

# BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

## 15 LAT W NATO

NATO po 2014 roku – jakie priorytety?

s. 117–130

# NATO po 2014 roku – jakie priorytety?

Andrew Michta

Operacja wojskowa w Afganistanie była dla NATO największym wyzwaniem od czasu upadku Muru Berlińskiego. Zakończenie misji ISAF w 2014 r. wytyczy kierunek, w jakim podąży Sojusz. Podczas gdy uwaga światowych potęg kieruje się w stronę Azji, kryzys na Bliskim Wschodzie i w Afryce Płn. pogłębia się, a Rosja odzyskuje dawne wpływy, NATO wciąż boryka się z problemem malejących budżetów na obronność. Członkowie Sojuszu muszą na nowo określić co stanowi fundament transatlantyckiego bezpieczeństwa oraz potwierdzić, że nie sprowadza się to do wyboru między tradycyjnymi funkcjami obronnymi a udziałem w zagranicznych misjach. W najbliższych latach NATO będzie jak nigdy dotąd podstawą międzynarodowego ładu i gwarantem bezpieczeństwa wspólnoty demokratycznych państw.

Rok 2014 będzie niewątpliwie jedną z ważniejszych dat w historii Sojuszu Północnoatlantyckiego od zakończenia zimnej wojny. Kluczowym wydarzeniem będzie zakończenie misji ISAF oraz przejście do operacji „Resolute Support”. Płynne rozpoczęcie nowej misji zależy jednak od tego, czy Stany Zjednoczone podpiszą z Afganistanem dwustronne porozumienie o bezpieczeństwie (*Bilateral Security Agreement, BSA*) oraz czy NATO dojdzie do porozumienia o statusie wojsk (SOFA) z rządem prezydenta Hamida Karzaja. We wrześniu w Wielkiej Brytanii odbędzie się kolejny szczyt Sojuszu<sup>1</sup>, który będzie okazją do podjęcia rozmów na temat wyzwań stojących przed NATO w nadchodzących latach. W tym roku również zakończy swoją kadencję sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen i Sojusz będzie decydował o wyborze jego następcy. Dodatkowo, NATO wchodzi w 2014 r. z pewnym poczuciem zmęczenia – być może nieuniknionego po tak długiej kampanii wojskowej w Afganistanie i w czasie nadal trwającego kryzysu ekonomicznego. Przygotowując się do swojego 65-lecia i kończąc 12-letnią kampanię wojskową w Afganistanie, NATO musi zadać sobie pytanie: co dalej?

---

<sup>1</sup> *Busy Agenda for NATO in 2014, as the Alliance Prepares for Wales Summit*, NATO, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_106076.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_106076.htm) (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

Najważniejsza dla przyszłości NATO jest niekorzystna zmiana sytuacji bezpieczeństwa w 2013 r. w wielu obszarach, która będzie wymagać decyzji i adaptacji ze strony Sojuszu oraz wpłynie na relacje transatlantyckie. Kluczowe zmiany dokonały się w trzech strategicznych regionach. Przede wszystkim należy odnotować znaczący wzrost siły i wpływów Chin, odzwierciedlony m.in. w decyzji prezydenta Baracka Obamy dotyczącej zwrotu zaangażowania USA w stronę Azji i Pacyfiku (*pivot to Asia*). Następnie, niezwykle istotny jest pogłębiający się kryzys na tzw. obszarze MENA<sup>2</sup> (Bliski Wschód i Afryka Północna), z większym potencjałem konfliktów lokalnych rozprzestrzeniających się na cały region. I wreszcie, równie ważne, i dotyczące bezpośrednio przyszłości bezpieczeństwa Polski, są zmiany na północnowschodniej granicy NATO, obejmujące m.in. coraz wyraźniejsze przesunięcie Ukrainy w strefę wpływów rosyjskich i pogłębiającą się asertywność polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej.

Bieżącym problemem NATO są zaniedbania w sferze tzw. *hard security*, które w ostatnich latach stają się coraz bardziej widoczne. Cięża w wydatkach na obronę w Stanach Zjednoczonych pogłębiły się z powodu tzw. sekwestracji, podjętej na skutek konfliktu między Kongresem USA a Białym Domem. Jeszcze bardziej niepokojący jest fakt, że wydatki na zbrojenia spadają coraz szybciej w Europie, gdzie w niektórych państwach zaczynają paraliżować podstawowe zdolności obronne i przez to osłabiać kluczowe zdolności wojskowe Sojuszu. Wystarczy przypomnieć, że dziesięć lat temu wkład europejskich sojuszników stanowił prawie połowę całkowitych wydatków NATO na obronę, podczas gdy obecnie jest to mniej niż jedna trzecia<sup>3</sup>. Ta postępująca *de facto* demilitaryzacja Europy z powodu zaniedbania wydatków na obronność – z kilkoma pozytywnymi wyjątkami, w tym Polski – pogłębiła się od początku kryzysu z 2008 r. A przy tym, gdy zdolności wojskowe (*capabilities*) malały, rosły wyzwania dla bezpieczeństwa Sojuszu, wiążące się z przyspieszeniem zmian technologicznych, w cyberprzestrzeni oraz rozwoju ugrupowań terrorystycznych.

