



Refleksja strategiczna w NATO – wzmocnienie politycznej spójności i konsultacji

Wojciech Lorenz

Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg powołał grupę ekspertów, której zadaniem jest wypracowanie rekomendacji w sprawie wzmocnienia wymiaru politycznego i mechanizmów konsultacji Sojuszu. Bezpośrednim powodem tej decyzji były jednostronne działania państw członkowskich, które mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo NATO. Dlatego grupa ekspertów powinna szukać przede wszystkim sposobów na zmniejszenie ryzyka takich działań w przyszłości. W tym celu niezbędne jest wzmocnienie określonego wymiaru konsultacji, które zwiększą szanse na skoordynowanie polityki sojuszników wobec Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej, a nawet wobec Chin.

Tuż przed spotkaniem przywódców NATO w Londynie w grudniu 2019 r. prezydent Francji Emmanuel Macron skrytykował publicznie Sojusz, stwierdzając, że cierpi on na „śmierć mózgową”. Bezpośrednim powodem krytyki była rozpoczęta w październiku turecka interwencja w Syrii wymierzona przede wszystkim w kurdyjską organizację YPG, która dla Turcji jest grupą terrorystyczną, a dla innych państw NATO sojusznikiem w walce z tzw. Państwem Islamskim (PI). Macron podkreślał, że drogę do tej interwencji otworzyła decyzja prezydenta USA Donalda Trumpa o wycofaniu wojsk USA z Syrii bez konsultacji z sojusznikami. Zdaniem francuskiego prezydenta turecka ofensywa utrudniła walkę z PI, a także zwiększyła ryzyko, że dojdzie do syryjskiego kontrataku na Turcję. Stawiałoby to NATO przed dylematem, czy w takiej sytuacji należy zastosować art. 5, aby udzielić zaatakowanemu sojusznikowi pomocy. Francja, ale także wielu innych członków Sojuszu obawia się, że polityka USA wobec Syrii jest kolejnym przejawem słabnącego zainteresowania Stanów Zjednoczonych bezpieczeństwem Europy i koncentrowania się na rywalizacji z Chinami. Obawy te nasiliły się dodatkowo w związku z długotrwałą krytyką NATO przez Trumpa.

W reakcji na ujawnienie podziałów w Sojuszu przywódcy państw członkowskich na spotkaniu w Londynie ogłosili okres refleksji strategicznej, który ma doprowadzić do

wzmocnienia mechanizmów konsultacji i politycznego wymiaru NATO. 31 marca sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg powołał 10-osobową grupę ekspercką, która do końca roku powinna mu przedstawić rekomendacje w tej sprawie. Grupą kierują Wess Mitchell (USA) i Thomas de Maizière (Niemcy). W jej skład wchodzi także Greta Bossenmaier (Kanada), Anja Dalgaard-Nielsen (Dania), Hubert Védrine (Francja), Marta Dassù (Włochy), Herna Verhagen (Holandia), Tacan İldem (Turcja), John Bew (Wielka Brytania) i Anna Fotyga (Polska). Na początku kwietnia grupa spotkała się po raz pierwszy.

Mechanizmy konsultacji w NATO. W ramach NATO wykształciły się mechanizmy konsultacji przede wszystkim w sprawach głównej misji, jaką jest kolektywna obrona i bezpieczeństwo obszaru euroatlantyckiego. Jednocześnie od początku swojego istnienia Sojusz szuka sposobu na wzmocnienie konsultacji, rozumianych jako dyskusja o planowanych działaniach państw członkowskich poza Europą, które mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo NATO. Konsultacje opierają się na założeniu, że państwo może zmodyfikować swoje plany pod wpływem opinii innych sojuszników. Nawet jeśli konsultacje nie doprowadzą do takiej zmiany, Sojusz nie jest zaskoczony jednostronnymi działaniami i uzyskuje niezbędny czas na uzgodnienie wspólnej reakcji. W ten sposób zmniejsza się ryzyko napięć, które mogłyby

zagrozić politycznej spójności i wiarygodności NATO. Państwa członkowskie często jednak uznają, że konsultacje nie przynoszą im wymiernych korzyści w postaci wsparcia Sojuszu, a jedynie ograniczają im swobodę działania.

