

NATO PRZYSZŁOŚCI – WYZWANIA DUŻE I WIĘKSZE

*Przemysław
Pacuta*

KONDYCJA OBCHODZĄCEGO W 2009 ROKU 60. URODZINY SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO JEST NIEJEDNOZNACZNA. Z JEDNEJ STRONY, TRUDNO O INNE PRZYKŁADY TAK DŁUGOWIECZNEJ I SKUTECZNEJ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ. Z DRUGIEJ JEDNAK ISTNIEJĄ PROBLEMY, KTÓRE SKŁANIAJĄ WIELU ANALITYKÓW DO WIESZCZENIA KOŃCA NATO.

NATO osiągnęło swój podstawowy cel, jakim jest obrona swoich członków. Co więcej, ich liczba ciągle wzrasta, a poza Francją, która w 1966 roku zdecydowała się na wycofanie się ze struktur wojskowych (powrót nastąpił w 2009 roku), żaden inny kraj nie opuścił szeregów sojuszników.

Problemy, które sugerują złą kondycję NATO dotyczą nie tylko bieżącej działalności Sojuszu, ale także strategicznych i strukturalnych podstaw jego funkcjonowania. Trudno co prawda przypuszczać, aby organizacja,

która jest głównym filarem bezpieczeństwa wielu państw europejskich uległa destrukcji, jednak skala wyzwań stojących przed NATO może w poważnym stopniu osłabić jego przyszłe działania.

JEDNOŚĆ PONAD WSZYSTKO

Brak spójności celów i wizji działania Sojuszu jest matką wszystkich problemów, które stoją obecnie przed NATO. W czasach zimnej wojny wspólne zagrożenie ze strony Związku Radzieckiego cementowało sojuszniczą jedność. Znaczenie i potęga Stanów Zjednoczonych nie była kwestionowana, gdyż kraje zachodnie zdawały sobie sprawę, że nie byłyby w stanie samodzielnie przeciwstawić się ewentualnej agresji ZSRR. Jednakże, w latach 90. XX wieku, rozbieżność interesów powodowała coraz większe problemy wewnętrzne Sojuszu. Apogeum kryzysu nastąpiło w 2003 roku, kiedy kraje NATO podzieliły się w kwestii amerykańskiej interwencji w Iraku. To wówczas w Paryżu i Berlinie zintensyfikowano działania na rzecz rozwoju sił zbrojnych UE, które byłyby niezależne od woli i wpływu Waszyngtonu. Choć groźba podziału została zażegnana, a idea tworzenia europejskiej armii straciła impet (szczególnie w obliczu kryzysu gospodarczego), problem różnych wizji działania Sojuszu nie został w pełni rozwiązany.

Eskalacja tego zjawiska nastąpiła po przyjęciu dużej grupy nowych członków w 1999 i 2004 roku. Kraje dawnego bloku radzieckiego prezentują na ogół odmienne od państw tzw. starej Unii poglądy na kluczowe dla NATO kwestie, takie jak percepcja zagrożeń, bezpieczeństwo energetyczne, planowanie obronne czy równowaga pomiędzy zdolnościami obronnymi a ofensywnymi Sojuszu. Dodatkowo, występują podziały między Stanami Zjednoczonymi, a częścią krajów NATO, co uwidacznia się między innymi w Afganistanie. Istotnym aspektem są

także stosunki Sojuszu z Rosją. Zdolność państw sojuszniczych do maksymalnego zbliżenia w tych kwestiach będzie istotnym warunkiem pomyślnej przyszłości organizacji.

