

PANORAMA ROCZNIKA

ROBERT KUPIECKI

doi 10.7366/2300265420162217

OBRONA KOLEKTYWNA NATO – NOWE RAMY STRATEGICZNE

Uzasadnienie i kształt kolektywnej obrony NATO stanowią stały motyw transatlantyckiej debaty prowadzonej od zakończenia zimnej wojny¹. Jej ożywienie następuje zawsze po ważnych zmianach na scenie politycznej państw członkowskich. Pierwsze tygodnie po zaprzysiężeniu nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych pogłębiły międzynarodową konfuzję co do koncepcji amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Niepokojące zapowiedzi kampanijne Donalda Trumpa dotyczące transakcyjnego układania przyszłych związków sojuszniczych, rezerwy wobec jakoby „przestarzałej” formuły NATO i bezwarunkowości amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, bardziej liberalnego i bezsankcyjnego podejścia do relacji z Rosją czy otwarta niechęć wobec pogrążonej w kryzysie Unii Europejskiej ujawniane w toku kampanii wyborczej oraz obcesowo jasna – choć nie dość szczegółowa – ekspozycja zasady *America first* wyłożona w jego mowie inauguracyjnej² sprzyjały licznym spekulacjom co do przyszłego kursu polityki Białego Domu³. Nastroje w tej mierze różniły się na świecie od słabo skrywanego, choć z czasem meandrującego entuzjazmu Moskwy oczekującej na koncyliacyjne ruchy Ameryki, niepokoju Pekinu co do kursu wzajemnych relacji czy dezorientacji wielu stolic europejskich w kwestii przyszłych związków transatlantyckich (od handlu po bezpieczeństwo)⁴. Odpowiadała temu tonacja wielu głosów eksperckich oraz polaryzacja ocen liderów opinii i różnych nurtów polityki europejskiej (z generalną tendencją – im bardziej **na prawo i euroseptycznie**, tym silniej bezrefleksyjna była afirmacja zapowiedzi nowego prezydenta USA).

Potrzeba politycznego przywództwa skupionego wokół klarownej strategii i wizji partnerstwa oraz silnych relacji transatlantyckich staje się widoczna na każdym kroku. Wpisuje się ona w czas licznych zagrożeń i rosnących niepewności co do roz-

¹ W istocie jest ona prowadzona od chwili powstania NATO w 1949 r. Szerzej zob.: R. Kupiecki, *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012. Po zakończeniu zimnej wojny zmienił się jedynie jej punkt odniesienia związany z ewolucją zagrożeń.

² Tekst zob.: *The Inaugural Address. Remarks of President Donald J. Trump, January 20, 2017*, Washington DC, www.whitehouse.gov/inaugural-address (dostęp: 21.1.2017).

³ Doskonałe podsumowanie zob.: „Donald Trump seems to see allies as a burden”, *The Economist* z 4 lutego 2017 r.

⁴ W jakimś sensie podsumowywał je list przewodniczącego Rady Europejskiej z 31 stycznia 2017 r. do 27 szefów państw lub rządów na temat przyszłości UE, wystosowany przed szczytem na Maltcie, zob. *United We Stand, Divided We Fall*, www.consilium.europa.eu (dostęp: 1.02.2017). Wskazywał on na „zmianę w Waszyngtonie, stawiającą Unię Europejską w trudnej sytuacji, gdy nowa administracja zdaje się podawać w wątpliwość ostatnie 70 lat amerykańskiej polityki zagranicznej”.

woju sytuacji międzynarodowej. Rodzą one pokusę transakcyjnego układania relacji mocarstw, marginalizacji mniejszych państw oraz poszukiwania rozwiązań przez te (o relatywnie znaczących potencjałach) niegodzące się z taką perspektywą nowego ładu światowego. W tak zarysowanej dynamice stosunków międzynarodowych otwiera się pole dla strategów i dyplomatów dobrze rozumiejących współczesny świat, odrzucających w działaniu pokusę populizmu, ciasny nacjonalizm oraz zinstrumentalizowany pragmatyzm mocarstw – zastępujący myślenie strategiczne, etykę i moralność – przekonanych o przewadze współpracy i partnerstwa nad innymi formami zabezpieczenia interesów narodowych i wspólnotowych. Pomimo wielu objawów kryzysu i zużycia dotychczasowych instytucji i zasad współpracy szczególnie potencjał dla takiego działania wciąż tkwi w świecie zachodnim, o ile zachowa on strategiczny zmysł i elementarną spójność w myśleniu i działaniu.