Zakres wyzwań stojących przed NATO w 2014 r. jest szeroki i zróżnicowany, a zajęcie się nim kompleksowo wychodzi poza skalę tego artykułu. Poniżej przedstawiona zostanie analiza trzech wybranych – ale w ocenie autora kluczowych – zagadnień, wymagających uwagi NATO.

<sup>2</sup> Skrót MENA (*Middle East and North Africa*) jest powszechnie stosowany w amerykańskiej dyskusji na temat bezpieczeństwa międzynarodowego oraz w materiałach administracji USA.

<sup>3</sup> G. Schmitt, *The West's Hard Power Deficit*, „The Los Angeles Times”, <http://articles.latimes.com/2012/sep/11/opinion/la-oe-schmitt-europe-hard-power-20120911> (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

Pierwsze z nich to nie tylko przeanalizowanie doświadczeń z misji ISAF, ale podjęcie w tym kontekście dialogu o roli NATO w następnych latach jako sojuszu mogącego działać globalnie w miejscach powstawania zagrożeń. Jest to fundamentalne – jeśli NATO ma pozostać kluczową organizacją dla bezpieczeństwa Zachodu – pytanie, które dotyka zagadnienia woli politycznej członków Sojuszu co do wysokości budżetów obronnych i chęci działania w skali globalnej. NATO musi podjąć poważną dyskusję, jak będzie reagować na zmianę równowagi sił w poszczególnych regionach świata. Jest to istotne zwłaszcza teraz, gdy kończy się misja ISAF, i to nie tylko w kwestii obszarów położonych wzdłuż granic Sojuszu, ale i wysuniętych dalej. Dla Stanów Zjednoczonych wartość NATO będzie łączyć się z jego zdolnością do odpowiedzi na nowe zagrożenia, w tym zmieniającą się sytuację w MENA i w obszarze Azji i Pacyfiku.

Drugie ważne dla NATO pytanie – szczególnie z perspektywy Europy Środkowej, w tym Polski – dotyczy relacji z Rosją w czasie, gdy Federacja Rosyjska wzmacnia swoje wpływy na obszarze postsowieckim, wzdłuż północno-wschodnich peryferii NATO. Przyszłość rozszerzenia Sojuszu – jeszcze kilka lat temu poważne zagadnienie w bieżącej dyskusji w ramach NATO – jest bezpośrednio związana z problemem relacji z Rosją. Należy zadać pytanie, czy NATO jest gotowe wrócić do idei, która przez pierwszą dekadę po zimnej wojnie dawała mu silne poczucie misji zmieniającej cały obszar postkomunistycznej Europy Środkowej i Południowej.

Wreszcie trzecie i nadrzędne – w ocenie autora najważniejsze – pytanie dla przyszłości NATO, o ogólny charakter relacji transatlantyckich. Dla Europy, bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, istotne jest wzmacnianie tych relacji, bowiem zdeterminują one przyszłość NATO i utrzymanie prowadzonych programów militarnych, w tym m.in. systemu obrony przeciwraкетowej. W tym wypadku duża odpowiedzialność spoczywa również na Stanach Zjednoczonych, które muszą mocniej zaangażować się w stosunki transatlantyckie, rozumiane nie jako alternatywa wobec zwrotu w stronę Azji i Pacyfiku, ale właśnie jako jego niezbędny fundament.

## Kontekst globalny

Postępujące przesunięcie środka ciężkości światowego systemu ekonomicznego i politycznego do Azji przyspiesza. Odzwierciedla to nie tylko wzrost potęgi gospodarczej Chin, ale również rosnące realne zagrożenie

niem wybuchu potencjalnych konfliktów terytorialnych w obszarze Azji i Pacyfiku. Szczególnie ważny dla przyszłości NATO jest szybki wzrost znaczenia ChRL, przekładający się na zdolności wojskowe tego państwa. Powoduje on, że Chiny postrzegane są coraz częściej jako wyłaniający się konkurent Stanów Zjednoczonych, gotowy – jak w przypadku ustanowienia przez władze w Pekinie nowego obszaru identyfikacji obrony powietrznej na Morzu Wschodniochińskim – do próby otwartego zakwestionowania regionalnej równowagi sił<sup>4</sup>. Podstawą tych zmian w polityce są szeroko zakrojone zbrojenia. Wzrost budżetu wojskowego Chin w 2013 r. o 10,7 proc. do 114 mld dolarów, przy przeciętnym wzroście w latach 2003–2012 r. o 9,7 proc. rocznie, jest sam w sobie znaczący. Jednakże w ocenie Departamentu Obrony USA, ChRL wydaje dwukrotnie więcej, niż sugerują oficjalne dane – Departament Obrony szacuje, że w 2012 r. przeznaczyła nawet 215 mld dolarów na obronność<sup>5</sup>. Dane Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) i innych ośrodków badawczych stawiają Chiny na drugim miejscu po Stanach Zjednoczonych, jeśli chodzi o wydatki wojskowe, z Rosją – która zwiększyła swoje wydatki na zbrojenia w 2012 r. o 16 proc.<sup>6</sup>, a w 2013 r. o 26 proc.<sup>7</sup> – na trzecim miejscu.

Rosnąca w 2013 r. siła wojskowa Chin na Pacyfiku i odradzająca się siła wojskowa Rosji wzdłuż północno-wschodniej flanki NATO to poważne wyzwania dla Sojuszu. Towarzyszy im pogłębienie się kryzysów regionalnych, szczególnie w MENA, gdzie konflikt syryjski pomógł Federacji Rosyjskiej w procesie odbudowywania jej wpływów. Rosja znajduje się obecnie w trakcie realizowania programu zbrojeniowego obliczonego na ok. 700 mld dolarów w ciągu dziesięciu lat. Choć suma ta wydaje się niewielka w porównaniu do rocznych wydatków obronnych USA na przestrzeni ostatniej dekady, to rosyjski program zbrojeń należy oceniać w kontekście regionalnym i niedawnych zmian zachodzących w budżecie obronnym Stanów Zjednoczonych.

<sup>4</sup> *Document: Report from U.S. – China Economic and Security Review Commission on China's New Air Defense Zone*, U.S. Naval Institute, 17 stycznia 2014 r., <http://news.usni.org/2014/01/17/document-report-u-s-china-economic-security-review-commission-chinas-new-air-defense-zone> (dostęp: 20 stycznia 2014 r.).

<sup>5</sup> *Annual DoD Report Claims Steady Chinese Military Expansion*, Defense News, 6 maja 2013 r., <http://www.defensenews.com/article/20130506/DEFREG02/305060008/Annual-DoD-Report-Claims-Steady-Chinese-Military-Expansion> (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

<sup>6</sup> *SIPRI Military Expenditure Data*, 2012, <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2012+v2.xlsx> (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

<sup>7</sup> *NATO's future: Back to Basics*, „The Economist”, 16 listopada 2013 r.

W 2012 r., po raz pierwszy od rozpadu Związku Sowieckiego, wydatki Stanów Zjednoczonych na obronność spadły poniżej 40 proc. wydatków w tej dziedzinie w skali całego świata. Związane było to z trwającą od trzech lat redukcją amerykańskich wydatków o ok. 5–6 proc. rocznie wynikającą m.in. z powodu deficytu budżetowego USA, kończącej się wojny w Afganistanie. Problem pogłębił się po wejściu w życie tzw. sekwestracji w 2013 r. Co gorsza, od początku kryzysu ekonomicznego z 2008 r., wydatki obronne europejskich członków NATO spadły o ponad 10 proc.<sup>8</sup> Według danych International Institute for Strategic Studies, wydatki te spadały szybciej niż wartość PKB europejskich gospodarek. Wydatki na obronność w Europie zmniejszyły się z 1,63 proc. europejskiego PKB w 2010 r. do 1,53 proc. w 2012 r.<sup>9</sup>

Zmiany w trzech kluczowych regionach świata: Azji i Pacyfiku, MENA oraz Rosji i Europie Wschodniej kwestionują sens zmniejszania wydatków obronnych państw Sojuszu i stanowią wyzwanie dla rządów krajów członkowskich. Biorąc pod uwagę połączenie regionalnych kryzysów i zagrożeń globalnych, państwowych i niepaństwowych (*state and non-state*), NATO staje przed koniecznością podjęcia działań, w których coraz trudniej oddzielić zagadnienia regionalne od globalnych. Państwa członkowskie Sojuszu muszą nauczyć się, jak wydawać środki na modernizację swoich sił zbrojnych, aby te mogły spełniać zarówno tradycyjne zadanie obrony własnego terytorium, jak również być gotowe do udziału w misjach o globalnym zasięgu. Inaczej mówiąc, uwarunkowania regionalne i globalne NATO łączą się w jedną całość nie tylko w kwestii obronności i bezpieczeństwa, ale w coraz większym stopniu także w wymiarze politycznym. Pogarszająca się sytuacja w kluczowych regionach świata wymaga od NATO przyjęcia jednej optyki co do priorytetów obronności.

Doświadczenia z misji ISAF są niezwykle ważne dla przyszłej współpracy w wypadku wystąpienia zagrożeń w kluczowych regionach świata. Misja ISAF w Afganistanie była najdłuższą, najbardziej intensywną i kosztowną kampanią militarną w historii Sojuszu i przez to definiującą priorytety NATO w ciągu ostatniej dekady. Jak powiedział naczelny dowódca połączonych sił zbrojnych NATO w Europie (SACEUR) gen. Philip Breedlove, misja ISAF stanowi „szczyt naszych wzajemnych powiązań” (*at the pinnacle of our interconnectedness*). Podkreślił przy tym, że w latach 2007–2011 Europejskie

<sup>8</sup> *World Military Spending Falls, but China, Russia's Spending Rises*, SIPRI, 15 kwietnia 2013 r., [http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/milex\\_launch](http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/milex_launch) (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

<sup>9</sup> *The Military Balance 2013*, IISS, Londyn 2013, s. 92.

Dowództwo Sił Połączonych NATO w Europie (EUCOM) wyszkoliło 42 tys. żołnierzy z NATO i państw partnerskich do prowadzenia operacji w Afganistanie<sup>10</sup>. W Afganistanie NATO dokonało ogólnej udanej adaptacji do różnych faz konfliktu, udowodniając, że Sojusz jest zdolny do pracy na odległość oraz w trudnych warunkach. Przygotowując się do zakończenia misji, NATO – w tym i Polska – może spojrzeć na swój wojskowy dorobek misji w 2013 r. z uzasadnionym przekonaniem, że ta część zadania została wypełniona dobrze. Pomimo ofiar poniesionych przez Afgańską Armię Narodową (ANA), sięgających nawet 100 zabitych tygodniowo w czasie szczytu sezonu walk, ANA utrzymała się w polu. Misja budowania sił zbrojnych Afganistanu została w większości wypełniona. Dziś ANA ma 24 brygady piechoty w częściowej i pełnej zdolności operacyjnej, przy rosnącym poziomie umiejętności, mimo że możliwości szkoleniowe były często ograniczane przez tempo operacyjne<sup>11</sup>. Siły afgańskie potrzebują dalszej konsolidacji, a brak środków na dalsze szkolenie i wsparcie może doprowadzić do ich rozkładu. Ale wchodząc w 2014 r., z punktu widzenia wojskowego NATO dobrze sobie poradziło w Afganistanie i zdobyło kapitał doświadczeń, na których powinno bazować.

Zakończenie misji ISAF jest więc punktem zwrotnym dla Sojuszu, a przy tym niesie pewne ryzyko polityczne, bo kończy się bezpośredni imperatyw wpierania operacji, otwierając dyskusje co do planów na przyszłość. To właśnie złagodzenie bieżącego obciążenia operacyjnego związanego z ISAF powinno pozwolić NATO zadać podstawowe pytania dotyczące jego przyszłości. Ale może też skłonić sojuszników do odłożenia tych pytań w czasie, zwłaszcza że kryzys finansowy nadaje priorytet problemom polityki wewnętrznej. Niezależnie od tego, jak Afganistan ewoluuje politycznie po 2014 r. – a trudne zadania stoją zarówno przed rządem centralnym tego państwa, jak i w kontekście dalszej obecności NATO w tym kraju – zakończenie misji ISAF zamyka dekadę planowania, organizacji sił oraz decyzji o strukturze zamówień, które kształtowały Sojusz w celu spełnienia wymogów misji. Chociaż byłoby błędem określenie afgańskiej misji jako testu dla NATO, ISAF była bez wątpienia ważnym zadaniem dla Sojuszu.

Koniec misji w Afganistanie to także koniec okresu, w którym optyka podstaw bezpieczeństwa między Europą a Stanami Zjednoczonymi została

<sup>10</sup> *NATO's Future: Back to Basics*, „The Economist”, 16 listopada 2013 r.

<sup>11</sup> Ocena autora oparta na spostrzeżeniach z jego wizyty w Afganistanie w październiku 2013 r. w ramach programu „Transatlantic Opinion Leaders to Afghanistan”.

złączona przez wspólną misję. Po ISAF nastąpi nieuniknione przesunięcie priorytetów w Europie ku zadaniom regionalnym, czy to wzdłuż północno-wschodnich peryferii Sojuszu – jak czynią to Polska i państwa bałtyckie – czy na południe, jak robi to Francja, która z rosnącym zaniepokojeniem obserwuje pogarszające się warunki w Afryce Północnej i na Morzu Śródziemnym; czy na północ, gdzie Norwegia widzi nowe wyzwania dla bezpieczeństwa.

Potrzeba więc dziś debaty wśród członków NATO o ważnych lekcjach dla przyszłości Sojuszu, jakie należy wyciągnąć z ostatniej dekady. Najważniejszą lekcją powinna być żelazna zasada solidarności sojuszniczej. To nie jest łatwe zadanie, bo przecież Afganistan zawsze był postrzegany w trochę innym świetle przez Stany Zjednoczone i europejskich sojuszników. Najbardziej bezpośrednio, amerykańsko-europejskie rozbieżności o znaczeniu Afganistanu odzwierciedlają różnice w uzasadnieniach dla prowadzenia i udziału w tej kampanii. Dla Stanów Zjednoczonych wojna w Afganistanie była zawsze częścią tzw. globalnej wojny z terroryzmem (*global war on terror*), łączącą się z pamięcią zamachów z 11 września 2001 r. Dla Europy, również zszokowanej atakami terrorystycznymi z 11 września, wojna w Afganistanie była odbierana w inny sposób: jako akt solidarności z kluczowym sojusznikiem i, przy całym potępieniu zamachów na World Trade Center i Pentagon, bez tego poczucia „natychmiastowości”, odczuwanego w USA. Bez względu na motywację, ISAF wykazał, że NATO zachowuje niezbędny rezerwuar sojuszniczej solidarności, co jest najważniejszym dziedzictwem tej misji. Stąd rodzi się pytanie, gdzie ta solidarność będzie wymagana w nadchodzących latach? W tym zakresie kluczowym wyzwaniem będzie uzyskanie konsensusu, że NATO nadal musi być przygotowane do globalnego działania.

## Pytania o Rosję i Europę Wschodnią

W następstwie kryzysu w Syrii Rosja zmanifestowała swoją determinację powrotu do wielkomocarstwowej polityki, efektywnie wykorzystując przy tym swoją dyplomację. Dzisiaj NATO musi się zmierzyć z faktem powrotu Federacji Rosyjskiej na arenę międzynarodową w skali niewidzianej od upadku Związku Sowieckiego. Rosja umiała wykorzystać furtkę uchyloną przez Stany Zjednoczone po niespełnionej groźbie odpowiedzi militarnej na użycie broni chemicznej przez reżim Baszara Assada. Bezspornie jednak



największym sukcesem rosyjskiej polityki zagranicznej jest zahamowanie dążeń Ukrainy do integracji z Unią Europejską.

