczeństwo niemieckie popiera taką politykę, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z pomocą humanitarną, projektami obywatelskimi, czy pomocą dedykowaną odbudowie instytucji publicznych i służb porządkowych. W tym zakresie istnieje w Niemczech szeroki konsensus społeczny i zgoda na to, aby RFN przejmowała większą odpowiedzialność na świecie za tego typu działania³¹.

Także motywy ekologiczne odgrywają istotną rolę w niemieckiej pomocy rozwojowej. Wiele z państw rozwijających się dysponuje dużymi zasobami surowców naturalnych, np. lasami czy ropą naftową. RFN z jednej strony stara się w ten sposób zabezpieczyć sobie do nich dostęp, z drugiej zaś opowiada się za ich wykorzystaniem w zrównoważony sposób. Tym samym Niemcy stają się jednym ze światowych liderów w zakresie promowania globalnej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ten aspekt pomocy rozwojowej nabrał szczególnego znaczenia w obliczu kryzysu naftowego w 1973

²⁷ U. Andersen, *Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich*, „Informationen zur politischen Bildung”, Heft 286, <http://www.bpb.de/izpb/9082/deutschlands-entwicklungspolitik-im-internationalen-vergleich?p=all> (dostęp: 2 grudnia 2017).

²⁸ I. Bremmer, *These 5 Facts Explain Why Europe Is Ground Zero for Terrorism*, „Time”, 22 marca 2016, <http://time.com/4268579/brussels-attacks-islamist-terrorism-isis/> (dostęp: 2 grudnia 2017).

²⁹ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, www.bmz.de (dostęp: 21 grudnia 2017).

³⁰ Ch. Hegenbart, A. Wolf, *Wie soll die deutsche...*, s. 4.

³¹ *Ibidem*.

roku oraz ze wzrostem cen surowców na światowych rynkach po 2005 roku. Niemcy w coraz większym stopniu zgłaszają zapotrzebowanie na tzw. surowce krytyczne. Należą do nich pierwiastki i metale szlachetne, którymi RFN nie dysponuje, a są one niezbędne w procesie tworzenia nowoczesnych technologii. Celem prowadzonej polityki rozwojowej w tym obszarze jest tworzenie partnerstw surowcowych z innymi państwami. W zamian za dostęp do surowców Niemcy oferują pomoc we wzmocnieniu gospodarek i struktur administracyjnych w państwach rozwijających się m.in. poprzez doradztwo, edukację czy walkę z korupcją³².

O znaczeniu polityki rozwojowej w polityce zagranicznej Niemiec świadczy choćby fakt, że RFN jako jedno z nielicznych państw posiada odrębne ministerstwo zajmujące się kreowaniem i koordynacją polityki rozwojowej. Co ciekawe, jej praktyczną realizacją zajmuje się szereg niezależnych i odrębnych instytucji, choć podkreślić należy, że państwo niemieckie posiada w nich z reguły większościowy udział, a poprzez to całkowitą kontrolę nad nimi³³. Nie zmienia to faktu, że mnogość instytucji kształtujących w Niemczech politykę rozwojową przekłada się na brak skutecznej komunikacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami i koordynacji podejmowanych przez nie działań.

Podstawową instytucją zajmującą się tzw. współpracą finansową (*Finanzielle Zusammenarbeit – FZ*) jest Kredytowy Bank Odbudowy (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW), w skład którego wchodzi szereg instytucji finansowych wspierających realizację konkretnych projektów. Projekty wspierane są przede wszystkim za pomocą łatwo dostępnych i niskooprocentowanych kredytów udzielanych państwom rozwijającym się. W przypadku państw najuboższych udzielana pomoc ma często charakter bezzwrotnej pożyczki³⁴. Współpracą techniczną zajmuje się Niemieckie Towarzystwo Współpracy Technicznej (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit – GTZ), zaś za współpracę personalną odpowiedzialna jest Niemiecka Służba Rozwojowa (Deutscher Entwicklungsdienst – DED).