W opisanych ramach testowana na wielu polach wartości, zasad, solidarności i spójności Unia Europejska wciąż dysponuje dostatecznym potencjałem, by stać się w tym zadaniu aktywnym partnerem USA. By tak było, nie może ona pozostawać w fazie oportunistycznego i stagnacyjnego trwania ani też ulegać pokusie nowego wewnętrznego podziału państw członkowskich według kryterium „różnych prędkości” (oferującego doraźnie silniejsze wsparcie działań prointegracyjnych, ale marnującego szansę na ich szeroką legitymizację i podnoszącego ryzyko odtworzenia podziałów na kontynencie). Musi natomiast podjąć wyzwanie polityczne rzucane jej na płaszczyźnie wewnętrznej przez ciasne nacjonalizmy skrywane pod różnymi platformami programowymi oraz niefrasobliwe w kwestii przyszłości projektu europejskiego (odurzone populistyczną atmosferą Brexitu), a w kwestiach polityki zagranicznej wprost – głęboko niedojrzałe i krótkowzroczne. W sprawach stosunków transatlantyckich Unia Europejska musi dobrze zrozumieć źródła swojej siły i tożsamości, traktując program prezydenta Trumpa nie tylko jako wyzwanie, lecz także okazję do sformułowania własnej oferty, zwłaszcza w dziedzinach gospodarki i bezpieczeństwa (*a new transatlantic bargain?*). W tej ostatniej kwestii solidna oferta polityczna poparta wzrostem wydatków obronnych i aktywniejszym wsparciem USA w walce z terroryzmem byłaby poważnym argumentem na rzecz utrzymania amerykańskiego zaangażowania wojskowego w Europie.

Spektakularna i kreująca przekazy medialne aktywność Białego Domu (i osobista obecność prezydenta Trumpa w mediach społecznościowych, łącząca zwięzłość twitterowego przekazu z jego obcesowością) pozostaje w kontraście z pierwszymi krokami przedstawicieli prezydenckiego „security team”, a zwłaszcza sekretarza obrony Jamesa Mattisa. Jego profesjonalna „cicha dyplomacja” wobec głównych stolic europejskich i Kwatery Głównej NATO⁵ niewątpliwie tonowała niepokoje amerykańskich sojuszników. Dawała też nowej administracji potrzebny czas – nie

⁵ Działania te oddawały tytuły relacji światowych mediów – dobrze charakteryzuje je np.: *Szef Pentagonu podkreślił niezachwiane zaangażowanie USA w NATO*, www.tvn24.pl/wiadomosci-se-swiatea,2/james-mattis/ (dostęp: 25.01.2017). Generalnie spośród najwyższych przedstawicieli nowej administracji USA James Mattis – człowiek o świetnej reputacji wojskowej i kwalifikacjach intelektualnych – otrzymał największy kredyt zaufania od międzynarodowej opinii publicznej. Zob. także: *Message of the Department of Defense from Secretary of Defense James Mattis, 20/1/2017*, www.defense.gov (dostęp: 20.01.2017).

tylko na niezbędne ruchy personalne i obsadę stanowisk odpowiedzialnych za sprawę polityki zagranicznej i obrony, lecz także wypracowanie koncepcji i linii dyplomacji publicznej⁶. Rośnie w świecie oczekiwanie na zasadnicze wystąpienie prezydenta Trumpa poświęcone amerykańskiej polityce zagranicznej (o które od dawna woła m.in. Zbigniew Brzeziński)⁷. Być może jednak na naszych oczach rodzi się jej nowa koncepcja, w której działaniom nie będą towarzyszyły poważniejsze plany i strategie, a wystąpienia programowe – zapowiadające je i objaśniające – zastąpią tweety i dyplomacja osobista przywódcy (w jednej osobie: autora, wykonawcy, recenzenta i komunikatora polityki). Partnerzy USA powinni w tej mierze liczyć się zatem nie tylko ze zmiennością nastrojów, lecz także z niezwykle „cienką skórą” nowej administracji, która może być skłonna do emocjonalnych zachowań w sytuacjach odbieranych jako choćby śladowa krytyka jej poczynań⁸.

W Europie systematycznie zwiększa się poczucie znaczenia zapowiadanego na koniec maja 2017 r. roboczego szczytu NATO. Podczas niego ma dojść do pierwszego spotkania amerykańskiego przywódcy z szefami państw i rządów Sojuszu Północnoatlantyckiego. Otrzyma on nie tylko szansę na zapoznanie się z „natowskim portfolio” i wyzwaniem dla stosunków transatlantyckich, ale także będzie miał okazję przedstawienia własnych priorytetów w tym zakresie i skonfrontowania ich z reakcjami sojuszników USA. Niewątpliwie sama obecność Donalda Trumpa na tym spotkaniu będzie ważnym sygnałem politycznym, a jego determinację w sprawie obrony wschodniej flanki NATO ukażą dodatkowo jesienne decyzje budżetowe zapewniające przedłużenie (ewentualnie wzmocnienie) amerykańskiej obecności wojskowej w tym regionie⁹. Ogólna tematyka szczytu została zarysowana 5 lutego w rozmowie telefonicznej prezydenta Trumpa i sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga: przyszłość organizacji, walka z terroryzmem, wydatki obronne, rozwiązanie konfliktu na Ukrainie i dialog z Rosją w sprawach bezpieczeństwa¹⁰. Ich rozstrzygnięcie zasadniczo określi kierunki i tempo sojuszniczych prac we wszystkich sprawach zainicjowanych na dwóch poprzednich spotkaniach szefów państw i rządów.

⁶ Krokiem w tym kierunku było niewątpliwie pierwsze w wydaniu nowego prezydenta doroczne orędzie o stanie państwa, zob.: *Remarks by President Trump in Joint Address to Congress*, Washington D.C., 28 lutego 2017 r., www.whitehouse.gov.

⁷ W pierwszych tygodniach nowej prezydentury zdarzały się niespójności w stanowiskach prezentowanych przez różnych przedstawicieli administracji (np. w kwestii przyszłości rosyjskich sankcji). Dotyczyło to także wypowiedzi samego prezydenta. Np. w dwóch wywiadach udzielonych tego samego dnia z jednej strony wskazywał na „przestarzałość” NATO (*The Times* z 16 stycznia 2017 r.), a z drugiej na jego ważność (Reuters, 16 stycznia 2017 r.).

⁸ Nie była od tego wolna także pierwsza administracja prezydenta Baracka Obamy, „alergicznie” reagująca np. na otwarty i przyjazny list z lata 2009 r. wystosowany przez kilkudziesięciu byłych przywódców państw Europy Środkowej, przypominający o potrzebie partnerstwa transatlantyckiego oraz uwzględniania interesów sojuszników USA w amerykańskiej polityce wobec Moskwy.

⁹ Amerykański rok budżetowy, a wraz z nim środki na *European Reassurance Initiative* w obecnym kształcie, kończy się we wrześniu 2017 r.

¹⁰ Zob.: *Readout of Phone Call between NATO Secretary General Jens Stoltenberg and US President Donald J. Trump*, www.nato.int (dostęp: 6.02.2017).

Decyzje z Newport z września 2014 r. i Warszawy dwa lata później podejmowane były pod presją narastającego konfliktu na Ukrainie oraz wzmagającej się agresywności politycznej i wojskowej Rosji¹¹. W sensie politycznym oznaczały one wiele dla odbudowy wojskowej wiarygodności NATO, wzmocnienia kolektywnej obrony i przełamania dwóch dekad świadomie zaprogramowanej – w innych warunkach bezpieczeństwa – niemocy, jeśli idzie o sojuszniczą obecność na wschodniej flance. Zahamowany został też spadek zdolności organizacji w zakresie najbardziej wymagających zdolności wojskowych (mierzoney wskaźnikami budżetowymi i realizacją planów obronnych). Oznaczało to więc tyleż wyraźne odwrócenie długotrwałego złego trendu obronnego¹² opartego na optymistycznej prognozie ewolucji zagrożeń, ile fakt, że był to zaledwie początek procesu przywracania właściwej hierarchii priorytetów NATO. Zaczynają się one od potrzeb **upewnienia** sojuszników (*reassurance*), odstraszenia i kolektywnej obrony. Sam w sobie fakt ten nie niesie jednak ani gwarancji trwałości podjętych decyzji, ani też pewności co do determinacji sojuszników, by podążać tą drogą w przyszłości. Raz jeszcze więc strategdy i dyplomaci o takich kompetencjach otrzymują szansę działania, którego skutki będą niosły długotrwałe konsekwencje.

Jakością wypracowywanych odpowiedzi proces ten powinien wyprzedzać zagrożenia. Jego rolą jest nie tylko umacnianie wiarygodności obrazu politycznej i wojskowej siły NATO, ale też wystarczalność w obliczu pojawiających się zagrożeń, wynikająca ze zrozumienia ich natury i adekwatności środków zaradczych. Realne wzmocnienie bezpieczeństwa państw NATO nie może być jedynie skutkiem skrupulatnego wdrażania decyzji szczytów w Newport i Warszawie¹³. Musi być procesem ciągłym, w którym oczekiwania, że sojusznicy i cała organizacja zrobią więcej w sferze kolektywnej obrony, są budowane na fundamencie własnych wysiłków budżetowych i obronnych (modernizacja sił zbrojnych i gotowość do wspierania in-

¹¹ Szerzej zob.: „NATO – ponowne odkrywanie sensu istnienia z niewielką pomocą Putina”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 43–57; „NATO 2015 – na wyboistej drodze z Newport do Warszawy”, *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 43–57; R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 154–157 i 200–202. Teksty źródłowe, materiały informacyjne i komentarze dotyczące decyzji ostatnich szczytów NATO dostępne są m.in. pod adresem internetowym: www.nato.int.

¹² Jego sens stanowi faktyczne wymazanie skutków ograniczeń nałożonych na siebie jednostronnie przez NATO w latach 1996–1997. Dotyczyły one podówczas braku woli, planów oraz intencji rozmieszczenia broni jądrowej na terytoriach nowych członków. Idąc jednak dalej, Sojusz zadeklarował także „wołę realizacji kolektywnej obrony raczej poprzez zapewnienie koniecznej interoperacyjności, integracji i zdolności wzmocnienia niż dodatkowe stałe stacjonowanie znaczących sił bojowych”. Deklarację tę rozciągnięto również na kwestie infrastruktury wojskowej. Zobowiązanie to wpisano następnie do Aktu stanowiącego o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie NATO–Rosja. W takiej postaci na blisko dwie dekady wbudowało ono w mechanizmy kolektywnej obrony NATO istotną asymetrię na niekorzyść nowych członków, jeśli idzie o stałe rozmieszczenie sojuszniczej infrastruktury wojskowej (baz, dowództw itp.) i sił. Abstrahując od wojskowej logiki odsunięcia tych zdolności od linii styku z potencjalnym przeciwnikiem, nie podjęto jednak dostatecznego wysiłku właściwego przygotowania warunków do realizacji zbiorowej obrony na tym obszarze, zadania te przesuwając na siły wzmocnienia przybywające na wypadek zagrożenia. Na wiele lat ograniczono także radykalnie liczbę ćwiczeń wojskowych.

¹³ Interesująca dyskusja w tej sprawie zob.: „Co dalej po warszawskim szczycie NATO?”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, styczeń–marzec 2017, s. 26–52.

nych sojuszników). Jest to nie tylko potrzeba chwili, lecz także podstawowy mechanizm sojuszniczy zapisany w traktacie waszyngtońskim (art. 3).

Testy dla wiarygodności kolektywnej obrony przychodzą dziś z różnych kierunków strategicznych. Poza organizacją wyznaczają je:

- agresywna polityka Rosji, sterującej konfliktami na południowym wschodzie Ukrainy i w Syrii, a także prowadzącej wielopłaszczyznową (*hybrydową*) dywersję przeciwko porządkowi międzynarodowemu oraz jego zachodnim fundamentom instytucjonalnym (NATO i Unia Europejska), aksjologicznym (demokracja i liberalna gospodarka) i normatywnym (prawo międzynarodowe). Zwłaszcza w tej pierwszej kwestii doprowadzenie do podważenia spójności obu organizacji lub ich społecznej delegitymizacji oznaczałoby stworzenie warunków do realizacji strategicznego zamiaru Moskwy (od 1949 r.), jakim jest zniszczenie Sojuszu Północnoatlantyckiego i bilateralizacja stosunków w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego;
- niepewność co do układu politycznego, jaki wyłonią nadchodzące wybory w najważniejszych państwach europejskich (zwłaszcza we Francji i w Niemczech). Jakkolwiek główny ciężar zaostrzających się kampanii wyborczych (i reaktywnej radykalizacji programowo umiarkowanych sił politycznych) kierowany jest przeciwko Unii Europejskiej, to niewykluczone są jednak również implikacje dla NATO i polityki wojskowej organizacji;
- kompleks zagrożeń przychodzących z południowego sąsiedztwa, odciągający polityczną uwagę i zasoby Sojuszu od działań na rzecz kolektywnej obrony oraz dzielących sojuszników w kwestii koniecznego zaangażowania organizacji i jego form.

Wyzwania dla kolektywnej obrony wyraźnie tkwią dziś również wewnątrz organizacji zmagającej się z odbudową zdolności militarnych – w tym towarzyszących im procedur planowania, kierowania i dowodzenia – a także stworzeniem im trwałego zaplecza finansowego opartego na wzroście wydatków wojskowych państw członkowskich. Rzecz jednak nie tylko w tym, by jedynie wydawały one większe sumy pieniędzy, ale przede wszystkim by te były pożytkowane na rozwój zdolności bojowych. Po dwóch dekadach sojuszniczej transformacji wojskowej, „odchudzającej” arsenały wielu państw i przesuwającej ich uwagę na potrzeby misji ekspedycyjnych (akcentujących lekkość i mobilność sił)¹⁴, proces ten musi oznaczać „powrót do źródeł” zapewniających NATO odpowiednie połączenie różnych rodzajów wojsk, adekwatnie uzbrojonych, zdolnych do przerzutu i wyposażonych w nowoczesne systemy pola walki, pozwalające na uzyskanie przewagi i ochronę życia żołnierzy.

Nie mniej istotna dla wiarygodnego odstraszenia zagrożeń jest przy tym polityczna determinacja państw członkowskich, tyleż w kwestii kontynuacji wzmocnienia kolektywnej obrony, ile komunikowania jej walorów potencjalnym przeciwnikom. Nie może być żadnych wątpliwości, że posiadane zdolności i wola działania są wystarczające, by każdy agresywny zamiar skierowany z zewnątrz rysował się jako

¹⁴ Wnioski w tej mierze zob. m.in.: M. Madej (red.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

wysoce nieopłacalny. W tym kontekście polityczny realizm i pragmatyzm Zachodu powinien się ściśle wiązać z jasnym opowiedzeniem się po stronie konieczności przestrzegania zasad i norm prawa międzynarodowego oraz zobowiązań państw. Między tymi kwestiami nie występuje zasadnicza sprzeczność, a w planie politycznym możliwe jest sformułowanie i realizacja programu zarówno racjonalnego, jak i pryncypialnego w zakresie współpracy z Rosją. Na takim fundamencie rosła będzie skuteczność działań dyplomatycznych NATO, a zabiegi na rzecz (czy w świetle problemów globalnych obiektywna potrzeba) przywrócenia dialogu z Rosją zostaną właściwie zrozumiane w Moskwie.

Priorytetowo w działaniach NATO rysuje się kilka spraw:

