



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

POLICY PAPERS

Nr 10/2010

Dominik JANKOWSKI

NOWA KONCEPCJA STRATEGICZNA NATO: ZNACZENIE DLA SOJUSZU I POLSKI

Warszawa, 11 marca 2010 roku

Wraz z upadkiem świata dwubiegunowego stało się jasne, że zwycięzcą zimnej wojny, poza Stanami Zjednoczonymi, zostało z pewnością NATO. Sojusz Północnoatlantycki, o czym zdajemy się dzisiaj zapominać, został powołany w pierwszym rządzie jako instrument odstraszenia i powstrzymywania ekspansji ZSRR w Europie. Sukces w tym aspekcie był zatem niepodważalny. Sojusz, z czołową rolą Stanów Zjednoczonych, na początku ostatniej dekady XX wieku stanął przed zupełnie nową rolą – do tego w całkowicie odmiennym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Tak naprawdę nie tylko Stany Zjednoczone stały się chwilowo zakładnikiem chwytliwego hasła o nadejściu „jednobiegunowej chwili”. Także Sojusz Północnoatlantycki znalazł się w potrzasku nowego paradygmatu polityki międzynarodowej. Z paktu o znaczeniu przede wszystkim militarnym, gwarantującym niepodzielność bezpieczeństwa na obszarze transatlantyckim, Sojusz zaczął przeistaczać się w forum polityczne – czy niekiedy nawet klub dyskusyjny – gdzie wspólne wartości i ich klarowność zaczęły schodzić na drugi plan. NATO zamiast święcić swój wielki sukces i umacniać się zarówno wewnątrz, jak i konsolidować swoją pozycję na arenie międzynarodowej, coraz częściej udowodniało swoją nieskuteczność i polityczno-militarną erozję. Rozszerzenie Sojuszu na Wschód, choć było aktem wielkiej odpowiedzialności Zachodu i swoistego rodzaju znakiem sprawiedliwości dziejowej, dodatkowo zaostrzyło wewnętrzne podziały i uwypukliło różną percepcję zagrożeń wśród dawnych i nowo przyjętych państw członkowskich.

Także zmiany na światowej szachownicy pokazały, że NATO dość szybko zostało zmuszone do przewartościowania swojego sposobu postrzegania otoczenia międzynarodowego i jego bezpieczeństwa. Konflikt w Kosowie, ataki terrorystyczne na terytorium Stanów Zjednoczonych, a potem także w Europie, wojny w Afganistanie i Iraku, cyberatak na Estonię, konflikt rosyjsko-gruziński czy w końcu światowy kryzys gospodarczy – to charakterystyka nowej rzeczywistości „post-pozimnowojennej”, w której musi się obecnie odnaleźć Sojusz. NATO powinno tym samym zdecydowanie porzucić niekorzystny dla siebie paradygmat myślenia o świecie w kategoriach podziałów na realia zimnowojenne i pozimnowojenne, jako że wciąż stanowi ostateczny gwarant bezpieczeństwa na obszarze transatlantyckim.

Sojusz Północnoatlantycki, jako aktor militarny i polityczny – o znaczeniu stabilizacyjnym dla szeroko rozumianego obszaru transatlantyckiego i jego otoczenia, ale także o znaczącym potencjale odstraszenia – musi zacząć kreować nową rzeczywistość w stosunkach międzynarodowych, w tym także budować nowy paradygmat bezpieczeństwa. Tylko w ten sposób może zapewnić sobie fundament do długofalowego rozwoju i gwarancję skuteczności swoich działań w przyszłości.

Kluczem do zmiany jakości w NATO powinna stać się nowa koncepcja strategiczna Sojuszu¹, która zostanie ostatecznie zatwierdzona w listopadzie tego roku na szczycie NATO w Lizbonie. Koncepcja strategiczna jest bowiem jednym z najważniejszych dokumentów sojuszniczych, który definiuje nie tylko najważniejsze wyzwania stojące przed organizacją, ale wskazuje w zarysie także potencjalne metody stawiania im czoła.

