

Njemačka i uravnoteženost prijetnji i kapaciteta u Europi

DANIEL N. NELSON*

Sažetak

Njemačka je u sigurnosnom smislu stavljena pred težak izbor. S jedne strane, od nje se očekuje da nakon ponovnog ujedinjenja odigra značajniju ulogu u Europi i globalnoj sigurnosti, a da istodobno ponovno ne izazove osjećaj ugroženosti kod drugih zemalja, osobito kod svojih istočnih susjeda. Ispitivanja javnog mnijenja Nijemaca i stanovnika srednje i istočne Europe otkrivaju velike teškoće, postane li Njemačka nametljivija. Promjene u njezinu ponašanje i tumačenje ustava upućuju na sazrijevanje ili "normalizaciju" njemačke vanjske politike. Dosad su te promjene naglašavale tradicionalne oblike diplomacije i savezničkog ponašanja usmjerenog na korištenje povećanih kapaciteta ujedinjene Njemačke, kojima se neposrednije ostvaruju njemački interesi. Raspravlja se o alternativnim načinima na koje se može ispunjavati značajnija sigurnosna uloga, pogotovo s obzirom na podatke o tome kako Njemačku vide susjedni narodi i njihovo vodstvo.

Uvod

Na ulasku u dvadesetprvo stoljeće očita je ključna uloga ujedinjene Njemačke u stvaranju zone euro-atlantske sigurnosti, u kojoj se može njegovati demokracija.¹ S obzirom na to da je u Europi dvadesetog stoljeća Njemačka, kako ugrožavala tako i uživala sigurnost, ona se danas mora razvijati u smjeru preuzimanja uloge "osiguravatelja sigurnosti".

Ali, kako bi Njemačka trebala odgovoriti na taj izazov? Za vladu Helmuta Kohla i njegove neposredne nasljednike, nijedna druga strateška odluka nije tako važna. Velika većina njemačke elite i javnosti razumije i prihvaća to da bi Njemačka trebala ostati ugrađena u jaki NATO, bez mogućnosti proširivanja prema Istoku.

**Daniel N. Nelson*, profesor na Old Dominion University Norfolk, Virginia, USA.

¹Sigurnost, koju se definira kao dinamična ravnoteža prijetnji i kapaciteta, i odnos između tako definirane sigurnosti i demokracije, opširnije je razradio Daniel N. Nelson u članku "Civil Society Endangered", *Social Research* (lipanj 1996.) i u knjizi istog autora pod naslovom "Great Powers and World Peace", koju su uredili Michael Klare i Daniel Thomas, *World Security: Challenges for a New Century* New York; St. Martin's Press, 1994., str. 27-42.

Međutim, postavlja se pitanje, bi li povećano njemačko sudjelovanje u europskoj sigurnosti bilo učinkovitije i dugotrajnije kad bi se veći naglasak stavio na kolektivna sredstva ukljanjanja prijetnji, a ne na proširivanje njemačke uloge u savezu kojem bi cilj bio zajednička obrana? U ovom kratkom radu istražujemo “sigurnosne dvojbe” Njemačke, s posebnim obzirom na gledišta Nijemaca i njihovih susjeda o ulozi Savezne Republike u euro-atlantskoj sigurnosti. Također ćemo razmotriti prošlu, sadašnju i buduću ulogu Njemačke u nastojanjima da se ostvari kolektivna sigurnost.

Sve važnija uloga Njemačke kao “osiguravatelja sigurnosti” možda će od nje, više nego od drugih velikih sila, zahtijevati strategijsko usmjeravanje prema otklanjanju prijetnji i kolektivnoj sigurnosti, a ne prema povećanju vojnih kapaciteta kroz savez za zajedničku obranu. I kolektivna sigurnost i zajednička obrana potrebne su kako bi se osigurala uravnoteženost prijetnji i kapaciteta, što je i bit sigurnosti. Međutim, razmjerne doprinose Njemačke i jednom i drugom elementu euro-atlantske sigurnosti valja ocjenjivati s obzirom na šire posljedice koje bi povećana uloga Njemačke mogla imati u oba smjera.

Dvojbe njemačke sigurnosne politike

U burnom razdoblju između 1989. i 1991. godine pad komunističkih režima u Istočnoj Europi, ujedinjenje Njemačke i raspad Sovjetskog Saveza doveli su do “tektonskog pomaka” u europskoj i svjetskoj politici.² Pa ipak, prije nego što se osušila tinta na objavama kraja hladnog rata, te su temeljne promjene ponovno izazvale strahove od starih prijetnji u cijeloj istočnoj polovici Europe.³ Nekako u isto vrijeme povećana i potencijalno jača Njemačka suočila se s pitanjima o svojoj ulozi u odgovoru na takve nove sigurnosne izazove⁴.

Ta pitanja i njemački odgovori na njih od središnjeg su značaja za budućnost Europe.⁵ Bez demokratske Njemačke, Europa dvadesetog stoljeća

²Joseph Nye, Jr., American Strategy After Bipolarity, *International Affairs*, br. 3 (1990.), str. 513.

³Radi procjene tih novonastalih prijetnji vidi: Daniel N. Nelson, “Europe’s Unstable East”, *Foreign Policy*, br. 82 (proljeće 1991.), str. 137-158.

⁴Ispitivanje mjesta koje je Njemačka zauzimala u Europi u vrijeme njezina ponovna ujedinjenja obavljalo se na mnogo načina. Vidi Dirk Verheyen, *The German Question: A Cultural, Historical and Geopolitical Exploration*, Boulder, Westview, 1991.

⁵Javna veza između europske budućnosti u razdoblju nakon hladnog rata i predviđanja glede Njemačke provlači se u člancima sadržanim u knjizi koju je uredio Paul Stares, *The New Germany and the New Europe*, Washington, D.C., Brookings, 1992. i u esejima, kao što je primjerice tekst Paula Kennedyja,

bila je nesigurna; s druge, pak, strane nesigurna Europa pridonijela je usponu nedemokratske Njemačke. Cjelovita i snažna Njemačka predstavljala je - od vremena Bismarcka i kroz Drugi svjetski rat - izvor prijatni za ranjive imperije, susjedne države i multilateralne institucije. Razjedinjena i/ili slaba Njemačka nakon Prvog i Drugog svjetskog rata predstavljala je rupu u europskom srcu, koje je postalo područje sukoba zbog težnji drugih da nadziru i neutraliziraju njemački potencijal.⁶

Postavši ponovno jedna od najsnažnijih europskih država potkraj dvadesetog stoljeća,⁷ Njemačka je Nijemcima i drugima pružila dodatne razloge za zabrinutost glede zamršene sudbine demokracije i sigurnosti u Njemačkoj i Europi. Način na koji Njemačka pridonosi euro-atlantskoj sigurnosti i razmjer takvih nastojanja utjecat će na čitavu Europu. Odabere li Njemačka da sve više djeluje kao osiguravatelj sigurnosti, način na koji ona provodi tu povećanu ulogu mogao bi otkloniti prijatnje tako da se povećava povjerenje, transparentnost i otvorenost, uz istodobno pružanje potpore susjedima koji prolaze kroz teške tranzicije. Drugi put, tj. onaj koji je usmjeren na povećanu ulogu vojske, samostalnu ili u sklopu NATO-a, mogao bi proizvesti prijatnju, koja bi štetila predviđanjima demokratskog razvoja u drugim zemljama, i nove opasnosti za mir i napredak same Njemačke.

Njemačka sigurnosna dilema, ukratko rečeno, sastoji se u tome da treba odigrati veću ulogu u Europi i u svijetu, a da ne postane drugima prijatnja koja bi, pak, proizvela politike i ponašanje koje ne ide u prilog Njemačkoj. Očekivanja da bi Njemačka trebala biti aktivnija tako se sukobljuju s pritajenim strahovima o njemačkoj snazi i namjerama.⁸ Zapadni

“Germany in Europe: Half a Hegemony”, *New Perspective Quarterly* 10, br. 1 (1993.), str. 35-38.

⁶W.R. Smyser, “Dateline Berlin: Germany’s New Vision”, *Foreign Policy* br. 96 (proljeće, 1995.), str. 140.

⁷Njemačka “snaga” uvijek će biti predmetom rasprava. Usprkos troškovima ujedinjenja, a najviše onih koji se odnose na ponovnu izgradnju konkurentne infrastrukture u pet istočnih pokrajina, gospodarski značaj Njemačke, njezin vojni potencijal i društveno-kulturni utjecaj i odjek proširili su se devedesetih godina kao posljedica njezina ponovna ujedinjenja. U novije vrijeme Ray S. Cline pokušao je kvantitativno izmjeriti razmjernu moć u djelu *World Power Trends and U.S. Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1980, u kojem je samo za Njemačku ustvrdio da pokazuje, čak i prije petnaest godina, najveću koncentraciju “moći” u Europi (primjerice, u djelu pod naslovom “Final Assessment”, u kojem govori o procjenama uočene moći, str. 175). O njemačkoj svijesti o vlastitoj moći na međunarodnoj sceni, bez ikakve želje da se ona primijeni, govori se u knjigama Michaela Sturmera, *Die Grenzen der Macht*, Berlin, Siedler, 1992. i Gregora Schollgena, *Die Macht in der Mitte Europas*, München, Beck, 1993.

⁸Ovakva formulacija dileme preuzeta je iz teksta Norberta Ropersa “Security Policy in the Federal Republic of Germany”, objavljenog u knjizi Colina Mcinnesa, *Security Strategy in the New Europe*, London, Routledge, 1993., str. 218.

su znanstvenici već dugo svjesni te klasične “sigurnosne dileme”,⁹ a njemački analitičari istražuju je na način na koji se ona može primijeniti na sadašnje okolnosti.¹⁰

Sve jača uloga Njemačke u područjima izvan NATO-va utjecaja rizična je jer bi mogla dovesti do toga da je susjedi i nekadašnji neprijatelji shvate kao prijatelju, velikim dijelom zbog povijesnog naslijeđa koje Savezna Republika, bila ona demokratska ili ne, mora podnositi zbog svoje nacističke i imperijalističke prošlosti. Osim toga, zbog njemačke gospodarske snage, ujedinjenje Njemačke moglo se procjenjivati kao povećanje njemačkih potencijala i obnova Grossraumwirtschafta, što je prethodilo i njezinom ekspanzionizmu u tridesetim godinama dvadesetog stoljeća. Neke od prvih inicijativa njemačke vanjske politike nakon ujedinjenja - od kojih su najizraženije bile one glede priznavanja Hrvatske i Slovenije - pridonijele su takvim tumačenjima.¹¹

Sve su to vidjeli i njemački analitičari sigurnosti dok su za Saveznu Republiku 1994. godine pripremali *Bijeli dokument o sigurnosti*. Uistinu, smatralo se da njemačkoj sigurnosti uglavnom ne prijete opasnost od skorih vojnih sukoba s obzirom na “...sposobnost da se obrani u suradnji sa Sjevernoatlantskim savezom”. Umjesto toga, “...traži se preventivna politika kojom bi se spriječili rizici kad i gdje se pojave, te prije nego što eskaliraju do oštrog sukoba. Preventivne sigurnosne mjere valja promatrati kao proširenu zaštitnu ulogu... Sprječavanje sukoba i rješavanje kriza u širem

⁹U svjetskoj literaturi o odnosima nalazimo i opsežnu raspravu o sigurnosnoj dilemi: “Ranjivost (države) dovodi do strategija samopomoći radi kojih su svi još manje sigurni.” Teže li države tome da što više povećaju svoju sigurnost, to za posljedicu može imati povećanu ranjivost susjeda, što ih pak potiče na to da se čvrso drže sredstava kojima će povećati svoje obrambene ili napadačke kapacitete. Vidi, primjerice, Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics* 30 (siječanj 1978.), str. 167-214.

¹⁰Vidi, primjerice, Maull, Hanns W., “Internationale Politik Zwischen Integracion und Zerfall”, u Karl Kaise i Hanns W. Maull (ur.), *Deutschlands neue Aussenpolitik*, Band 2, München, R. Oldenbourg Verlag/Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft fur Auswartige Politik, 1995., str. 12-13.

¹¹U svom članku “Toward a Gaullist Germany? Some Lessons from the Yugoslav Crisis”, Wolfgang Krieger navodi niz provokativnih procjena francuskog generala Pierrea Galloisa o Njemačkoj nakon ujedinjenja i o zabrinjavajućim trendovima u njemačkoj vanjskoj politici. Gallois je u *Le Mondu* upozorio na sve prisutniji njemački nagon za dominacijom, a Elizabeth Pond, William Pfaff i Thomas Kielinger opreznije su kritizirali njemačku politiku. Vidi Kriegerov članak u *World Policy Journal*, br. 1 (1994.), str. 26-38. Članak Alekse Đilasa “Germany’s Policy Toward the Disintegration of Yugoslavia”, objavljen u knjizi koju su uredili Stephen E. Hanson i Willfried Spohn pod naslovom *Can Europe Work: Germany and the Reconstruction of Postcommunist Societies*, Seattle, University of Washington Press, 1995., donosi uravnoteženo gledanje na rekonstrukciju Hrvatske i Slovenije 1991., ali se u njemu primjećuje izrazita sklonost Hrvatima i Slovencima u njemačkim sredstvima javnog priopćavanja (vidi str. 165).

zemljopisnom prostoru, uz mandat koji takvom djelovanju daje legitimitet u međunarodnom pravu, mora biti među glavnim preventivnim sigurnosnim mjerama.”¹²

Dosljedan desetljećima zapadnonjemačke politike, koja je pitanja sigurnosti ugradila u multilateralne institucije i retoriku “odgovornosti”, ovaj proglas iz *Bijelog dokumenta* ipak se razlikuje od gledišta mnogih Nijemaca koji zagovaraju odgovornu “Machtpolitik” (politiku moći).

Svijest o tome da je uspješno “sprječavanje sukoba” od golema značenja za Njemačku ne bi trebala zasjeniti očito stajalište njemačke javnosti i elita; i jedni i drugi pozitivno gledaju na NATO, koncepciju savezništva u zajedničkoj obrani i planove NATO-a o proširenju.

Ali svaka naglašeno aktivna uloga Njemačke u proširenom Savezu, koja za sobom nosi obveze što bi mogle značiti sukob ili povećavanje troškova za NATO-vo proširenje na Istok, ne nailazi na tako jedinstvenu potporu. Novije istraživanje javnog mnijenja u Njemačkoj iz 1994. godine pokazalo je da bi samo mali broj Nijemaca podržao uporabu njemačkih obrambenih snaga u obrani Poljske ili Ukrajine od ruskog napada ili angažiranje u bilo kojoj vojnoj akciji “izvan područja”.¹³ Očito neraspoloženje izazvano Kohlovim pristankom da pošalje 4000 vojnika bez borbenog djelovanja u Bosnu i, prije toga, sudjelovanjem u NATO-vim operacijama “zabrane letova” iznad Bosne (tj. osiguravanjem članova posade za AWAC-ove avione za nadziranje zračnog prostora), upućuje na parametre konsenzusa javnosti glede povećanja multilateralnog vojnog uključivanja Njemačke.

Uloga Njemačke u europskoj sigurnosti: pogled iznutra i izvana

U njemačkoj sigurnosnoj dilemi najvažnije mjesto zauzimaju procjene javnosti i elite o kapacitetima Njemačke, njezinoj međunarodnoj djelotvornosti te strategijskim prioritetima u Europi nakon hladnog rata. Istodobno bi to kako drugi vide Saveznu Republiku moglo postati preprekom ili ograničiti uspješnost Njemačke kao osiguravatelja sigurnosti.

Od ujedinjenja Njemačke, članstvo u NATO-u i NATO-va prvenstvena uloga jamčenja europske sigurnosti dobili su na snazi i ostali snažni elementi temeljnog konsenzusa o nacionalnoj sigurnosti, koji je postignut u njemačkoj javnosti. Uistinu, u burnom razdoblju 1989.-90., zapažena je povećana potpora sigurnosti, u čijem je središtu NATO, što navodi na zak-

¹²“Conclusion”, u *White Paper*, 1994., Bonn, Federal Ministry of Defense, 1994., str. 37.

¹³Podaci istraživanja koje je proveo Rand korišteni su u knjizi Ronalda Asmusa *Germany's Geopolitical Maturation*, Santa Monica, Rand, 1995.

ljučak da je poštovanja vrijedni Savez pružio utjehu i sigurnost kad su tih godina nastupile potresajuće promjene.¹⁴

Takvo, uglavnom pozitivno, raspoloženje javnosti glede NATO-a i dalje je prisutno. I zamisao o proširenju NATO-a zadobila je široku potporu, ali je popraćena neugodnom neizvjesnošću i zabrinutošću. Nijemci kažu “da” proširenju NATO-a tako dugo dok su troškovi oko povećanja Saveza okvirni, a ciljevi proširenja ograničeni na susjedne države kao što su Poljska, Češka Republika i Mađarska. Tijekom 1995. godine, kad su se jamstva iz članka 5 počela šire tumačiti, a ruski prigovori na proširenje NATO-a postali žešći, broj Nijemaca koji tvrde da bi takvo proširenje štetilo “ukupnoj sigurnosti Europe” lagano je porastao (sa 26% 1994. na 28% sredinom 1995. godine). Takav trend, iako dosad vrlo blag, suprotan je onom u Britaniji, gdje je broj onih koji očekuju štetne posljedice NATO-va proširenja pao sa 27% na 22% u istom razdoblju. Uz sve veću manjinu onih koji strepe da bi povećanje NATO-a moglo štetiti europskoj sigurnosti, ne bi trebala iznenaditi činjenica da su Nijemci mnogo skloniji (60%) da se “ide polako” od Francuza (samo 42% Francuza daje prednost “sporom” pristupu).¹⁵ Izražavajući svoju zabrinutost zbog štete za europsku sigurnost koja bi mogla proizaći iz NATO-va širenja na Istok, Nijemci su 1995. pokazali veću spremnost da se u NATO primi Rusija nego što je to bio slučaj 1994. (64% naspram 58%), dok je potpora takvoj zamisli u britanskoj i francuskoj javnosti u istom razdoblju zabilježila pad.¹⁶

Isto tako, veći broj Nijemaca protivi se primanju određenih zemalja srednje i jugoistočne Europe u NATO - s iznimkom Mađarske - negoli Britanaca ili Francuza. Čak i Poljska ima slabiju potporu (61%) Nijemaca u usporedbi s Britancima i Francuzima (79%, tj. 68%).¹⁷

Ni europska integracija preko Europske unije ne prolazi dobro u njemačkoj javnosti. Što je njemačka javnost izloženija raspravama o jedinstvenoj valuti, zajedničkoj vanjskoj i obrambenoj politici, itd., to je, čini se, manje sklona toj zamisli.¹⁸ Drastičan pad broja Nijemaca koji drže da je

¹⁴Vidi, primjerice, H.-J. Veen, “Die Westbindungen der Deutschen in einer phase der neuorientierung”, *Europa Archiv* 2 (1991.), str. 31-40.

¹⁵United States Information Agency, *The New European Security Architecture: Publics Assess the Building Blocks of European Security*, Washington, D.C., USIA Office of Research and Media Reaction, September, 1995., str. 7 i (radi podataka o brzini širenja) str 20.

¹⁶USIA Surveys, 1995., navod iz *The New European Security Architecture*, op. cit., str. 9.

¹⁷United States Information Agency, *The New European Security Architecture*, op. cit., str. 9.

¹⁸Istraživanja koje je provela Europäische Kommission, Eurobarometer, pokazuju slične stavove. Vidi, primjerice, podatke objavljene u br. 41 (srpanj 1994.), str. 10-24 o europskom ujedinjenju. Korisna je i rasprava Elisabeth Noelle-Neumann, “Die

članstvo u EU “dobra stvar”, zabilježen u razdoblju od 1990. do 1994. (od 70% do svega 50%), upućuje na razmjere te nove nedoumice koju je djelomično izazvalo dodavanje stanovnika bivše Istočne Njemačke anketama nakon 1990. Slično tome, broj Nijemaca koji očekuju da bi njihova zemlja trebala izvući korist od članstva u Europskoj uniji pao je sa 60% na otprilike 40% (smanjenje od 33%) u istom četvorogodišnjem razdoblju. Iako je prosjek za zemlje Europske unije također padao u tom istom razdoblju, njemački je prosjek nastavio padati tijekom 1993. i 1994. godine, dok je prosjek Europske unije ponovno počeo rasti.¹⁹

Broj onih koji se protive zajedničkim europskim obrambenim snagama, iako manji od broja onih koji podupiru taj ključni vid europske integracije, ostao je u 1995. godini veći nego u Britaniji ili Francuskoj (28% naspram 25%, tj. 15%), kao što je to bio slučaj u 1993. godini. Štoviše, udio Nijemaca koji se protive takvom obrambenom udruživanju čak se i povećao sa 25% na 28% u razdoblju između 1993. i 1995. godine.²⁰ To bi se djelomično moglo objasniti njemačkom privrženosti NATO-u i mišljenjem da bi zajednička politika sigurnosti i obrane predstavljala prijatnu za NATO.

NATO i dalje čini glavninu konsenzusa Nijemaca glede njemačke vanjske politike. Pa ipak, budućnost NATO-a i dogovori o sigurnosti u Europskoj uniji izazivaju u Njemačkoj velike dvojbe - više nego kod drugih velikih zapadnoeuropskih sila. Elitne žarišne skupine upućuju na to da je kod njih manje izraženo neslaganje oko unutareuropskih ili transatlantskih pitanja negoli u javnosti, ali ipak odražavaju i zabrinutost manjine, kad je riječ o ciljevima NATO-va proširenja, brzine kojom bi se ono trebalo ostvariti te posljedicama koje bi ono imalo na interese opće sigurnosti. I dalje postoji slaganje oko središnje uloge NATO-a, ali se ono istrošilo u napetostima posljednjih godina, što je dovelo do toga da su Nijemci manje sigurni od svojih europskih saveznika u to da nisu potrebne korekcije smjera kojim je krenula europska sigurnost.

Veliki dio te neizvjesnosti nastao je u bolnom samoispitivanju. Mnogo Nijemaca nezadovoljno je položajem Njemačke u Europi i izvan nje. Sve je prisutnije raspoloženje da Savezna Republika treba imati značajniju ulogu, uključujući vojna prestrojavanja u okviru NATO-a.

Mnogo se raspravljalo o ulozi nacionalnog interesa u takvoj povećanoj aktivnosti. Postavljaju se temeljna pitanja koja označuju dilemu s kojom je

öffentliche Meinung”, u knjizi koju su uredili Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels pod naslovom *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn, 1994., str. 285-294.

¹⁹Podaci objavljeni u *Eurobarometer 41*, (srpanj 1994.), prikaz 2.5a i 2.4b.

²⁰USIA Surveys, 1992-95, citirana u *The New European Security Architecture*, op. cit, str. 31.

Njemačka suočena: koji su njemački interesi? Na koji su način njemački interesi prisutni u institucijama kao što su EU, UN ili NATO, za koje se od Nijemaca sve više traži da osiguraju novčana i vojna sredstva? I gdje je ta kolebljiva granica između prepoznavanja interesa kojima se obrazlažu troškovi i žrtva, i ponovne nacionalizacije njemačke vanjske politike i politike nacionalne sigurnosti?²¹

Ono što je zajedničko raspravama samih Nijemaca o stupnju i načinu na koji Savezna Republika može postati osiguratelj sigurnosti jest odnos njemačkih susjeda prema Njemačkoj i Nijemcima. U većini bivših komunističkih zemalja u srednjoj, jugoistočnoj i postsovjetskoj Europi vlada pozitivno mišljenje. U baltičkim državama istraživanja javnosti 1995. pokazala su da 76-82% stanovništva daje "povoljne" ocjene Njemačkoj, što je jednak ili veći postotak pozitivnih odgovora od onih koji su se odnosili na Sjedinjene Države, a samo su skandinavske zemlje i susjedne baltičke države dobile veći postotak pozitivnih ocjena.²²

U srednjistočnoj, istočnoj i jugoistočnoj Europi - od Baltika do Bospora - od 1989. godine Njemačka također dobiva uglavnom pozitivne "ocjene". Šezdesettri posto građana Češke Republike gledalo je sredinom 1995. godine na Njemačku u pozitivnom svjetlu, dok je u istom razdoblju 72% Poljaka imalo povoljno mišljenje o Nijemcima.²³

U Mađarskoj, u anketi provedenoj na slučajnom uzorku 1995. godine, jedan je tinejdžer izjavio kako su Njemačka i Sjedinjene Države smatrane tada većom pomoći njihovoj zemlji od bilo koje druge države.²⁴

No u gotovo svim slučajevima (s iznimkom baltičkih država) općenito povoljno mišljenje Europljana u bivšim komunističkim zemljama doseglo je vrhunac 1990. ili 1991. godine, ali je otad počelo slabiti. Na Balkanu je, primjerice, 1990. godine 90% Rumunja imalo pozitivno (snažno ili umjerenno) mišljenje o Njemačkoj, a taj je postotak pao na 73% 1992. godine te ispod 55% 1995. godine.²⁵ U Poljskoj, gdje je Njemačka cijenjeni gospodarski partner, od 1990. do 1991. godine taj je pad "povoljnih" ocjena iznosio više od 10 posto. Pa usprkos stalnom poljskom zagovaranju gospo-

²¹Wolfgang Ischinger i Rudolf Adam, "Alte Bekenntnisse verlangen nach neuer Bebrundung", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, br. 65 (17. svibnja 1995.), str. 8.

²²Vidi US Information Agency, Office of Research and Media Reaction, Opinion Analysis, M-28-95 (6. veljače 1995. i 7. ožujka 1995.).

²³Gyorgy Csepeli i Tibor Zavecz, "European and National Linkages Among Hungarian Teenagers," neobjavljeni rad, Odsjek za sociologiju sveučilišta Eotvos Lorand, 1995.

²⁴*The New European Security Architecture*, op. cit., str. 18.

²⁵Vidi USIA, Opinion Research Memorandum (21. kolovoza 1992.), str. 3, i podaci do kojih je autor došao preko IRSOP-a (tvrtka koja se bavi ispitivanjem javnog mnijenja) u Bukureštu, u prosincu 1995.

darske suradnje s Njemačkom (70% ispitanika u istraživanju iz 1995.), ostala su područja poljsko-njemačkih odnosa dobila puno manju potporu: 62% Poljaka drži da je politička suradnja s Njemačkom korisna, dok samo 50% njih drži da je poljsko-njemačka vojna suradnja korisna za Poljsku.²⁶

Među njemačkim istočnim susjedima još su uvijek vrlo prisutna bivalentna gledišta prema Njemačkoj. Iznenađujuće velik broj (65%) mladih Čeha (rođenih nakon 1970.), koji su sudjelovali u istraživanju provedenom sredinom 1995. godine, izrazilo je strah od "...ponovne pojave nedemokratskih postupaka" u Njemačkoj. Među Česima uopće, samo je 51% njih reklo da "imaju povjerenja" u Njemačku, što je najniži postotak za takav odgovor o bilo kojoj većoj zapadnoj zemlji.²⁷ Slično tome, u istraživanju provedenom sredinom 1995. godine Poljaci su također različito ocijenili Njemačku u jednakom postotku (38%), izražavajući simpatiju ili antipatiju prema Nijemcima.²⁸ Iako se danas takvo raspoloženje manje temelji na povijesnim neprijateljstvima, današnja zabrinutost, koja proizlazi iz njemačke gospodarske snage, značajno pridonosi takvim rezultatima kad se radi o stvarima kao što je zanemarivanje pitanja azilanata.

Iako zadaća ovako kratkog teksta nije precizna analiza takvih podataka o javnom mnijenju, uvjeti i činitelji koji bi mogli potaknuti ponovno ocjenjivanje Njemačke i veza bilo koje zemlje s Njemačkom, oslikani su u razgovorima što ih je autor ovog teksta vodio s vodećim ljudima u srednjoj i jugoistočnoj Europi u razdoblju od sredine 1995. do početka 1996. godine. U razgovorima sa značajnim političarima, članovima parlamenata i drugim istaknutim ličnostima u Poljskoj, Češkoj Republici, Mađarskoj, Rumunjskoj i Bugarskoj²⁹, često ja bila izražena zabrinutost za njemačku ulogu - ne zato što Savezna Republika čini premalo, nego zato što je njezina prisutnost prevelika ili prenametljiva.

Na pitanje (postavljeno u nekoliko navrata od sredine 1995. do početka 1996. godine), je li Njemačka danas "prijatelj" ili "neprijatelj", a koje iziskuje jednostavne potvrdne ili niječne odgovore (od uzorka koji je činilo 60 odabranih pojedinaca iz pet zemalja - Bugarske, Rumunjske, Češke Re-

²⁶Polacy o bezpieczenstwie kraju po zjednoczeniu Niemiec i rozpadzie ZSRR, Warszawa, CBOS, br. 117/95, srpanj 1995.

²⁷Opsežan sažetak takvih bivalentnih odnosa u Češkoj Republici iz studije pod naslovom "Attitudes of Czech Society Toward Germany", koja je provedena u svibnju i lipnju 1995., za Friedrich Naumann Stiftung, nalazi se u članku Ivana Gabala, "Changing Czech Attitudes Toward Germany," *Transition* (9. veljače, 1996.), str. 26-28.

²⁸Polacy..., op. cit.

²⁹Razgovori su vođeni u Češkoj Republici, Mađarskoj i Poljskoj u svibnju, lipnju i srpnju 1995., odnosno u Bugarskoj u studenom 1995. i u Rumunjskoj tijekom ožujka 1996. Od svake od tih pet zemalja dobiveno je dvanaest pojedinačnih odgovora.

publike, Mađarske i Poljske), dobiveno je 46 “prijateljskih” odgovora i 14 “neprijateljskih” (naime, 77% ispitanika drži Njemačku “prijateljem”).³⁰ Gotovo uvijek odgovor da je Njemačka “neprijatelj” odražavao je, na mom malom uzorku, zabrinutost zbog njemačke gospodarske dominacije i pitanja o manjinama, izbjeglicama, deportacijama, itd. Međutim, na zahtjev da ocijene hoće li Njemačka za deset godina biti prijatelj ili neprijatelj (tj., 2005.-2006.), mnogo je manji broj ispitanika odgovorio “prijatelj” ili nije upućivao ni na kakve moguće probleme (33 ispitanika ili 55%). U isto vrijeme, 27 njih odgovorilo je “neprijatelj” ili su naveli druge ozbiljne pritiske u odnosima njihove zemlje s Njemačkom.³¹ Među vodećim ljudima svake od tih pet zemalja bilo je onih koji drže da će se budući odnosi s Njemačkom pogoršati. Na tom malom uzorku, međutim, poljska, rumunjska i češka elita češće je izražavala svoje sumnje od mađarske ili bugarske elite.

Bilo da je riječ o javnosti ili elitama u postkomunističkoj Europi, s izuzetkom bivših sovjetskih država, današnje općenito pozitivno mišljenje o Njemačkoj prožeto je s dosta sumnje, kad je riječ o dugoročnim predviđanjima veza s Njemačkom. Sama prošlost Njemačke možda je manje važna u nastojanjima da se objasni ova pojava od sadašnje njemačke politike prema Rusiji i ulaganja u istočnu Europu. Da budemo određeniji, elitu muči uočena sklonost Helmuta Kohla da se zalaže za Rusiju u međunarodnim financijskim institucijama i Europskoj uniji,³² za koje se smatra da ide na štetu srednje i jugoistočne Europe.

Javnost, međutim, više brine gospodarska dominacija. S obzirom na nezaposlenost koja u Njemačkoj doseže 12%, na povećan dug u javnom sektoru i povećane troškove rada, čini se da optužiti Njemačku za gospodarsku prevlast i nije baš jako uvjerljivo.³³ No, s gledišta njemačkih istočnih susjeda, grubi podaci koji izazivaju takvu zabrinutost lako su uočljivi. Vrlo brzo nakon sloma komunističkih režima - do 1992. godine - Njemačka je uistinu postala “najveći trgovački partner postkomunističkih zemalja istočne i srednje Europe”; već do 1992. “...uloga Njemačke u

³⁰Na ovo je pitanje trebalo odgovoriti više od osamdeset pojedinaca u razgovorima koji su vođeni oči u oči. Neki, naravno, nisu htjeli odgovoriti ili su odgovorili na jedno ali ne na oba pitanja, ili su odgovorili dvosmisleno, pa se pravi odgovor nije mogao razlučiti.

³¹Ovdje sam odgovore svrstao u kategoriju “neprijatelj” koja je obuhvaćala, primjerice, odgovore poput “Njemačka više nikad neće postati neprijatelj - ali, da, to je zaista značajan izazov našem suverenitetu”; ili, “Uopće nas ne brine mogućnost da bi demokratska Njemačka predstavljala vojnu prijetnju za sigurnost. Ono što nas najviše brine jest prodor njemačke gospodarske moći i to čijim će interesima ta moć služiti u sljedećem stoljeću.”

³²Glede Kohlova zagovaranja za Jeljcina vidi: Jim Hoagland, “Kohl’s Push for Yeltsin,” *Washington Post* (February 18, 1996.), str. C7.

³³Za kratki pregled ovih gospodarskih trendova vidi “Is the Model Broken,” *The Economist* (4. svibnja 1996.), str. 17-19.

vanjskoj trgovini regije povećala se u odnosu prema 1937. i prešla razinu koju je bilježio Sovjetski Savez u desetljećima sovjetske dominacije” (naknadno podcrtano)³⁴

Važnost Istočne Europe za njemački izvoz i dalje se povećavala u devedesetima sve dok on nije sredinom devedesetih - 1996. “nadmašio izvoz u SAD...”: “za njemački izvoz”, stajalo je u izvješću Bundesbank, “...Srednja i Istočna Europa postale su jedno od najvažnijih tržišta u rastu.”³⁵

U slučaju Poljske, primjerice, pedeset posto poljskog službenog izvoza (1995.) išlo je u Njemačku, 27% njezina uvoza dolazilo je iz Savezne Republike, a procjenjuje se da je bilo 6 milijardi dolara neslužbene cross border* trgovine³⁶ koja je činila gotovo 10% poljskog bruto-društvenog proizvoda. Samo ta tri pokazatelja govore o sve većoj “ovisnosti” Poljske o svojem zapadnom susjedu.³⁷ Slično tome, list *Budapest Sun* objavio je u svibnju 1996. da su Nijemci najveći kupci mađarske imovine; 98 tvrtki procijenjenih na 1,7 milijardu dolara koje su 1995. kupili Njemci činile su 37% ukupne mađarske imovine prodane te godine, što je pak bilo 2,5 puta više od mađarske imovine koju su kupili Amerikanci.³⁸ U uvozu i izvozu Češke Republike prevladava Njemačka; gotovo 32% od ukupnog češkog izvoza išlo je u Njemačku, dok je oko 26% od ukupnog uvoza u Češku Republiku dolazilo iz Njemačke.³⁹

Iako ovo ne govori o namjerama Njemačke da ponovno stekne dominantnu ulogu i ne bi trebalo umanjivati mnogo veću usmjerenost Njemačke prema Europskoj uniji, srednja i istočna Europa ne gledaju baš blagonaklono na nesrazmjernu gospodarsku težinu Njemačke.

Njemačka kao osiguravatelj sigurnosti: povećani kapaciteti nasuprot uklanjanju prijetnji

Prije njezina ujedinjenja, međunarodna uloga Savezne Republike bila je prilično ograničena, dijelom zbog ustavnih tumačenja koja su Njemačkoj

³⁴Ivan Berend, “German Economic Penetration in East Central Europe in Historical Perspective”, u Stephen Hanson i Willfried Spohn, op. cit., str. 145-146.

³⁵Andrew Fisher, “German Exports Top Into East Europe”, *Financial Times* (14. srpnja 1996.).

³⁶Vidi: Christopher Bobinski, “Poland Finds Feelgood Factor”, *Financial Times* (5. veljače 1996.).

³⁷Polacy, op.cit.

³⁸*Budapest Sun* (3. svibnja 1996.), str. 2.

³⁹“Czech Republic: Country Profile”, *Financial Times* (5. svibnja 1996.).

onemogućavala vojni angažman, osim u svrhu obrane svojega državnog teritorija ili u službi kolektivne sigurnosne organizacije.

U srpnju 1994. odlukom Saveznog ustavnog suda, koju je ratificirao Bundestag velikom većinom glasova, ta je zabrana stavljena izvan snage. Time su otvorena vrata njemačkom vojnom sudjelovanju u multilateralnim operacijama održavanja mira.⁴⁰ Zadržala su se ograničenja izvršne vlasti glede slanja njemačkih snaga - drugim riječima, potreban je mandat Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda koji mora odobriti skupština, a sve to popraćeno je zakonskim aktom kojim se specificiraju pravila o vojnom angažmanu njemačke vojske. Ipak, Njemačka je jasno oglasila svoju spremnost da se riješi ograničenja iz razdoblja hladnog rata koja su se ticala njezina djelovanja kao velike, suverene sile.⁴¹

Smanjenje ljudstva i količine opreme u suglasju s ograničenjima CFE-a*, smanjenje proračuna (sa 53,6 milijarde DEM u 1991. na manje od 48 milijardi DEM u 1995., što je pad veći od 10%, a predstavlja 1,61% BNP-a u 1995. prema 2,77% u 1991.), te prestrukturiranje snaga ne znači, naravno, da Njemačka namjerava zadržati kapacitete za unilateralne vojne akcije.⁴² Po svim pokazateljima koje je primijenila američka Agencija za kontrolu naoružavanja i razoružanje u svom godišnjem pregledu pod naslovom *World Military Expenditures and Arms Transfers* (Svjetski vojni troškovi i premještaj oružja), u njemačkim vojnim mogućnostima vidljiva su ograničenja glede njemačkih vojnih potencijala.⁴³ Usprkos tome, njemački vojni kapaciteti i dalje su razmjerno veliki, mjere li se spremnošću, suvremenošću opreme i drugim uobičajenim mjerilima. Gledano samo kroz ljudstvo, mogućnost njemačke vojske da "mobilizira za rat spremnu silu od 700.000 vojnika i dalje će biti europski temelj NATO-a...", kako je to rekao njemački ministar obrane, Volker Ruhe.⁴⁴

⁴⁰Dva novinska teksta objavljena u novinama *Financial Times* (23-24. srpnja 1994.), str. 2, i *The International Herald Tribune* (13. srpnja 1994.), str. 1.

⁴¹Članak Klaus Kinkela, "Peacekeeping Missions: Germany Can Play Its Part", *NATO Review* (listopad 1994.), pp. 3-7, sažeto iznosi gledište njemačke vlade o značenju takve sudske presude. Do travnja 1996. ministar obrane Volker Ruhe samo je mogao izjaviti da "više ne postoje zakonska ograničenja koja bi Njemačku onemogućavala da poduzima određene akcije u slozi s drugima." Vidi, "The New NATO," predavanje Volkera Ruhea na Johns Hopkins University School for Advanced International Studies (30. travnja 1996.), objavljeno u *Statements and Speedhes*, Njemačka ambasada, Washington, D.C., 1996., svezak XIX, br. 7, str. 5.

⁴²Vidi *White Paper*, str. 93-95.

⁴³Konkretno, nakon ujedinjenja smanjenje u ljudstvu, troškovima i veličina vojske per capita i u apsolutnom smislu bilo je razmjerno veće nego kod gotovo svih drugih europskih članica NATO-a. Vidi *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-94*, Washington, D.C., U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1995., str. 64.

⁴⁴Volker Ruhe, predavanje na sveučilištu Johns Hopkins SAIS, op. cit.

Ipak, smanjila se njemačka nesumnjiva spremnost da se odrekne nacionalnih interesa izvan multilateralnih okvira i da se povuče kadgod se pojavi potreba za vojnim sudjelovanjem. "Otvaranje" njemačke vanjske i sigurnosne politike nakon ujedinjenja, koje su oprezno izrazili vodeći njemački političari, mnogo su otvorenije iznijeli drugi analitičari i komentatori.⁴⁵ Takve težnje prema "renacionalizaciji" njemačke vanjske i sigurnosne politike još su daleko od toga da postanu opća tendencija, ali nakon ujedinjenja iz godine u godinu sve su izraženije. Bilo da se govori o "sazrijevanju" ili "normalizaciji", većini Nijemaca postala je prihvatljiva šira i aktivnija uloga Njemačke u svijetu, u kojoj se gospodarska snaga povezuje s drugim instrumentima moći (uključujući vojne potencijale u dogovoru s WEU-om* i NATO-om u Eurocorpsu - europskim vojnim postrojbama* - ili u UN-ovim misijama za održavanje mira).⁴⁶

Za svaki slučaj, Savezna Republika već dugo ostvaruje svoje interese na "normalan" način, iako uglavnom "... unutar i kroz Europsku zajednicu". Njemačka ima posebnu odgovornost da ukroti ili čak ukloni "... snagu koja proizlazi iz obveza prema...društvu". Takva odgovornost, u skladu s realnim mogućnostima, više određuje kontinuitet vanjske politike negoli promjenu njemačke uloge u svijetu.⁴⁷ Iako se Nijemci nisu klonili "nacionalnih" interesa, ostvarivanje tih interesa slijedilo je put koji se na mnogo načina razlikovao, među kojima valja istaknuti usmjerenost na multilateralne institucije i nevojna sredstva.⁴⁸

Takav model "civilne sile" ("Zivilmacht" - izraz Hanns W. Maulla⁴⁹), međutim, ne objašnjava baš mnogo. Vanjskopolitička kultura ograničenja, tj. usmjerenost prema civilnoj sili u manjoj mjeri označuje ciljeve i sredstva njemačke vanjske politike danas negoli prije ponovna ujedinjenja. Danas se sve češće čuju izjave njemačkih vodećih ljudi u kojima se vidi njihova

⁴⁵Primjerice, Hans Peter Schwarz, *Die zentral Macht Europas*, Berlin, Siedler, 1994.

⁴⁶Upravo se za sazrijevanje često misli da predstavlja kombinaciju njemačke gospodarske moći i političkog angažmana. Jedno od prvih tekstova koji su nakon ujedinjenja izražavali takvo viđenje njemačke gospodarske i političke moći jest W. Woyke, "Zur internationalen Rolle des vereinigten Deutschlands: die wirtschaftliche Weltmacht muss politisch reifen", *Das Parlament* (28. lipnja 1991.).

⁴⁷Vidi Lily Gardner Feldman, "Germany and the EC: Realism and Responsibility", *Annals of the American Academy* (siječanj 1994.), str. 25-43.

⁴⁸Ovo je bilo gledište Hannsa W. Maulla, "Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland", *Europa Archiv* (svibanj 1993.), str. 269-279.

⁴⁹Maull se ovim terminom služio u nizu članaka; vidi primjerice Maullov članak "Germany and Japan: The New Civilian Powers", *Foreign Affairs* 69, br. 1 (zima 1990.-1991.), str. 91-106.

sklonost da svoju zemlju vide "... najpozvanijom da vodi vanjsku i obrambenu politiku..." u Europskoj uniji.⁵⁰

Kao što smo već ranije spomenuli, pravni/ustavni činitelji mnogo su manje restriktivni glede vojnog angažiranja u inozemstvu, a javnost je puno spremnija prihvatiti sudjelovanje Njemačke u vojnim intervencijama (primjer Bosne) nego što je to ikad od nastanka Savezne Republike bio slučaj.⁵¹ U "novoj fazi" njemačke vanjske politike, "... oslobođene ranijih ograničenja i obdarene novim odgovornostima..." njemačka je vojska već počela preuzimati neke obveze i počela su se primjenjivati njemačka vojna sredstva.⁵² Prema riječima uvaženog njemačkog analitičara, njemačke elite "uvidaju da se odgovornost za rješavanje pitanja sigurnosti u regiji ne može preuzeti bez vršenja utjecaja i bez uporabe sile."⁵³

Neki postupci učvršćuju pomake u stavovima i zakonodavstvu koji utječu na međunarodnu nazočnost Njemačke. Prije preuzimanja obveza u Bosni, Njemačka je od 1990. godine neznatno povećala svoje novčano sudjelovanje u UN-ovnim mirovnim nastojanjima. S obzirom na inflaciju, njezin se doprinos nešto smanjio u razdoblju od početka do sredine devedesetih - Njemačka je 1993. godine platila oko 245 milijuna dolara od predviđenih 259 milijuna dolara, dok je 1994. godine platila manje od 230 milijuna dolara od predviđenih 243 milijuna.⁵⁴ Godine 1995. od Njemačke se tražilo da se vrati na iznos nešto veći od 260 milijuna dolara, ali još ne raspoložemo podacima koliko je ona stvarno i platila.⁵⁵ Iako, za razliku od Sjedinjenih Američkih Država, Njemačka još nema neplaćenih dugova prema Ujedinjenim narodima s obzirom na sredstva predviđena za mirovne snage, njezin se doprinos u operacijama mirovnih snaga može usporediti s ponekad ekspanzivnom retorikom Kohla i Kinkela u vezi s jačanjem UN-a i izbjegavanjem sukoba. U Njemačkoj državnoj politici realna politika možda je prisutnija negoli u njemačkoj retorici.

⁵⁰Ovaj podatak, do kojeg se došlo u istraživanju što ga je za Friedrich Naumann Stiftung proveo Infratest Burke u Berlinu, objavljen je u Ronald D. Asmus, "Kein Kult der Zurückhaltung mehr", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (11. travnja 1996.).

⁵¹Vidi podatke koji su objavljeni u Stichworte zur Sicherheitspolitik. Bilo je to jedno od prvih istraživanja u kojima se otkrilo da je većina Nijemaca sklona njemačkom uključanju u intervenciju Zapada u Bosni; br. 2 (1995.), str. 22.

⁵²Karl Kaiser, "Forty Years of German Membership in NATO", *NATO Review* (srpanj 1995.), str. 8.

⁵³Janning, Josef, "Germany's Interests in CFSP and the European Security", *Central European Issues 1*, br. 2 (1995./96.), str. 146.

⁵⁴Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment, 1995.*, Washington, D.C., National Defense University, 1995., str. 146.

⁵⁵Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment, 1996.*, Washington, D.C., National Defense University, 1996., str. 165.

Izvoz i prodaja oružja također mnogo otkrivaju. Sudjelovanje Zapadne Njemačke u naoružavanju Iraka, Libije i Južne Afrike oružjem masovnog uništenja sedamdesetih i osamdesetih godina, dovelo je Njemačku u neugodnu situaciju i priskrbilo joj neželjenu pozornost. Iz nekoliko je razloga Njemačka 1993. i 1994. povećala prodaju vojnih sredstava u ukupnim svjetskim razmjerima - u te dvije godine dostigla je otprilike 5% ukupne prodaje oružja u svijetu te je došla na četvrto mjesto u svijetu.⁵⁶ Nadalje, udio Njemačke u izvozu europskog oružja popeo se s prosječnih 5% iz razdoblja 1983.-89. do prosječnih 14% u razdoblju 1991.-1994.⁵⁷ Njemačka je nakon 1990. svakako postala važniji igrač na svjetskom tržištu oružja.

Značajni su i svi mogući transferi oružja (uključujući prodaju i darovanje) tijekom 1994. godine. Zbog velikih zaliha naslijeđenih od istočno-njemačke vojske, njemačka se vojska mora riješiti suvišnog oružja sovjetske proizvodnje. To je 1993. i 1994. dovelo do izvoza golemih količina oružja. A kad se bude raspolagalo podacima za 1995., oni će pokazivati jednako veliku količinu, dijelom zbog velikog "prelijevanja" velikih oružanih sustava u NATO-vo južno krilo (osobito u Tursku). Primjerice, 1994. treći broj UN-ova registra konvencionalnog oružja upućuje na to da je Njemačka izvezla mnogo više velikih sustava konvencionalnog oružja od Sjedinjenih Američkih Država ili bilo koje druge zemlje te godine. Njemačka je izvezla 1170 oklopnih bojnih vozila naspram 1036 što su ih izvezle Sjedinjene Američke Države; SAD su izvezle 121 komad artiljerijskog oružja velikog kalibra, dok je Njemačka 1994. izvezla 546. Što se projektila i raketnih rampi tiče, Njemačka ih je izvezla triput više od SAD (1020 Njemačka, a 316 SAD). Njemačka je čak izvezla i ratne brodove, i to 9 (većina je nekoć pripadala istočnonjemačkoj floti), dok SAD nisu izvezle nijedan.⁵⁸

Njemačko ponašanje glede azilanata (najčešće izbjeglica) ili stranih useljenika također je posvuda izazivalo reakcije. UN-ov visoki povjerenik za izbjeglice (UNHCR) objavio je godišnje izvješće o stanju izbjeglica u svijetu ("State of the World's Refugees"). Uočljivo je golemo opterećenje Njemačke u tom smislu, koje je u jednom trenutku doseglo brojku od gotovo 700.000 izbjeglica iz prostora nekadašnje Jugoslavije, kao i stalan priljev ljudi koji pokušavaju ući u Njemačku (1994. i 1995. bilo je više od 127.000 novih službenih zahtjeva). Ipak, Nijemci jednako pokazuju nesklonost stranim državljanima i pružanju azila kao i Talijani, Britanci, Francuzi i Belgijanci - većina kaže da je u njihovim zemljama "previše" stranaca.

⁵⁶Podaci za 1993. dobiveni su od Američkog ureda za kontrolu naoružanja i razoružanje (ACDA), *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-94*, Washington, D.C., ACDA, 1995., str. 15-16. Podaci za 1994. uzeti su iz autorovih razgovora u ACDA-u, studeni i prosinac 1995.

⁵⁷ACDA, op. cit., str. 17 i razgovori u ACDA-u, koji su navedeni u bilješci 47.

⁵⁸U.N. *General Assembly Document A/50/547*, Register on Conventional Arms.

Kao i svugdje u Zapadnoj Europi, Njemačka zatvara vrata velikom broju azilanata i prihvaća samo 7,3% od 127.000, koliko ih je 1994. zatražilo azil. Od europskih zemalja u kojima je azil potražilo više od 10.000 ljudi, samo je Britanija prihvatila manji broj (4,0%). Godine 1995. Njemačka je, uz Britaniju, ponovno prihvatila najmanji broj azilanata, dok je Nizozemska prihvatila 37,6%, Francuska 20% i Švicarska 12,5%. Za usporedbu, u SAD je pozitivno riješeno 48% slučajeva, dok je Kanada odbila manje od trećine zahtjeva.⁵⁹

Usprkos odlučnom suprotstavljanju njemačkih lidera retorici mržnje i njihovim osudama nasilja počinjenog nad stranim državljanima u Njemačkoj, ovi podaci jasno govore o tome da je njemačka politika dovela do opiranja javnosti nekontroliranom prihvaćanju azilanata. Kad je u siječnju 1996. UNHCR zatražio odgodu povratka bosanskih izbjeglica dok uvjeti ne postanu bolji, druge zemlje s velikim brojem azilanata, primjerice Češka Republika, pristale su produžiti izbjegličke vize do sredine ili kraja 1996. godine. Njemački ministar unutarnjih poslova je, međutim, naredio da se odmah započne s povratkom samaca i parova bez djece.⁶⁰

Iako značajni, podaci o doprinosu mirovnim nastojanjima, izvozu oružja, odbijanju pružanja azila/repatrijaciji, ne omogućuju donošenje konačnih zaključaka. Ipak, ovakvi se postupci ne očekuju od zemlje koja je odlučna u tome da svoje sigurnosne politike uključi u kolektivne organizacije, od vlade koja bi se odrekla mogućnosti da se izvozom oružja posluži kao političkim sredstvom, ili od političkog vrha koji je spreman pridržavati se načela koja su izgubila potporu javnosti. Čini se da u vanjskoj politici Njemačke sve više jača "realna politika", a ne kolektivna odgovornost.

Implikacije

Što možemo zaključiti na temelju takvog "sazrijevanja" vanjske politike? Što taj prijelaz, s obzirom na odnose prema Njemačkoj i Nijemcima, najvešćuje o širim pitanjima njemačke uloge u euro-atlantskoj sigurnosti i njezinu doprinosu u učvršćenju demokracije?

U godinama nakon ponovnog ujedinjenja, Nijemci su zadržali širok, iako prilično neodređen konsenzus te su učinili važne korake u provođenju njegovih bitnih crta; Savezna Republika može i mora postati osiguravatelj sigurnosti u euro-atlantskoj zajednici, surađujući sa saveznicima u NATO-u u očuvanju mira i u stvaranju snaga kojima će se poduprijeti zajednička nastojanja. Njemačka će otvoreno i odlučno ostvarivati interese koje je

⁵⁹*Trends in International Migration*, Paris, OECD, 1995., *World Refugee Survey, 1996.*, Washington D.C., Committee for Refugees, 1996.

⁶⁰Open Media Research Institute (OMRI), *Daily Report 5*, br. 44, "Germany Decides to Send Refugees Back Despite UNHCR Appeal".

zacrtała vladajuća stranka s manje izraženim prijašnjim ograničenjima i načelima. Održavanjem ravnoteže između prijetnji i kapaciteta, što je najvažnije za pitanje sigurnosti, Njemačka će sve više pridonositi kapacitetima Saveza za zajedničku obranu te će istodobno biti glavni pokretač europskog gospodarstva radi što većeg ostvarenja poslovnih interesa.⁶¹

Ali za državu tako bogatu kao što je Njemačka i za narod s poviješću koju ima Njemačka, takav temeljni pomak u vanjskoj politici oživljava dvojbe glede sigurnosti, koje su svojstvene njemačkoj geopolitici. Kako je Savezna Republika počela svoje kapacitete širiti i izvan gospodarske sfere, pojavile su se sumnje i zabrinutost za buduće namjere i granice ponašanja takva moćnog činitelja. Dosad je demokratska Njemačka kod susjednih zemalja zadržala pozitivnu sliku koju čini mješavina divljenja, poštovanja i zavisti. Međutim, ispod površine leži oprez prema namjerama i zabrinutost već za samu težinu njemačke gospodarske nazočnosti.

Opasnost za Njemačku i za širu euro-atlantsku zajednicu koja se može pojaviti u istočnoj polovici Europe ako novonastali demokratski, tržištu okrenuti, sustavi i dalje budu potresani novim političkim previranjima, stvarna je i prisutna. Ta se opasnost povećava u onoj mjeri u kojoj lijevi i desni ekstremisti, kojima je zajednička mržnja prema toleranciji, pluralizmu i drugim načelima demokracije, budu mogli manipulirati ugroženošću. Koristeći se po tko zna koji put stvarnom ili izmišljenom “ugroženošću”, demagozi mogu napasti pretpostavke demokracije, tvrdeći da opstanak države ili nacije zahtijeva red, disciplinu i požrtvovnost - bez luksuza demokratskih procesa i institucija.

Njemačka je dosad razvijala ulogu osiguravatelja sigurnosti, služeći se ponajprije tradicionalnim instrumentima i uz uobičajeno ponašanje. Takve politike, nastale nakon ujedinjenja, ističu njemačke gospodarske, a sada i vojne kapacitete. No upravo uporaba tih kapaciteta možda će dovesti do mučnih sigurnosnih dvojbi u odnosima Njemačke i njezinih susjeda.

Njemačka kao alternativu ima i drukčiji oblik angažiranja u kojem se veći naglasak stavlja na otklanjanje prijetnji negoli na uporabu kapaciteta. Za Njemačku, a sve više i za cijelu euro-atlantsku regiju, sigurnost proizlazi ne samo iz sposobnosti država pojedinačno ili zajednički da odvrate ili potuku neprijatelja nego i iz sposobnosti da se prijetnje umanje bez sredstava prisile.

Njemačka potpora alternativnoj izgradnji međunarodne sigurnosti neće doći iznenada. Ali ovdje je neposredna politička održivost manje važna od dugoročnih prijetnji euro-atlantskoj sigurnosti, koje u sebi nose viđenja Njemačke kao nemani.

⁶¹Britanci ovu kombinaciju jednostavno vide kao nastojanje da se “...najnjemačkiji interesi koje Njemačka želi ostvariti prikriju” i plasiraju kao NATO-vi interesi u Europi. “Germany Resolves to Pursue its Interests”, *The Economist* (13. srpnja 1996.), str. 45.

Nadalje, snažna inicijativa predvođena Njemačkom, kojom bi se državama slabih kapaciteta, a koje se nalaze u prostorima u kojima su česte prijetnje, pomoglo da učine nužne korake u izgradnji samopouzdanja i sigurnosti, mirovnom posredovanju i očuvanju mira, mogla bi pomoći NATO-u da izbjegne “mission creeps” izvan svog područja utjecaja. Veći angažman Njemačke u razvoju snažnih kolektivnih organizacija za sigurnost u Europi i drugdje ublažio bi zabrinutost za njemačke namjere.

Konkretni planovi kojima bi Njemačka mogla provesti takvu strategiju prelaze okvire ove rasprave. Ipak, zbog veće obveze u održavanju mira i prestanak prodaje ili darovanja oružja državama ili regijama u kojima su prisutni sukobi moguće su promjene u njemačkoj politici. Što se potonjeg tiče, njemačka bi inicijativa mogla potaknuti veću suzdržanost američkih i drugih europskih dobavljača oružja. Nadalje, njemačka bi vlada u dogovoru s drugim državama skupine G-7 trebala ulagati u “Fond za regionalni razvoj sigurnosti”; kao multilateralna banka za razvoj i prijelaz na tržišno gospodarstvo, takav bi fond mogao osigurati pravodobni dotok kapitala bez kojeg je nerealan razvoj novih sigurnosnih struktura.⁶²

Zasad bi, međutim, bilo puno važnije da njemački politički vrh i utjecajni pojedinci priznaju kako je povratak njihove zemlje u redove “velikih sila” dvosjekli mač za euro-atlantsku sigurnost. Njemačka, koja sebe vidi kao snažnu, zrelu i sposobnu zemlju, mogla bi kod drugih izazvati slike pogubne za tranzicije u istočnoj polovici Europe. Ali Njemačka koja se opire preuzimanju veće uloge, time bi pridonijela drukčijoj vrsti nestabilnosti u srcu Europe.

Kako bi postala osiguravatelj sigurnosti, Njemačka “samo” mora na drugi način razmisliti o ravnoteži prijetnji i kapaciteta, preispitujući odnos između nastojanja snažne države da poveća svoju međunarodnu ulogu u demokratskom razvoju regije. Odgovor na svaku i najmanju njemačku dvojbu glede sigurnosti leži dijelom u očuvanju u malom “potpisu” vanjske politike - Njemačku se, primjerice, ne smije vidjeti daleko ispred njezinih saveznika u NATO-u i ona se ne smije razmetati svojom diplomacijom i gospodarskom snagom.

Mnogo konstruktivniji put predstavlja politika koja jednu stranu sigurnosne jednadžbe - otklanjanje prijetnji - razmjerno više ističe od povećanja kapaciteta. Njemačka politika i političari još nisu spremni opredijeliti se za to, iako bi i daljnje postojanje neopipljivih prijetnji, protiv kojih nijedna vojska, savez ili stopa rasta ne može biti učinkovita, moglo izbor učiniti jasnijim.

⁶²Nakon što sam ovu zamisao ponudio u tekstu “Security After Hegemony,” *Bulletin of Peace Proposals* 22, br. 3 (1991.), dalje sam je razradio u nekoliko eseja koje sam napisao za vodeće ljude u američkom Kongresu, u kojem sam opširnije pisao o početnoj kapitalizaciji, stratejskim ciljevima, itd. Dok je američki politički vrh i dalje ostao vezan uz NATO, u to su vrijeme poljski, čehoslovački i njemački diplomati pozitivno reagirali na zamisao o takvom fondu.

Daniel N. Nelson

*GERMANY AND THE BALANCE BETWEEN
THREATS AND CAPACITIES IN EUROPE*

Summary

Germany's security dilemma is to fulfill the larger role in Europe and global security that is expected after reunification, while not rekindling a sense of threat particularly among neighbors to the east. Opinion surveys of Germans and Central/East Europeans reveal substantial difficulties were Germany to become more assertive. Changes in German behavior and constitutional interpretation suggest a maturation or "normalization" of German foreign policy. Thus far, these changes have emphasized traditional forms of diplomacy and alliance behavior focused on using the enlarged capacities of a reunited Germany that more directly pursue German interests. An alternative ways by which to perform a larger security role are discussed, particularly in light of data regarding the mutual perceptions of Germans among neighboring peoples and leaders.