Pomocą rozwojową RFN objęte są obecnie głównie państwa położone na kontynencie afrykańskim oraz azjatyckim. W podziale sektorowym działania skoncentrowane są przede wszystkim na redukcji ubóstwa, ochronie środowiska naturalnego i surowców naturalnych oraz na wsparciu edukacji. Cechą charakterystyczną niemieckiego zaangażowania w krajach borykających się z problemem ubóstwa i niestabilności państwowej każdorazowo jest działanie oparte na kompleksowej strategii politycznej³⁵. Ponadto RFN wspiera inicjatywy na rzecz budowy i rozwoju demokracji, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, walki z korupcją czy decentralizacji władz centralnych na rzecz umocnienia samorządności³⁶. Realizowane działania poddawane są także nieustannej ewaluacji, ażeby móc je na bieżąco korygować i modyfikować. Skala zaangażowania w rozwój polityki rozwojowej, a także ilość instytucji w niej uczestniczących, jak i po-

³² K. Frymark, *Współpraca rozwojowa...*, s. 12.

³³ U. Andersen, *Deutschlands Entwicklungspolitik...*

³⁴ Ibidem.

³⁵ A. Paterek, *Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 171–188.

³⁶ U. Andersen, *Deutschlands Entwicklungspolitik...*

siadanie odrębnego ministerstwa, świadczą o tym, jak ważny jest to obszar globalnego oddziaływania Republiki Federalnej Niemiec.

W pomocy rozwojowej RFN można dostrzec dwa istotne trendy. Pierwszym z nich jest stopniowe odchodzenie od multilateralnych projektów na rzecz bilateralnych przy jednoczesnym ograniczeniu liczebności wspomaganych państw. Podczas gdy w 2009 roku 41,2% realizowanych projektów miało charakter działań multilateralnych, to w roku 2013 ich liczba spadła do poziomu 29%. W analogicznym okresie liczba objętych pomocą rozwojową państw spadła z 58 w 2009 roku do 50 w roku 2013³⁷. Powyższe reorientacja wynika z chęci zwiększenia skuteczności i podniesienia jakości realizowanych działań. Drugi trend, jaki można zaobserwować – zwłaszcza od momentu zjednoczenia Niemiec – dotyczy zmiany lingwistycznej. W Niemczech coraz częściej pojęcie „pomocy rozwojowej” (*Entwicklungshilfe*) zastępowane jest pojęciem „współpracy rozwojowej” (*Entwicklungszusammenarbeit*). Zabieg ten ma podkreślić odejście od paternalistycznego podejścia na rzecz partnerskiego³⁸. Doświadczenia niemieckie wyniesione z realizacji projektów rozwojowych na przestrzeni kilku dekad jednoznacznie pokazały, że wzmacnianie partnerskości we wzajemnej współpracy przyczynia się do zwiększenia efektywności podejmowanych działań.

Rola Bundeswehry w niemieckiej polityce rozwojowej

Interesującym aspektem niemieckiej polityki zagranicznej jest rosnące zaangażowanie sił zbrojnych – Bundeswehry w działania wspierające federalną politykę rozwojową. Przed zjednoczeniem Niemiec w 1990 roku wykorzystanie instrumentów militarnych w polityce zagranicznej było tematem tabu zarówno dla polityków, jak i zwykłych obywateli. Tym bardziej zjednoczone Niemcy podchodziły do tej kwestii bardzo ostrożnie, każdorazowo podkreślając pokojowy i stabilizacyjny charakter niemieckich misji wojskowych. Zasadnicza zmiana nastąpiła wraz z wyrokiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 1994 roku, który umożliwił szersze militarne zaangażowanie Bundeswehry poza granicami Niemiec³⁹.

