

# CZY NATO POTRZEBUJE NOWEJ STRATEGII?

Witold  
Waszczykowski

Dziękuję Panie Ministrze za zaproszenie.

Dziękuję za zorganizowanie tej konferencji.

Muszę od razu zastrzec, że nie czuję się wrózką i będzie mi trudno jednoznacznie stwierdzić, czy NATO rzeczywiście potrzebuje strategii. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że idzie wiosna i wszyscy czujemy się trochę zagubieni – któż nie potrzebuje nowego spojrzenia na świat, nowej strategii? Nie czuję się na siłach, aby przedstawić klarowną i spójną strategię do zrealizowania, natomiast uważam, że – jako urzędnik – powinienem wskazywać na pewne determinanty, koordynaty, na pewne uwarunkowania, które decydenci polityczni powinni wziąć pod uwagę, decydując o takiej strategii. Można rozważać o Sojuszu Północnoatlantyckim, który nie działa w próżni, na kilku płaszczyznach, czy perspektywach, w pewnym kontekście. Są to perspektywa historyczna, instytucjonalna, międzynarodowa, jest to pewien stan idei, definicji, w którym Sojusz działa. Wreszcie, mówi o tym, że Sojusz składa się z członków, państw i że te państwa posiadają różne uwarunkowania, są na zróżnicowanym etapie swojej transformacji lub sytuacji politycznej.

Perspektywa historyczna jest powszechnie znana, była dzisiaj wielokrotnie przywoływana. Pamiętamy, że przez pierwszych czterdzieści lat Sojusz funkcjonował w dość prostym paradygmacie, który został w sposób bardzo ogólny określony słowami pierwszego sekretarza: „*US in, Germany is down, Russia out*” (Amerykanie w Europie, Niemcy na dole, a Rosjanie poza – przyp. tłum.). Taki stan trwał do końca lat 80. Wreszcie przyszedł początek lat 90. Tak, jak wiele instytucji międzynarodowych zostało

zaskoczonych transformacją i gwałtownymi zmianami w tej części Europy, tak wydaje się, że NATO przez kilka lat zamiast nazwy *North Atlantic Treaty Organisation* przyjęło nazwę „*No Action Talks Only*”. Pewne działania wobec naszego regionu zostały wstrzymane, opóźnione aż do drugiej połowy lat 90. W połowie lat 90. NATO odzyskało swój wigor, zostało zaangażowane w sprawy bałkańskie, porozumiało się z Rosją – powstała Rada NATO-Rosja. Wreszcie w 1999 r. NATO rozszerzyło się o pierwsze państwa postkomunistyczne. Na początku XXI wieku, również pod wpływem wojny z terrorem, lub z terroryzmem lub z terrorystami, Sojusz zaczął się poważnie zastanawiać się, czy podjąć operacje spoza obszaru traktatowego (*out of area, out of business*). Tutaj również doszło do ciekawej transformacji – Sojusz przekształcił się i zaadaptował, przynajmniej częściowo, do nowych wyzwań.

To była perspektywa historyczna. Jeśli chodzi zaś o instytucje międzynarodowe, to NATO nie działa w próżni. NATO jest elementem dużej architektury bezpieczeństwa, działa obok ONZ, OBWE, Unii i innych instytucji. Każda z nich przeżywa swoje własne problemy. ONZ od kilku, czy wielu lat, nie jest w stanie zdecydować, czy rozszerzyć Radę Bezpieczeństwa, poszerzyć jej zasięg geograficzny, czy też zmienić Kartę Narodów Zjednoczonych, która powstała przecież w 1945 r. i jest zupełnie nieadekwatna do dzisiejszych realiów, ciągle sugerując, że to Niemcy i Japonia są największymi wrogami świata, nie zaś Osama bin Laden, Saddam Hussein i wielu innych. OBWE doświadcza swoich problemów i nie wie, czy obserwować proces demokracji na Wschodzie i w jaki sposób się zreformować. Unia Europejska przechodzi przez okres refleksji i reform. Sojusz również działa w pewnej perspektywie koncepcyjnej, definicyjnej. Jak wspominałem, w wielu przypadkach są to koncepcje czy definicje nieokreślone, bądź nie zaakceptowane. Nie mamy definicji terroryzmu, spieramy się w kwestii praw człowieka, o to, czy generalnie przestrzegamy prawa człowieka, czy tylko te, które powszechnie lub wspólnie podzielamy. Dyskutujemy o użyciu sił zbrojnych, roli broni atomowej i wielu innych koncepcjach.