Od zakończenia zimnej wojny, Federacja Rosyjska pozostaje problemem dla NATO, które wielokrotnie próbowało angażować Rosję w partnerskie relacje, wykraczające poza kategorie transakcyjne. Początkowe nadzieje na konstruktywne stosunki NATO z Rosją były duże, zwłaszcza w burzliwych latach prezydentury Borysa Jelcyna i rozszerzenia Sojuszu w latach 90., gdy nawet niektórzy wysocy amerykańscy urzędnicy poważnie rozważali pomysł wprowadzenia Federacji Rosyjskiej do NATO. Ten entuzjazm szybko zniknął, a po przemówieniu Władimira Putina w 2007 r. w Monachium, gdzie zapowiedział determinację Rosji do prowadzenia niezależnego kursu swej polityki, mrzonki o autentycznym partnerstwie zostały odłożone na bok. Szczyt NATO w Bukareszcie w 2008 r. był przełomowy pod tym względem, że nie udało się osiągnąć konsensusu w sprawie nadania Ukrainie i Gruzji Planu działań na rzecz członkostwa (*Membership Action Plan*). Szok wojny rosyjsko-gruzińskiej, która miała miejsce w tym samym roku, *de facto* zakończył poważną dyskusję wewnątrz Sojuszu o rozszerzeniu na Wschód do strefy postsowieckiej.

W czasie szczytu w Chicago w 2012 r. stało się jasne, że przy braku gruntownych zmian politycznych w Rosji, tylko najbardziej optymistyczni wśród członków NATO mogą nadal liczyć na bliską współpracę ze stroną rosyjską. Żadne inne wydarzenie nie przyczyniło się do zmiany postrzegania Rosji w NATO w takim stopniu, jak wojna rosyjsko-gruzińska, chociaż część przywódców europejskich winą za eskalację konfliktu obarczyła otoczenie prezydenta Micheila Saakaszwilię. Co ważniejsze, zagorzały sprzeciw Rosji co do planów stworzenia systemu obrony przeciwrakietowej stał się jasnym symbolem, jak daleko Sojuszowi do współpracy z Federacją Rosyjską.

Tak więc w 2014 r. NATO wkracza w etap jakościowo nowych relacji z Rosją. Ochłodzenie stosunków na linii NATO-Rosja zostało wzmocnione po tym, jak Federacja Rosyjska zademonstrowała swe dążenia do odbudowania dominującej pozycji na obszarze postsowieckiej „bliskiej zagranicy”, zwłaszcza w Europie Wschodniej, na Kaukazie i Azji Środkowej. Postępująca reintegracja Białorusi do rosyjskiego systemu bezpieczeństwa podkreśliła wagę planu W. Putina, który dąży do stworzenia Unii Euroazjatyckiej. Zmiany w relacjach Ukrainy z Unią Europejską stały się sygnałem, że przy braku silniejszego zaangażowania się Zachodu w regionie dojdzie do dalszego przesuwania się tego państwa w rosyjską strefę wpływów. Kryzys na

Ukrainie, rozpoczęty w listopadzie 2013 r., stał się symbolem zamykania wschodniej granicy NATO, co wymaga zdecydowanej odpowiedzi ze strony Sojuszu. Białorusko-rosyjskie manewry „Zapad”/„Ładoga”, przeprowadzone w 2009 i 2013 r., nadały dodatkowy wymiar wojskowy polityce Federacji Rosyjskiej. Rosja wydaje się zdeterminowana, aby zamknąć perspektywę łączenia się państw byłego Związku Sowieckiego z Zachodem. Ponadto, Federacja Rosyjska ocenia zaangażowanie NATO na Bliskim Wschodzie – w szczególności w Libii – jako kolejny przejaw lekceważenia rosyjskiego stanowiska. W połączeniu z krytyką za brak poszanowania praw człowieka i rozkładu demokracji w Rosji, Federacja Rosyjska postrzega obecnie politykę Sojuszu jako antagonistyczną wobec swoich interesów.

Rodzi się pytanie, czy stosunki na linii NATO-Rosja rzeczywiście osiągnęły punkt zwrotny. Transakcyjna współpraca będzie kontynuowana, jak na przykład w kwestii zwalczania międzynarodowego terroryzmu. Trudno jednak sobie wyobrazić, że członkowie Sojuszu z państw bałtyckich czy Europy Środkowej – szczególnie Polska – potraktują politykę Rosji, jako *business as usual*. Można spodziewać się, że wewnątrz NATO w 2014 r. odbędzie się seria debat podobnych do tych, które miały miejsce przed przyjęciem Koncepcji Strategicznej w 2010 r. w Lizbonie. Stosunkom NATO z Rosją szkodzi zdecydowany rosyjski opór dla jakiegokolwiek poszerzenia Sojuszu na Wschód. Ponadto, relacje Rosji z krajami „wschodniej flanki” NATO pogarszają rosyjskie zapowiedzi, że planowane jest rozmieszczenie rakiet Iskander w Obwodzie Kaliningradzkim czy manewry wojskowe „Zapad”/„Ładoga”, których scenariusze były ukierunkowane na kraje bałtyckie i Polskę. Zmiany w stosunkach Rosji z NATO, w połączeniu z modernizacją rosyjskich sił zbrojnych w nadchodzącym dziesięcioleciu, staną się niewątpliwie zasadniczym elementem debaty wewnątrz Sojuszu, która powinna udzielić odpowiedzi na pytanie, jak na nie zareagować.

