



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 6 (192), KWIECIEŃ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Nowa strategia NATO – jak przywrócić priorytet kolektywnej obronie

Wojciech Lorenz

W nowej strategii NATO sojusznicy powinni zamieścić opis zagrożenia ze strony Rosji i przywrócić priorytetowe znaczenie kolektywnej obronie. Jednocześnie będą musieli wzmocnić inne obszary sojuszniczej polityki, aby zapewnić zdolność do reagowania na nowe rodzaje zagrożeń, od czego zależy poparcie społeczne dla NATO i polityczna spójność Sojuszu. Kluczowe będzie takie sformułowanie strategii, aby stawianie nowych zadań nie osłabiło znaczenia głównej misji Sojuszu i determinacji sojuszników do rozwijania niezbędnego potencjału.

PISM POLICY PAPER

Na najbliższym spotkaniu przywódców NATO w tym roku (data nie została jeszcze ustalona) sekretarz generalny Jens Stoltenberg przedstawi m.in. rekomendację w sprawie aktualizacji strategii Sojuszu. Jej głównym zadaniem będzie przystosowanie organizacji do nowych zagrożeń w taki sposób, aby wzmocnić jej polityczną spójność. Poprzednia strategia Sojuszu z 2010 r. wskazywała na niskie ryzyko militarnej agresji i nadawała priorytetowe znaczenie walce z terroryzmem, której głównym elementem było dla NATO zaangażowanie w Afganistanie. Ponieważ nasilająca się agresywna polityka Rosji tworzy zagrożenia militarne dla NATO, Sojusznicy powinni przede wszystkim przywrócić priorytetowe znaczenie kolektywnej obrony na obszarze traktatowym (euroatlantyckim).

Praktyczne i polityczne znaczenie strategii

Głównym zadaniem strategii NATO (nazywanej formalnie „koncepcją strategiczną”) jest określenie zagrożeń, wskazanie możliwych sposobów reagowania oraz umożliwienie rozwoju niezbędnych zasobów, które państwa członkowskie powinny przekazywać na potrzeby wspólnych misji. Podczas gdy Traktat północnoatlantycki wyznacza ogólne ramy prawne i polityczne NATO, strategia wskazuje priorytety i wyznacza kierunki rozwoju polityki sojuszniczej. Chociaż zgodnie z traktatem gwarancje kolektywnej obrony zawarte w art. 5. obowiązują na obszarze euroatlantyckim, mechanizmy konsultacji (art. 4.) umożliwiają też reagowanie na zagrożenia, które nie są bezpośrednio związane z groźbą militarnej agresji i nie mają geograficznych ograniczeń. Uzgodnienie strategii zawsze jest dla NATO sporym wyzwaniem, ponieważ wymaga ustalenia, jakie zadania ma pełnić NATO poza zdolnością do obrony własnego terytorium.

Uzgodnienie strategii zawsze jest dla NATO sporym wyzwaniem, ponieważ wymaga ustalenia, jakie zadania ma pełnić NATO poza zdolnością do obrony własnego terytorium.

W czasie zimnej wojny NATO działało na podstawie tajnych strategii wojskowych opracowanych przez struktury militarne.

Wskazywały one na zagrożenie ze strony ZSRR i Układu Warszawskiego i koncentrowały się na kolektywnej obronie i odstraszeniu. Już wtedy zmiany w ocenie zagrożeń i napięcia polityczne między sojusznikami skłoniły państwa członkowskie do poszerzenia zakresu działań koordynowanych za pośrednictwem NATO. Po zakończeniu zimnej wojny zasięg aktywności NATO i jego polityczne znaczenie wyraźnie wzrosły. Zamiast tajnych strategii militarnych Sojusz zaczął przyjmować strategie jawne, które miały ułatwiać wyjaśnianie opinii publicznej i decydentom, jaką rolę NATO ma do odegrania w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. Sojusznicy wskazywali na malejące ryzyko zmasowanego ataku na Sojusz i na wzrost zagrożeń związanych z niestabilnością w sąsiedztwie NATO, proliferacją broni masowego rażenia i terroryzmem. Podkreślali znaczenie kolektywnej obrony, ale także poszerzali zakres wspólnego działania o zdolność do prowadzenia misji reagowania kryzysowego oraz rozwijanie partnerstw. Zwiększanie funkcji Sojuszu umożliwiło jego rozszerzenie na wschód, zaangażowanie na Bałkanach, a po zamachach z 11 września 2001 r. – uczestnictwo w misji w Afganistanie i włączenie się w walkę z międzynarodowym terroryzmem.