Wreszcie trzecia perspektywa – sytuacja wewnętrzna w głównych czy w wielu państwach członkowskich. Wydaje się, że kampania prezydencka zaczęła się zbyt wcześnie u naszego największego sojusznika zza Atlantyku i ogranicza ona możliwości działania administracji. Mniejszy koalicjant za Atlantykiem też ma pewne ograniczenia – rząd mniejszościowy, który musi

zachowywać pewną ostrożność. W głównych państwach europejskich oczekuje się zmian przywódców, w niektórych zaczęły się również kampanie wyborcze; inne borykają się z własnymi problemami, gdzie rządy są przez przypadek odwoływane i powoływane i nie wiemy, czy mają pełną swobodę działania. Czy w tej sytuacji może powstać wizja na miarę potrzeb? Czy, gdy patrzymy na wspólnotę transatlantycką, to dostrzegamy wolę polityczną, dostrzegamy instrumenty, dostrzegamy przywódców o niekwestionowanym autorytecie, którzy mogliby nadać kierunek i tempo rozmów? Pozostawię te pytania bez odpowiedzi.

Jak wygląda NATO dzisiaj? Po pierwsze, przetrwało i to jest największy sukces. Okazało się, że mimo dynamicznych zmian Sojusz okazał się instytucją trwałą, zdolną do adaptacji, chociaż adaptacja ta od 1989 r. wydaje się być permanentną wojskową i polityczną transformacją. Można tu również wspomnieć o pięciu płaszczyznach, na których Sojusz poszukuje swojej nowej tożsamości. Po pierwsze, zastanawiamy się nad transformacją polityczną – czy Sojusz już się stał, czy raczej może się stać, główną instytucją podejmowania strategicznych decyzji w obszarze transatlantyckim, lub tych, które dzieją się wokół obszaru transatlantyckiego? Po drugie, czy NATO może wyjść z tzw. globalnym partnerstwem, czy może być ono atrakcyjne i czy może przyciągnąć do współpracy duże demokratyczne państwa spoza obszaru transatlantyckiego? Weciąż zastanawiamy się, czy NATO może być instytucją *a la carte*, czyli inaczej – „skrzynką z narzędziami” dla „koalicji chętnych”? Wydawało się, że po doświadczeniach irackich odeszliśmy od tej praktyki, ale zaangażowanie NATO w Afganistanie pokazuje, że przez szereg państw europejskich NATO jest traktowane jako „skrzynka”, jako „Sojusz *a la carte*”, w którym można zobowiązać się tylko do niektórych działań, a innych nie wykonywać. NATO stale dyskutuje nad dalszym rozszerzeniem, otwarciem swoich drzwi i tu dostrzegamy wiele dylematów, pewną fatygę, zmęczenie wywołane rozszerzeniami, zmęczenie po rozszerzeniach.

Wreszcie, najistotniejszą dyskusją, która się toczy, jest dyskusja nad racją istnienia Sojuszu – czyli, czy Sojusz jest nadal instytucją kolektywnej obrony, czy mówimy już o instytucji kolektywnego bezpieczeństwa? Nie mamy określonego wroga, nie mamy określonego zagrożenia militarnego, ale mamy do czynienia z innymi rodzajami zagrożeń. Daje to Sojuszowi pewną elastyczność, pewną możliwość użycia sił w regionach, w których interesy wspólnoty północnoatlantyckiej są zagrożone, ale rów-

nocześnie oznacza pewne zagrożenia dla elastycznej odpowiedzi na te zagrożenia, elastycznego zobowiązania do reakcji na te zagrożenia. Mielśmy nadzieję, że na ubiegłorocznym szczycie w Rydze, Sojusz powoła „grupę mędrców”, która zainicjuje dyskusję na temat nowej koncepcji strategicznej. Obawa, że otwarcie prac nad nową koncepcją doprowadzi do dezaktualizacji starej, a może nawet do tego, że Traktat Północnoatlantyczny straci swoją moc, spowodowała, że NATO, my, nie podjęliśmy decyzji o wszczęciu globalnej dyskusji. Tymczasem Sojusz stoi przed olbrzymią strefą niestabilności, która rozciąga się gdzieś od Ameryki Środkowej przez Północną Afrykę po rozległe terytoria Bliskiego Wschodu, i dalej aż po dalekie obszary Azji. Mimo to, Sojusz, tak, jak wiele instytucji, nie jest w stanie wskazać, które z zagrożeń są bardziej istotne, a które są mniej istotne i wobec tego – określić środki odpowiedzi.