1) Niezbędne będzie utrzymanie wspólnej oceny zagrożeń oraz ich hierarchiczne uporządkowanie, tak by w jasny sposób tworzyły przesłanki dla wykorzystania zasobów obronnych, kształtowania priorytetów operacyjnych organizacji i budowy wokół nich sojuszniczej solidarności. Realizacji tego zadania nie będzie ułatwiała skala wyzwań oraz ich rozpiętość, sięgająca zagrożenia rosyjskiego na wschodzie i polityczno-religijnego ekstremizmu na południu. Dodatkowo skomplikuje je zapewne rozbieżność perspektyw sojuszników położonych w różnych częściach obszaru północnoatlantyckiego jako źródło politycznych sporów wewnątrz organizacji. W tym kontekście pojawi się także presja wyzwań i problemów globalnych (Iran, Chiny, Korea Północna) oraz sektorowych (bezpieczeństwo obszarów morskich, bezpieczeństwo ekonomiczne, zwalczanie zagrożeń w cyberprzestrzeni) na polityki narodowe państw członkowskich oraz rolę Sojuszu w ich rozwiązywaniu. Niewątpliwie we wszystkich tych wymiarach sojuszniczej polityki kluczową rolę odegra globalna strategia amerykańska, dla której bezpieczeństwo europejskie stanowić będzie (być może nie najbardziej istotny) jej składnik regionalny. Tym wyraźniej podnosi to potrzebę strategicznego zachowania sojuszników europejskich, zarówno jeśli idzie o ich wysiłek obronny, współpracę transatlantycką, jak i globalne zaangażowanie sygnalizujące solidarność z Waszyngtonem zaangażowanym w Europie. Z uwagi na efekty rozwoju technologii wojskowych oraz ewolucję sposobów prowadzenia konfliktów NATO musi widzieć dziś problem możliwej agresji szerzej aniżeli tylko jako groźbę konwencjonalnej ofensywy lądowej, powietrznej i morskiej z bronią jądrową w tle. Dochodzą do niej bowiem zagrożenia związane z cyberagresją¹⁵, transgraniczne, dotyczące np. tranzytu surowców o kluczowym znaczeniu gospodarczym (którego zakłócenie mogłoby osłabiać systemy obronne państw członkowskich czy zdolności operacyjne sił sojuszniczych), czy złożone instrumentarium tzw. wojny hybrydowej, rozmywające ostrość oceny sytuacji w kategoriach art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

2) Konieczne jest zachowanie elastyczności strategii NATO, odpowiadającej specyfice zagrożeń pochodzących z różnych kierunków geograficznych oraz dostoso-

¹⁵ Szerzej zob.: poszerzoną edycję podręcznika prawa międzynarodowego dotyczącego konfliktów w cyberprzestrzeni, M.N. Schmitt (red.), *Tallinn Manual 2.0. on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press, Cambridge 2017. Praca ta, powstała w kręgu natowskiego Centrum Doskonałości w Dziedzinie Cyberobrony w Tallinie, stanowi częściową odpowiedź na sojusznicze debaty o przystawalności art. 5 traktatu waszyngtońskiego do tego rodzaju zagrożeń.

wanych do niej odpowiedzi. Agresywne zachowanie Rosji, dysponującej znaczącym potencjałem konwencjonalnym i będącej nuklearnym mocarstwem, stanowi problem o żywotnym znaczeniu dla całego NATO. Nie zmniejsza to jednak potrzeby działań prewencyjnych i antykryzysowych, wynikających z bardziej złożonego kontekstu kolektywnej obrony (tworzonego np. przez sytuację na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej czy Afganistanie). W działaniach tych Sojusz powinien blisko współpracować z Unią Europejską. Strategiczna uwaga musi jednak trwale być skierowana na wiarygodne odstraszenie agresji przeciwko państwom członkowskim Sojuszu. Jej fundamentem jest solidarność polityczna państw członkowskich. Złożoność scenariuszy zagrożeń jawi się dziś jako realne wyzwanie dla procesów wojskowych, ich zabezpieczenia materialnego, utrzymania sojuszniczej jedności oraz sprawności mechanizmów decyzyjnych opartych na właściwym rozpoznaniu sytuacji. Jest to tym istotniejsze, że klarowne oceny dokonywane w państwach wschodniej flanki NATO nie muszą być jednakowe na południu czy zachodzie lub też po drugiej stronie Atlantyku. Tak samo istotne jak rozpisanie zagrożeń na wyprzedzające scenariusze planistyczne jest jednak wspólne działanie sojuszników jako warunek *sine qua non* kolektywnej obrony.