AFGANISTAN – TEST GLOBALNEGO POLICJANTA

Misja ISAF w Afganistanie jest obecnie głównym polem działania NATO. Część ekspertów i polityków wyraziła już opinię, że ewentualna porażka Sojuszu w tym kraju będzie oznaczać jego koniec. Wydaje się, że jest to opinia nieco przesadzona, aczkolwiek z pewnością klęska w Afganistanie byłaby poważnym ciosem dla jego prestiżu. Należy jednak pamiętać, że filarem NATO jest kolektywna obrona, a nie pacyfikacja rebelii w odległym (przynajmniej geograficznie) państwie azjatyckim. Stąd, brak sukcesu ISAF zanegowałby raczej koncepcję Sojuszu, jaką narzucili Amerykanie na przełomie XX i XXI wieku, a nie sam sens jego istnienia. Należy przypomnieć, że koncepcja ta polega na twórczym rozwinięciu pojęcia kolektywnej obrony terytoriów o aspekt interesów swoich członków. Jej realizacja miała w zamierzeniu przekształcić Sojusz w swoistego „globalnego policjanta”, który angażowałby się w rozwiązywanie konfliktów tam, gdzie wymagałby tego interes jego członków. Ta formuła pozwala Stanom Zjednoczonym na uzyskanie dodatkowych korzyści z ponoszenia wielkich nakładów na funkcjonowanie NATO. Z punktu widzenia Waszyngtonu, 20 lat po zakończeniu „zimnej wojny” Europa stała się bezpiecznym miejscem; stąd Sojusz Północnoatlantycki w postaci sprzed 1989 roku jest dla Ameryki zbędnym balastem. Waszyngton zaczął domagać się od swoich europejskich partnerów znacznie większego zaangażowania w rozwiązywanie problemów globalnych. Atak z 11 września 2001 roku spowodował, że głównym z nich stał się terroryzm, co potwierdziło się także w Hiszpanii w 2003 roku i w Wielkiej Brytanii w 2005 roku.

Deklaratywnie, członkowie NATO popierają walkę z globalnym terroryzmem, uznając zasadę, że wygodniej jest zwalczać wroga na jego terytorium. Mimo to misja ISAF w Afganistanie przeżywa poważne problemy. Jednym z nich jest niedostateczne zaangażowanie sojuszników w jej funkcjonowanie. Główny ciężar walki spoczywa na Amerykanach, którzy stanowią prawie 50 proc. kontyngentu NATO, a ich udział wobec planowanego przerzucenia do Afganistanu kolejnych sił (część z nich – z Iraku) będzie rósł. Wśród innych krajów warto wyróżnić Wielką Brytanię, Kanadę i Polskę. To te państwa ponoszą największe koszty walki z rebelią, gdyż nie tylko wysłały do Afganistanu znaczące kontyngenty, ale nie narzucają na ich działania żadnych ograniczeń. Tzw. *caveats*, które są prawdziwą zgorą ISAF, sprawiają, że wyglądające imponująco na papierze liczby żołnierzy z krajów takich jak Niemcy (3380), czy Włochy (2350) nie przekładają się w dostatecznym stopniu na wzrost efektywności działań NATO. Brak politycznej woli, czy to w kwestii zwiększenia nakładów, czy – przynajmniej – „odblokowania” istniejących może być czynnikiem uniemożliwiającym osiągnięcie sukcesu.

Głównym wyzwaniem dla Sojuszu w Afganistanie pozostaje jednak zbudowanie lokalnych sił bezpieczeństwa, które byłyby na tyle skuteczne, aby przejąć część (a w odleglejszej perspektywie całość) odpowiedzialności za sytuację w kraju. Jak pokazał przykład Iraku, tylko w ten sposób można będzie zakończyć misję międzynarodową. Jest to niezbędny element działań w Afganistanie, trudno bowiem wyobrazić sobie, aby misja ISAF trwała tam bezterminowo. W tej kwestii zadaniem państw NATO jest nie tylko techniczne szkolenie jednostek, ale przede wszystkim zbudowanie jak najszerzego obozu organizacji międzynarodowych, które wspólnym wysiłkiem (przede wszystkim finansowym) doprowadziłyby do stabilizacji Afganistanu.

POWRÓT DO ŹRÓDEŁ

Groźba fiaska w Afganistanie, czy wcześniejsze wątpliwości co do roli NATO w konflikcie w Kosowie pokazały, że próby „globalizacji” działań Sojuszu nie są pozbawione zagrożeń. Stąd wśród sojuszników coraz częściej słychać głosy, iż organizacja powinna wrócić do swej podstawowej funkcji, jaką jest kolektywna obrona. Należy wyraźnie zaznaczyć, że nie powinno to oznaczać rezygnacji z transformacji NATO w kierunku rozwoju zdolności ekspedycyjnych. Mobilność i sprawność sił sojuszniczych jest bowiem niezbędnym elementem kolektywnej obrony, w razie ewentualnego zagrożenia któregoś z państw członkowskich. Warto przypomnieć, że do NATO należą np. Islandia czy Norwegia, czyli kraje nie sąsiadujące na lądzie z żadnym innym członkiem Sojuszu. Z drugiej jednak strony, znamienny jest przykład armii gruzińskiej, która szkolona do działań poza granicami kraju wspierała USA w Iraku, nie była w stanie stawić najmniejszego oporu Rosjanom w obronie własnego terytorium. Mniejsze kraje Sojuszu, nie dysponujące dużymi zasobami finansowymi i osobowymi powinny wyciągnąć z tego faktu oczywiste wnioski.

