



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 44 (232) • 14 października 2004 r. • © PI&M

nr egz. PI&M 3.20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

NATO w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych

Adrian Zdrada

NATO pozostaje najważniejszym sojuszem Stanów Zjednoczonych oraz istotnym instrumentem ich europejskiej polityki. Najważniejszym oczekiwaniem USA wobec NATO jest możliwość efektywnego wykorzystania organizacji w „wojnie z terroryzmem”. Brak zgody wśród sojuszników co do kierunku ewolucji NATO skłania rząd USA do tworzenia „koalicji chętnych”. Charakteryzują się one jednak dużą niestabilnością, dlatego w polityce zagranicznej USA nie mogą konkurować z rolą NATO. Mimo to, znaczenie organizacji może maleć, o ile członkowie Sojuszu nie zgodzą się aby angażowała się w operacje poza obszarem traktatowym .

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku były okresem poszukiwania miejsca dla Sojuszu w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Administracja Billa Clintona uznała konieczność utrzymania Sojuszu jako głównego narzędzia kształtowania amerykańskiej polityki w Europie. NATO okazało się być najskuteczniejszym gwarantem stabilizacji i pokoju w tym regionie, czego dowodem są operacje Sojuszu w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie. Równocześnie administracja amerykańska dostrzegła konieczność poszerzenia obszaru działań NATO poza strefę euroatlantycką. W 1999 r. w Waszyngtonie przyjęto koncepcję strategiczną, która przewiduje możliwość użycia sił NATO także poza obszarem traktatowym. Obecnie trwają dyskusje nad nową koncepcją. Stany Zjednoczone optują za przekształceniem NATO w organizację o globalnym zasięgu działania.

Administracja George W. Busha początkowo nie zamierzała redefiniować roli NATO w polityce zagranicznej USA. Podczas pierwszej wizyty w Europie w 2001 r., G.W. Bush przedstawił Sojusz jako podstawę stosunków transatlantyckich, podkreślał rolę NATO w umacnianiu demokracji i zapewnianiu bezpieczeństwa oraz zapowiadał dalsze jego rozszerzenie. Dopiero wydarzenia z 11 września 2001 r. spowodowały, że NATO, pozostając sojuszem obronnym, stało się dla Stanów Zjednoczonych przede wszystkim instrumentem prowadzenia „wojny z terroryzmem”. Jednak nawet w tak określonym zakresie Stany Zjednoczone decydowały się na wykorzystywanie NATO w sposób bardzo ograniczony, np. w pierwszym etapie działań w Afganistanie. Prezydent G.W. Bush, zdając sobie sprawę z nieprzystosowania sił zbrojnych i struktur Sojuszu do tego typu działań oraz obawiając się ograniczeń wynikających z pro-

cedur podejmowania decyzji w NATO, postanowił działać w koalicji z wybranymi sojusznikami¹.

Według administracji amerykańskiej głównym zadaniem stojącym przed Sojuszem jest przekształcenie NATO w sprawne narzędzie prowadzenia „wojny z terroryzmem”. W ogłoszonej we wrześniu 2002 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, stwierdza się, że Stany Zjednoczone zamierzają „wzmocnić sojusze celem pokonania światowego terroryzmu”. Wprawdzie podstawową misją Sojuszu Północnoatlantyckiego pozostaje obrona zbiorowa, jednak dodaje się, że „NATO musi stworzyć nowe struktury i rozwinąć zdolności umożliwiające realizację tej misji w nowych warunkach”. Oznacza to konieczność stworzenia sił, które będzie można wysłać w każdy rejon świata, jeżeli będzie tego wymagać bezpieczeństwo któregokolwiek z członków Sojuszu. Podkreśla się, że Sojusz powinien prowadzić takie działania nie tylko na podstawie własnego mandatu, ale również jako członek szerszych koalicji.

Przystosowanie Sojuszu do nowych realiów wymaga przeprowadzenia szeregu reform wpisujących się w amerykańską wizję przekształcenia NATO w narzędzie walki z terroryzmem. W wyniku ustaleń szczytu NATO w Pradze, stworzono nową strukturę dowódczą, w tym Dowództwo Transformacji, którego celem ma być wprowadzenie europejskich członków Sojuszu w nowe koncepcje szkoleniowe i technologiczne, opracowane w dowództwie amerykańskim. Najważniejszymi z punktu widzenia interesów Stanów Zjednoczonych osiągnięciami reformy NATO wydaje się być stworzenie Sił Odpowiedzi NATO oraz powołanie Batalionu Obrony przed Bronią Biologiczną, Chemiczną, Radiologiczną i Nuklearną.

Mimo wdrożenia wspomnianych reform, NATO wciąż nie odpowiada amerykańskiej wizji Sojuszu określonej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego USA. Wynika to z braku woli politycznej pozostałych członków Sojuszu co do przekształcenia NATO w instrument realizowania celów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych oraz z wciąż pogłębiającej się „przepaści technologicznej” między siłami zbrojnymi USA i armiami europejskimi. Stany Zjednoczone zamierzają wydać w tym roku na obronność 400 miliardów dolarów. Suma budżetów pozostałych 25 członków Sojuszu nie wynosi nawet połowy tej kwoty. Dodatkowym problemem jest przestarzała struktura sił zbrojnych europejskich sojuszników oraz słabsze wyszkolenie większości żołnierzy. Powoduje to, że zaledwie 3 procent z blisko 2,5 miliona żołnierzy państw europejskich jest w stanie brać udział w operacjach na Bałkanach, w Afganistanie czy w Iraku. Dopóki Europejczycy członkowie Sojuszu nie podejmą wysiłków mających na celu zmianę tego stanu rzeczy, dopóty NATO jako organizacja nie będzie mogła zwiększać swojej roli w zwalczaniu nowych zagrożeń. Tym samym znaczenie organizacji w amerykańskiej polityce zagranicznej będzie maleć.

Rozwiązanie problemu „przepaści w zdolnościach militarnych” między USA a europejskimi sojusznikami jest kwestią polityczną. Ograniczone możliwości współpracy wojskowej państw Sojuszu są pochodną braku porozumienia politycznego co do kształtu NATO i jego misji. Spór między USA a największymi europejskimi członkami NATO, Francją i Niemcami dotyczący kwestii irackiej, może być traktowany jako jeden z przejawów tej sytuacji. Szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Stambule potwierdził różnice między sojusznikami dotyczące zakresu działania Sojuszu (części państw europejskich nie odpowiada amerykańska wizja NATO jako organizacji globalnej) oraz brak zgody na amerykańską politykę tworzenia, wraz z wybranymi państwami NATO, „koalicji chętnych”, działających poza strukturami Sojuszu. Brak porozumienia w tych kwestiach osłabia rolę, jaką NATO odgrywa w polityce zagranicznej obecnej administracji.

Mimo powyższych problemów administracja amerykańska dostrzega szereg obszarów, w których NATO może pełnić ważną rolę w polityce zagranicznej USA. Najważniejszym z nich jest kontynuacja i rozszerzenie działań prowadzonych w ramach ISAF w Afganistanie. Chociaż już obecnie większość sił ISAF stanowią żołnierze

¹ Zob. Adrian Zdrada, *Pojęcie <coalition of the willing> w polityce Stanów Zjednoczonych*, „Biuletyn” (PISM), nr 4 (192) z 3 lutego 2004 r.