Użycie wojsk niemieckich poza granicami państwa niemieckiego zawsze powiązane było z dużym dystansem i pokojowym zakresem. W 1992 roku Bundeswehra pod przewodnictwem ONZ wysłała blisko 200 sanitariuszy na misję do Kambodży (UNTAC). Rok później 1700 żołnierzy – głównie wojsk logistycznych – wzięło udział w misji ONZ (United Nations Operation in Somalia II) w Somalii. Następnie niemiecka marynarka wojenna wsparła operację Sharp Guard NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) na Adriatyku, której celem było wdrożenie sankcji gospodarczych i embarga na dostawy broni do byłej Jugosławii⁴⁰. W 1994 roku wojska lotnicze Bundeswehry zostały uży-

³⁷ A. Paterek, *Niemiecka i polska...*, s. 200.

³⁸ J. Grävingholt, *Entwicklungspolitik im Gefüge einer „neuen deutschen Außenpolitik*, 11 lipca 2016, www.bpd.de (dostęp: 19 stycznia 2018).

³⁹ BVerfG, 12. 7. 1994 — 2 BvE 3/92, 5, 7, 8/93. Zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte.

⁴⁰ J. Gotkowska, *Reforma Bundeswehry: Transformacja armii wraz z emancypacją polityki bezpieczeństwa RFN*, 2012, www.natolin.edu.pl/pdf/nowa_europa/NE12_reforma_bundeswehry.pdf (dostęp: 20 stycznia 2018), s. 185.

te w celu pomocy uchodźcom z Ruandy. Nawet rozpoczęta w 2002 roku misja wojskowa Bundeswehry w Afganistanie przez wiele lat miała charakter misji stabilizacyjnej, co w wielu momentach miało niekorzystne skutki, zwłaszcza dla samych żołnierzy, którzy podczas działań wojennych wyposażeni byli w lekki sprzęt wojskowy.

Podczas realizowanych misji wojskowych szybko okazało się, że po zakończeniu działań wojennych koniecznością jest uruchomienie wsparcia finansowego na rzecz odbudowy zniszczonych regionów oraz wspieranie inicjatyw na rzecz pokoju czy pojednania między zwaśnionymi stronami. Dlatego aktywność Bundeswehry w państwach dotkniętych konfliktami z reguły idzie w parze z dostarczaną w te rejony przez Federalne Ministerstwo ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) pomocą rozwojową. Niemcy nieustannie próbują koordynować instrumenty wojskowe z cywilnymi. Wsparcie wojskowe w tym kontekście traktowane jest przede wszystkim jako środek zapobiegawczy i wspomagający działalność organizacji rządowych i pozarządowych. Zakres działania niemieckich sił zbrojnych nie ogranicza się do „klasycznych” scenariuszy konfliktów. Znaczną część operacji Bundeswehry stanowią misje szkoleniowe i działania doradcze. Ich głównym celem jest zaangażowanie na rzecz państw niestabilnych, takich jak: Syria, Irak, Mali czy Somalia. W szczególności przykład Mali pokazuje, jak polityka rozwojowa może być wspomagana i uzupełniana przez obecność wojskową. Bundeswehra, w prowadzonej od kwietnia 2013 roku misji wojskowej przyczynia się do stabilizacji Mali i budowania potencjału malijskich sił zbrojnych. Równolegle dostarczana pomoc rozwojowa wspiera modernizację i budowę struktur państwowych oraz społecznych, co w założeniu ma się przyczynić do poprawy perspektyw życiowych miejscowej ludności. Istotnym aspektem udzielnej pomocy jest promocja zrównoważonego rozwoju, dlatego realizowane projekty koncentrują się na rozwoju zrównoważonego rolnictwa oraz zapewnieniu dostępu do wody pitnej. W licznych punktach zapalnych bez wsparcia wojskowego udzielanie takiej pomocy przez organizacje humanitarne byłoby niemożliwe lub wiązałoby się z bardzo wysokim ryzykiem dla personelu.