Wydaje się, że w tym kontekście należy obecnie zwrócić uwagę przede wszystkim na **dwa główne aspekty**, które powinny zostać zawarte z nowym dokumencie, a mianowicie znaczenie dla Sojuszu zarówno artykułu 5. Traktatu Waszyngtońskiego, jak i misji „out-of-area”. Nie jest bowiem tajemnicą, iż nieodpowiednie zbalansowanie tych aspektów może przyczynić się nie tylko do potencjalnego zarysowania wewnętrznej linii sporu, ale także spowodować osłabienie całej organizacji. Ponadto istnieją **dalsze trzy kluczowe czynniki**, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowej koncepcji strategicznej: obrona przeciwrakietowa, przyszłość amerykańskiej broni atomowej na kontynencie europejskim, a także stosunki z najważniejszymi światowymi potęgami (Federacją Rosyjską, Chińską Republiką Ludową czy Republiką Indii).

Artykuł 5.

Artykuł 5. Traktatu Waszyngtońskiego, wzmocniony w swojej wymowie przez artykuł 4.² tego samego dokumentu, pozostaje najważniejszym i najbardziej trwałym spoiwem łączącym wszystkie państwa członkowskie. Sojusz Północnoatlantycki jest bowiem przede wszystkim organizacją zapewniającą kolektywną obronę, a jedyną jej gwarancją jest bezdyskusyjne egzekwowanie zapisów płynących z artykułu 5.

Nowa koncepcja strategiczna NATO musi tym samym uwzględnić niepodważalny charakter tego zapisu i wynieść go do rangi kluczowego punktu nowego dokumentu. Artykuł 5. jest warunkiem *sine qua non* nie tylko skutecznej działalności Sojuszu, ale przede wszystkim jego militarnej i politycznej egzystencji. Także z polskiej perspektywy, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania geopolityczne, uwypuklenie znaczenia artykułu 5. ma priorytetowe znaczenie. Choć tak naprawdę to nie semantyka traktatu czy nowej koncepcji strategicznej, ale chęć polityczna i jednomysłność w definiowaniu znaczenia kolektywnej obrony, zdecydują o skuteczności całej organizacji. W ostatnim czasie coraz częściej bowiem dawało się odczuć, że

¹ Poprzednia koncepcja strategiczna NATO została zatwierdzona w 1999 roku w Stambule.

² Artykuł 4 Traktatu Waszyngtońskiego brzmi: „Strony będą się wspólnie konsultowały, ilekroć, zdaniem którejkolwiek z nich, zagrożone będą integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo którejkolwiek ze Stron”.

istnieją dwa różne poziomy bezpieczeństwa wśród członków NATO, co można łatwo stwierdzić między innymi analizując mapę rozmieszczenia infrastruktury sojuszniczej.

Nowa koncepcja strategiczna powinna tym samym nie tylko uwzględnić strategiczne znaczenie artykułu 5., ale także zapewnić wysoką jakość jego implementacji, przy jednoczesnym wzmacnianiu poziomu bezpieczeństwa w nowych państwach członkowskich. Taki postulat wiązałby się jednakże z przynajmniej dwoma aspektami.

Po pierwsze, aby zapewnić jak najwyższą skuteczność potencjalnego użycia artykułu 5., jego interpretacja powinna ograniczać się jedynie do agresji zbrojnej na jedno, kilka lub wszystkie państwa członkowskie. Potencjalne multiplikowanie przypadków, w których powinien nastąpić *casus foederis*, grozi bowiem osłabieniem wymowy artykułu. Wiąże się to między innymi z faktem, że część współczesnych wyzwań z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego – jak chociażby cyberterrorizm czy szantaż energetyczny – wciąż nie doczekało się klarownych definicji w ramach prawa międzynarodowego. Tym samym trudno oczekiwać, że 28 państw członkowskich będzie w stanie na tyle jednoznacznie doprecyzować interpretację nowych zagrożeń, aby Sojusz posiadał ich jedną wspólną wizję i interpretację. Tym samym tak długo, jak nie będą istniały międzynarodowe ramy prawne – uchwalone na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych – dotyczące nowych zagrożeń, artykuł 5. powinien być definiowany w jego jak najwęższym znaczeniu (agresja militarna), co uniemożliwi jego potencjalne rozwodnienie.

