

## PRZYSZŁOŚĆ NATO

Główną tezę niniejszego tekstu jest stwierdzenie, że możliwe kierunki ewolucji NATO w perspektywie najbliższych pięciu lat mogą być scharakteryzowane przez trzy zasadnicze scenariusze<sup>1</sup>, realizacja jednego z tych scenariuszy zaś będzie w znacznie większym stopniu pochodną ewolucji środowiska zewnętrznego NATO niż mniej lub bardziej świadomych wyborów politycznych zapadających w gronie członków sojuszu. Scenariusze owe określam następująco:

- 1) **scenariusz rewitalizacji** – rzeczywiste odzyskanie przez NATO charakteru klasycznego sojuszu obronnego, przede wszystkim dzięki odtworzeniu i wzmocnieniu realnej zdolności do kolektywnej obrony;
- 2) **scenariusz rekonstrukcji** – nieformalny i dynamiczny (to znaczy dopuszczający zmiany) podział NATO na dwie grupy członków: sprzymierzeńców i satelitów, przy możliwym zachowaniu – z perspektywy formalnej – statusu członkostwa dla wszystkich państw, oraz wprowadzenie do sojuszu celowo zaprojektowanych mechanizmów zróżnicowanego zaangażowania;
- 3) **scenariusz tranzycji** – przekształcenie sojuszu w reżim międzynarodowy, ze stopniową atrofią funkcji kolektywnej obrony, przy zachowaniu tej funkcji w warstwie deklaracji politycznych.

Za najbardziej prawdopodobny uznaję scenariusz rekonstrukcji, za najmniej prawdopodobny zaś – scenariusz rewitalizacji<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W pracy wykorzystuję elementy metody scenariuszowej, łącząc jej wariant antycypacyjny (określenie przyszłych stanów badanego zjawiska) oraz wariant symulacyjny (wpływ zmian zmiennych niezależnych na identyfikowane/możliwe stany przyszłe): A.B. Moniz, „Scenario-building methods as a tool for policy analysis”, w: B. Rihoux, H. Grimm (red.), *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, Springer, New York 2006, s. 185–209.

<sup>2</sup> Rację ma Robert Kupiecki, stwierdzając, że w dotychczasowych wypowiedziach formułowałem dość jednoznacznie pogląd, zgodnie z którym NATO po zakończeniu zimnej wojny podlegało procesowi ewolucji w kierunku reżimu międzynarodowego, coraz bardziej zatracając cechy i funkcje sojuszu militarnego. Pogląd ten należy obecnie zweryfikować. Powodem owej weryfikacji nie jest jednak uznanie nietrafności argumentów formułowanych uprzednio, lecz ewolucja sytuacji międzynarodowej, która może stać się bodźcem do odwrócenia procesów zachodzących w NATO w ciągu dwóch dekad po zakończeniu zimnej wojny. Z kolei kierunkiem tej weryfikacji nie jest całkowite odrzucenie wcześniej kreślonego scenariusza ewolucji NATO (w kierunku reżimu międzynarodowego), lecz zidentyfikowanie dwóch nowych kierunków zmian w sojuszu. Tak dynamiczna ewolucja środowiska bezpieczeństwa państw NATO jak obecna nie pozwala wykluczyć żadnego z trzech rysowanych scenariuszy. Weryfikacja poglądów na temat ewolucji NATO jest przy tym o tyle naturalna, że NATO, jak każdy organizm, stara się adaptować do zmieniającego się środowiska. Ignorowanie przez jakiegokolwiek analityka owych zmian i idącej za nimi adaptacji w celu ślepej

Powyższe scenariusze zostały określone po dokonaniu analizy trzech grup czynników wpływających obecnie na ewolucję NATO – czynników zewnątrzsojuszniczych, a więc – w uproszczeniu – kontekstu strategicznego, w jakim funkcjonuje NATO, czynników wewnątrzsojuszniczych, a więc – również w uproszczeniu – oddziaływań między członkami sojuszu, oraz czynników wewnątrzpaństwowych, to znaczy interesów, celów i strategii przyjmowanych przez poszczególnych członków paktu<sup>3</sup>.

Zanim zaprezentuję każdy z tych scenariuszy, konieczne jest sformułowanie uwagi o charakterze metodologicznym, która ma fundamentalne znaczenie w debacie na temat przyszłości NATO. Otóż analiza roli i przyszłości sojuszu, w tym również budowa różnych scenariuszy, może być dokonywana z dwóch całkowicie odmiennych perspektyw. Perspektywa pierwsza jest charakterystyczna dla jednego z najlepszych znawców sojuszu w Polsce – Roberta Kupieckiego<sup>4</sup>. Istotą tej perspektywy jest doskonała orientacja w bieżącej praktyce jego funkcjonowania, dogłębna znajomość formalnych i nieformalnych mechanizmów jego działania oraz – *last but not least* – posiadanie wiedzy, do której nie ma i nie będzie miała dostępu szersza publiczność. Perspektywę tę nazywam empiryczną.

W przeciwieństwie do niej druga z perspektyw możliwych do przyjęcia w debacie o NATO stara się wykorzystać nie tyle szczegółową wiedzę na temat bieżącego i minionego funkcjonowania sojuszu<sup>5</sup>, ile znajomość mechanizmów rządzących powstawaniem, funkcjonowaniem i rozpadem paktów militarnych w ogóle. Odniesienie tej wiedzy – uniwersalnej w swojej naturze – do konkretnego bytu, jakim jest NATO, pozwala ocenić funkcjonowanie i ewolucję NATO ze znacznie szerszej perspektywy, postrzegając sojusz jako jeden z wielu bytów tego rodzaju w historii stosunków międzynarodowych i byt podlegający – tak jak wszystkie inne przed nim – określonym prawidłowościom funkcjonowania<sup>6</sup>.

## OBRONA KOLEKTYWNA

We wszystkich niemal dyskusjach dotyczących NATO podkreśla się i wskazuje, że istotą paktu, fundamentem jego istnienia i funkcjonowania, jest kolektywna obrona<sup>7</sup>. Zasada ta wyrażona jest w najczęściej chyba przywoływanym artykule 5

---

obrony wcześniej głoszonych poglądów byłoby jedynie dowodem braku profesjonalizmu, by nie używać mocniejszych określeń.

<sup>3</sup> Szerzej o definicji i znaczeniu tych czynników dla funkcjonowania sojuszy międzynarodowych: A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 256–285.

<sup>4</sup> Autora łączącego wieloletnią praktyczną znajomość NATO ze zdolnością do pogłębionej intelektualnej refleksji nad sojuszem oraz znajomością jego historii. Por. publikacje R. Kupieckiego na temat sojuszu (m.in.: *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012) oraz pełnione przez niego funkcje.