państw europejskich, to jednak Stany Zjednoczone liczą na zwiększenie tego kontyngentu, a także istotny wzrost środków przekazywanych przez te państwa na potrzeby operacji w Afganistanie. Drugim celem jest zwiększenie zaangażowania NATO w Iraku, a tym samym odciążenie sił koalicji. Po trzecie, Stany Zjednoczone oczekują, że Sojusz zaangażuje się w stabilizację „szerszego Bliskiego Wschodu”, nadając Dialogowi Śródziemnomorskiemu cech „prawdziwego partnerstwa” poprzez wspólne ćwiczenia wojskowe i bliższą współpracę polityczną². Czwartym celem jest zacieśnienie współpracy między NATO i UE, zwłaszcza w kontekście zapewnienia stabilności na Bałkanach. Oznacza to przekazanie UE zwierzchnictwa nad umacnianiem pokoju w Bośni oraz kontynuowanie misji KFOR w Kosowie. Wreszcie piątym celem jest wzmocnienie współpracy NATO-Rosja. Służyć temu mają wspólne ćwiczenia, programy czy operacje pokojowe.

Powyższe zestawienie celów, jakie administracja G.W. Busha stawia przed Sojuszem, może wskazywać, że obecnie jest on na tyle istotnym instrumentem w amerykańskiej polityce zagranicznej, na ile jest w stanie przyczynić się do odciążenia Stanów Zjednoczonych. Nacisk położony na użycie sił Sojuszu w Afganistanie i Iraku dowodzi, że administracja dostrzega konieczność znalezienia bardziej stabilnego partnera, niż mogące wycofać się w każdej chwili państwa „koalicji chętnych”. NATO wydaje się być jedyną organizacją, która byłaby w stanie podjąć temu zadaniu. Wizja zaangażowania Sojuszu na „szerszym Bliskim Wschodzie” potwierdziłaby rolę NATO jako czynnika stabilizującego, zarówno politycznie, jak i gospodarczo, na obszarach pozatraktatowych. Colin Powell podkreśla znaczenie NATO dla „propagowania demokracji, rządów prawa, wolnego rynku i pokoju w Eurazji”, przedstawiając wizję Sojuszu jako organizacji, której zadaniem byłaby nie tylko obrona państw członkowskich, ale również szerzenie wartości transatlantyckich i stwarzanie warunków do rozwoju gospodarczego. NATO wciąż jest postrzegane wśród elit politycznych w Stanach Zjednoczonych jako najważniejszy czynnik konsolidujący USA i państwa europejskie. Wobec różnic i rozbieżności między sojusznikami, wartość wynikająca z możliwości wymiany poglądów na forum NATO jest nie do przecenienia.

Cele stawiane Sojuszowi przez Stany Zjednoczone są ambitne i dowodzą woli wzmocnienia roli NATO w polityce zagranicznej USA. Dopóki jednak nie pojawi się polityczna wola realizacji tych celów przez pozostałych członków Sojuszu oraz nie wzrosnie faktyczna zdolność poszczególnych państw NATO do wzięcia udziału w operacjach o charakterze globalnym, dopóty Stany Zjednoczone będą realizować swoją politykę w oparciu o wybranych członków Sojuszu, używając tej organizacji jako „skrzynki z narzędziami”, a tym samym ograniczając jej znaczenie.

² Dialog Śródziemnomorski obejmuje państwa NATO i siedem państw regionu: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Mauretanię, Maroko i Tunezję.

OGŁOSZENIA

Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej

Wstęp do analizy

Ryszard Stemplowski

Spis treści

Wprowadzenie	5
I. Pojęcia podstawowe	7
II. System międzynarodowy	23
III. Reorientacja polityki zagranicznej 1989–2004	43
IV. Zasady i cele	57
V. Rada Ministrów	85
VI. Prezydent RP	93
VII. Sejm i Senat	105
VIII. Dyplomacja i informacja	109
IX. Współdziałanie władz	123
X. Kontrola parlamentarna	131
XI. Dyplomacja Publiczna	141
XII. Eksperti i doradcy	143
XIII. Dyskurs publiczny	147
XIV. Decydent roztropny	153
Bibliografia	157

*Książka do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej
(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: www.pism.pl/ksiazki.html)
oraz w wybranych księgarniach: www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html*