Po drugie, artykuł 5. powinien być nie tylko kluczowym zapisem papierowym, ale przede wszystkim zbiorem realnych działań na wypadek wystąpienia *casus foederis*. Nie oznacza to wszakże, że w nowej koncepcji strategicznej powinny znaleźć się szczegółowe propozycje sposobów jego implementacji. Należałoby jednakowoż w nowym dokumencie podkreślić, iż aby artykuł 5. nie pozostał jedynie „nieostrym pazurem papierowego tygrysa”, NATO musi wypracować z jednej strony klarowne plany operacyjne dla wszystkich państwa członkowskich na wypadek agresji, z drugiej zaś także niezawodne i sprawdzone metody ich implementacji. Tylko w ten sposób można zapewnić ten sam poziom poczucia bezpieczeństwa zarówno u starych, jak i nowych państw członkowskich Sojuszu. Ponadto najlepszą weryfikacją sojuszniczych zdolności militarnych, a także swoistego rodzaju procesem instytucjonalizacji artykułu 5., byłoby regularne przeprowadzanie ćwiczeń wojsk sojuszniczych, także na terytorium nowych państw członkowskich.

Operacje „out-of-area” i zdolności ekspedycyjne

Do niedawna wciąż nie było jasne czy Sojusz Północnoatlantycki powinien w ogóle angażować się w operacje poza obszarem traktatowym. W chwili obecnej, uwzględniając

specyfikę zarówno środowiska międzynarodowego, jak i nowego rodzaju zagrożeń, dyskusja ta staje się właściwie bezprzedmiotowa. NATO musi nauczyć się działać skutecznie także poza obszarem sojuszniczym, prowadząc operacje nie wynikające bezpośrednio z wąsko interpretowanego artykułu 5. Dzisiejszy obraz bezpieczeństwa międzynarodowego, z wciąż dominującym paradygmatem siły i odwieczną chaotycznością, wymaga bowiem od Sojuszu również gotowości do projekcji swojej siły poza granicami transatlantyckimi. Nie zmienia to jednak faktu, że operacje „out-of-area” w żadnym stopniu nie powinny stanowić fundamentu w nowej koncepcji strategicznej. To bowiem przede wszystkim misje wynikające bezpośrednio z wąsko rozumianego artykułu 5. zapewniają spójność i solidarność działania państw członkowskich. Ponadto nie powinno dziwić, iż państwa chętnie uczestniczą w misjach poza obszarem traktatowym tylko w sytuacji, gdy mają pełną świadomość, że ich bezpieczeństwo jest niezagrażone – co z kolei wiąże się z jakością kolektywnej obrony i gotowością do solidarnej reakcji w wyniku agresji. Operacje „out-of-area” stanowią zatem rodzaj działań komplementarnych, zmierzających raczej do przeniesienia bezpieczeństwa sojuszniczego na wyższy poziom.

Bezpośrednio z problematyką misji na obszarze pozatraktatowym wiąże się także kwestia stosunku sił ekspedycyjnych do sił statycznych, których głównym celem będzie wypełnianie zadań wynikających z kolektywnej obrony. Błędem jest twierdzenie, że znaczenie sił ekspedycyjnych w ramach Sojuszu powinno być ograniczane. Nie wynika to jednak jedynie z ewentualnej konieczności działania poza obszarem transatlantyckim. Również zapewnienie skutecznej kolektywnej obrony niesie za sobą potrzebę utrzymywania sił ekspedycyjnych na wysokim poziomie, jako że bezpieczeństwo państw znajdujących się na rubieżach Sojuszu, będzie wymagało od pozostałych członków zdolności do szybkiego przerzucenia oddziałów wojskowych do państwa zaatakowanego. Nie ulega tym samym wątpliwości, że Sojusz powinien dążyć do zachowania właściwych proporcji między siłami ekspedycyjnymi i statycznymi. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że utrzymanie sił statycznych jest relatywnie tańsze, co w sytuacji ogólnoświatowego trendu ograniczania budżetów wojskowych – spowodowanego wychodzeniem z kryzysu gospodarczego – wydaje się rozwiązaniem ułatwiającym funkcjonowanie sił zbrojnych, szczególnie w biedniejszych państwach sojuszniczych.