W czasie, gdy obecność wojskowa Stanów Zjednoczonych w Europie podlega dalszej redukcji (z przewidywaną liczbą nie więcej niż 30 tys. amerykańskich żołnierzy rozmieszczonych w Europie w 2017 r.), ćwiczenia NATO staną się ważnym aspektem spajającym Sojusz. Przeprowadzone w 2013 r. ćwiczenia „Steadfast Jazz” w Polsce i państwach bałtyckich powinny być uzupełniane przez podobne i większe manewry, które powinny stać się rutyną w przyszłości. „Steadfast Jazz” był ważnym wydarzeniem w sensie politycznym, demonstrującym determinację NATO do wspólnego działania. Jednakże bezpośredni udział USA w ćwiczeniach był ograniczony – wysłały

one tylko 250 żołnierzy<sup>12</sup>. Tak więc sukces na poligonach nie był w regionie pozbawiony pytań, co do jego faktycznego znaczenia.

Kwestia systemu obrony przeciwrakietowej, jak żadna inna dziedzina, może ponownie otworzyć debatę na temat solidarności i sprawiedliwego dzielenia wydatków na obronność w ramach Sojuszu. Poglądy w USA w tej dziedzinie ewoluowały po objęciu urzędu prezydenta przez B. Obamę. Obecnie USA pozostaje przy *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), ale istnieje ryzyko, że oprócz problemów politycznych wiążących się z tym projektem, może on stać się również ofiarą nie tyle polityki, ale po prostu kosztów. Decyzja administracji B. Obamy, aby zrezygnować z fazy IV EPAA wzbudziła wątpliwości w Europie co do trwałości zaangażowania USA w ramy projektu. Jak ostatecznie zostanie rozwiązana decyzja w sprawie finansowania tego programu, pozostaje otwartym pytaniem. Szczególnie, że w amerykańskim Kongresie ciągle rośnie przekonanie, że Stany Zjednoczone powinny więcej wymagać od europejskich sojuszników w zakresie wkładów finansowych do tego projektu<sup>13</sup>.

Wreszcie, bardzo ważną kwestią dla NATO, integralnie powiązaną z jego relacjami z Rosją, jest pytanie o przyszłość poszerzania Sojuszu o nowych członków. W agendzie natowskiego szczytu w Chicago brakowało poważnego potraktowania problemu dalszego rozszerzenia NATO, co uczyniło z dalszego rozszerzania na Wschód temat teoretyczny. Wielu analityków uważa jednak<sup>14</sup> – włącznie z autorem niniejszego artykułu – że rozszerzenie NATO powinno być prominentną częścią agendy szczytu w Wielkiej Brytanii. Nawet jeśli obranie „azymutu na Wschód” jest teraz niemożliwe, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Czarnogóra i wreszcie Gruzja nadal są oficjalnymi aspirantami do członkostwa. Warto przypomnieć wypowiedź ówczesnej sekretarz stanu USA Hillary Clinton w kontekście szczytu w Chicago: „wierzę, że ten szczyt będzie ostatnim szczytem, który nie jest szczytem poszerzającym [Sojusz]”<sup>15</sup>.

Rozszerzenie NATO pozostanie bardzo trudnym problemem do rozwiązania. Większość zmęczenia ideą rozszerzenia sięga jeszcze 2008 r. Chociaż ist-

<sup>12</sup> *Exercise Steadfast Jazz*, U.S. Army Europe, <http://www.eur.army.mil/steadfastjazz/> (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

<sup>13</sup> K.-H. Kamp, *NATO's 2014 Summit Agenda*, NATO Defense College Research Paper No 97, wrzesień 2013 r.

<sup>14</sup> Luke Coffey, *2014 NATO Summit: Laying the Groundwork Now*, The Heritage Foundation, 7 października 2013 r., <http://www.heritage.org/research/reports/2013/10/2014-nato-summit-laying-the-groundwork-now> (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

<sup>15</sup> Cyt. za: *Clinton Affirms NATO Open-door Membership Policy*, Departament Obrony USA, 21 maja 2012 r., <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=116433>. (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

nieje pewna skłonność do ukończenia rozszerzenia na Bałkanach, w obecnej atmosferze politycznej panującej w Stanach Zjednoczonych i wielu państwach europejskich, kluczowe pytanie dotyczące członkostwa Gruzji jest wyraźnie „jednym mostem za daleko”. Nie zmienia to jednak faktu, że w 2014 r. dyskusja o przyszłości poszerzania NATO jest konieczna, jeśli ma ono utrzymać jedną z kluczowych wartości, które reprezentuje: samodzielność w podejmowaniu decyzji opartych na konsensusie oraz gotowość do przyjęcia w razie potrzeby nawet trudnych zobowiązań. To prawda, że wymagania stawiane obecnie są nieco inne, bo zmieniła się sytuacja międzynarodowa, i potencjalne koszty tego procesu są wyższe. Nawet jeśli rozszerzenie jest nadal najbardziej prawdopodobne na Bałkanach, to aby zakończyć projekt stabilizacji Europy Południowo-Wschodniej po 1990 r., konieczne będzie postawienie wielu trudnych pytań dotyczących nie tylko wkładu potencjalnych nowych członków, ale również ceny zobowiązań, które NATO musiałyby złożyć.