Kolejnym przykładem współpracy pomiędzy niemieckimi siłami zbrojnymi a Federalnym Ministerstwem ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest niemiecka misja wojskowa w Afganistanie. Organizacja współpracy rozwojowej w tym państwie okazała się sporym wyzwaniem, gdyż po pierwsze mamy do czynienia z największą operacją wojskową realizowaną przez Niemcy od zakończenia II wojny światowej, po drugie Niemcy przejęli na siebie ciężar zarządzania jedną z czterech stref okupacyjnych i wreszcie po trzecie – skala wyzwań i problemów w Afganistanie była i jest znacznie większa aniżeli w innych państwach, do których Niemcy kierują swoją pomoc rozwojową.

W Afganistanie współpraca realizowana jest w ramach dwóch podstawowych operacji: PRTs (Provincial Reconstruction Teams) oraz PAT (Provincial Advisory Team)⁴¹. Od początku swojej obecności w Afganistanie jednym z priorytetowych działań Bundeswehry było wsparcie lokalnych struktur i instytucji w zapewnieniu bezpieczeństwa, jako kluczowego czynnika umożliwiającego zainicjowanie, a następnie kontynuację procesu

⁴¹ A. Brand, *Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung deutscher Entwicklungspolitik*, „PERIPHERIE” Nr. 122/123, 31. Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2011, s. 218.

odbudowy. Żeby zapewnić równowagę we współpracy cywilno-wojskowej skład zarządu PRT zawsze składa się z jednego przedstawiciela instytucji cywilnej i jednego wojskowego. Ponadto obecność cywilnych pracowników ma na celu wzmocnienie przekazu skierowanego do lokalnej społeczności, że niemieccy żołnierze przybyli do ich kraju z pomocą, a nie jako agresorzy.

Zespoły PRT wspierają liczne projekty infrastrukturalne, takie jak budowa dróg, szpitali czy szkół, pomagają w rozbrajaniu uzbrojonych jednostek milicji, a także wspierają odbudowę afgańskich sił zbrojnych i policji. Efektem ich działalności w Afganistanie w latach 2002–2010 jest przeszkolenie ponad 170 tys. afgańskich policjantów i żołnierzy, realizacja ponad 840 projektów infrastrukturalnych, edukacyjnych oraz w dziedzinie ochrony zdrowia czy wsparcie ponad 400 mniejszych projektów dedykowanych rolnikom i lokalnej społeczności (np. w postaci budowy studni czy rozbudowy lokalnych sieci wodociągowych). Środki, jakie przeznaczono na realizację wymienionych inicjatyw, przekroczyły kwotę 1,2 mld euro⁴².

Pojawiające się trudności w koordynacji instrumentów wojskowych z cywilnymi wymusiły na rządzie RFN reorganizację współpracy pomiędzy różnymi instytucjami⁴³. W dniu 7 czerwca 2011 roku Niemieckie Towarzystwo ds. Współpracy z Zagranicą (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH), którego głównym obszarem działania jest wspieranie współpracy rozwojowej, podpisało porozumienie z Federalnym Ministerstwem Obrony (Bundesministerium der Verteidigung). Krok ten otworzył drogę do współpracy Bundeswehry z Towarzystwem w regionach, w których armia niemiecka prowadzi swoje operacje⁴⁴. Od roku 2011 na zlecenie Bundeswehry Niemieckie Towarzystwo ds. Współpracy z Zagranicą może przeprowadzać projekty współpracy rozwojowej oraz szkoli niemieckich żołnierzy w ramach przygotowań do misji zagranicznych. W zamian pracownicy Towarzystwa mogą korzystać z infrastruktury wojskowej – zarówno w kraju (podczas szkoleń przygotowawczych), jak i za granicą (m.in. transport wojskowy do przewozu osób i materiałów, dostęp do danych z zakresu geoinformacji, dostęp do infrastruktury w zagranicznych bazach Bundeswehry)⁴⁵.