Obrona przeciwrakietowa

Jednym z największych wyzwań stojących przed współczesnym bezpieczeństwem międzynarodowym jest proliferacja technologii rakietowych, przede wszystkim w państwach dążących do uzyskania korzystniejszej regionalnej pozycji geopolitycznej lub nawet

pretendujących do osiągnięcia statusu liderów ponadregionalnych. Najbardziej jaskrawymi przypadkami pozostają oczywiście Iran (www.kwasniewskialeksander.pl/attachments/FAE_POLICY_PAPER_Pozycja_Iranu_w_regionie.pdf), z jego systemową ideologiczną wrogością wobec Zachodu, oraz nieprzewidywalna i niekontrolowalna Korea Północna. Wzrost zagrożenia atakiem raketowym chociażby z tych dwóch państw przyczynił się jednak do konieczności szerszego spojrzenia na kwestię sojuszniczej obrony przeciwraketowej. Nowa koncepcja strategiczna NATO powinna tym samym nie tylko uwypuklić znaczenie tego zagrożenia, ale przede wszystkim zapowiedzieć konieczność intensyfikacji prac całego Paktu nad stworzeniem wspólnego systemu tarczy antyraketowej. System ten – w swojej wstępnej wersji – mógłby zostać oparty na tworzonej obecnie sieci amerykańskiej taktycznej obrony przeciwraketowej, choć wymagałoby to zdecydowanej woli wszystkich państw członkowskich.

Trzeba mieć jednak pełną świadomość, że geopolityczne relacje kilku państw członkowskich z Rosją – będącą głównym oponentem projektu tarczy antyraketowej – mogą storpedować lub w najlepszym wypadku znacznie opóźnić sojusznicze rozwiązania w tym zakresie. Z polskiego punktu widzenia wpisanie konieczności rozwoju obrony przeciwraketowej w nową koncepcję strategiczną NATO byłoby również bardzo korzystne, gdyż w pewnym sensie legitymizowałoby m. in. obecność baterii rakiet Patriot na polskim terytorium.

Broń nuklearna

Kolejnym potencjalnym punktem spornym między sojusznikami jest przyszłość amerykańskiego arsenału atomowego w Europie. Zeszłoroczne praskie przemówienie Baracka Obamy, w którym wezwał on do całkowitego światowego rozbrojenia atomowego, zostało odebrane z dużą aprobatą w części państw Europy Zachodniej. Najlepszym tego dowodem jest nieustająca walka ministra spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle, zmierzająca do wycofania amerykańskiego arsenału atomowego z terytorium Niemiec. Wysiłki ministra Westerwelle wsparły także cztery inne państwa Sojuszu (Belgia, Holandia, Luksemburg, Norwegia), które wraz z Niemcami we wspólnym oświadczeniu wezwały do debaty na przyszłość polityki nuklearnej NATO, co należy odczytać jako wyraz poparcia do wycofania amerykańskiej broni atomowej z Europy³.

Nowa koncepcja strategiczna powinna jednakże odrzucić postulat rozbrojenia atomowego w Europie tak długo, jak długo będą występowały niekorzystne dla Sojuszu uwarunkowania geostrategiczne w otoczeniu międzynarodowym. **Po pierwsze**, proces

³ Szacuje się, że Stany Zjednoczone wciąż mają w Europie ok. 200 głowic atomowych, rozmieszczonych w Belgii, Holandii, Niemczech, Turcji i Włoszech.

rozbrojenia atomowego i wycofywania amerykańskiego arsenału powinien być oparty na zasadzie wzajemności, co tym samym powoduje, że dalsza sojusznicza polityka atomowa będzie uzależniona przede wszystkim od postanowień nowego traktatu rozbrojeniowego między Stanami Zjednoczonymi i Federacją Rosyjską. **Po drugie**, biorąc pod uwagę kluczowy problem proliferacji broni i technologii jądrowych na świecie, amerykański arsenał nuklearny w Europie służy przede wszystkim jako instrument polityki odstraszenia potencjalnych agresorów. Pochopne i zbyt wczesne wycofanie tego arsenału mogłoby w krótkim okresie zachwiać pozycją polityczno-wojskową Sojuszu na arenie międzynarodowej.

