



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 77 (685) • 20 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Rekomendacje Grupy ekspertów ds. nowej koncepcji strategicznej NATO

Marek Madej

Opublikowany 17 maja br. raport Grupy ekspertów ds. nowej koncepcji strategicznej NATO, w skład której weszło dwunastu niezależnych specjalistów, zawiera niewiążące zalecenia co do jej kształtu. Sekretarz Generalny NATO, dla którego przygotowany został raport, odpowiedzialny jest za przygotowanie wstępnego projektu koncepcji, której przyjęcie planuje się na najbliższym szczycie Sojuszu w Lizbonie (19-20 listopada). W raporcie uwypuklono znaczenie tradycyjnych zadań Sojuszu, związanych ze zbiorową obroną. Mimo niejednoznaczności części zaleceń, m.in. na temat współpracy z Rosją, raport stanowi dobrą podstawę dalszych prac nad nową koncepcją strategiczną.

Treść raportu. Raport podzielono na pięć części i choć zadaniem Grupy nie było przygotowanie projektu tekstu nowej koncepcji strategicznej, to taką konstrukcję raportu można interpretować jako sugestię co do struktury koncepcji.

Część pierwsza zawiera prognozę rozwoju środowiska bezpieczeństwa w najbliższej dekadzie. Podkreślono w niej regionalny charakter Sojuszu i potrzebę jego koncentracji na obszarze euroatlantyckim, choć ze zdolnością do skutecznego działania także poza nim. Do najbardziej prawdopodobnych zagrożeń dla państw NATO do 2020 r. zaliczono ataki terrorystyczne, cybernetyczne i z użyciem broni masowego rażenia (akcentując potencjalne zagrożenie ze strony Iranu).

Część druga wskazuje cztery główne funkcje Sojuszu. Pierwsza to wynikające z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (TW) odstraszenie i obrona członków przed agresją zbrojną, niezależnie od jej charakteru i źródła pochodzenia. Jako drugą wymieniono wkład w bezpieczeństwo euroatlantyckie, m.in. przez współpracę z innymi organizacjami (UE, OBWE, ONZ), partnerstwa (w tym szczególne związki z Rosją, Ukrainą i Gruzją) oraz kontynuację polityki „otwartych drzwi” do Sojuszu. Trzecią jest funkcja dialogu transatlantyckiego w sprawach bezpieczeństwa (raport uwypukla w tym względzie potencjał art. 4 TW); czwartą, o bardziej wykonawczym charakterze, jest wzmacnianie mechanizmów współpracy partnerskiej. Podkreślono przy tym rangę zadań związanych z obroną i odstraszeniem, ale przy elastycznym ujęciu źródeł możliwych zagrożeń, uwzględniającym działania niekonwencjonalne (np. atak cybernetyczny).

Część trzecia dotyczy współpracy NATO z podmiotami zewnętrznymi. Podkreślono w niej potrzebę reform tego aspektu działań Sojuszu (sugerując m.in. opracowanie nowego dokumentu, całościowo regulującego kwestię partnerstw). Zaakcentowano również wagę i potencjał współpracy NATO-UE, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, ale bez wskazania sposobów jej zdynamizowania. Rekomendacje dotyczące współpracy z Rosją, mimo podkreślenia jej wyjątkowej rangi dla NATO, ograniczają się w zasadzie do skonstatowania różnic w podejściu sojuszników do Rosji i ogólnikowego apelu o zmanifestowanie przez NATO woli jej pogłębiania. Zawierają ponadto wewnętrznie niespójne, a przez to trudne do realizacji, zalecenie łączenia środków łagodzących obawy części sojuszników o wiarygodność Sojuszu, bez wskazywania Rosji jako źródła potencjalnego zagrożenia, z „konstruktywnym angażowaniem” tego partnera. Ważna wydaje się sugestia formalizacji przez NATO więzi z organizacjami pozaeuropejskimi, w tym – czemu dotąd Sojusz był niechętny – z Organizacją Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

W części czwartej, poświęconej organizacji wewnętrznej Sojuszu, szczególną wartość ma lista kryteriów decydowania o misjach *out-of-area*. Uwzględnia ona m.in. intensywność wymagającego reakcji zagrożenia, zgodność misji z prawem międzynarodowym, wpływ na już prowadzone działania Sojuszu, skalę poparcia opinii publicznej dla misji i determinacji władz państw członkowskich oraz prze-

widywane konsekwencje zaniechania (nie odwołano się zaś do kryteriów geograficznych). W raporcie opowiedziano się też za utrzymaniem zasad obecnej polityki NATO w sprawie rozszerzenia (akcentując dobrowolność członkostwa w Sojuszu), zalecono usprawnienie procesu decyzyjnego (sugerując zakres ewentualnego odejścia od zasady konsensusu, m.in. przez delegację części kompetencji decyzyjnych na Sekretarza Generalnego lub kierownictwo wojskowe NATO w sytuacjach kryzysowych, np. ataku raketowego). Wspomniano też zdawkowo o potrzebie reformy finansowania organizacji oraz aktywizacji NATO w zakresie kontroli zbrojeń.