Dodatkowym skutkiem agresji Rosji na Gruzję w sierpniu 2008 roku było uświadomienie konieczności bardziej równoważnego zbilansowania zadań ofensywnych i defensywnych Sojuszu. Wydarzenie to pokazało, że niebezpieczeństwo związane z konwencjonalnym atakiem na kraj Europy Środkowo-Wschodniej nie jest tylko reliktem przeszłości. Najbardziej zagrożone czują się kraje byłego bloku wschodniego, gdyż nadal są uważane przez Rosję za swoją strefę wpływów.

Wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa tych krajów należy uznać za jedno z ważniejszych wyzwań stojących przed NATO. Utrwalenie podziału na Sojusz o dwóch strefach bezpieczeństwa byłoby czynnikiem

destrukcyjnym dla jego istnienia. Istotne będzie więc nie tylko instytucjonalne, ale i realne (materialne) wsparcie dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Jeśli chodzi o to pierwsze, dobrą ku temu okazją są rozpoczynające się prace nad Nową Koncepcją Strategiczną NATO. Obecnie istniejąca (z 1999 roku) nie jest właściwą odpowiedzią wobec dynamicznie rozwijającej się sytuacji międzynarodowej. W nowym dokumencie (który ma zostać przyjęty na szczycie w Lizbonie w 2010 roku) powinien zostać położony nacisk na obronne funkcje Sojuszu. Zastanović się należy także nad wzmocnieniem gwarancji wynikających z Art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego. Warto przypomnieć, że zawiera on tylko pozorny automatyzm – kraje sojusznicze są zobowiązane do udzielenia pomocy, ale w granicach określanych w stosunku do każdego przypadku oddzielnie.

Inną kwestią jest tzw. planowanie obronne. Nowe kraje członkowskie wielokrotnie zwracały uwagę, że ich terytoria nie są objęte planami reagowania NATO w momencie ewentualnej agresji. Wraz z pracami nad Nową Koncepcją Strategiczną, konieczne jest więc stworzenie takich dokumentów w szczególności dla krajów bałtyckich.

Ważnym elementem równoważącym bezpieczeństwo Sojuszu jest także fizyczna obecność organizacji na terytorium swoich członków. Obecnie uprzywilejowane są takie kraje jak Niemcy czy Włochy. Tymczasem, infrastruktura NATO powinna być w znacznie większym stopniu równomiernie rozlokowana wśród państw członkowskich. Uznając strategiczne priorytety (Włochy), czy historyczno-logistyczne uwarunkowania (Niemcy) warto domagać się choćby symbolicznego zakotwiczenia Sojuszu w nowych krajach członkowskich.

ZAMYKANIE „OTWARTYCH DRZWI”?

Można odnieść wrażenie, że deklarowana polityka „otwartych drzwi” dobiega kresu. Fala rozszerzenia z lat 1999-2009 ogarnęła praktycznie wszystkie kraje, które w sposób możliwie bezproblemowy mogły stać się członkami elitarnego klubu bezpieczeństwa. Poza Szwecją i Finlandią, których członkostwo będzie zależać wyłącznie od ich woli, każdy kolejny kraj prawdopodobnie będzie musiał długo czekać na swoją szansę.

Wraz z przyjęciem kolejnych członków (podobne zjawisko wystąpiło w UE), zapal ekspansji w Sojuszu gaśnie. Coraz częściej padają głosy, iż organizacja potrzebuje kilkuletniego okresu asymilacji nowych krajów. Zmienia się także filozofia krajów zachodnich, które na fali entuzjazmu szeroko otworzyły dostęp do swoich kluczowych struktur. W latach 90. XX wieku dominowało przekonanie, że członkostwo w Sojuszu ma stać się bodźcem do przyjmowania standardów zachodniej demokracji, a także poszerzać strefę bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie. Obecnie zaczyna dominować pogląd (wyrażony wprost w Deklaracji o Bezpieczeństwie Sojuszu, przyjętej na szczycie w Strasburgu – Kehl w kwietniu 2009 roku), który stawia sprawę odwrotnie – to nowe kraje mają wnieść wartość dodaną do NATO. Należy uznać ten sygnał za czytelne wyrażenie intencji wstrzymania dalszego rozszerzenia na czas nieokreślony. Dlaczego?