W ostatniej strategii z 2010 r. Sojusz potwierdził, że kolektywna obrona pozostaje najważniejszym zadaniem NATO, ale do swoich głównych misji (odtąd trzech) zaliczył także reagowanie kryzysowe i kooperatywne bezpieczeństwo. Wskazywał na znaczenie partnerstwa z Rosją i stwierdził, że atak na terytorium Sojuszu jest mało prawdopodobny. Za bezpośrednie niebezpieczeństwo uznał natomiast terroryzm i inne zagrożenia o wyraźnie globalnym charakterze. Sojusz uznał, że niestabilność lub konflikt poza terytorium NATO mogą bezpośrednio wpłynąć na jego bezpieczeństwo. Takie rozłożenie akcentów w połączeniu z niskim ryzykiem zbrojnego ataku na terytorium NATO i malejącymi wydatkami na obronność spowodowały, że większość sojuszników jako priorytet traktowała walkę z terroryzmem i misję w Afganistanie. Chociaż wojna Rosji z Gruzją w 2008 r., modernizacja rosyjskiego potencjału militarnego i ofensywny charakter rosyjskich ćwiczeń tworzyły nowe zagrożenia dla NATO, sojusznicy nie realizowali celów dotyczących wielkości i jakości sił niezbędnych do kolektywnej obrony.

PISM POLICY PAPER

Adaptacja NATO do zmian w środowisku bezpieczeństwa

Po aneksji Krymu w 2014 r. sojusznicy uznali, że Rosja stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego i zaczęli wzmacniać potencjał niezbędny do obrony i odstraszania. Państwa członkowskie uzgodniły dwutorową politykę wobec Rosji, która z jednej strony ma być oparta na odstraszaniu, z drugiej – na dialogu. Jednocześnie Sojusz zachował, a w niektórych obszarach nawet wzmocnił zdolność do reagowania na inne zagrożenia. NATO podjęło decyzję o wzmocnieniu polityki obronnej w cyberprzestrzeni i [w kosmosie](#). Zacieśniło współpracę z Unią Europejską, zwłaszcza w obszarze zwalczania zagrożeń hybrydowych. Uzgodniło, które obszary odpowiedzialności państw będzie uznawać za kluczowe dla tzw. odporności – zapewniającej zdolność struktur cywilnych i państwowych do wsparcia misji Sojuszu w razie kryzysu lub konfliktu. Sojusz zaczął zmniejszać misję w Afganistanie, a jednocześnie zwiększył wsparcie dla Iraku oraz przyłączył się do międzynarodowej koalicji walczącej z tzw. Państwem Islamskim. Sojusznicy zapowiedzieli ponadto, że NATO utrzyma „globalną perspektywę”, wskazując, że zdolność do reagowania kryzysowego oraz współpraca z partnerami pozostaną ważnymi narzędziami kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego. W 2019 r. NATO przyjęło pierwszą od ponad pół wieku strategię militarną (dokument nie został ujawniony). Pod presją administracji Trumpa Sojusz zaczął także dostosowywać się do zagrożeń związanych z polityką Chin, stwierdzając, że państwo to stanowi zarówno „wyzwanie, jak i szansę”.

Chociaż dotychczasowe ustalenia pozwoliły częściowo dostosować NATO do nowych wyzwań, kluczowy będzie sposób opisania nowych zadań w strategii Sojuszu.