Modernizacja państw partnerskich i organizacji regionalnych w Afryce, ale także na Bliskim i Środkowym Wschodzie jest ważnym czynnikiem stabilizacji peryferii europejskich. Służy także zapobieganiu kryzysom. Kryzys migracyjny, jaki dotknął Niemcy po 2015 roku, pokazał władzom RFN, jak ważne są wszelkiego rodzaju inicjatywy dedykowane kontynentowi afrykańskiemu. Przy czym kluczowa w tym zakresie nie jest polityka obronna, lecz przede wszystkim współpraca rozwojowa uzupełniona dyplomacją i szerokim zakresem instrumentów – od promocji demokracji po inicjatywy edukacyjne.

⁴² *Unsere Bundeswehr in Afghanistan Für Sicherheit und Frieden*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2009, s. 14–21.

⁴³ J. Gotkowska, *W połowie drogi do pełnoletności – niemiecka polityka bezpieczeństwa. Między presją sojuszników i ambicjami politycznymi a brakiem strategii i sceptycyzmem społeczeństwa*, „Biuletyn Niemiecki” nr 4, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 10 marca 2010, s. 6.

⁴⁴ M. Fijałkowska, *Polityka rozwojowa Republiki Federalnej Niemiec*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 21.

⁴⁵ *Ibidem*.

Podsumowanie

W świetle obowiązującej umowy koalicyjnej z 2013 roku celem polityki rozwojowej Niemiec jest „zwalczanie, na gruncie naszych wartości i interesów, głodu i ubóstwa oraz wzmocnienie rządów prawa. Angażujemy się na rzecz pokoju, wolności i solidarności [...]”⁴⁶. Walka z ubóstwem jest priorytetem tej polityki, choć cele pomocy rozwojowej są ściśle powiązane z głównymi interesami Niemiec. RFN na forum ONZ dąży do połączenia walki z ubóstwem z promowaniem zrównoważonego rozwoju oraz troską o środowisko naturalne. Przykładem wspierania takich działań może być np. uzależnienie wysokości pomocy rozwojowej dla danego kraju od ilości utworzonych tzw. zielonych miejsc pracy (miejsca pracy przyjazne środowisku naturalnemu i uwzględniające zasady zrównoważonego rozwoju)⁴⁷.

Podstawowym celem pomocy rozwojowej jest wspieranie gospodarki RFN, prowadzonej polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa⁴⁸. Niemcy jako państwo będące jednym z największych światowych eksporterów, z gospodarką opartą w większym stopniu na eksporcie aniżeli na popycie wewnętrznym, za pomocą współpracy rozwojowej kładą fundamenty pod przyszłe relacje biznesowe. Dzięki temu niemieckie firmy mają ułatwiony dostęp do rynków o podwyższonym stopniu ryzyka inwestycyjnego, ale ze znacznym potencjałem rozwoju. Ponadto powstałe podczas realizacji projektów rozwojowych formalne i nieformalne kontakty przekładają się na pozyskiwanie przyszłych kontraktów⁴⁹.

Pomoc rozwojowa ma również pełnić funkcje profilaktyczne i stabilizacyjne w regionach dotkniętych konfliktami. Ponad połowa państw, do których RFN adresuje swoją pomoc rozwojową, dotkniętych jest kryzysami czy konfliktami⁵⁰. Również w tym kontekście aspekty ekonomiczne odgrywają zasadniczą rolę. Konflikty, niezależnie od miejsca ich występowania, mają negatywny wpływ na gospodarkę Niemiec, a ich skutki szybko mogą się przenosić na terytorium RFN. Zwłaszcza kryzys imigracyjny z 2015 roku pokazał, jak głębokie i daleko idące konsekwencje dla Niemiec mogą mieć konflikty w innych częściach globu⁵¹. Niemcy łączą politykę rozwojową z polityką bezpieczeństwa w ramach koncepcji „zintegrowanego bezpieczeństwa”. Podejście to oznacza łączenie instrumentów cywilnych w dyplomacji z pomocą rozwojową oraz instrumentami wojskowymi⁵².