<sup>5</sup> Po części dzieje się tak z konieczności, wynikającej z braku dostępu do szeregu informacji.

<sup>6</sup> Nie wymaga chyba szerszego uzasadniania, że każda z tych perspektyw ma określone zalety, lecz również istotne słabości. Wydaje się, że dopiero połączenie ich obu umożliwia pełną analizę stanu obecnego oraz przyszłości NATO.

<sup>7</sup> M. Kroenig, „Facing reality: Getting NATO ready for a new cold war”, *Survival: Global Politics and Strategy* 2015, t. 57 (1), m.in. s. 57 i 59.

Traktatu Północnoatlantyckiego. Dyskusje wokół tego, czy NATO pozostaje jeszcze sojuszem obronnym w pełnym znaczeniu tego słowa, oraz jakie są przewidywane kierunki jego ewolucji, bardzo często sprowadzają się właśnie do rozważań nad rzeczywistą zdolnością NATO do obrony swych członków<sup>8</sup>. Owa zdolność NATO do kolektywnej obrony bywa bądź to kwestionowana, bądź też uznawana za realną – i to staje się osią dyskusji na temat charakteru sojuszu i jego ewentualnej ewolucji. Charakterystyczne przy tym dla zwolenników tezy o ciągłym zachowywaniu przez NATO jego sojuszniczej charakterystyki jest wskazywanie na naturalną, bo związaną z przemianami w środowisku międzynarodowym adaptacyjność formuły kolektywnej obrony. Owa adaptacyjność znajduje wyraz – po zakończeniu zimnej wojny – w obejmowaniu pojęciem wspólnej obrony nie tylko tradycyjnych kwestii integralności terytorialnej członków, lecz także zdolności do reagowania na zagrożenia o charakterze nieterytorialnym, asymetrycznym, hybrydowym czy przestrzennie znacznie odległym od terytorium państw członkowskich<sup>9</sup>. Trudno przy tym przeczyć oczywistym faktom, że procesy takie zachodzą. Spór zatem bardzo często sprowadza się do tego, czy owe nowe funkcje to jedynie poszerzone rozumienie kolektywnej obrony i są one przejawem adaptacji NATO do nowych warunków, czy też stanowią swego rodzaju funkcjonalne protezy, budowane z różnych powodów i w różnych celach, mające zastąpić funkcję kolektywnej obrony, która istnieje już jedynie – bądź niemalże jedynie – na papierze<sup>10</sup>.

Doskonałym przykładem tak właśnie prowadzonych analiz jest dyskusja związana ze szczytem NATO w Newport we wrześniu 2014 roku. Postanowienia tego szczytu (przede wszystkim przyjęcie Planu działań na rzecz gotowości – *Readiness Action Plan*, objęcie kategorią zbiorowej obrony bezpieczeństwa cybernetycznego czy decyzje o zwiększeniu obecności wojskowej NATO we wschodnich krajach sojuszu) stanowiły i stanowią doskonałe argumenty dla zwolenników tezy o pozostawaniu przez NATO efektywnym, realnie działającym sojuszem. Wszak kolektywna obrona jako fundament istnienia NATO została wyraźnie potwierdzona, w ślad zaś za tym potwierdzeniem podjęto konkretne działania. Dyskutować możemy, czy wystarczające, ale – tak czy inaczej – z pewnością potwierdzające zachowanie przez NATO istoty każdego sojuszu obronnego – zasady kolektywnej obrony<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Por. m.in. J. Stern, „NATO collective security or defense: The future of NATO in light of expansion and 9/11”, *DIAS Kommentar*, styczeń 2005; M. Webber, J. Sperling, M.A. Smith, *NATO's Post-Cold War Trajectory. Decline or Regeneration*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2012; A.A. Michta, P.S. Hilde (red.), *The Future of NATO. Regional Defense and Global Security*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2014.

<sup>9</sup> Por. np. Koncepcję strategiczną NATO przyjętą podczas szczytu w Lizbonie w 2010 r. *Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat\\_Concept\\_web\\_en.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf), dostęp 25.02.2015, zwłaszcza s. 15–18.

<sup>10</sup> D. Gouré, *NATO's Last Chance. Invest Its Scarce Resources Wisely or Accept Strategic Irrelevance*, Lexington Institute, 2014.

<sup>11</sup> *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 5.09.2014*. Por. punkt 2 deklaracji, [http://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_112964.htm) (dostęp 9.02.2015).

W mojej ocenie fundamentem istnienia NATO nie jest kolektywna obrona, a dyskusja na temat tego, czy NATO ciągle zachowuje zdolność do kolektywnej obrony swych członków, prowadzi w rzeczywistości do bardzo niebezpiecznego uproszczenia analiz dotyczących przyszłości i roli NATO i pozostawia na boku zagadnienie o znacznie bardziej fundamentalnym – *nomen omen* – charakterze.

W pełni zdaję sobie sprawę, że wyrażony powyżej pogląd dla niemal wszystkich osób biorących udział w debacie na temat NATO wydać się musi co najmniej lekomyślny i niezrozumiały. Wyjaśnię ów pogląd, korzystając z architektonicznej metafory, z taką lubością przywoływanej przez różnych uczestników debaty na temat przyszłości NATO. Metafory, zgodnie z którą kolektywna obrona pozostaje fundamentem sojuszu. Otóż problemem wynikającym z posługiwania się ową metaforą jest dość potoczne rozumienie tego, czym jest fundament. Oczywiście – jest tą częścią budowli, na której wznosi się cała jej konstrukcja. Jednak nie jest częścią monolityczną, a to właśnie owo monolityczne interpretowanie pojęcia kolektywnej obrony jako fundamentu NATO jest powodem pomijania kwestii znacznie bardziej zasadniczej.

Fundament, na którym wzniesiona została – i ciągle stoi – konstrukcja o nazwie NATO, składa się w istocie z dwóch odrębnych, choć ściśle ze sobą związanych części – jak zresztą każdy fundament: z ławy stanowiącej w gruncie rzeczy podstawę całej budowli oraz ze ściany, na której budowla jest posadowiona. Owo niezbyt zgrabne stylistycznie rozróżnienie pozwala jednak dostrzec zasadniczy błąd tkwiący w formułowaniu ocen na temat stanu i przyszłości sojuszu na podstawie analizy jego zdolności do kolektywnej obrony. Kolektywna obrona jest zaledwie ową ścianą fundamentową – na niej postawiono mury i dach, chroniące sojuszników przed burzami świata zewnętrznego. Jednak ta ściana zawsze wspierała się na czymś tkwiącym znacznie głębiej niż militarna zdolność członków NATO do wzajemnej obrony w sytuacji napaści – mniej czy bardziej tradycyjnej. Ową fundamentową ławą, stanowiącą faktyczną istotę NATO – tak jak istotę każdego sojuszu w przeszłości – jest wspólny interes jego członków. To na tym właśnie wspólnym interesie buduje się zdolność do kolektywnej obrony, a w ślad za nią – cały gmach instytucjonalny i proceduralny, tak rozwinięty w przypadku NATO.

Jest rzeczą bezsporną, że po zakończeniu zimnej wojny to, co nazwałem ścianą fundamentową, ulegało stopniowej korozji<sup>12</sup>. Krytycznie przywoływana przez Roberta Kupieckiego „dywidenta pokoju”, *de facto* zróżnicowany status bezpieczeństwa niektórych członków paktu, zdecydowane zmniejszenie zdolności militarnych sojuszników stanowiły w ciągu minionych dwudziestu lat aż nadto widoczne przejawy korodowania kolektywnej obrony. Korodowania – co oczywiście nie oznaczało całkowitej jej utraty. Jest rzeczą równie bezsporną, że agresja Rosji wobec Gruzji oraz wobec Ukrainy, pomijając już inne destabilizujące środowisko międzynarodowe działania tego państwa, doprowadziła do reakcji mających na celu wzmocnienie owej zdolności do kolektywnej obrony członków NATO, czego przejawem stał się

<sup>12</sup> M. Kroenig, op. cit., s. 51.

między innymi szczyt w Newport we wrześniu 2014 roku<sup>13</sup>. Jednak o przyszłości NATO nie będzie decydowała – oczywiście niezwykle ważna – zdolność do kolektywnej obrony. Rekonstrukcja i wzmocnienie ściany fundamentowej, nawet najdalej idące, samo w sobie nie rozwiązuje ryzyka korozji, na które ciągle była i jest narażona ława fundamentowa całej budowli – wspólnota interesów państw członkowskich NATO<sup>14</sup>. O rzeczywistym istnieniu sojuszu nie decydują bowiem mniej czy bardziej sformalizowane mechanizmy i procedury. Nie decyduje również – oczywiście bardzo ważna – zdolność do kolektywnej obrony, oceniana w danym miejscu i czasie na podstawie zagregowanego potencjału członków oraz w odniesieniu do istniejących zagrożeń. O rzeczywistym istnieniu sojuszu decyduje przede wszystkim wspólnota interesów, która dopiero umożliwi posłużenie się zdolnością do kolektywnej obrony – bądź jej błyskawiczną rozbudowę – czy też pozwala ominąć problemy związane z brakiem instytucji bądź wcześniej wypracowanych mechanizmów współpracy<sup>15</sup>.

Obserwacja ta nie jest zresztą odkrywczą, a historia sojuszy dostarcza licznych przykładów tego zjawiska. Nic nie wskazuje na to, by NATO miało być odstępstwem od tej żelaznej reguły. Wystarczy sobie przypomnieć jedynie dwa, względnie świeże przykłady skutków nieoczywistej zależności między wspólnym interesem, zdolnością do kolektywnej obrony oraz rzeczywistym funkcjonowaniem sojuszu. Rzeczywista zdolność do kolektywnej obrony oraz jej silne sformalizowanie wcale nie skutkowały realizacją zobowiązań sojuszniczych w przypadku Francji i Polski w 1939 roku. Z kolei nieformalny charakter sojuszu oraz brak wypracowanych mechanizmów współpracy nie stanęły na przeszkodzie szybkiej i efektywnej pomocy, udzielonej Izraelowi przez USA w trakcie wojny Jom Kippur<sup>16</sup>.

Powtórzę zatem – o przyszłości NATO w perspektywie najbliższych pięciu lat decydować będzie nie tyle zdolność paktu do kolektywnej obrony – która jest bardzo ważnym, ale jednak tylko wskaźnikiem jego stanu – ile charakter i wzajemny układ interesów państw członkowskich odniesiony do kontekstu strategicznego, w jakim każde z nich – a nie sojusz jako byt zbiorowy – funkcjonuje. Sformułowanie tego poglądu nie może przy tym w najmniejszym stopniu prowadzić do deprecjonowania znaczenia kolektywnej obrony dla funkcjonowania NATO. Pozostaje ona ciągle kluczową częścią fundamentu, na którym budowany jest cały gmach euroatlantyckiego bezpieczeństwa. Z perspektywy Polski szczególnie ważne jest jednak dostrzeżenie, że o ile mamy wpływ – choć bardzo ograniczony – na budowanie zdolności NATO do kolektywnej obrony, o tyle nasz wpływ na charakter i układ interesów państw członkowskich oraz kontekst strategiczny pozostaje jeszcze mniejszy. Dlatego wła-

<sup>13</sup> *Wales Summit Declaration...* op. cit.

<sup>14</sup> Przeoczenie tego faktu wydaje się zasadniczą słabością najnowszych publikacji dotyczących NATO, w których autorzy wskazują m.in. na niezwykle pilną potrzebę odbudowy taktycznych zdolności nuklearnych Paktu Północnoatlantyckiego czy też konieczność rewizji strategii obronnej. M. Kroenig, op. cit., m.in. s. 50 i 63 oraz J.J. Grygiel, A. Wess Mitchell, „A preclusive strategy to defend NATO frontier”, *CEPA Deterrence Papers*, nr 1 z 10 grudnia 2014 r.

<sup>15</sup> A. Dybczyński, op. cit., s. 71–73.

<sup>16</sup> H. Kissinger, *Kryzys. Anatomia dwóch kryzysów: wojna Jom Kippur (1973) i wycofanie się USA z Wietnamu (1975) – kulisy dyplomacji*, przeł. W. Bokajło, J. Orska, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2005.

śnie dostrzeżenie owych dwóch wymiarów tego, co nazywamy „fundamentem istnienia NATO”, staje się kluczowe nie tylko dla akademickich rozważań dotyczących przyszłości sojuszu, lecz przede wszystkim dla planowania polityki bezpieczeństwa takiego kraju jak Polska.

## SCENARIUSZ REWITALIZACJI

Najczęściej chyba przywoływana fraza dotycząca powstania NATO to stwierdzenie jego pierwszego sekretarza generalnego, lorda Ismaya, że sojusz powstał „to keep Americans in, Russians out, and Germans down”. Nie wdając się w kolejne analizy tej błyskotliwej wypowiedzi, wypada stwierdzić, że zasadniczym powodem powstania NATO było poważne i realne zagrożenie zewnętrzne, sprowadzające się do groźby agresji ze strony Związku Radzieckiego. To przede wszystkim owo zagrożenie wygenerowało wspólny interes państw członkowskich paktu – dążenie do zapobieżenia bądź odparcia agresji. Zakończenie zimnej wojny przyniosło nie tyle nawet radykalny spadek, ile całkowitą likwidację tego zagrożenia oraz w absolutnie niezaskakujący i w pełni logiczny sposób doprowadziło do przemian samego Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>17</sup>. Przemian polegających na postępującej korozji zdolności do kolektywnej obrony, poszukiwaniu nowych funkcji aliansu oraz debat na temat przyszłości i charakteru paktu. Sojusz, jako swoisty byt polityczny, przetrwał tę fazę, trwającą przez niemal całe lata dziewięćdziesiąte. I to właśnie stanowi dość wyjątkowe w skali historycznej osiągnięcie NATO jako sojuszu militarnego<sup>18</sup>.

Objęcie władzy przez w Rosji przez Władimira Putina w roku 2000 oraz wzrost zagrożenia terroryzmem islamskim, symbolicznieznaczony rokiem 2001, rozpoczęły – początkowo bardzo powoli – nowy okres w historii NATO. Można by go określić współwystępowaniem dwóch wzajemnie się warunkujących procesów: wzrostem rzeczywistych zagrożeń wobec członków NATO oraz postępującym wraz z nim, choć znacznie wolniej, stopniowym uświadamianiem sobie tych zagrożeń przez członków sojuszu. Jak trafnie wskazuje Robert Kupiecki, bardzo istotnym momentem w owej ewolucji była agresja Rosji wobec Gruzji w roku 2008, przełomem zaś stała się agresja Rosji wobec Ukrainy w roku 2014, obie prowadzące do rzekomo nieakceptowalnych zmian terytorialnych na politycznej mapie Europy<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> M.A. Smith, *NATO in the First Decade after the Cold War*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 2000.

<sup>18</sup> S.R. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and The Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, Continuum, New York–London 2010.

<sup>19</sup> Świadomie używam słowa „rzekomo”. Dzisiejsze wypowiedzi polityków, na przykład wiceprezydenta USA Joe Bidena („granice Europy nie mogą się zmieniać pod lufami karabinów”), brzmią dość egzotycznie w kontekście aktywnie popieranej przez USA zmiany granic, dokonanej „pod lufami karabinów” w Serbii w 1999 roku. Wydaje się, że minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, mówiąc w kwietniu 2014 roku, iż „nie ma kraju w Europie, który nie ma mniejszości etnicznych w swoich granicach. I wiemy, że zmienianie granic pod pretekstem »opiekowania się nimi« to jest droga do powtórki najgorszych scenariuszy z XX wieku”, miał całkowitą rację. Tyle tylko że powinniśmy to sobie uświadomić kilkanaście lat wcześniej. Źródła wypowiedzi: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/granice-europy-nie-moga-sie-zmieniac-pod-lufami-karabinow,430292.html> (dostęp 31.01.2015) oraz *Stowarzyszenie Ukrainy z UE korzystne także dla Rosji – Minister Radosław Sikorski dla TVN24, 12.04.2014 r.*, <https://www.msz.gov.pl/>

Celem obu tych agresji – nie jedynym, lecz jednym z najważniejszych – była zmiana granic, a więc stanowiły one w najbardziej tradycyjnym ujęciu zagrożenie integralności terytorialnej ofiar ataku. Zwłaszcza agresja Rosji na Ukrainę musiała doprowadzić do radykalnego wzrostu poczucia zagrożenia wśród przynajmniej niektórych państw NATO, i to z powodu jednoczesnego występowania trzech czynników. Po pierwsze, geograficznej bliskości konfliktu – wojna toczy się w kraju bezpośrednio sąsiadującym z czterema członkami NATO<sup>20</sup>. Po drugie, z uwagi na radykalnie odmienny potencjał militarny Rosji i sąsiadujących z nią, a odczuwających silne zagrożenie członków NATO (przede wszystkim państw bałtyckich). Po trzecie wreszcie, z uwagi na potencjalną podatność sąsiadujących z Rosją członków NATO (państw bałtyckich) na podobny do realizowanego przez Rosję na Ukrainie scenariusz agresji (wojna hybrydowa i wykorzystanie mniejszości etnicznych)<sup>21</sup>.

Wydaje się jednak, że same te fakty nie wystarczyłyby jeszcze do tak istotnego wzrostu poczucia zagrożenia u znaczącej (jakościowo i ilościowo) części członków NATO, by doprowadzić do rewitalizacji sojuszu w jego klasycznej postaci. Rosja popełniła jednak poważny błąd strategiczny, nie potrafiąc umiejętnie zlokalizować wojny na Ukrainie, przede wszystkim zaś zapobiec rozprzestrzenieniu się jej psychologicznych efektów. Wzrost postawy konfrontacyjnej wobec wspólnoty zachodniej, niezdolność do powstrzymania się przed reakcją na mało dotkliwe w istocie sankcje, potęgowanie zagrożenia na całym obszarze euroatlantyckim (przede wszystkim przez prowokacyjne incydenty i przedsięwzięcia o charakterze militarnym, od Alaski po Wyspy Brytyjskie), cyniczne łamanie zawieranych porozumień i propaganda mająca jakościowo więcej wspólnego z epoką Goebbelsa niż z nowoczesnym zarządzaniem wizerunkiem, a także aż nazbyt widoczne nawet dla zewnętrznych obserwatorów próby rozbicia jedności członków paktu doprowadziły do efektów z punktu widzenia Rosji bardzo niekorzystnych, dla NATO zaś stały się bodźcem rewitalizacyjnym o zasadniczym znaczeniu<sup>22</sup>.

Jeżeli Rosja nie zmieni swej polityki, to jej długoterminowym efektem będzie wzrost poczucia zagrożenia wszystkich członków NATO. Rzecz jasna, wzrost ten

---

pl/aktualnosci/msz\_w\_mediach/stowarzyszenie\_ukrainy\_z\_ue\_korzystne\_takze\_dla\_rosji\_minister\_radoslaw\_sikorski\_dla\_tvn24\_12\_04\_2014\_r\_?jsessionid=A5BD8BF0ED71C0AB12EB7D7B76D6599C.cmsap1p?printMode=true (dostęp 31.01.2015).