Chociaż dotychczasowe ustalenia pozwoliły częściowo dostosować NATO do nowych wyzwań, kluczowy będzie sposób opisania nowych zadań w strategii Sojuszu. Dotychczasowe ustalenia nie usuwają ponadto wszystkich punktów spornych. USA tradycyjnie domagają się od sojuszników przeznaczania niezbędnych nakładów na obronność, aby byli w stanie w ramach NATO prowadzić w tym samym czasie misje kolektywnej obrony oraz reagowania kryzysowego, a wkład USA nie był większy niż 50% ogólnych

zasobów. Państwa, które się czują bezpośrednio zagrożone przez Rosję, chciałyby utrwalenia nowej polityki opartej na obronie i odstraszaniu. Część sojuszników obawia się, że utrudni to dialog z Rosją oraz osłabi zdolność NATO do pełnienia innych misji. Większość europejskich państw NATO wyraża również niepokój, że USA będą koncentrować się na zagrożeniu ze strony Chin kosztem Europy. Nie chcą też, aby sojusznicza polityka wobec Chin utrudniła im współpracę z tym państwem. Dodatkowe napięcia są wywoływane przez różnice interesów co do zaangażowania NATO w stabilizowanie południowego sąsiedztwa Europy. Zdaniem Francji słabnące zainteresowanie USA Bliskim Wschodem i Afryką wymaga rozwijania samodzielnej zdolności państw europejskich do działania w ramach koncepcji tzw. autonomii strategicznej UE.

Wzmacnianie spójności i debata o zadaniach Sojuszu

Próby wywierania presji na sojuszników w sprawie adaptacji NATO prowadziły do silnych napięć politycznych. Dlatego na szczycie w Londynie w grudniu 2019 r. przywódcy państw członkowskich Sojuszu ogłosili okres tzw. refleksji strategicznej i zlecieli sekretarzowi generalnemu NATO przedstawienie rekomendacji w sprawie wzmocnienia politycznej spójności Sojuszu i mechanizmów konsultacji. Stoltenberg ogłosił wiosną 2020 r. inicjatywę NATO 2030, składającą się z dwóch elementów. Pierwszym było utworzenie grupy ekspertów z dziesięciu państw członkowskich, która opracowała [raport „NATO 2030. United for a New Era” zawierający ponad sto rekomendacji](#). Drugim elementem były publiczne konsultacje z różnymi środowiskami na temat przyszłych zadań NATO. Ich częścią było powołanie grupy 14 „młodych liderów”, która opracowała własny raport na temat przyszłych zadań NATO.

PISM POLICY PAPER

Oba raporty podkreślają znaczenie wiarygodnej zdolności do obrony i odstraszenia w czasach nasilającej się rywalizacji między mocarstwami. Zalecają utrzymanie dwutorowej polityki wobec Rosji, opartej na odstraszeniu i dialogu, który ma ułatwiać wynegocjowanie nowych porozumień w sprawie kontroli zbrojeń. Podkreślają, że Sojusz nie powinien wykluczać powrotu do współpracy z Rosją, ale dopiero wówczas, gdy zacznie ona przestrzegać prawa międzynarodowego i zmieni swoją agresywną politykę. Rekomendują utrzymanie polityki „otwartych drzwi” oraz zdolności do reagowania na zagrożenia z wszystkich kierunków geograficznych (zasada 360 stopni). Jednocześnie wskazują, że poszerzenie zakresu działania NATO jest niezbędne, aby Sojusz mógł zachować zdolność do pełnienia swojej głównej misji – obrony kolektywnej. Zgodnie z rekomendacjami Sojusz powinien zwiększyć wpływ na globalne bezpieczeństwo, współpracując bliżej z podobnie myślącymi państwami. Raporty podkreślają konieczność wypracowania wspólnej polityki wobec Chin, aby ograniczyć ich zdolność do wywierania negatywnego wpływu na NATO, a także zalecają zacieśnienie konsultacji i współpracy z partnerami z Azji i Pacyfiku – Australią, Koreą Południową, Japonią i Nową Zelandią. Konieczne jest również wzmocnienie sojuszniczej polityki w kilku obszarach, zwłaszcza respektowania wspólnych, demokratycznych wartości, odporności struktur państwowych i cywilnych kluczowych dla bezpieczeństwa militarnego, walki ze zmianami klimatu oraz rozwoju nowych i przełomowych technologii.

Raporty podkreślają znaczenie wiarygodnej zdolności do obrony i odstraszenia w czasach nasilającej się rywalizacji między mocarstwami.