3) Kolektywna obrona oraz jej materialne i wojskowe potrzeby¹⁶ pozostają jedyną niezbywalną misją organizacji. Stanowi ona główny instrument sojuszniczej polityki bezpieczeństwa, zarówno w roli odstraszałki, jak i gotowości do czynnej obrony. Jest jedyną bezsporną (w rozumieniu celu) płaszczyzną współpracy transatlantyckiej oraz koordynacji narodowych polityk obronnych. Od niej i związanych z nią zdolności wojskowych rozpoczyna się rozważanie innych misji NATO dotyczących bezpieczeństwa zbiorowego i kooperatywnego. W pozostałych rolach rozwiniętych przez Sojusz po zakończeniu zimnej wojny (operacje pokojowe, misje stabilizacyjno-szkoleniowe, wspieranie demokracji czy usuwanie skutków katastrof naturalnych) jest on w znacznym stopniu zastępowalny przez organizacje międzynarodowe lub koalicje państw.

4) Siła militarna i polityczna determinacja członków NATO stanowią fundament wiarygodnej polityki odstraszenia. Jej braki zostały właściwie zdiagnozowane w czasie szczytu warszawskiego, a przyjęte tam rozwiązania posuwają sprawy we właściwym kierunku. Dotyczy to przede wszystkim: obecności sił sojuszniczych na wschodniej flance i zdolności ich wzmocnienia w razie potrzeby, gotowości struk-

¹⁶ To w ramach kolektywnej obrony, po zakończeniu zimnej wojny schowanej pod pojęciem „szerszego podejścia do bezpieczeństwa”, Sojusz odwołał się po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. po raz pierwszy w swojej historii do art. 5 traktatu waszyngtońskiego. W tym duchu należy także rozpatrywać sojusznicze operacje wojskowe w Afganistanie (gdzie siły państw NATO poniosły straty większe niż podczas wykonywania wszystkich innych zadań wojskowych w jego historii), Iraku i na Morzu Śródziemnym, jak również jego misje bałkańskie oraz powietrzne i morskie operacje antyterrorystyczne. Sygnalizowało to poszerzenie ram terytorialnych dla sojuszniczych operacji. W ich toku następowało zbliżenie współpracy wojskowej z państwami nienależącymi do organizacji, skutkujące zwróceniem presją na dopuszczenie ich do mechanizmów decyzyjnych i planistycznych Sojuszu. W kilku przypadkach ponadto (w czasie operacji bałkańskich) nastąpiło *de facto* poszerzenie zobowiązań wojskowych na rzecz państw partnerskich współpracujących w ramach koalicji z Sojuszem. Wreszcie nowe konteksty obrony kolektywnej tworzyły zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego, zagrożenia w cyberprzestrzeni, konflikty hybrydowe.

tur dowodzenia oraz ich zdolności do gromadzenia i przetwarzania wiedzy o sytuacji w otoczeniu NATO, a także większej wydajności procesu planowania obronnego (zwłaszcza zwiększenia poziomu wykonalności własnych zobowiązań przez państwa członkowskie w odniesieniu do najważniejszych i najbardziej zaawansowanych systemów obronnych). W tej ostatniej kwestii zresztą musi nastąpić sprzężenie narodowych wysiłków obronnych oraz działań na forum NATO polegających na doskonaleniu wspólnie finansowanych zdolności wojskowych (takich jak szeroko pojęte systemy dowodzenia czy obrona przeciwrakietowa).

5) W świetle zmian doktrynalnych (kontrola charakteru konfliktu i tzw. działania deeskalacyjne) i publicznych deklaracji Rosji w sprawie progów użycia broni jądrowej sojusznicza polityka nuklearna wraca na pierwszy plan natowskiego odstraszania. Sojusz w publicznej części swojej doktryny utrzymuje czytelny przekaz na temat otoczenia strategicznego oraz gotowość adekwatnej odpowiedzi na zagrożenia. Przed organizacją stoją jednak kluczowe decyzje w sprawie nuklearnego składnika własnej polityki odstraszania. Dotyczy to zarówno infrastruktury i systemów przenoszenia tej broni, procesów planowania i konsultacji sojuszniczych, szerszego udziału państw członkowskich w podejmowaniu zadań (konwencjonalnych) związanych z polityką i ćwiczeniami nuklearnymi, jak i zbliżenia polityk państw NATO dysponujących jej zasobami. W pierwszej kolejności to USA muszą jednak podjąć decyzję w sprawie przyszłości swojego arsenału jądrowego i gwarancji na rzecz sojuszników europejskich.