<sup>20</sup> K.A. Joyce, A. Braithwaite, „Geographic proximity and third-party joiners in militarized interstate disputes”, *Journal of Peace Research* 2013, t. 50, s. 595–608.

<sup>21</sup> J. Vandiver, „SACEUR: Allies must prepare for Russia ‘hybrid war’”, *Stars and Stripes* z 4 września 2014 r., <http://www.stripes.com/news/saceur-allies-must-prepare-for-russia-hybrid-war-1.301464> (dostęp 25.02.2015).

<sup>22</sup> Wydaje się, że źródła tego błędu mają charakter wybitnie kulturowy. Rosja postępowała i postępuje wobec Zachodu zgodnie z własnymi, historycznie ugruntowanymi wzorcami zachowań politycznych, co dodatkowo wzmacniane jest przez osobowość i profil zawodowy jej dyktatora. Tymczasem rażąca nieprzystawalność tych wzorców do charakteru współczesnych stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza do kultury politycznej Zachodu, czyni te zachowania przeciwskutecznymi. Jednym z dowodów na kulturowo warunkowany charakter owej polityki jest fakt, iż negatywne z punktu widzenia interesów Rosji skutki jej działań wcale nie prowadzą do jej przewartościowania, lecz jedynie do wzmocnienia stosowanych narzędzi. Problem Rosji ciągle polega na tym samym: na nieuświadomianiu sobie tego, że istnieją problemy polityczne nierozwiązywalne za pomocą siły.

nie będzie ani równomierny, ani liniowy. Jednak w dłuższej perspektywie może doprowadzić do ukształtowania względnie silnej wspólnoty interesów 28 państw członkowskich sojuszu. I owa zrewitalizowana wspólnota interesów może zaowocować powrotem NATO – w nowej formule i w nowych warunkach – do funkcjonowania jako względnie spójnego oraz efektywnego sojuszu militarnego. Pierwsze kroki w tym kierunku już zresztą zostały podjęte podczas szczytu w Newport. Jeżeli – w sporym uproszczeniu – Rosja dąży na arenie międzynarodowej do odzyskania pozycji Związku Radzieckiego, to jednocześnie doprowadza do takich reakcji międzynarodowych, jakie swoją polityką wywoływał Związek Radziecki. Może to symbolicznie oznaczać ponowne narodziny NATO, a w praktyce jego pełną rewitalizację. Kontekstem strategicznym NATO zawsze była i pozostaje Rosja<sup>23</sup>. To zmieniające się zagrożenie z jej strony determinowało i determinuje interesy bezpieczeństwa członków sojuszu oraz relacje wewnątrzsojusznicze, które w tym kontekście pozostają jedynie zmienną zależną od polityki Rosji. Jeżeli będzie ona w dotychczasowej formie przyczyniać się do spadku poczucia bezpieczeństwa członków NATO, to stanie się *de facto* jego reanimatorem.

W ciągu ostatnich kilku tysięcy lat nic nie wzmacniało bardziej spójności i efektywności każdego sojuszu jak właśnie wzrost zagrożenia<sup>24</sup>. Być może Rosja nie przyswoiła sobie tej lekcji, ale jej skutki widać wyraźnie w procesach dokonujących się obecnie w łonie Paktu Północnoatlantyckiego. Pytanie brzmi, czy procesy te będą trwałe.

Scenariusz rewitalizacji NATO może ulec co najmniej zahamowaniu z uwagi na dwa czynniki.

Pierwszy z nich jest dość oczywisty i sprowadza się do zmiany polityki Rosji. Owa zmiana polityki – teoretycznie – mogłaby przyjąć jedną z trzech postaci.

Po pierwsze, Rosja zredefiniowałaby swoje interesy narodowe. Rezygnacja z agresywnych roszczeń do odzyskania statusu mocarstwa światowego w jego XIX-wiecznej formie, głównie dzięki środkom militarnym i szantażowi surowcowemu, a zastąpienie tych celów rzeczywistym dążeniem do budowy nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonej, stabilnej gospodarki wolnorynkowej, stanowiłyby poza wszystkim innym doskonały dla co najmniej niektórych, jeśli nie wszystkich, państw NATO powód do rezygnacji z rewitalizacji sojuszu i wzmacniania jego tradycyjnej misji obronnej. Ponownie obserwowalibyśmy proces atrofii klasycznych funkcji defensywnych paktu, jaki postępował po zakończeniu zimnej wojny. Scenariusz ten wydaje się skrajnie nieprawdopodobny z uwagi na kulturowe i historyczne uwarunkowania zarówno rosyjskich elit politycznych, jak i społeczeństwa.

W wariantcie drugim Rosja mogłaby się ograniczyć jedynie do zmiany taktyki, zwłaszcza w kontekście wojny na Ukrainie. Owa zmiana taktyki polegałaby na dą-

<sup>23</sup> W tym sensie, że to relacje z Rosją (czy ZSRR) zawsze determinowały politykę NATO. Uwaga ta odnosi się również do minionych 25 lat, gdyż to właśnie partnerskie relacje z Rosją (czy też nadzieja na nie) w tym okresie umożliwiały NATO angażowanie się w inicjatywy daleko wykraczające poza tradycyjną misję obrony terytorium państw członkowskich.

<sup>24</sup> A. Dybczyński, op. cit., s. 222.



zeniu do możliwie całkowitej lokalizacji i izolacji tego konfliktu. Jeżeli Putinowi udałoby się – co wydaje się coraz mniej możliwe – oddzielić wojnę na Ukrainie od poczucia bezpieczeństwa członków NATO, to przynajmniej niektórzy członkowie paktu zyskaliby silne argumenty za ograniczeniem swojego zaangażowania w rozbudowywanie zdolności do kolektywnej obrony, wzmacnianie mechanizmów współpracy i odtwarzanie potencjału odstraszania (na przykład przez realizację postulatów wysokości wydatków na cele obronne). Ten wariant wydaje się niezwykle trudny z uwagi na konsekwencje popełnionych wcześniej przez Rosję błędów i pełne umiędznarodowienie wojny na Ukrainie.

W wariacie trzecim Rosja dokonałaby czasowych ustępstw wobec Zachodu, deeskalując czy nawet zupełnie wygaszając wojnę na Ukrainie. Celem tych ustępstw nie byłoby przy tym rzeczywiste rozwiązanie konfliktu, lecz jedynie uzyskanie na czasie i podjęcie na nowo próby odbudowy swej strefy wpływów w bardziej sprzyjających okolicznościach i – być może – tak, by uniknąć obecnie popełnianych błędów. W takim przypadku proces rewitalizacji NATO ulegałby bardzo powolnemu wygaszaniu. Przy odpowiednio cierpliwym i unikającym prowokacji postępowaniu Rosji przynajmniej niektóre państwa członkowskie NATO mogłyby ponownie dążyć do nadania sojuszowi bardziej „miękkiego” charakteru.