W dotyczącej organizacji sojuszniczych sił i zasobów części piątej podkreśla się konieczność bardziej zrównoważonej rozbudowy wojskowych zdolności NATO, w większym niż w ostatnich latach stopniu uwzględniającej wymogi tradycyjnych misji Sojuszu oraz potrzebę rozwoju środków dodatkowo umacniających gwarancje sojusznicze (*reassurance*), także przez zmiany w systemie ćwiczeń i szkoleń oraz planowaniu obronnym. Równocześnie zaakcentowano potrzebę spełnienia przez państwa członkowskie odpowiednich standardów NATO co do stopnia mobilności i ekspedycyjności sił zbrojnych. Wskazując na wymogi tzw. podejścia całościowego w misjach NATO (zwłaszcza *out-of-area*), uwypuklono wagę rozwoju zdolności do współpracy z partnerami zewnętrznymi, ale też posiadania przez Sojusz własnych podstawowych zasobów cywilnych. Dość tradycyjnie ujęto kwestię strategii nuklearnej Sojuszu, za zasadne uznając m.in. utrzymanie obecności broni jądrowej USA w Europie. Podkreślono konieczność rozbudowy zdolności do obrony przeciwraketowej Sojuszu. Sceptycznie odniesiono się natomiast – z wyjątkiem kwestii związanych z cyberbezpieczeństwem – do zasadności rozwoju możliwości działania NATO w pozamilitarnych wymiarach bezpieczeństwa.

Ocena i perspektywy. W raporcie w dużej mierze udało się wyważyć nierzadko bardzo rozbieżne stanowiska sojuszników. Podkreślenie rangi zadań wynikających z art. 5 TW (nawet przy zastrzeżeniu ich elastycznego ujęcia) i zdystansowanie się od propozycji zwiększania aktywności NATO w obszarach pozamilitarnych (np. przeciwdziałanie zmianom klimatu), nadaje mu konserwatywny charakter i w generalnej wymowie czyni bliższym stanowisku państw bardziej tradycyjnie definiujących zadania Sojuszu (większość członków przyjętych po 1999 r., Norwegia, Turcja, w pewnej mierze Francja). W kluczowych kwestiach nie odbiega on też znacząco od stanowiska USA (m.in. ranga i elastyczność ujęcia zadań z zakresu art. 5 TW, kwestie broni nuklearnej i obrony przeciwraketowej), co zwiększa prawdopodobieństwo uwzględnienia jego zaleceń w tekście nowej koncepcji. Autorzy wykazali się realizmem, nie proponując zbyt ambitnych rozwiązań (np. przy określaniu standardów dla sił konwencjonalnych), ale nie uciekając też od wskazania problemów wymagających skutecznych środków zaradczych (np. nacisk na determinację rządów w zabiegach o poparcie społeczne wydatków na obronność). Niektóre sformułowania raportu są jednak dość ogólnikowe i ograniczają się do zasygnalizowania problemu lub do wezwania do działań, ale bez wskazania szczegółowych propozycji. Znamienne, że odnosi się to do tych zaleceń, które dotyczą spraw już dawno uznanych za istotne problemy NATO (relacje z UE, finansowanie) albo budzą obecnie duże kontrowersje (relacje z Rosją). Świadczyć to może o skali obiektywnych trudności z rozwiązaniem tych problemów, ale też o rozległości różnic stanowisk wewnątrz Grupy.

Raport stanowi dobrą podstawę dalszych prac nad koncepcją strategiczną, a proponowane w nim rozwiązania znajdują zapewne odzwierciedlenie w projekcie opracowanym przez Sekretarza Generalnego, który w publicznych wypowiedziach prezentował zbliżone poglądy na poszczególne aspekty działalności NATO. Prawdopodobieństwo uwzględnienia znacznej części zaleceń raportu w nowej koncepcji zwiększa też napięty terminarz prac – jej wstępny projekt Anders Fogh Rasmussen przedstawi w połowie października, na miesiąc przed szczytem w Lizbonie. Wraz z publikacją raportu prace nad koncepcją strategiczną wchodzi w kluczową fazę, w której państwa będą bardziej zdecydowanie prezentować swoje stanowiska. Przypuszczalnie będą równocześnie, z obawy o powodzenie procesu, relatywnie bardziej skłonne do kompromisu, co także skłaniać może do wykorzystania rekomendacji Grupy, będących przecież wynikiem ponad dziesięciomiesięcznych konsultacji wewnątrz Sojuszu.

Dla Polski nadanie tekstowi nowej koncepcji strategicznej kształtu bliskiego rekomendacjom Grupy byłoby korzystne. Najważniejsze polskie interesy i postulaty (wysoka ranga zadań tradycyjnych i zapewnienie środków gwarantujących gotowość ich realizacji, utrzymanie polityki „otwartych drzwi”, czytelne kryteria zaangażowania *out-of-area*) byłyby w znacznej mierze spełnione. Polska musi jednak nadal bardzo aktywnie uczestniczyć w dyskusji o nowej koncepcji strategicznej, aby z jednej strony zabiegać o ujęcie w niej korzystnych z polskiej perspektywy zaleceń raportu, z drugiej zaś – zaproponować własne rozwiązania w kwestiach, w których był on bardziej ogólnikowy.