## Relacje transatlantyczne

Najważniejszym pytaniem dla NATO w 2014 r. będzie nie kwestia wydatków na obronność, efektywność programów budowania partnerstw z krajami niebędącymi członkami Sojuszu czy nawet stosunki z Rosją. Główne pytanie, ściśle związane z doświadczeniem płynącym z misji ISAF, dotyczy długoterminowych relacji Stanów Zjednoczonych i Europy. Ostatnia dekada nie była najbardziej pomyślna dla stosunków transatlantycznych, naznaczona najpierw tarciami wewnątrz Sojuszu, gdy administracja George’a W. Busha podjęła decyzję o wojnie z Irakiem. W ciągu ostatnich pięciu lat prezydent B. Obama podjął serię inicjatyw, mających na celu zwiększenie zaangażowania amerykańskiej polityki Stanów Zjednoczonych w relacjach z tzw. trudnymi państwami, zaczynając od „resetu” z Rosją, oraz ogłosił reorientację USA w kierunku Azji i Pacyfiku. W kampanii w Libii, administracja B. Obamy wysunęła zasadę, że Stany Zjednoczone będą „przewodzić z tyłu” (*leading from behind*), prezentując jasny przekaz, że Europa musi podjąć więcej zobowiązań w sprawach bezpieczeństwa.

W ciągu jednej dekady stosunki USA z Europą przeszły przemianę od Stanów Zjednoczonych w mniejszym stopniu uwzględniających preferencje państw europejskich w początkowym okresie po zamachach z 11 września 2001 r., do momentu, w którym USA stają się mniej obecne na kontynencie europejskim. Między tymi dwoma wyznacznikami, stosunki USA-Europa

stały się bardziej elastyczne, ale naznaczone jednocześnie poczuciem stopniowego zwiększania się różnic między Stanami Zjednoczonymi i ich sojusznikami. Z perspektywy czasu, źródło tych zmian leżało nawet nie tyle w doświadczeniach z ataków z 11 września, ale w doświadczeniu wojen bałkańskich z lat 90. – konfliktu, z którym Europa nie mogła sobie poradzić, choć miał on miejsce na Starym Kontynencie. Co było z jednej strony niekwestionowanym sukcesem NATO – czyli doprowadzenie do końca wojny w Europie – stało się gorzką lekcją wojskowości dla Amerykanów i Europejczyków. Stany Zjednoczone oceniały, że zaangażowanie się w konflikt jako Sojusz podniesie koszty polityczne operacji, ponieważ będzie wymagać konsensusu i dozy kompromisu przy podejmowaniu decyzji. Jednocześnie USA oczekiwały, że koszty militarne operacji spadną przez łączenie sił wojskowych.

A jednak Bałkany pokazały, że o ile pierwsze założenie było poprawne co do kosztów politycznych podejmowania decyzji, to ciężar kosztów wojskowych – szczególnie w zakresie technologicznie rozwiniętych systemów – spadł głównie na stronę amerykańską. Bałkany stały się pewnego rodzaju „szokiem poznawczym”, pokazując, że pomimo współdziałania i wspólnych ćwiczeń, Stany Zjednoczone i większość europejskich sojuszników była na różnych poziomach technologii i organizacji, uniemożliwiając wprost w niektórych wypadkach efektywne współdziałanie. Przedtem nikt poważnie nie kwestionował, że sojusznicy mieli wypracowane efektywne podstawy do współdziałania, od doktryn, po technologię i szkolenie, aby prowadzić wspólne operacje. Może te oczekiwania były za wysokie, biorąc pod uwagę fakt, że wojny bałkańskie były jakościowo nowym doświadczeniem, jako swego rodzaju „wojna ograniczona”. Ale to doświadczenie na Bałkanach stało się problemem po 11 września 2001 r., kiedy Stany Zjednoczone rozpoczęły globalną wojnę z terroryzmem i zastanawiały się, co europejscy sojusznicy wniosą w sytuacji, w której poczucie zagrożenia było najwyższe.

W kontekście negatywnych doświadczeń Sojuszu na Bałkanach, misja ISAF stanowiła ich pozytywne zaprzeczenie, bo pokazała, że europejscy sojusznicy potrafią działać efektywnie, zwłaszcza po 2003 r. i przejściu odpowiedzialności za misję w Afganistanie. Doświadczenie z tej operacji stanowi bardzo ważny kapitał dla przyszłości współpracy wojskowej w NATO. Paradoksalnie jednak, jednocześnie komplikuje to stosunki transatlantyczne, bowiem Stany Zjednoczone, oceniając, że zwiększają się ich wyzwania w regionie Azji i Pacyfiku, oczekują odpowiedniego zaangażowania NATO również na tym obszarze. Tym bardziej, że po decyzji prezydenta B. Obamy

o zwrocie w kierunku Azji i Pacyfiku, oczekiwana „reorientacja” amerykańskich wojsk na Pacyfik nadal pozostaje nieco w tyle za retoryką. Widoczna natomiast jest nieobecność Europy w tym regionie świata. Z kolei po zmianie amerykańskiej polityki, niewielu europejskich przywódców wierzy dziś, że Stany Zjednoczone postrzegają Europę jako główny obszar, w którym potencjalne zagrożenia mogą wymagać szybkiej odpowiedzi USA. Przeciwnie, polityka prezydenta B. Obamy opiera się na założeniu, że Europa będzie musiała polegać na własnych zasobach w stopniu większym niż kiedykolwiek.

NATO już zostało w pewnym sensie zmienione przez fakt, że Stany Zjednoczone otwarcie od nowa definiują swoje strategiczne priorytety. Stąd w Europie potrzebna jest poważna dyskusja, jak wyjść naprzeciw amerykańskim oczekiwaniom przy jednoczesnym zapewnieniu, że Sojusz pozostaje z gruntu transatlantyckim. Pomimo całej retoryki i dyskusjach o „globalnym NATO”, Europa nie w pełni jeszcze docenia, jak szybko i głęboko środowisko bezpieczeństwa, w którym operują Stany Zjednoczone, zmieniło się w ciągu ostatnich dziesięciu lat, a szczególnie od 2008 r., kiedy zaczął się światowy kryzys gospodarczy. Jeden czynnik dzisiaj ogranicza możliwość *business as usual* w stosunkach USA z Europą. W żadnym momencie od 1945 r. Stany Zjednoczone nie miały tak ograniczonych zasobów jak dziś. Dług publiczny USA, który – jak wskazują niektóre szacunki – może wynieść ok. 20 bln dolarów na koniec drugiej kadencji B. Obamy. Deficyt budżetowy i głębokie podziały polityczne sprawiają, że USA mają poważne ograniczenia, z którymi muszą się zmierzyć. Jest to jakościowo nowe doświadczenie dla Stanów Zjednoczonych, które sprawia, że jeśli w Afganistanie dojdzie jednak do załamania politycznego i będzie on postrzegany jako przegrana wojna, reakcja Stanów Zjednoczonych będzie inna niż w przeszłości. Podczas gdy po upadku Wietnamu Południowego USA zachowały ogromne zasoby i mogły odbudować i dokapitalizować swoje siły zbrojne, dzisiaj po prostu nie dysponują środkami w porównywalnej skali.

## Co dalej?

NATO pozostaje dziś kluczowe dla bezpieczeństwa Zachodu i otwartego, liberalnego porządku międzynarodowego. Tak więc, z jednej strony nie ma wątpliwości, że Sojusz pozostanie najważniejszą organizacją transatlantycką, bo mimo ponawianych prób Unii Europejskiej, która stara się zostać ważnym graczem w zakresie bezpieczeństwa, Sojusz jest jedyną strukturą, posiadającą zarówno

mechanizmy polityczne jak i militarne, żeby spełnić tę rolę. Z drugiej jednak strony, należy postawić podstawowe pytanie: jakiego rodzaju będzie to Sojusz, gdy zakończy operację bojową w Afganistanie? Innymi słowy, istnienie NATO nie stoi pod znakiem zapytania, ale jest ważne, jak silnym będzie sojuszem.

Część zadań Sojuszu będzie nowa i dotyczyć będzie w dużym stopniu wyzwań jeszcze dziesięć lat temu teoretycznych, jak np. w przypadku zwalczania terroryzmu, bezpieczeństwa energetycznego, cyberobrony czy walki z piractwem. Ciągłe istotna pozostaje kwestia systemu obrony przeciwrakietowej, będąca w centrum debaty o bezpieczeństwie Stanów Zjednoczonych i Europy. Część zadań pozostanie zaś tradycyjnymi zadaniami o charakterze obronnym. Choć bezpośredni atak na członka NATO przez wrogie państwo jest obecnie nadal mało prawdopodobny, to jednak w najbliższych latach może dojść do gwałtownych zmian w najbardziej tradycyjnych obszarach bezpieczeństwa narodowego – zmian szybszych, niż wielu ekspertów dziś przewiduje. W 2013 r. region MENA coraz głębiej wchodzi w fazę sekciarskich walk. Co najważniejsze, Chiny zaczęły kwestionować dotychczasową równowagę sił w regionie Azji i Pacyfiku, kwestionując pozycję Stanów Zjednoczonych i jej najbliższych azjatyckich sojuszników. Te wszystkie przesunięcia mają miejsce, gdy w wielu stolicach Europy – mimo przyjęcia przez NATO nowej Koncepcji Strategicznej – nadal mówi się o rozdzieleniu bezpieczeństwa terytorialnego misji ekspedycyjnych o światowym zasięgu. W rzeczywistości zaś Sojusz jest coraz bardziej globalnym gwarantem bezpieczeństwa Zachodu. Nie dlatego, że jest to rola, którą sam wybiera, ale dlatego, że jeżeli NATO chce w przyszłości dysponować odpowiednimi zdolnościami do działania, to zmiany i charakter środowiska bezpieczeństwa dokonują tego wyboru za niego.

Rzeczywistość tego globalnego NATO nie powinna być sprzeczna z tradycyjnymi zadaniami o charakterze obronnym. Transformacja Sojuszu jest również dyktowana od podstaw właśnie przez doświadczenia operacyjne z Afganistanu, jak również z Libii. Będzie ona wymagać od NATO odpowiedzi na szybko zmieniającą się sytuację na jego północno-wschodnich i południowych granicach oraz w regionie Azji i Pacyfiku. Niezwykle potrzebna jest również pogłębiona dyskusja na temat relacji politycznych, wydatków na obronność, dalszego poszerzenia Sojuszu i wreszcie o kluczowych funkcjach obronnych. NATO jest w punkcie decyzji: albo potwierdzi perspektywę strategicznego działania w skali globalnej i przełoży ją na konkretne działania, które nie staną w sprzeczności z jego podstawowym zadaniem, albo w następnej dekadzie przestanie odgrywać dominującą rolę.