Drugi czynnik, który może zakłócić bądź przerwać realizację scenariusza rewitalizacji NATO, sprowadza się do polityki wewnątrzsojuszniczej. Dotyczy on liczby sojuszników i różnic interesów między nimi. W ciągu minionych 15 lat do paktu wstąpiło 12 nowych członków. Obecnie sojusz liczy 28 państw i pozostaje jednym z największych paktów militarnych w historii<sup>25</sup>.

Funkcjonowanie tak rozbudowanego liczebnie organizmu nastrocza oczywistych problemów. Konieczność koordynacji polityki wszystkich członków, ich skrajnie odmienne potencjały gospodarcze i militarne, zróżnicowane problemy wewnętrzne, a także odmienne definiowane i lokowane interesy bezpieczeństwa czynią niezwykle złożonym proces wypracowywania wspólnych decyzji i zawierania kompromisów. W praktyce funkcjonowania NATO jest to widoczne codziennie, przybiera między innymi postać bardzo długiego czasu podejmowania decyzji, czasem nadmiernego tępienia ich ostrza w celu uzyskania powszechnego konsensusu, czy wreszcie dystansowania się przez niektórych członków od realizowanej przez sojusz polityki. Występowanie tych zjawisk będzie nasilać się tym bardziej, im bardziej spadać będzie poczucie zagrożenia zewnętrznego oraz im bardziej rosnąć będą indywidualne koszty utrzymywania wiarygodności sojuszu. W takiej sytuacji „syndrom gapowicza”, a więc korzystanie z profitów pozostawania członkiem NATO bez ponoszenia związanych z tym obciążeń, będzie dotykał coraz większej liczby członków. W istocie będzie to prowadziło do stopniowej dekonstrukcji sojuszu, nie tyle przez zanik jego zdolności do kolektywnej obrony, lecz przez rozpad wspólnoty interesów.

Zarysowany powyżej scenariusz rewitalizacji NATO, jakkolwiek najbardziej pożądanym z perspektywy interesów Polski, wydaje się najmniej prawdopodobny z po-

<sup>25</sup> Pomijam tu koalicje, a więc byty odmienne od sojuszy – związki państw powstałe w celu realizacji konkretnego celu we względnie krótkim czasie. Por. A. Dybczyński, op. cit., s. 97.

wodu wewnętrznego zróżnicowania sojuszu (liczba członków oraz różnice interesów między nimi) oraz możliwej celowej redukcji zagrożenia ze strony Rosji.

### SCENARIUSZ REKONSTRUKCJI

Scenariusz rekonstrukcji NATO zakłada, że w sojuszu dojdzie do wzmocnienia i utrwalenia wyczuwalnego już dziś podziału na dwie grupy członków: sprzymierzeńców i satelitów. Z czego miałyby wynikać oraz na czym polegać ów wewnętrzny podział? Jego źródłem wydają się dwa zjawiska, wspomniane już wyżej, a będące konsekwencją liczebności NATO.

Po pierwsze, dla 28 członków paktu bardzo trudno jest określić rzeczywisty i precyzyjny wspólny interes bezpieczeństwa. Nie jest takim interesem „euroatlantycka wspólnota bezpieczeństwa” – dzisiaj już przede wszystkim figura retoryczna o niezrównanej pojemności interpretacyjnej. Nie jest też nim „stabilizacja środowiska międzynarodowego” czy „podzielanie tych samych wartości”. O ile w łonie NATO istnieją grupy państw o bardzo zbieżnym postrzeganiu problematyki bezpieczeństwa, o tyle między tymi grupami występują również istotne różnice. Trudno o bardziej symboliczny i jaskrawy przejaw tego zjawiska niż fakt, że dopiero bardzo silne naciski zmuszają jednego z sojuszników do wstrzymania realizacji kontraktu na dostawę okrętów desantowych – a więc wyraźnie ofensywnego uzbrojenia – do kraju prowadzącego agresywną politykę i posiadającego granicę morską z innymi, znacznie słabszymi sojusznikami<sup>26</sup>. To, co z perspektywy Paryża czy Lizbony wydaje się zwykłą transakcją handlową czy drobnym incydentem na krańcu Europy, może wywoływać skrajne poczucie zagrożenia w Rydze, Tallinie czy Bukareszcie.

Ważne jest przy tym zwrócenie uwagi, że dla NATO zasadniczym problemem wcale nie są istniejące różnice interesów między członkami, lecz raczej coraz bardziej widoczny brak precyzyjnego interesu wspólnego. Różnice interesów w sojuszu obronnym, co może wydawać się zaskakujące, nie są dla istnienia sojuszu głównym zagrożeniem – opracowano bowiem liczne i efektywne mechanizmy zarządzania takimi różnicami, pozwalające wręcz na zmniejszenie stopnia konfliktu<sup>27</sup>. Czynnikiem znacznie szybciej i pewniej prowadzącym do rozpadu sojuszu jest brak interesu spajającego członków aliansu<sup>28</sup>.

Po drugie, między 28 członkami paktu występują skrajne różnice potencjałów militarnych oraz – co jeszcze ważniejsze – odmienna gotowość do ich utrzymywania. Z tym właśnie zjawiskiem związany jest jeden z najpoważniejszych sporów wewnątrz NATO. W takim przypadku co najmniej bardzo trudne, jeżeli nie niemożliwe, staje się traktowanie wszystkich członków jako równorzędnych partnerów. Konsumenci bezpieczeństwa, czy wręcz „gapowicze” nieponoszący żadnych kosztów, lecz korzystający z ochrony dawanej przez sojusz, w naturalny sposób uzysku-

<sup>26</sup> „France denies that it's ready to deliver warship to Russia”, *The New York Times* z 30 października 2014 r., <http://www.nytimes.com/2014/10/31/world/europe/france-russia-mistral-warships.html> (dostęp 31.01.2015).

<sup>27</sup> Dowodzi tego również historia samego NATO: por. na przykład przyjęcie do paktu Grecji i Turcji.

<sup>28</sup> A.M. Scott, *The Functioning of the International Political System*, Macmillan, New York 1967, s. 112.

ją status „członków drugiej kategorii”, stając się w najlepszym razie elegancko pomijanymi partnerami, w najgorszym zaś – ignorowanymi petentami<sup>29</sup>.