Strategiczne wyzwania i napięcia w NATO. Sojusz tylko kilka razy w swojej historii zwoływał grupy ekspertów, aby wypracować konsensus w sprawie zakresu jego działania i wzmocnienia mechanizmów konsultacji. Ogłoszenie okresu refleksji strategicznej jest więc sygnałem, że w Sojuszu doszło do poważnego kryzysu. Tylko częściowo jest on wynikiem jednostronnych działań USA w czasie prezydentury Trumpa czy działań Turcji w Syrii. Napięcia w NATO są przejawem różnej percepcji zagrożeń państw członkowskich oraz poszukiwaniem równowagi między zdolnością do obrony własnego terytorium i do reagowania na inne zagrożenia. USA przechodzą w stronę rywalizacji z Chinami i Rosją i oczekują od NATO wzięcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy i jej sąsiedztwa. Od czasu aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. sojusznicy wzmocnili zdolność do obrony i odstraszania, natomiast problemem pozostaje zdolność do skoordynowania polityki m.in. wobec Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, gdzie zawsze ujawniały się silne różnice interesów państw członkowskich. Jednocześnie USA wywierają presję na NATO, aby dostosowywało się do wyzwań związanych ze wzrostem potęgi Chin np. przez ograniczanie im możliwości inwestycji w infrastrukturę krytyczną, na co wiele państw członkowskich nie jest jeszcze gotowych. Głównym zadaniem stojącym przed grupą ekspertów powinno więc być wypracowanie rekomendacji w sprawie wzmocnienia mechanizmów konsultacji, tak aby wzrosły szanse na skoordynowanie polityki sojuszników wobec Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej, a nawet wobec Chin.

Zakres prac grupy ekspertów. Mandat grupy dotyczy jedynie kwestii politycznych, ale zakres dyskusji może być bardzo szeroki. Grupa składa się głównie z byłych polityków i pracowników administracji narodowych, a ich poglądy mogą w znacznym stopniu odzwierciedlać interesy państw, które reprezentują. Część państw może np. dążyć do wykorzystania okresu refleksji w celu wywarcia presji na wznowienie współpracy NATO z Rosją, zawieszoną przez Sojusz po aneksji Krymu. Pandemia COVID-19, która wybuchła już po szczycie NATO w Londynie, może także wpłynąć na poszerzenie zakresu dyskusji o nowe wyzwania i zagrożenia dla NATO.

Polityczne i praktyczne wykorzystanie rekomendacji przygotowanych przez ekspertów będzie zależało od sekretarza generalnego NATO. Może on po uzgodnieniach z państwami członkowskimi przedstawić

wybrane wnioski do zatwierdzenia przez Radę Północnoatlantycką (NAC) – główny organ decyzyjny Sojuszu. W takim przypadku stanowiłyby one formalne wytyczne do działania w ramach NATO. Gdyby jednak rekomendacje okazały się zbyt ambitne i politycznie trudne do zrealizowania, sekretarz generalny może opublikować ich część lub całość w formie raportu, który nie jest zatwierdzany przez NAC. Wtedy nie będą one tworzyć formalnych wytycznych dla działań NATO, ale mogą być wykorzystywane do wywierania politycznej presji w sprawie dalszych prac nad usprawnieniem jego funkcjonowania.

Wnioski i rekomendacje. Już samo ogłoszenie okresu refleksji i powołanie grupy ekspertów jest narzędziem politycznym, który pozwala na zmniejszenie napięć w NATO ujawnionych przed szczytem w Londynie. Aby jednak zmniejszyć ryzyko ich powstawania w dłuższej perspektywie, eksperci powinni wypracować odpowiednie rekomendacje. Wyzwaniem będzie takie pokierowanie dyskusją, aby odnosiła się do głównych przyczyn wewnętrznych napięć w Sojuszu, nie prowadziła do nowych ani nie tworzyła nierealistycznych oczekiwań.

Aby wzmocnić polityczną spójność NATO i mechanizmy konsultacji, eksperci mogą zarekomendować dwa rodzaje działań, które były wykorzystywane w przeszłości. W wymiarze politycznym Sojusz przyjmował np. deklaracje, podkreślające znaczenie konsultacji w sprawach wykraczających poza kolektywną obronę i obszar euroatlantycki. Po raz ostatni uczynił to jednak w 1974 r. Odnowienie tego zobowiązania w formie osobnej deklaracji umożliwiłoby wywieranie politycznej presji na państwa członkowskie, aby bez konsultacji nie podejmowały jednostronnych działań zagrażających bezpieczeństwu NATO.

W wymiarze praktycznym Sojusz podejmował próby usprawnienia mechanizmów instytucjonalnych. W tym celu eksperci mogą zarekomendować przeprowadzenie pierwszego od 10 lat przeglądu komitetów i grup roboczych, które wspierają prace NAC i ułatwiają wypracowanie konsensusu. Celem przeglądu może być poszerzenie dyskusji politycznej o temat Bliskiego Wschodu i Afryki oraz Chin. Zwiększałoby to szansę na skoordynowanie polityki państw członkowskich i stanowiłoby dodatkową zachętę do wykorzystywania mechanizmów konsultacji.

W interesie Polski jest nie tylko doraźne załagodzenie napięć, ale też poszukiwanie takich rozwiązań, które zmniejszą zagrożenia dla spójności NATO w długiej perspektywie. Utrzymujące się napięcia mogą bowiem negatywnie wpływać na zdolność Sojuszu do pełnienia jego głównej misji, jaką jest kolektywna obrona..