



NATO na drodze do nowej strategii

Wojciech Lorenz

Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych NATO 2–3 grudnia 2020 r. grupa ekspertów przedstawiła raport „NATO 2030. United for a New Era”, dotyczący wzmocnienia politycznego wymiaru Sojuszu i mechanizmów konsultacji. Wskazuje on na możliwy konsensus w sprawie poszerzenia zadań Sojuszu m.in. o wspólną politykę wobec Chin. Opracowanie raportu zwiększa szanse, że państwa członkowskie zdecydują się rozpocząć prace nad nową strategią NATO.

Od zakończenia zimnej wojny NATO przyjmuje jawne strategie polityczno-wojskowe, które do tej pory były aktualizowane średnio co 10 lat (1991, 1999, 2010). Ostatnia strategia ułatwiła przystosowanie NATO do wyzwań związanych z walką z terroryzmem i prowadzeniem tzw. misji reagowania kryzysowego. Zaangażowanie w misję w Afganistanie, zbyt niskie wydatki państw członkowskich na obronność i próby budowania partnerstwa z Rosją utrudniały jednak rozwijanie zdolności do kolektywnej obrony. Dopiero po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. NATO zaczęło wzmocniać potencjał militarny i struktury niezbędne do obrony i odstraszania, m.in. poprzez rozmieszczenie sił na wschodniej flance. W 2019 r. sojusznicy przyjęli pierwszą od zakończenia zimnej wojny niejawną strategię militarną, która ma przystosować NATO m.in. do zagrożeń ze strony Rosji.

Droga do raportu – rosnące wyzwania dla politycznej spójności NATO. Równolegle z militarną adaptacją NATO ujawniały się napięcia polityczne spowodowane różnymi oczekiwaniami wobec Sojuszu. Część państw domagała się większego wsparcia w stabilizowaniu południowego sąsiedztwa Europy i zwalczaniu terroryzmu. USA w coraz większym stopniu postrzegały wzrost potęgi autorytarnych Chin jako główne zagrożenie i domagały się od sojuszników ograniczenia współpracy z ChRL w obszarach zagrażających bezpieczeństwu Sojuszu (jak np. inwestycje w infrastrukturę krytyczną) oraz zwiększenia wydatków na obronność. Wypowiedzi prezydenta Donalda Trumpa nasiliły w Europie obawy, że USA mogą wycofać swoje wojska z Europy. W 2019 r. poważne napięcia w NATO wywołało wycofanie części wojsk USA z Syrii i turecka interwencja w tym państwie, co mogło utrudnić walkę z tzw. Państwem

Islamskim. W wyniku obu tych decyzji prezydent Francji Emmanuel Macron skrytykował Sojusz, stwierdzając, że cierpi on na „śmierć mózgową”, i wezwał do wzmocnienia autonomii strategicznej UE. W odpowiedzi na taką krytykę przywódcy NATO na spotkaniu w Londynie w grudniu 2019 r. zlecieli sekretarzowi generalnemu pokierowanie procesem politycznym, który ułatwiłby wzmocnienie politycznej spójności i mechanizmów konsultacji Sojuszu. Jens Stoltenberg powołał w tym celu [10-osobową grupę ekspertów](#) złożoną z przedstawicieli Danii, Francji, Holandii, Kanady, Niemiec, USA, Polski, Turcji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Zainicjował też szeroką dyskusję nt. przyszłości Sojuszu – NATO 2030.

Główne tezy raportu. Zdaniem ekspertów NATO musi się dostosować do nowej sytuacji strategicznej, w której jego bezpieczeństwo zdominuje rywalizacja z autorytarnymi Chinami i Rosją – określanymi jako „rywale systemowi”. Rosja będzie głównym zagrożeniem militarnym dla NATO na obszarze traktatowym (euroatlantyckim). Chiny na razie nie stanowią dla Sojuszu zagrożenia militarnego, ale mogą negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo sojuszników oraz wywoływać wśród nich podziały. Jednocześnie Sojusz powinien być przygotowany m.in. na zagrożenia terrorystyczne, hybrydowe, zmiany klimatu czy wyzwania związane z rozwojem nowych technologii.

Zdaniem ekspertów NATO powinno dalej pełnić trzy misje: kolektywną obronę, reagowanie kryzysowe i kooperatywne bezpieczeństwo. W relacjach z Rosją Sojusz miałby kontynuować dwutorową politykę opartą na odstraszaniu i obronie oraz dialogu. Konieczne jest opracowanie wspólnej polityki wobec Chin w tych obszarach, w których stanowią

one wyzwanie dla bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego (np. w kosmosie i cyberprzestrzeni) i mogą ograniczać zdolność do prowadzenia misji NATO. Rywalizacja z Rosją i Chinami oraz wzmocnienie politycznej spójności wymagają też odnowienia NATO jako wspólnoty wartości, takich jak demokracja i rządy prawa. Sojusz powinien odgrywać większą rolę w koordynowaniu rozwoju nowych technologii, wzmacnianiu odporności państw członkowskich na zagrożenia niemilitarne czy wspieraniu działań zmierzających do ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Rekomendacje ekspertów wychodzą także naprzeciw oczekiwaniom państw, które za priorytet uznają walkę z terroryzmem i stabilizowanie szeroko pojętego „południa”. Eksperci zalecają m.in. lepsze zintegrowanie walki z terroryzmem z głównymi misjami Sojuszu i bardziej elastyczne podejście do tzw. koalicji chętnych. Podkreślają, że skoordynowany rozwój potencjału obronnego UE może wzmocnić NATO, ale tzw. autonomia strategiczna nie powinna podważać jego spójności. Aby zmniejszyć ryzyko napięć politycznych, rekomendują częstsze wykorzystywanie nieformalnych konsultacji. Przy podejmowaniu decyzji zalecają utrzymanie zasady konsensusu, ale z ograniczeniem możliwości blokowania prac na niższych szczeblach roboczych przez pojedyncze państwa. Wzywają też do rozpoczęcia prac nad nową strategią.

Praktyczne i polityczne znaczenie raportu. Do tej pory w NATO nie było zgody co do konieczności rozpoczęcia prac nad nową strategią, z obawy przed ujawnieniem nowych podziałów. Dlatego właśnie sojusznicy zwrócili się do sekretarza generalnego o pokierowanie procesem politycznym (tzw. refleksji strategicznej), którego cel został ograniczony do politycznego wymiaru NATO i mechanizmów konsultacji. Jednak główny dyplomata Sojuszu próbuje przy okazji skłonić państwa członkowskie do podjęcia decyzji o aktualizacji strategii.

Grupa ekspertów przeprowadziła konsultacje ze wszystkimi państwami NATO i jej rekomendacje w znacznym stopniu uwzględniają interesy sojuszników. Dodatkowo opracowanie raportu przez ekspertów z państw o różnych percepcjach zagrożeń sygnalizuje, że także w przypadku nowej strategii możliwe byłoby wypracowanie konsensusu. W ramach procesu refleksji strategicznej NATO 2030 sekretarz generalny przy wsparciu struktur Sojuszu prowadzi też dodatkowe działania z zakresu dyplomacji publicznej. Obejmują one seminaria i debaty m.in. z udziałem młodzieży. W swoich wystąpieniach Stoltenberg mówi o nowych

wyzwaniach dla NATO i potrzebie zwiększenia globalnego wymiaru Sojuszu. Takie połączone działania mogą zwiększać społeczne poparcie dla celów NATO i wzmacniać polityczny konsensus w Sojuszu. Kolejnym elementem tego procesu będzie przedstawienie przez Stoltenberga wybranych rekomendacji na tegorocznym szczycie przywódców NATO.

Wnioski i perspektywy. Na tegorocznym szczycie Sojuszu, którego dokładna data zostanie ustalona po objęciu władzy przez nową administrację w USA, sojusznicy mogą się ograniczyć do zatwierdzenia części rekomendacji. Proces NATO 2030 zwiększa jednak szanse, że podejmą oni decyzję o rozpoczęciu prac w sprawie aktualizacji strategii. Struktury NATO pod kierunkiem sekretarza generalnego przygotowują wtedy projekt dokumentu, który będzie negocjowany już bezpośrednio przez 30 państw członkowskich. Ponieważ raport wskazuje na dużo większy konsensus w NATO w sprawie celów Sojuszu, niż wynikałoby to z dotychczasowych napięć, strategia mogłaby zostać zatwierdzona na kolejnym szczycie w 2022 r.

W wielu obszarach rekomendacje opierają się na wypracowanym już przez państwa członkowskie konsensusie. Dotyczy to m.in. powiązania polityki odstraszania z dialogiem z Rosją. Dialog taki ma ułatwiać np. wynegocjowanie nowych porozumień o kontroli zbrojeń, ale współpraca z Rosją ma być zawieszona, dopóki nie powróci ona do przestrzegania prawa międzynarodowego.

Rekomendacje dotyczące polityki wobec Chin, koalicji chętnych czy mechanizmów decyzyjnych nie zagrażają podstawowej misji Sojuszu, jaką jest kolektywna obrona, traktatowo ograniczona do obszaru euroatlantyckiego. Mogą natomiast zwiększać szansę na wzmocnienie politycznej spójności NATO, od której zależy wiarygodność jego głównej misji. Wiele będzie jednak zależało od tego, jak w strategii zostanie określona równowaga między kolektywną obroną a innymi zadaniami Sojuszu. W przeszłości niektóre państwa wykorzystywały ogólność sformułowań jako pretekst do ograniczania inwestycji w potencjał militarny niezbędny do obrony i odstraszania. Chociaż opracowanie przez Sojusz odrębnej strategii militarnej powinno zmniejszać ryzyko takich działań, nie można ich wykluczyć, zwłaszcza gdyby kryzys ekonomiczny spowodowany pandemią doprowadził do ograniczenia wydatków na obronność. Dlatego w polskim interesie będzie wsparcie adaptacji NATO do nowych wyzwań przy jednoczesnym potwierdzeniu, że jej celem jest utrzymanie przez Sojusz zdolności do obrony i odstraszania.