



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

Zamykające się okno możliwości: Polska i nowa koncepcja strategiczna NATO

Komentarz

Marek Madej

Przyspieszenie publikacji raportu Grupy Refleksyjnej NATO, który ukazał się 1 grudnia, świadczyć może o tym, że cel w postaci wypracowania nowej koncepcji strategicznej sojuszu nabiera na znaczeniu. Dla Polski to ważna wiadomość. Dobiega bowiem końca okres, w którym kontekst geopolityczny służył kluczowemu dla naszego kraju wzmocnieniu wschodniej flanki NATO. Polska powinna dołożyć wszelkich starań, by znalazło ono odzwierciedlenie w nowej koncepcji strategicznej.

W ostatnich miesiącach powróciła kwestia konieczności wypracowania nowej koncepcji strategicznej Sojuszu¹. To raczej zrozumiałe, zważywszy, że obecnie obowiązujący dokument sporządzono

w 2010 roku, czyli dekadę temu. Przynajmniej w okresie pozimnowojennym Sojusz właśnie w mniej więcej dziesięcioletnich interwałach przyjmował tego rodzaju stanowiska (pierwszą po zimnej wojnie tzw. strategię rzymską w 1991 roku, kolejną – waszyngtońską – w 1999 roku, ostatnią zaś – lizbońską – w 2010 roku). Podjęcie tej kwestii wydaje się też logiczną konsekwencją zainaugurowania w końcu 2019 roku, w reakcji na narastające spory między sojusznikami o charakter i zakres współpracy politycznej w Sojuszu, tzw. „procesu refleksji”, który od lata roku 2020 stanowi element szerszej inicjatywy pod nazwą NATO 2030. Podczas gdy początkowo proces miał służyć głównie wzmocnieniu mechanizmów konsultacyjnych w organizacji, jego celem jest dzisiaj także rozwój zdolności adaptacji Sojuszu do nowych zagrożeń i wyzwań. Rezultatem tych większych ambicji mogłaby się stać nowa koncepcja strategiczna NATO. O potrzebie aktualizacji koncepcji strategicznej mówi wprost raport powołanej

¹ Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Global Security 2020 (GLOBSEC) Bratislava Forum, 7.10.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm?selectedLocale=ru (dostęp: 17.12.2020).

na wiosnę 2020 roku Grupy Refleksyjnej, przedstawiony przywódcom państw członkowskich 1 grudnia².

Wcześniejsza od planowej publikacja tego raportu oraz wypowiedzi Stoltenberga świadczyć mogą o dojrzeniu politycznej gotowości do podjęcia prac nad nową strategią. Jest to o tyle znaczące, że do niedawna temat ten nie był podnoszony w debatach politycznych, zwłaszcza przez państwa członkowskie. Szczególnie dla Polski, która w ostatnich latach zabiegała (nie bez sukcesu) o silne uwzględnienie potrzeby wzmocnienia wschodniej flanki w planowaniu obronnym i zdolnościach Sojuszu, ta dyskusja ma bardzo istotne znaczenie. Przychodzi bowiem w momencie, gdy „okno możliwości” pozwalające realizować polskie strategiczne cele i priorytety powoli się zamyka. Tym bardziej istotne jest, by dobrze wykorzystać ten czas.

Stan gry

Koncepcje strategiczne NATO w hierarchii dokumentów sojuszniczych lokują się wysoko, zaledwie „szczybel niżej” od Traktatu Waszyngtońskiego. Oferują bowiem czytelną, całościową wizję podstawowych zadań NATO oraz metod i narzędzi ich realizacji. Są także odzwierciedleniem sposobu, w jaki sojusznicy postrzegają sytuację bezpieczeństwa w świecie, w tym źródła kluczowych wyzwań. Przyjęcie nowej koncepcji strategicznej, poza porządkiem praktyki NATO i wyznaczeniem kierunków oraz zakresu jego działań, nade wszystko stanowi manifestację sojuszniczej jedności. Długotrwała zwłoka w podjęciu prac nad nową koncepcją, zwłaszcza w warunkach głębokich zmian geostrategicznych o globalnym zasięgu (a w ostatniej dekadzie do takich niewątpliwie

doszło), mogłyby budzić obawy o faktyczny poziom spójności NATO. To zaś byłoby złym sygnałem zarówno dla społeczeństw państw NATO, jak i świata zewnętrznego.