Jakie wyzwania stoją przed Sojuszem z naszego punktu widzenia? Z perspektywy Polski, największym wyzwaniem jest utrzymanie jedności transatlantycznej. Często żartujemy sobie, że obecnie zagrożenie przychodzi do Polski z Zachodu. Oczywiście nie z terytorium naszego sąsiada. Głównym problemem jest brak zachodniej jedności. Owa jedność transatlantyczna powinna być budowana nie tylko poprzez same konsultacje, wymianę informacji, ale uważamy, że powinna dążyć do stworzenia silnego mechanizmu decyzyjnego w sprawach strategicznych. Musimy odejść od rywalizacji Europa-Ameryka.

Drugim wyzwaniem jest terroryzm i broń masowego rażenia. W tym przypadku musimy kierować naszą uwagę na ponowne wzmocnienie współpracy transatlantycznej, na coś, co już lata temu zostało nazwane w Stanach Zjednoczonych jako „*homeland defense*”. Sojusz powinien skoncentrować się na wielorakich wysiłkach, które zintegrują wymianę informacji, współpracę instytucji finansowych, które uniemożliwią transfer pieniędzy na potrzeby terroryzmu, a które umożliwią współpracę służb granicznych i wielu, wielu innych; które spowodują w rezultacie, że obszar transatlantyczny stanie się fortecą niedostępną dla terrorystów. Terrorysty ci nie mogliby tu ani wjechać, ani prowadzić żadnych operacji. To jest potężne wyzwanie dla całej wspólnoty transatlantycznej.

Kolejnym z wyzwań jest ułożenie dobrych relacji ze Światem Islamu. Nie określamy dzisiaj naszych wzajemnych relacji jako zderzenie cywiliza-

cji. Jesteśmy – i pozostajemy od wielu lat – sojusznikiem Turcji, muzułmańskiej Turcji. Pomagamy państwom na Bałkanach, pomagamy w tej chwili Afganistanowi, mamy szereg programów, dialogów, inicjatyw, które kierujemy do państw śródziemnomorskich oraz państw Zatoki Perskiej. To jest element „globalnego partnerstwa” Sojuszu i być może moglibyśmy przetestować owo „globalne partnerstwo” w Afganistanie. Moglibyśmy użyć tam naszych ekspertyz, naszego zaangażowania finansowego i być może zaangażowania wojskowego wspólnie z niektórymi państwami Azji. Po doświadczeniach z Irakiem, po niezbyt udanych doświadczeniach z demokratyzacją Bliskiego Wschodu, moglibyśmy wówczas uniknąć oskarżeń, że próbujemy „zwesternizować” kolejne państwo muzułmańskie. Powinniśmy zacząć poważnie współpracować z państwami azjatyckimi, które odniosły sukcesy w transformacji ekonomicznej, społecznej, w walce z „narkobiznesem” i które należą do najbogatszych, najbardziej zreformowanych państw świata – Korea Południowa, Malezja, Singapur, czy Indonezja, Być może powinniśmy bardziej polegać na ich doświadczeniach, a nie tylko promować własne.

NATO ma również zadanie, o którym wciąż nie możemy zapominać, aby monitorować, a nawet próbować rozwiązać „zamrożone konflikty” na obszarze euroatlantyckim, głównie na Kaukazie, w Naddniestrzu, na Bałkanach i kilku innych miejscach.

Wreszcie, wyzwaniem jest proces rozszerzenia Sojuszu i promowanie standardów demokratycznych. Mamy wiele osiągnięć na tym polu, mamy programy współpracy w ramach Partnerstwa dla Pokoju, Dialogu Śródziemnomorskiego, itd.. Idea „otwartych drzwi” NATO jest nadal ideą atrakcyjną, i motorem przemian, mającym decydujące znaczenie w demokratycznych reformach w wielu krajach, które wciąż pukają do drzwi NATO.

NATO ma również wielką, być może coraz większą, rolę do odegrania bezpośrednio w relacjach z Rosją. Można powiedzieć, że im więcej demokratycznych krajów, członków NATO wokół Rosji, tym lepiej dla demokratycznej transformacji w Rosji, tym lepiej dla bezpieczeństwa rosyjskiego.