Sekretarz generalny NATO zapowiedział, że na najbliższym spotkaniu przywódców Sojuszu zarekomenduje opracowanie nowej strategii. Jeżeli przywódcy podejmą taką decyzję, oba raporty mogą znacznie ułatwić uzgodnienie nowych priorytetów. Pierwszy z nich powstał po konsultacjach z wszystkimi państwami członkowskimi i w znacznym stopniu odzwierciedla ich interesy oraz wyznacza ramy ewentualnego kompromisu. Raport młodych liderów, włączenie w dyskusję różnych środowisk i uwzględnienie ich głównych rekomendacji będą stanowić dodatkowe uzasadnienie dla zmian w strategii i zwiększać jej legitymizację.

Ponieważ Rosja stanowi zagrożenie militarne dla NATO, w nowej strategii należy przywrócić priorytetowe znaczenie misji kolektywnej obrony.

Rekomendacje

- Ponieważ Rosja stanowi zagrożenie militarne dla NATO, w nowej strategii należy przywrócić priorytetowe znaczenie misji kolektywnej obrony. W tym celu niezbędne będzie wyraźne wskazanie Rosji jako źródła zagrożeń. Kontrowersji nie powinno budzić przeniesienie do strategii uzgodnionych już zapisów dotyczących dwutorowej polityki wobec tego państwa. Należy jednak zaznaczyć, że dialog nie oznacza powrotu do współpracy, która powinna być uzależniona od zmiany w rosyjskiej polityce. Sojusz przyjął już tajną strategię militarną, która z pewnością wskazuje na zagrożenie ze strony Rosji i na konieczność rozwijania niezbędnego potencjału na potrzeby polityki obrony i odstraszenia. Od tego, jak w jawnej strategii zostaną opisane zagrożenia oraz rozłożone akcenty, może zależeć, czy sojusznicy będą się wywiązywać ze swoich zobowiązań. Od poczucia bezpieczeństwa państw europejskich zależeć będzie natomiast gotowość wielu z nich do wspierania działań poza własnym terytorium oraz zwiększania funkcjonalności NATO w innych obszarach.
- Strategia powinna zawierać uzgodnione już sformułowania dotyczące Chin, które Sojusz uznał za „wyzwanie i szansę”. Sojuszniczą politykę wobec tego państwa należy jednak ograniczyć do obszarów, w których może ono negatywnie wpływać na zdolność NATO do prowadzenia misji, np. poprzez działanie w cyberprzestrzeni, kosmosie czy poprzez przewagę

PISM POLICY PAPER

technologiczną i kontrolę infrastruktury krytycznej. Wzmocnienie polityki w tych obszarach, także poprzez pogłębienie współpracy z partnerami z Azji i Pacyfiku będzie miało istotne znaczenie dla więzi transatlantyckich. Jednocześnie odwołanie do Chin stworzy ryzyko, że państwa dysponujące potencjałem do prowadzenia misji w wymiarze globalnym mogą otrzymać pretekst do ograniczania swojego zaangażowania w kolektywną obronę w Europie. Aby zmniejszyć takie ryzyko, można zamieścić w strategii sformułowanie, że poszerzanie funkcjonalności NATO ma się przyczyniać do wzmocnienia jego głównej misji, jaką jest kolektywna obrona na obszarze traktatowym. Dodatkowym zabezpieczeniem może być też sformułowanie wskazujące na związek bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego i wiarygodności kolektywnej obrony ze stałą obecnością sił USA w Europie.

- Strategia powinna wspierać bliższą współpracę z UE przy reagowaniu m.in. na zagrożenia hybrydowe, w misjach reagowania kryzysowego i rozwijaniu potencjału na potrzeby wspólnych misji. Zwiększenie zdolności do działania w ramach UE lub koalicji chętnych może zmniejszać presję na zaangażowanie NATO poza jego terytorium. Należy jednak zaznaczyć, że unijna polityka bezpieczeństwa powinna uzupełniać działania NATO, a nie być rozwijana jako alternatywa dla Sojuszu i silnych więzi transatlantyckich.