Inna sprawa, że nie pierwszy raz Sojusz zwleka ze startem takiej debaty. Podobnie było w wypadku obecnie obowiązującej strategii z Lizbony z 2010 roku. Głęboka zmiana sytuacji geostrategicznej w następstwie zamachów z 11 września 2001 roku, zaledwie dwa lata po przyjęciu koncepcji strategicznej z Waszyngtonu, wywołała wprawdzie redefinicję zadań NATO przez nadanie faktycznego priorytetu walce z terroryzmem, czyli reorientację aktywności Sojuszu w stronę „globalnej obecności”, nie zaowocowała ona jednak szybkim podjęciem prac nad nowym dokumentem. Mówiono wówczas o potrzebie koncentracji na „strategicznym działaniu”, a nie doktrynalnych debatach. Gdy w połowie dekady zaczęto je podejmować, okazało się, że wizje poszczególnych członków daleko od siebie odbiegają. W rezultacie nie dotrzymano zakładanego początkowo przez ówczesnego sekretarza generalnego Jaapa de Hoopa Scheffera terminu ogłoszenia nowej koncepcji na sześćdziesięciolecie NATO w 2009 roku³.

Mimo podobieństw powody braku w ostatnich latach dyskusji strategicznej w Sojuszu są zdecydowanie poważniejsze i bardziej niepokojące niż przed dekadą. Zmiany geostrategiczne, począwszy od następstw kryzysu finansowego i erozji układu sił w świecie na korzyść Chin i innych państw pozaeuropejskich poprzez gwałtowne przemiany technologiczne i kryzys klimatyczny aż po trwającą od 2014 roku rosyjską „agresję hybrydową”, zdezaktualizowały w dużym stopniu koncepcję lizbońską. Wprawdzie Sojusz zaskakująco szybko adaptował do nowych warunków swoje działania i zasoby, przywracając priorytet zadaniu zbiorowej obrony, ale nie podejmował debaty o nadaniu tym zmianom wyrazu doktrynalnego w postaci nowej strategii. Głównym powodem była koncentracja na doraźnej reakcji na

2 *NATO 2030: United for the New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf. Co istotne, raport zaprezentowano wcześniej, niż początkowo zakładano (inaugurując proces, planowano zakończyć go w roku 2021), a to samo w sobie może świadczyć także o chęci przyspieszenia prac nad nową koncepcją strategiczną.

3 Por. *Rocznik strategiczny 2010/11*, Warszawa 2011, s. 34–42, 80–87.

zmiany sytuacji geostrategicznej wskutek agresji rosyjskiej i aneksji Krymu. Wkrótce kluczowym czynnikiem wstrzymującym tę dyskusję stała się niechęć nowego prezydenta USA Donalda Trumpa do multilateralizmu oraz jego sceptycyzm w ocenie użyteczności Sojuszu z perspektywy Waszyngtonu. Skutkiem tego było lekceważące i transakcyjne nastawienie Trumpa do współpracy w NATO oraz sojuszników przy podejmowaniu strategicznych decyzji (np. w sprawie relokacji sił USA w Niemczech). Debaty międzysojusznicze sprowadzały się często do żenujących wręcz kłótni o rozkład obciążeń (*burden-sharing*) i korzyści z funkcjonowania NATO, zredukowanych niemal wyłącznie do spraw finansowych. W takich warunkach inicjowanie jakiegokolwiek szerszej debaty strategicznej w Sojuszu byłoby zbyt ryzykowne.

Źródeł rozbieżności w Sojuszu jest jednak więcej i nie ograniczają się one do polityki Trumpa. Przy najmniej od 2014 roku stałym wyzwaniem są tarcia na linii tzw. flanki wschodniej (głównie Polska i kraje bałtyckie, zainteresowane przede wszystkim dość tradycyjnie rozumianą zbiorową obroną i przeciwdziałaniem presji rosyjskiej) – państwa „natowskiego południa”. Te ostatnie zaniepokojone są przede wszystkim niestabilnością w obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej oraz Sahelu oraz jej konsekwencjami w postaci terroryzmu czy masowych migracji. Pewną receptą na te obawy miała być sformułowana w 2016 roku koncepcja „NATO 360°” uwzględniająca wszelkie zagrożenia dla państw NATO niezależnie od kierunku, z którego pochodzą. Brakuje w niej jednak jakiegokolwiek hierarchii problemów, co sprawia, że ta zasada nie spełnia dobrze swojej funkcji. Istotne znaczenie ma też odchodzenie przez część członków Sojuszu od standardów liberalnej demokracji. Najbardziej dotyczy to Turcji, która dla partykularnych interesów (czy raczej interesów władzy) nie waha się zaognić relacji z innymi sojusznikami. Ewolucja sytuacji wewnętrznej na Węgrzech czy w Polsce też nie ułatwia współpracy w NATO. Wreszcie nie zawsze czytelne dla Sojuszu są intencje opowiadającej się za rozwojem europejskiej autonomii strategicznej Francji. Na te wszystkie problemy nakładają się w większości

państw członkowskich wyzwania społeczne i finansowe związane choćby z ambicjami (i kosztami) wdrażania zielonego ładu, a teraz spotęgowane konsekwencjami pandemii i usuwaniem jej skutków gospodarczych.

Odpowiedzią NATO na te kłopoty było zainicjowanie na ostatnim szczycie Sojuszu w Londynie w grudniu 2019 roku wspomnianego „procesu refleksyjnego”. W tym celu 31 marca 2020 roku powołano specjalną Grupę Refleksyjną, w której skład wchodzi 10 osób, głównie byłych urzędników wyższego szczebla z państw członków, o mniejszym jednak znaczeniu niż uczestnicy podobnej grupy z 2010 roku. Ograniczenie zakresu jej prac do kwestii usprawniania konsultacji politycznych wewnątrz NATO oraz ich początkowo niespieszne tempo nie wskazywały, by proces ten miał prowadzić do czegoś więcej niż załagodzenie i skanalizowanie coraz silniejszych tarć w Sojuszu. Dodatkowo w lecie zdecydowano o wpisaniu działań Grupy w ramy nowej inicjatywy – NATO 2030, kreującej raczej forum szerokich konsultacji społecznych i eksperckich na temat przyszłego kształtu Sojuszu, aniżeli zwiastującej rozpoczęcie debaty nad nową koncepcją strategiczną⁴.

Tym bardziej więc fakt publikacji raportu Grupy jeszcze w tym roku należy traktować jako sygnał, iż narasta wola polityczna do podjęcia takiej dyskusji. Może o tym świadczyć także fakt, że przedstawiony przez Grupę dokument nie ogranicza się do zaproponowania mechanizmów usprawniających polityczne konsultacje w ramach Sojuszu, ale oferuje też szeroką analizę jego środowiska bezpieczeństwa i źródeł zagrożeń dla państw członkowskich, przygotowując solidny grunt do takiej politycznej dyskusji.

4 W. Lorenz, *Refleksja strategiczna w NATO – wzmocnienie politycznej spójności i konsultacji*, Biuletyn PISM 125/2020, 16.06.2020; I. Davis, *NATO's reflection process (NATO 2030)*, NATO Watch Briefing Paper No. 77, 16.06.2020.

Perspektywy

Na zmianę kontekstu rozmów o nowej koncepcji strategicznej najsilniej wpływać będzie objęcie stanowiska prezydenta USA przez Joe Bidena. Zastąpienie NATO-sceptyka na fotelu przywódcy USA przez polityka od dawna deklarującego przywiązanie do współpracy transatlantyckiej pozwala liczyć na istotne przyspieszenie tempa prac, jak i na ich końcowy sukces. Dla Bidena i jego doradców priorytetem jest odbudowa więzi z najbliższymi sojusznikami⁵. Wątpliwe jednak, by kwestie nowej koncepcji strategicznej znalazły się wysoko na liście zadań nowego prezydenta już w pierwszych miesiącach urzędowania. Zgodnie z pierwszymi powyborczymi wypowiedziami⁶ skieruje on swoją uwagę głównie na sprawy wewnętrzne, co w kontekście prawdopodobnego zachowania przez republikanów przewagi w senacie i w umocnionym niedawnymi zmianami składu, konserwatywnym Sądzie Najwyższym, oznacza dla Bidena perspektywę mierzenia się z poważnymi wyzwaniami w warunkach permanentnego politycznego klinczu. Trudności wewnętrzne mogą, co prawda, skłaniać do poszukiwania sukcesów w polityce zagranicznej (w której prezydent USA nie jest też tak ograniczany w działaniu przez inne organy władzy), zaś poprawa stosunków z europejskimi sojusznikami może się wydawać – przynajmniej na tle innych kwestii – względnie łatwym do osiągnięcia celem. Debata nad nową koncepcją strategiczną NATO, zwłaszcza że nie będzie oznaczać prostego powrotu do stanu „sprzed Trumpa”, może jednak okazać się wyzwaniem zbyt skomplikowanym. Różnice w perspektywach strategicznych europejskich państw należących do NATO oraz USA, np. w odniesieniu do Chin, jak i w ocenach rozkładu obciążeń, występowały już wcześniej i nie znikną wraz z odejściem Trumpa. Dlatego poszukując względnie szybkiego sukcesu w odbudowie relacji transatlantyckich, Biden wcale nie musi dążyć do jak najszybszego wypracowania nowej koncepcji strategicznej NATO,

5 J. Biden, *Why America Must Lead Again*, Foreign Affairs, marzec/kwiecień 2020.

6 *Joe Biden's victory speech, annotated*, 8.11.2020, www.washingtonpost.com/politics/2020/11/07/annotated-biden-victory-speech/.

a może starać się to uzyskać raczej przez kontakty z UE czy bilateralne z państwami należącymi do Unii.

Istotna jest też sama skala wyzwania, jakim będzie z jednej strony satysfakcjonujące wszystkich sojuszników (od 2020 roku już 30) uwzględnienie w nowej koncepcji ich potrzeb i interesów bezpieczeństwa, z drugiej zaś należyta adaptacja do procesów determinujących kształt środowiska bezpieczeństwa NATO. Sojusznicy będą przecież musieli na nowo ustalić proporcje między wymagającą dużych nakładów i skoncentrowaną w Europie rozbudową zdolności do odstraszania i zbiorowej obrony a zachowaniem możliwości zabezpieczania interesów państw członkowskich w innych regionach (czego wagę uwypukliła choćby pandemia COVID-19, wskazując na poziom uzależnienia większości sojuszników od utrzymania światowego łańcucha dostaw). Będzie to prowadzić do redefinicji stosunków z partnerami spoza organizacji oraz kryteriów oceny angażowania się w działania ekspedycyjne. W nowej koncepcji musi też znaleźć odzwierciedlenie problem tzw. *emerging disruptive technologies*, czyli perspektywa kolejnej rewolucji technologicznej wraz z upowszechnieniem się technologii 5G i w konsekwencji urzędzeń autonomicznych czy „Internetu rzeczy”. Wraz z rozwojem cyberprzestrzeni, w tym mediów społecznościowych, rywalizacja międzypaństwowa często przebiega nie w sferze wojskowej, lecz ekonomicznej bądź informacyjnej, a podmioty pozapaństwowe zyskują nowe możliwości skutecznego oddziaływania. Nie do pominięcia są następstwa kryzysu klimatycznego oraz obecnej pandemii wskazujące, że Sojusz, pozostając organizacją polityczno-wojskową, będzie musiał, by zyskać poparcie społeczeństw państw członków, wykazać swą użyteczność jako gwarant bezpieczeństwa także w innych wymiarach. Na wszystkie te wyzwania (a to tylko część listy) jak na razie nie sformułowano w NATO powszechnie podzielanych odpowiedzi.

Ważnym czynnikiem w pracach nad nową koncepcją strategiczną mogą się okazać także uwarunkowania wewnętrzne w strukturach Sojuszu.

Stoltenberg, obecny sekretarz generalny i naturalny „sternik” tego procesu, kończy urzędowanie – już raz przedłużane – w 2022 roku. Przyspieszenie prac Grupy Refleksyjnej oraz treść jej raportu wskazują, iż przynajmniej w samych strukturach Sojuszu jest wola wykorzystania pojawiającej się wraz z odejściem Trumpa okazji do intensyfikacji prac nad nowym dokumentem, zapewne z zamiarem ukończenia ich przed końcem kadencji Stoltenberga. Niemniej, zważywszy na złożoność spraw i skalę napięć wewnętrznych w NATO, nie można wykluczyć, iż ten plan się nie powiedzie, zaś zmiana na stanowisku sekretarza w toku procesu może go dodatkowo wydłużyć i skomplikować⁷.

Istotnym czynnikiem pozostaje też oczywiście pandemia COVID-19, która nie słabnie, a wręcz narasta dziś w niemal każdym państwie członkowskim, co siłą rzeczy przekierowuje uwagę rządów na bieżącą na nią reakcję.

Implikacje dla Polski

Czy prace nad nową koncepcją strategiczną NATO rzeczywiście ostatecznie przyspieszą, pozostaje więc nadal niewiadomą. Z polskiej perspektywy względnie szybkie podjęcie prac byłoby lepsze od dalszej zwłoki. Ta bowiem pogłębiałaby erozję spójności Sojuszu, który w sytuacji coraz większego kryzysu w relacjach Warszawy z UE i przy porażce Trumpa rozwijającej (i tak iluzorycznej) nadzieje polskiego rządu na „bliskie partnerstwo” z USA, tym bardziej jest „bezalternatywnym” filarem polskiego bezpieczeństwa. W obecnym kontekście strategicznym, wciąż wyznaczanym głównie przez rosyjską asertywność i wydarzenia z 2014 roku, Polska pozostaje ważnym sojusznikiem jako największe państwo i swoisty zwornik wschodniej flanki. Znamienne, że spośród nowych, tzn. przyjętych po 1989 roku, członków Sojuszu tylko nasz kraj ma przedstawiciela – Annę Fotygę – w Grupie Refleksyjnej. W ostatnich latach Polska dowiodła

swojego zaangażowania, utrzymując nakłady na obronność (niezależnie od ich faktycznej efektywności) na poziomie wymaganych przez NATO 2% PKB i aktywnie uczestnicząc w głównych natowskich programach. Obecnie też polskie priorytety i wizja zadań NATO – umacnianie zdolności odstraszania i zbiorowej obrony, budowa odporności (*resilience*) na zewnętrzne oddziaływania oraz zwalczanie zagrożeń hybrydowych – nadal zachowują zbieżność z kierunkiem, który ma szansę znaleźć silne odzwierciedlenie w nowej koncepcji strategicznej.

Ale ta korzystna – z punktu widzenia dyskusji strategicznej wewnątrz NATO – koniunktura powoli odchodzi do przeszłości. Zagrożenie ze strony Rosji nie zmniejsza się, ale wraz z upływem czasu od wybuchu konfliktu na Ukrainie wola koncentracji na potrzebach flanki wschodniej będzie spadać. Na percepcję środowiska bezpieczeństwa przez sojuszników stopniowo coraz silniej będą wpływać inne czynniki, począwszy od postawy Chin poprzez zmiany technologiczne i klimatyczne, a na konsekwencjach pandemii kończąc. Dlatego Polska powinna starać się wykorzystać to powoli zamykające się „okno możliwości” promowania swojej wizji NATO. Powinna to jednak czynić inteligentnie, to znaczy nie oczekiwać wyłącznej koncentracji na zbiorowej obronie w Europie, ale pokazywać, że docenia wagę leżącej także w polskim interesie zdolności NATO do skutecznego (aczkolwiek niekoniecznie wojskowego) oddziaływania w innych regionach. To samo dotyczy współpracy z partnerami pozaeuropejskimi, wypracowania spójnej polityki wobec problemów bliskowschodnich, w rejonie Sahelu i w innych obszarach pozaeuropejskich, czy wyzwań powstałych w wyniku rosnącego uzależnienia współczesnych społeczeństw i gospodarek od technologii informatycznych. W polskim interesie leży także większe niż dotąd uwzględnienie w koncepcji strategicznej roli NATO dotyczącej reakcji na zagrożenia pozamilitarne, w tym ekologiczne i zdrowotne.

Problemem są jednak obecne zdolności negocjacyjne Polski i możliwości budowy w NATO koalicji popierających korzystne z polskiej perspektywy

⁷ J.H Michaels, *It's that time of the decade again: some considerations for NATO eighth Strategic Concept*, NDC Policy Brief No. 02/2020.

rozwiązania. Zastąpienie przychylnego obecnym polskim władzom Trumpa przez krytycznego wobec nich Bidena oznacza, że o ewentualnym poparciu przez USA – wciąż kluczowe w Sojuszu – polskich postulatów decydować będą wyłącznie potrzeby wojskowe i strategiczne, a nie bliskość ideologiczna. Ostry konflikt z UE wokół budżetu i praworządności może wręcz katastrofalnie wpłynąć na zdolność poszukiwania sprzymierzeńców

nie tylko na – zyskującym dziś na wadze w NATO – zachodzie kontynentu, ale też w naszym regionie i najbliższym sąsiedztwie. Ryzyko stania się dla innych członków Sojuszu partnerem „toksycznym”, z którym współpracować trudno nawet przy dużej zbieżności interesów bezpieczeństwa, jest obecnie poważne. Klucz do skutecznej odpowiedzi na to zagrożenie leży jednak dziś przede wszystkim w sferze polityki wewnętrznej, nie zagranicznej.

Marek Madej – dr hab. prof. UW, pracownik Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego, WNPiSM UW. Członek zespołu autorskiego Rocznika Strategicznego. Specjalizuje się w sprawach NATO i innych europejskich organizacji bezpieczeństwa, współczesnych konfliktów zbrojnych, terroryzmu i innych zagrożeń asymetrycznych. Ostatnio opublikował: M. Madej (ed.) *Western military interventions after the Cold War*, Routledge 2019.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-56-0

Warszawa 2020