6) Skuteczne przygotowania obronne wymagają stosownych zasobów materialnych. Wyzwaniem pozostaje utrzymanie amerykańskiego zaangażowania (w tym finansowego) w NATO, a także rosnąca presja Waszyngtonu na zwiększenie wysiłku budżetowego przez sojuszników europejskich. Zobowiązanie do wydatkowania 2% PKB na cele obronne, przyjęte przez sojuszników na szczycie w Newport (i powtórzone w Warszawie), pozostaje dalekie od realizacji. Wciąż ponad 2/3 członków NATO go nie wypełnia, choć nie można nie dostrzec wysiłków, zwłaszcza państw wschodniej flanki, w tej mierze¹⁷. O powodzeniu zdecydują jednak rozstrzygnięcia finansowe największych państw europejskich¹⁸, których budżety obronne są w stanie odwrócić spadkowy trend wydatków obronnych NATO notowany w ostatniej dekadzie. Niewykluczona może się okazać potrzeba nadania temu procesowi ściślejszych ram politycznych i planistycznych¹⁹. Rola działań narodowych w tej mierze, poza ich wartością obronną netto, obejmuje także zapobieganie utrwaleniu się „efektu gapowicza” – historycznej i systemowej plagi sojuszy – oraz stworzenie siły przykładu niwelującego przestrzeń dla innych sojuszników do omijania lub ograniczania własnych zobowiązań.

¹⁷ Polska jest w tej mierze dobrym przykładem, mając ustawowo zapisane 2% PKB na cele obronne oraz wysoką dynamikę przyrostu wydatków wojskowych w ostatnich kilku latach.

¹⁸ Zagregowane wydatki obronne 11 państw, które przystąpiły do NATO po 1999 r., nie przekraczają wydatków dwunastego – Polski. Ich wzrost ma istotne znaczenie solidarnościowe.

¹⁹ Mogłyby one przyjąć postać ściślejszego kalendarza dochodzenia do poziomu 2% PKB w wydatkach obronnych, zatwierdzonego jako zobowiązanie szefów państw i rządów.



Poza największymi od zakończenia zimnej wojny zagrożeniami zewnętrznymi dla państw Sojuszu poważnie rysują się wyzwania polityczne dla stosunków transatlantyckich. Oprócz sygnalizowanych wcześniej oczekiwań na wyjaśnienie stanowiska nowej administracji USA wobec NATO i w szerszym planie relacji jej strategii europejskiej z innymi strategiami regionalnymi za pewnik można uznać, że będzie ona trudnym i nie zawsze przewidywalnym partnerem dla własnych sojuszników. Prezydent Donald Trump – działający pod presją problemów wewnętrznych USA, które wyniosły go do prezydentury, oraz priorytety zagraniczne swego państwa dostrzegający w Azji – bez wątpienia wyżej podniesie poprzeczkę wymogów wobec Europy, jeśli idzie o wysiłek wojskowy i budżetowy, mocniej równoważący świadczenia amerykańskie na rzecz kolektywnej obrony. Kryje się w tym nie tylko wyzwanie dla Starego Kontynentu, lecz także olbrzymia szansa na umocnienie własnej tożsamości obronnej, lepiej niż dotąd osadzonej w zdolnościach, mechanizmach instytucjonalnych, procedurach i podziale obciążeń. Potrzeba bliskiej współpracy NATO i Unii Europejskiej jawi się tu jako rozwiązanie najbardziej pożądane.

NATO'S COLLECTIVE DEFENCE: A NEW STRATEGIC FRAMEWORK

This article discusses Transatlantic relations and prospects for the strengthening of NATO's collective defence following the recent summits in Newport (2014) and Warsaw (2016), and in the run-up to the meeting of heads of state and government in Brussels (2017). The author tackles the pressing needs in this domain, resulting from the shaky security environment, with key "game-changing" factors, including political positions of the new US Administration, the emerging political landscape in Europe, and Russia's persistence in undermining the current security order in its institutional, axiological, and normative aspects. The article concludes with a brief review of the main challenges ahead of NATO's robust collective defence as a foundation for credible deterrence and effective diplomacy.

Keywords: Donald Trump, United States, Russia, collective defence

Słowa kluczowe: Donald Trump, USA, NATO, Rosja, kolektywna obrona