Globalne partnerstwo

Nowe uwarunkowania międzynarodowe wymusiły na Sojuszu nie tylko działania na obszarze pozatraktatowym, ale także konieczność nawiązywania bliższych relacji z kluczowymi partnerami światowymi. Dzisiejszy obraz bezpieczeństwa międzynarodowego, cechujący się wysokim poziomem zależności i sieciowości, wymaga od NATO ustalenia klarownych ram współpracy zarówno z najważniejszymi światowymi państwami, jak i innymi organizacjami międzynarodowymi, a także organizacjami pozarządowymi (celem lepszej koordynacji współpracy cywilno-wojskowej). Nowa koncepcja strategiczna powinna tym samym zawierać zapis dotyczący konieczności wypracowania jasnych i przejrzystych schematów współpracy z partnerami na całym świecie.

Należy jednakże zwrócić w tym kontekście uwagę na dwa istotne aspekty. **Po pierwsze**, należy jednoznacznie wykluczyć możliwość przekształcenia NATO w organizację globalną – co jeszcze do niedawna postulowali sami Amerykanie – gdzie członkostwo byłoby otwarte także dla państw spoza obszaru transatlantyckiego. Takie podejście całkowicie osłabiłoby organizację, a przede wszystkim jej fundament w postaci kolektywnej obrony, jako że jej zapewnienie na geograficznie rozciągniętym obszarze byłoby niezwykle trudne i kosztowne. **Po drugie**, choć celem NATO powinno być stworzenie sieci globalnych partnerstw, nie można zupełnie pominąć obecnego kontekstu, w którym Sojusz jest konsekwentnie wskazywany jako główny przeciwnik na arenie międzynarodowej przez jednego z najważniejszych potencjalnych partnerów – Federację Rosyjską. Stosunki NATO z Rosją nigdy nie należały do najlepszych, niemniej jednak Sojusz – jako całość – powinien dążyć do polityki balansowania „pozytywnych” i „negatywnych” bodźców w stosunku do Moskwy.

Wnioski

- NATO powinno zdecydowanie porzucić niekorzystny dla siebie paradygmat myślenia o świecie w kategoriach podziałów na realia zimnowojenne i pozimnowojenne, jako że wciąż jest ostatecznym gwarantem bezpieczeństwa na obszarze transatlantyckim.
- Sojusz Północnoatlantycki, jako aktor militarny i polityczny, musi zacząć kreować nową rzeczywistość w stosunkach międzynarodowych, w tym także budować nowy paradygmat bezpieczeństwa.
- Koncepcja strategiczna NATO jest jednym z najważniejszych dokumentów sojuszniczych, który definiuje nie tylko najważniejsze wyzwania stojące przed organizacją, ale wskazuje w zarysie także potencjalne metody stawiania im czoła.
- Obecnie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dwa aspekty główne, które powinny zostać zawarte z nowym dokumencie, a mianowicie znaczenie dla Sojuszu zarówno artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego, jak i misji „out-of-area”. Nie jest bowiem tajemnicą, iż nieodpowiednie zbalansowanie tych aspektów może przyczynić się nie tylko do potencjalnego zarysowania wewnętrznej linii sporu, ale także spowodować osłabienie całej organizacji.
- Ponadto istnieją dalsze trzy kluczowe czynniki, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowej koncepcji strategicznej: obrona przeciwrakietowa, przyszłość amerykańskiej broni atomowej na kontynencie europejskim, a także stosunki z najważniejszymi światowymi potęgami (Federacją Rosyjską, Chińską Republiką Ludową czy Republiką Indii).

* * *

Dominik Jankowski – ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, redaktor naczelny „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, publicysta. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu. Specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa międzynarodowego, polityce zagranicznej UE oraz geopolityce światowej.

Tezy przedstawiane w serii „POLICY PAPERS” Fundacji *Amicus Europae*
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.

Nadrzędną misją Fundacji **AMICUS EUROPAE** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPAE

**Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, FAX +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl**