



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 60 (1992), 31 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Pandemia COVID-19 – konsekwencje dla NATO

Wojciech Lorenz

NATO od kilku dekad rozwija mechanizmy zarządzania kryzysowego, w tym także na wypadek katastrof naturalnych, kryzysów humanitarnych czy pandemii. W pierwszych tygodniach pandemii COVID-19 za priorytet uznało jednak utrzymanie zdolności do odstraszenia i obrony. Choć jest to głównym zadaniem NATO, brak widocznej reakcji na obecny kryzys może zmniejszyć społeczne poparcie dla Sojuszu, spowodować spadek jego znaczenia i w efekcie osłabić zdolność do prowadzenia wspólnych misji.

Koronawirus i wyzwania dla NATO. Rozprzestrzenianie się koronawirusa SARS-CoV-2 stworzyło zagrożenia dla społeczeństw wszystkich państw członkowskich i wyzwania dla politycznej spójności NATO. W reakcji na pandemię prezydent USA Donald Trump ogłosił decyzję o zamknięciu granic USA dla państw strefy Schengen bez konsultacji z europejskimi sojusznikami, co może być kolejnym czynnikiem wzmacniającym postawy antyamerykańskie w Europie i osłabiającym więzi transatlantyckie, od których zależy wiarygodność Sojuszu. Jednocześnie epidemia koronawirusa stała się dla Rosji i Chin okazją do nasilenia działań dezinformacyjnych, zmierzających do podsycenia antyamerykańskich nastrojów i negatywnej percepcji Sojuszu w społeczeństwach państw członkowskich. Chiny i Rosja skoncentrowały się na propagowaniu teorii spiskowej, w myśl której za wybuch epidemii w Chinach odpowiada USA. Rosyjskie media sugerowały też m.in., że NATO rozprzestrzenia wirusa w państwach UE, które chcą współpracować z Rosją.

Negatywny wpływ na NATO będzie miała też spodziewana recesja gospodarcza wywołana pandemią. Przede wszystkim sojusznikom trudniej będzie w takich warunkach utrzymać wzrost wydatków na obronność – możliwe, że dojdzie nawet do ich zmniejszenia. To z kolei może utrudnić utrzymanie politycznej spójności NATO i dostosowywanie go do zagrożeń z różnych kierunków.

Mechanizmy zarządzania kryzysowego NATO. Choć obrona terytorium przed atakiem jest główną misją NATO, Sojusz niemal od początku swojego istnienia rozwija zdolności do reagowania na kryzysy, takie jak katastrofy naturalne i humanitarne, w tym także pandemii. Jeśli państwo członkowskie lub partnerskie Sojuszu nie jest w stanie poradzić sobie ze skutkami takiego kryzysu, może zwrócić się o pomoc za pośrednictwem Euroatlantyckiego Ośrodka Reagowania w Sytuacji Katastrof (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center – EADRCC), które jest utrzymywane w stałej gotowości do działania. Państwa członkowskie i partnerskie mogą udzielić sobie nawzajem wsparcia (na zasadzie dwustronnej), przekazując zasoby wojskowe i cywilne, np. jednostki do neutralizowania skażeń (CBRN), środki transportu, szpitale polowe, leki czy żywność.

Znaczenie zarządzania kryzysowego istotnie wzrosło po zakończeniu zimnej wojny, kiedy część państw przestała się czuć zagrożona bezpośrednim atakiem na własne terytorium. Dlatego zdolność do solidarnego reagowania na kryzysy ma wymiar nie tylko praktyczny, ale także polityczny – pomaga wzmacniać polityczną spójność między państwami, które mają różną percepcję zagrożeń. Tylko w ciągu ostatnich dwóch dekad mechanizmy zarządzania kryzysowego były wykorzystane ponad 70 razy, m.in. do koordynowania pomocy po trzęsieniach ziemi, w czasie powodzi, pożarów, a nawet pandemii grypy

w Bułgarii i na Ukrainie w 2009 r. Po aneksji Krymu NATO zaczęło dodatkowo wzmocniać narzędzia mające ułatwić reagowanie na zagrożenia hybrydowe, jak np. dezinformacja, które mogą opóźnić reakcję Sojuszu i pogłębiać kryzysy wywołane innymi czynnikami. W tym celu Sojusz zacieśnił współpracę z UE i zapowiedział koordynację działań przy zwalczaniu takich zagrożeń. Odgrywa to istotną rolę zwłaszcza w początkowej fazie kryzysu, kiedy dezinformacja może w negatywny sposób wpływać na polityczną spójność i efektywność działań Sojuszu.

Reakcja NATO na pandemię. W pierwszym okresie pandemii w Europie i Ameryce Północnej NATO koncentrowało się na ograniczeniu zagrożenia epidemicznego dla żołnierzy i cywilów biorących udział w misjach i pracujących w strukturach dowodzenia sojuszu. 18 marca, tydzień po ogłoszeniu pandemii przez WHO, zorganizowano posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej (NAC) poświęcone pandemii, na której omówiono m.in. działania podejmowane na poziomie narodowym. Sojusz zapewnił, że jego zdolność do wypełniania podstawowych funkcji nie została naruszona.

Stopniowo sojusznicy i państwa partnerskie zaczynały też wykorzystywać mechanizmy zarządzania kryzysowego NATO. O pomoc w walce z pandemią za pośrednictwem EADRCC zwróciły się Ukraina, Hiszpania, Włochy i Czarnogóra. Jako pierwsze zareagowały Czechy, wysyłając pomoc medyczną (m.in. odzież ochronną i respiratory) do Hiszpanii i Włoch. Niektórzy sojusznicy postanowili też wykorzystać Agencję Wsparcia i Zamówień NATO (NATO Support and Procurement Agency – NSPA), która zarządza programami transportu strategicznego (Strategic Airlift Capability) oraz może finansować i koordynować rozwój infrastruktury. NSPA wsparła budowę szpitala w Luksemburgu, natomiast Czechy i Rumunia za jej pośrednictwem skorzystały z transportu lotniczego do sprowadzenia środków medycznych.

Mimo to zarówno komunikaty NAC, jak i wypowiedzi Sekretarza Generalnego wskazywały, że dla państw członkowskich najważniejsze jest utrzymanie zdolności NATO do obrony własnego terytorium i odstraszania tradycyjnych zagrożeń, które wraz z pandemią nie zniknęły. Na przykład w ciągu jednego tylko tygodnia (między 6 a 12 marca) rosyjskie bombowce strategiczne przeprowadziły trzy loty patrolowe wzdłuż północnych granic Sojuszu, zmuszając państwa członkowskie do użycia lotnictwa w celu przechwycenia samolotów i monitorowania ich działań. Państwa członkowskie starały się także w inny sposób sygnalizować, że mimo pandemii wypełniają swoje zobowiązania wobec Sojuszu. Borykająca się z gwałtownym przyrostem zachorowań Hiszpania jednogłośnie przegłosowała w senacie 17 marca przyjęcie Macedonii Północnej do NATO, co zakończyło procedurę ratyfikacji protokołu akcesyjnego przez wszystkie państwa Sojuszu.

Jednocześnie pandemia zaczęła negatywnie wpływać na aktywność operacyjną NATO. Sojusz zawiesił na 60 dni działania misji szkoleniowej w Iraku, a Wielka Brytania zapowiedziała czasowe wycofanie z niej części swoich żołnierzy. Stany Zjednoczone zdecydowały o znacznym zmniejszeniu skali manewrów „Defender Europe 20”, które po raz pierwszy od 25 lat miały przetestować zdolność do wsparcia misji kolektywnej obrony w Europie siłami o wielkości dywizji. Z zaplanowanych 20 tys. żołnierzy do Europy przetranszowano 6 tys. Zrezygnowano też z manewrów narodowych z udziałem sojuszników, np. norweskich „Cold Response”. Ograniczono skalę brytyjskich ćwiczeń „Joint Warrior”. W kolejnych miesiącach można się spodziewać zmniejszenia lub odwołania kolejnych ćwiczeń, których celem jest m.in. wzmocnienie zdolności do prowadzenia misji kolektywnej obrony.

Wnioski i perspektywy. Kryzys związany z pandemią może w znacznym stopniu wpłynąć na zmianę percepcji zagrożeń państw członkowskich. NATO będzie rozliczane także z tego, w jaki sposób zareagowało na zagrożenia związane z pandemią. Brak reakcji na kryzys może narażać Sojusz na zarzut, że mimo rozwijanych od dekad mechanizmów zarządzania kryzysowego nie odpowiedział na wzrost poczucia zagrożenia społeczeństw państw członkowskich. Dlatego NATO powinno wykorzystać narzędzia komunikacji strategicznej (komunikaty NAC, oświadczenia Sekretarza Generalnego), aby nagłaśniać przykłady wykorzystania jego struktur i zasobów (budowa szpitala, transport strategiczny) w czasie walki z pandemią. Powinno też wykorzystać komunikację strategiczną, aby ostrzec społeczeństwa przed dezinformacją związaną z pandemią, tak jak zrobiły to Unia Europejska i niektóre państwa członkowskie. Okazją do podkreślenia roli NATO w czasie kryzysu może być spotkanie NAC w formacie ministrów spraw zagranicznych 2 kwietnia.

Podejmowanie działań, które zapewniają poparcie społeczeństw dla NATO i wzmocniają jego polityczną spójność, będzie istotne w obliczu groźby nowych podziałów w Sojuszu. Wywołana pandemią recesja utrudni zwiększanie wydatków na obronność do założonego poziomu 2% PKB, a nawet utrzymanie ich na dotychczasowym poziomie. Będzie to ograniczało możliwość zrealizowania zaplanowanych inwestycji, które miały zapewnić Sojuszowi równoczesną zdolność do obrony własnego terytorium i odstraszania Rosji oraz zwalczania zagrożeń związanych niestabilnością południowego sąsiedztwa. Ograniczenie wydatków oraz zdolności do realizowania misji przez NATO może z kolei w dłuższej perspektywie negatywnie wpływać na wolę polityczną USA do zwiększania zaangażowania militarnego w Europie.