Po pierwsze, jeśli chodzi o najważniejszy dla Polski kierunek (Ukraina, Gruzja), Sojusz napotyka coraz ostrzejszy sprzeciw Rosji, a argumenty Kremla znajdują duży posłuch w niektórych stolicach europejskich. Także nowa administracja w Waszyngtonie stara się obecnie o poprawę relacji z Rosją. Należy więc przypuszczać, że dalsze rozszerzenie Sojuszu na wschód będzie czasowo zablokowane.

Po drugie, potencjalni kandydaci do NATO mogą stać się ofiarą polityki „zwierania szeregów”. Istnieje bowiem wyraźna korelacja pomiędzy siłą gwarancji bezpieczeństwa, a ich zasięgiem terytorialnym. Jeśli Sojusz zdecyduje się na wzmocnienie swoich obronnych funkcji, kraje zachodnie nie będą skore do objęcia nimi krajów dalszych pod względem geograficznym i kulturowym (np. z regionu Kaukazu). Wojna w Gruzji uświadomiła głównym krajom NATO, że problem obrony takich państw jest bardzo trudny. Stąd pojawiły się głosy płynące z zachodnich stolic, aby wstrzymać się z udzielaniem gwarancji sojuszniczych tym, których „NATO nie byłoby w stanie obronić”.

Po trzecie wreszcie, istnieje wśród krajów Europy Zachodniej przekonanie, wyrażone w otwarty sposób przez byłego prezydenta Francji J. Chiraca, które sprzeciwia się przyznawaniu nowym państwom członkowskim znaczenia i pozycji, do których aspirują. Stąd, prawdopodobnie w najbliższych latach, Zachód będzie się starał utrzymać swoją przewagę nad krajami wschodnimi. Przykładowo, przyjęcie Ukrainy byłoby wzmocnieniem obozu dawnego Układu Warszawskiego i m.in. dlatego największe państwa Europy Zachodniej, które oczekiwały od nowych członków wdzięczności, a nie przedstawiania postulatów i niezależności, nie będą dążyć do dalszego rozszerzania.

W kontekście „otwartych drzwi” szczególnie istotna jest skala zaangażowania NATO w Europie Wschodniej oraz regionie Morza Kaspijskiego. Od tego zależeć będzie, czy państwa takie jak Ukraina, Azerbejdżan, Kazachstan, Gruzja, Turkmenistan czy Białoruś przejdą „na jasną stronę” czy pozostaną w kleszczach Rosji.

Dalsza realizacja polityki „otwartych drzwi” będzie więc jednym z głównych wyzwań dla Sojuszu. Konieczne jest określenie strategii rozszerzenia, ustalenie jej priorytetów i przedziałów czasowych. NATO

nie powinno bowiem zostać pozbawione funkcji, którą tak doskonale spełniło w Europie Środkowo-Wschodniej, jak i częściowo na Bałkanach – stabilizatora i zachęty do rozwoju demokracji.

SIŁA SOJUSZU CZY INDYWIDUALIZM SŁABYCH

NATO pozostaje najważniejszym sojuszem polityczno-militarnym w świecie. Jest też głównym forum transatlantyckiej współpracy, która przyniosła Europie 60 lat stabilizacji i pokoju. Stąd, wyzwaniem dla Sojuszu jest właściwe zdefiniowanie swojej roli, strategii działania, relacji z innymi podmiotami międzynarodowymi i nieustanna transformacja, mająca na celu maksymalizację efektywności i minimalizację kosztów. Należy pamiętać, że tylko jedność sojusznicza, spójna wizja funkcjonowania i wola polityczna zapewnią NATO właściwą pozycję w międzynarodowej rozgrywce. Podzielony, targany wewnętrznymi sporami Sojusz będzie słabym partnerem dla wzrastającej w asertywności Rosji, łatwym przeciwnikiem dla organizacji terrorystycznych, a także niezdolnym do eksportu wartości spajających wspólnotę transatlantycką, która jest oparta na demokracji, prawach człowieka i wolności. Warto pamiętać, że nadal nie są to wartości dominujące we współczesnym świecie. Bezpieczeństwo energetyczne, cyberterroryzm czy wzrastająca potęga Chin to kolejne wyzwania, które zmuszają nas do pogłębiania wewnętrznej kooperacji i wzmacniania więzi sojuszniczej. Pojedyncze kraje Europy, nawet te najsilniejsze, nie są same w stanie sprostać takim wyzwaniom. Można więc zaryzykować twierdzenie, że od siły NATO zależeć będzie bezpieczeństwo i pozycja Europy w zmieniającym się świecie XXI wieku.