⁴⁶ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (dostęp: 19 stycznia 2018), s. 126.

⁴⁷ K. Frymark, *Współpraca rozwojowa...*, s. 14.

⁴⁸ M. Fijałkowska, *Polityka rozwojowa...*, s. 32.

⁴⁹ K. Frymark, *Współpraca rozwojowa...*, s. 11–12.

⁵⁰ *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, „BMZ-Strategiepapier” 2013, nr 4, s. 6.

⁵¹ Zob. szerzej: M. Dahl, *Europejski kryzys imigracyjny i jego konsekwencje dla Republiki Federalnej Niemiec – aspekty polityczne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Polityczne” 2016, nr 4(44), s. 241–262. Por także: M. Pachocka, *The European Union in Times of Migrant and Refugee Crises*, w: V. Beniuc (red.), *Peculiarities of Development in a Globalized World Economy*, Print-Caro, Chisinau 2016, s. 86–100.

⁵² K. Frymark, *Współpraca rozwojowa...*, s. 13–14.

RFN poprzez pomoc rozwojową buduje także kontakty w wymiarze politycznym i gospodarczym z państwami, które w przyszłości dołączą do grona państw rozwiniętych. Przykładem są np. Chiny. Realizowanie wspólnych projektów w wielu przypadkach doprowadziło do zależności w zakresie dostarczania usług czy serwisowania sprzętu, dzięki czemu współpraca zostaje podtrzymana nawet po zakończeniu realizowanych projektów.

Wreszcie poprzez pomoc rozwojową Niemcy dążą do wzmocnienia globalnego systemu zarządzania, tzw. *Global Governance*. RFN wspiera obecność państw rozwijających się w takich forach jak G20 oraz opowiada się za udziałem tych państw w procesie podejmowania decyzji dotyczących światowej gospodarki⁵³.

Konkludując można stwierdzić, że pomoc rozwojowa stanowi jeden z kluczowych instrumentów polityki zagranicznej Niemiec, dzięki któremu państwo to skutecznie umacnia swoją pozycję na arenie międzynarodowej oraz buduje długofalowe relacje polityczne i gospodarcze z państwami w różnych zakątkach globu. Strukturalnym celem prowadzonej przez Niemcy polityki rozwojowej jest wspomaganie procesów transformacyjnych w państwach rozwijających się zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i instytucjonalnej. Niemieckie zaangażowanie, jak stwierdziła to Anna Paterek, „determinuje wizja polityki rozwojowej będącej nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo na przyszłość, ale również pozwalające kształtować poczucie współodpowiedzialności”⁵⁴. Niemcy mają świadomość, że stabilizacja i bezpieczeństwo stanowią fundamenty właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego, nie tylko państw, do których kierują swoją pomoc rozwojową, ale także ich własnego kraju.

Abstract

Development aid as an instrument of foreign policy of the Federal Republic of Germany

Due to its historical experience and geopolitical location, the Federal Republic of Germany is a state which uses so-called soft instruments in its foreign policy. Development aid, which has more and more often assumed the form of development cooperation over the years, is one of the most effective foreign policy instruments used by Germany.

The purpose of this article is to answer the question of to what extent and in what areas is development policy an effective instrument of German foreign policy? The considerations refer particularly to liberal theory in international relations and, to some extent, to the assumptions of realism. The research methodology adopted is based on analysis of facts and selected documents. The main conclusions from the study confirm the assumption adopted in the introduction that development aid is one of the most important instruments used by Germany to influence the international environment.

Keywords: German foreign policy, German development aid, foreign policy instruments, Germany in international relations.

⁵³ Ibidem, s. 18.

⁵⁴ A. Paterek, *Niemiecka i polska...*, s. 208.