Te wyzwania kierują nas na kilka obszarów, regionów, gdzie NATO mogłoby angażować się w większym stopniu. Wspomniałem już o „globalnym partnerstwie”. Nasze relacje z partnerami spoza obszaru euro-

atlantyckiego powinny zmierzać do stworzenia pewnej kultury konsultacji, poszerzenia koncepcji środków do budowy zaufania i bezpieczeństwa. Pozwoliłoby to uniknąć nieporozumień, stworzyć pewną wspólną kulturę reagowania kryzysowego. NATO powinno bardziej zaangażować się we współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi. Stajemy się, zarówno NATO, jak i Unia, ofiarą sukcesu. Stąd będziemy spotykać się z coraz większą liczbą apeli o wsparcie ze strony innych instytucji i innych regionów. Daje nam to prawo do odgrywania znaczącej roli – i tak, jak za czasów Rewolucji Amerykańskiej dominował slogan: „nie ma podatków bez uczestnictwa” (*there is no taxation without participation*), tak teraz, kiedy ponosimy ogromny ciężar na rzecz pokoju światowego, powinniśmy odgrywać i domagać się istotnej roli w instytucjach międzynarodowych. Sojusz, by stałby się skuteczną globalną instytucją, powinien skoncentrować się również na stworzeniu silnego ośrodka czy silnych instrumentów analizy sytuacji międzynarodowej. Musimy unikać sytuacji takich, jak w Kosowie, gdzie operacja została zaplanowana na 5 dni, a zrealizowana – w 78 dni. Musimy unikać sytuacji, w których jesteśmy zaskakiwani różnicami kulturowymi, uniemożliwiającymi proste dotarcie do ludzi, np. w Afganistanie. Wreszcie, Sojusz powinien posiadać możliwości wsparcia instrumentów budowy pokoju, odbudowy państw tam, tam gdzie te państwa upadają. Czyli możliwość tego, co w fachowym żargonie nazywa się środkami reagowania w sytuacjach kryzysowych spoza Artykułu 5. (*Non-article 5 Crisis Response Means*). Są to pozamilitarne środki, których Sojusz może używać jako środków wsparcia. Sojusz nie może zastąpić międzynarodowych instytucji, bądź wysiłków poszczególnych krajów. Nie możemy doprowadzić do sytuacji, w której kraje, w których interweniujemy, stają się klientami naszej obecności, zakładnikami, bądź protektoratami. Możemy im pomóc, możemy stymulować zmiany, ale odpowiedzialność za te zmiany leży w gestii tych państw.

Te wszystkie informacje, wyzwania, kierunki działania są dość znane w Sojuszu. Potrzeba jednak pewnej śmiałości, aby je wykonać. Dzisiejsze NATO staje się pewną hybrydą, pośrednio lawirującą między tymi wyzwaniami a dostępnymi środkami, instrumentami i pewną wolą polityczną. Od lat 90. uznajemy, że Sojusz powinien działać elastycznie, w zależności od okoliczności. Otóż w latach 90. przyjęliśmy koncepcję Połączonych Wielonarodowych Sił do Zadań Specjalnych (*Combined Joint Task Forces, CJTF*), która zakładała powołanie dowództw *ad hoc*, udział poszczególnych członków i partnerów w zależności od potrzeb, stosownie do potrzeb

misji. Zadziałało to w Kosowie, nie zadziałało w Iraku. Sojusz zachował się dość obojętnie wobec Iraku. Obserwujemy obecnie, jak częściowo koncepcja ta jest realizowana w Afganistanie. NATO nadal potrzebuje środków przymusu, zaś w mniejszym stopniu potrzebuje środków odstraszenia czy bezpośredniej obrony swojego terytorium. NATO potrzebuje coraz więcej środków na stabilizację i odbudowę.

Czy takie elastyczne działanie nie grozi jednak mechanizmowi zawartemu w Artykule 5.? Czy taki nacisk na elastyczne koalicyjne działanie, dostosowywanie się do potrzeb, do konkretnej misji, nie stworzy w Sojuszu sytuacji, w której będziemy mieli ciągle „grupy” (*pool*) „koalicji chętnych”? NATO oczywiście potrzebuje nowej strategii, która pozwoliłaby uśmierzać konflikty rodzące się daleko od nas. Tak, jak powiedział w 2002 r. lord Robertson, musimy uśmierzać konflikty tak daleko, jak daleko one się rodzą, aby nie dopuścić do sytuacji, w której zapukają do naszych drzwi i okien. Czy możemy już pogrzebać stare misje? Czy jest już czas na odejście od zbiorowej obrony i przekształcenie Sojuszu w kolektywną organizację bezpieczeństwa? Chciałbym zostawić Państwa z tymi dylematami.

Dziękuję bardzo.