Rozwiązaniem tej sytuacji może być rekonstrukcja sposobu działania sojuszu. Każda złożona organizacja funkcjonuje w oparciu o określone mechanizmy i procesy o charakterze oficjalnym i deklarowanym. Jednak w każdej złożonej organizacji powstają z czasem mechanizmy i procesy nieformalne, służące rozwiązywaniu problemów, z którymi nie można sobie poradzić na poziomie formalnym i oficjalnym. W istocie owe nieformalne mechanizmy – jeżeli nie są zdegenerowane – zwiększają efektywność organizacji. W scenariuszu rekonstrukcji NATO sojusz – zachowując swą formalną jednorodność, sprowadzającą się do równoprawności wszystkich członków – w rzeczywistości stopniowo wykształcałby ograniczoną grupę państw – sprzymierzeńców, w pełni ponoszących koszty funkcjonowania aliansu, zdolnych do wspólnego podejmowania trudnych decyzji oraz skłonnych do rzeczywistej realizacji zasadniczej misji paktu – kolektywnej obrony. W grupie drugiej, określanej przez mnie mianem satelitów, znaleźliby się ci członkowie paktu, którzy z różnych względów nie są zdolni bądź chętni do ponoszenia pełnych kosztów i ryzyka związanego z członkostwem w sojuszu, ale z powodów politycznych nie mogą bądź nie chcą opuścić NATO. Zaletą owego „członkostwa drugiej kategorii” byłoby unikanie sojuszniczych obciążeń, kosztem zaś – akceptowalnym dla niektórych z obecnych członków z uwagi na ich wysokie poczucie bezpieczeństwa – brak wymiernego wpływu na podejmowane przez sojusz decyzje oraz niższy poziom ochrony. Zyskiem NATO jako całości byłoby podniesienie zdolności aliansu do sprawnego funkcjonowania bez konieczności czasochłonnych i niekiedy bezowocnych prób wypracowywania kompromisów między 28 członkami.

Scenariusz rekonstrukcji jest w istocie pragmatycznym usankcjonowaniem i racjonalizacją obecnego stanu rzeczy. NATO w swojej najwęższej istocie, podobnie jak każdy sojusz obronny, nie jest niczym innym, jak polisą ubezpieczeniową na wypadek pożaru. Skoro niektórzy członkowie nie są zainteresowani pełnym pakietem ubezpieczenia, bądź też nie chcą ponosić kosztów pełnego pakietu, to być może nie ma sensu utrzymywać fikcji pełnej ochrony. Równie bezsensowne byłoby jednak nieobejmowanie ich żadną polisą ubezpieczeniową. Dlatego rekonstrukcja NATO złożonego z 28 członków może być najbardziej pragmatycznym rozwiązaniem.

Taka rekonstrukcja sposobu funkcjonowania sojuszu nie musi (a wręcz nie powinna) mieć charakteru formalnego oraz nie musi być przesądzona raz na zawsze – w dłuższej perspektywie czasowej poszczególni członkowie mogliby, dzięki wnoszeniu określonego wkładu do sojuszu, uzyskiwać większy wpływ na jego funkcjonowanie, w tym również na zaangażowanie w obronę ich własnych interesów.

Scenariusz rekonstrukcji zawiera w sobie przynajmniej jedno bardzo poważne zagrożenie, ale ma też aż pięć istotnych zalet.

Zagrożeniem jest dopuszczenie zasady podzielności bezpieczeństwa w łonie sojuszników – a więc dewaluacja reguły, która stała za powstaniem NATO. Efektem

---

<sup>29</sup> Szerzej o wpływie między innymi liczebności sojuszników oraz różnicy potencjałów między nimi na spójność sojuszu: A. Dybczyński, op. cit., s. 212–255.

scenariusza rekonstrukcji byłyby w rzeczywistości zróżnicowany poziom bezpieczeństwa poszczególnych członków. O ile nie od razu musi to oznaczać zagrożenie dla spójności paktu – mniejszy poziom ochrony dotyczyłby przecież członków mniej zainteresowanych tą ochroną – o tyle w dłuższej perspektywie może zagrozić fundamentalnej wartości paktu, jaką jest jego solidarność. W sytuacji rzeczywistego zagrożenia któregoś z sojuszników miast zdecydowanej reakcji „ubezpieczycieli” mogą się pojawić dyskusje na temat skali pomocy, której należy udzielić. „Likwidator szkody” – a przynajmniej niektórzy z likwidatorów – może dążyć do ograniczenia swojej odpowiedzialności, posługując się argumentem zróżnicowanego statusu członków. Co więcej, należy liczyć się z tym, że takie działania służące rozbiciu jedności NATO mogą być świadomie wzmacniane przez państwa stwarzające zagrożenie – jak widać to obecnie w przypadku polityki Rosji.

Zagrożenie to zdaje się nieco – ale tylko nieco – słabnąć w kontekście dwóch obserwacji. Po pierwsze, ów zróżnicowany status bezpieczeństwa i tak jest w łonie NATO faktem. Zapoczątkowany został ustanowionymi przez sojusz ograniczeniami dotyczącymi członków z Europy Wschodniej, przyjmowanych po zakończeniu zimnej wojny. Co więcej, wynika z oczywistych i przedstawianych wyżej różnic w potencjale państw członkowskich oraz wieloletniego braku znaczącej rozbudowy zdolności obronnych NATO na terytoriach nowych członków. Bezpieczeństwo w NATO jest więc i tak *de facto* podzielne, bez względu na siłę formułowanych oficjalnie zaprzeczeń.

Po drugie, historia NATO dowodzi, że organizacja posiada względnie efektywne mechanizmy wypracowywania kompromisów między członkami, a także rozwiązywania problemów różnic interpretacyjnych. Jest to dywidenda wynikająca z konieczności spełniania przez członków paktu określonych standardów politycznych. Przykłady interwencji NATO, począwszy od wojny w Bośni i Hercegowinie, poprzez wojnę w Kosowie, misję w Afganistanie i Iraku po operację w Libii, pokazują, że państwa sojuszu są zdolne do zawierania kompromisów, nawet jeżeli ich elementem jest zróżnicowany stopień zaangażowania w określone przedsięwzięcia.

Scenariusz rekonstrukcji NATO zawiera w sobie również trudne do zignorowania zalety, po części dostrzegane i wykorzystywane już obecnie przez sojusz.

Po pierwsze, zróżnicowany status członkowski paradoksalnie zwiększyłby wiarygodność natowskich zobowiązań sojuszniczych. Podstawą skutecznego odstraszania jest jego wiarygodność. Skoncentrowanie kolektywnej obrony na obszarach poddanych największym zagrożeniom – zarówno w sensie geograficznym, jak i przedmiotowym – zwiększyłoby wiarygodność tej obrony. Członkowie paktu mogliby formułować indywidualne strategie bezpieczeństwa, w ramach NATO zaś koncentrować się na ich elementach wspólnych. Pozwoliłoby to na wzrost efektywności alokacji zasobów, zwiększenie możliwości konsensusu między członkami (przez ograniczenie jego pola) oraz wzrost ich zaangażowania we wspólne przedsięwzięcia. Większe wykorzystanie macierzowych struktur organizacyjnych w bieżącym funkcjonowaniu paktu obronnego, jakkolwiek pełne wyzwania i zagrożenia, może uczynić z NATO bardzo nowoczesny (czytaj: skuteczny) model organizacji obronnej.

Po drugie, scenariusz rekonstrukcji zwiększyłby przewidywalność działań NATO, zarówno z perspektywy wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Sojusznicy zyskaliby większą pewność co do zakresu zaangażowania partnerów oraz ciężących na nich samych zobowiązań i kierowanych wobec nich oczekiwań. Szeregu trudnych dyskusji i sporów można by w ten sposób po prostu uniknąć. Z kolei podmioty zewnętrzne wobec NATO, przede wszystkim kraje stanowiące potencjalne źródła zagrożeń, nie miałyby tak szerokiego jak obecnie pola manewru w zakresie potęgowania i wygrywania różnic między członkami paktu.

Po trzecie, skoro zróżnicowany status bezpieczeństwa w ramach NATO i tak jest faktem, to z perspektywy funkcjonowania organizacji lepiej jest poddać te różnice świadomej i celowej kontroli, niż udawać, że one nie istnieją, bądź co najwyżej bagatelizować ich znaczenie. Kontynuując poetykę architektoniczną: mądry i przewidujący budowniczy nie kieruje się nadzieją, że pęknięć w budowlu nie ma lub nie będzie, lecz przeprowadza w ich spodziewanym miejscu rozsądne dylatacje. Taka „polityka dylatacji” umożliwiałaby sojuszowi łagodzenie i kontrolowanie pojawiających się napięć w stosunkach między sojusznikami oraz dopuszczałaby większe odkształcenia indywidualnych polityk bezpieczeństwa bez szkody dla spójności całego sojuszu.

Po czwarte, scenariusz rekonstrukcji NATO umożliwiałby zbudowanie swoistego mechanizmu socjalizacji tych członków NATO, którzy początkowo znaleźliby się w grupie satelitów. Dostrzegając wyraźne korzyści płynące z opłacania pełnej „składki ubezpieczeniowej” – zarówno w postaci wkładu w potencjał obronny sojuszu, jak i zaangażowania w realizowane przez sojusz zadania i misje – członkowie ci mogliby stopniowo, w miarę posiadanych możliwości oraz politycznej woli, zwiększać swój stopień zaangażowania w funkcjonowanie sojuszu i rzeczywisty potencjał kolektywnej obrony.

Po piąte wreszcie, zrekonstruowane NATO mogłoby znacząco zwiększyć swą elastyczność w zakresie ewentualnego poszerzenia składu członkowskiego. Zróżnicowanie poziomu członkostwa oraz zakresu zobowiązań sojuszniczych pozwoliłoby zarówno łatwiej uzyskiwać wewnętrzny konsensus co do przyjmowania nowych członków do paktu, jak i oferować tym członkom rzeczywisty – nawet jeśli ograniczony – poziom ochrony oraz formułować wobec nich realistyczne oczekiwania.

Niektóre z korzyści wynikających z rekonstrukcji mechanizmów funkcjonowania NATO są osiągnane już obecnie, i to właśnie w wyniku mniej lub bardziej uświadomionej konieczności dostosowywania funkcjonowania paktu do zmieniających się warunków zewnętrznych oraz skomplikowanej kompozycji wewnętrznej. W istocie więc scenariusz rekonstrukcji jest przynajmniej po części realizowany. Zadaniem stojącym przed przywódcami wspólnoty euroatlantyckiej w perspektywie najbliższych lat byłoby zatem nadanie temu scenariuszowi ewolucji NATO ram całościowej, spójnej doktryny funkcjonowania sojuszu<sup>30</sup>. Pytanie, czy polityczne elity Europy i Ameryki są intelektualnie zdolne do „wymyślenia NATO na nowo”?

<sup>30</sup> Por. M. Webber, E. Hallams, M.A. Smith, „Repairing NATO’s motors”, *International Affairs* 2014, t. 90, nr 4, s. 773–793.

## SCENARIUSZ TRANZYCJI

Scenariusz tranzycji wydawał się do niedawna najbardziej prawdopodobnym kierunkiem ewolucji NATO. Istotą tego scenariusza jest stopniowe przekształcanie się sojuszu w system bezpieczeństwa zbiorowego lub też w reżim międzynarodowy<sup>31</sup> za sprawą zaniku funkcji klasycznego sojuszu oraz nabywania cech bytu nowego rodzaju. Zanik funkcji sojuszniczych przejawiał się w postępującej utracie zdolności do agregowania zasobów swoich członków, różnicowaniu się interesów bezpieczeństwa państw członkowskich oraz coraz bardziej iluzorycznym charakterze zobowiązań sojuszniczych<sup>32</sup>. Zjawiska te były skutkiem zaniku bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego, rozbudowy składu sojuszu do poziomu często uniemożliwiającego szybkie i jednoznaczne reagowanie na sytuację międzynarodową oraz stopniowej korozji zdolności do kolektywnej obrony, zwłaszcza na terytorium nowych państw członkowskich.

Skrajnym uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że ewolucja taka mogłaby się dokonywać – czy też dokonywała się – w sposób liniowy i ku akceptacji wszystkich członków paktu. Powolnemu wykształcaniu się mechanizmów typowych dla systemów bezpieczeństwa zbiorowego czy też reżimów międzynarodowych, takich jak otwarta formuła współpracy z innymi państwami (między innymi program Partnerstwo dla Pokoju, Rada NATO–Rosja i Komisja NATO–Ukraina oraz inne programy współpracy), realizacja misji poza terytorium państw członkowskich czy współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi, towarzyszyły próby powstrzymania tego kierunku ewolucji podejmowane przez niektóre państwa (w tym Polskę). Co więcej, nabywanie cech reżimu międzynarodowego nie mogło oznaczać automatycznego i natychmiastowego wyrzeczenia się części funkcji i zdolności charakterystycznych dla klasycznego sojuszu obronnego. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że proces przekształcania się NATO w reżim międzynarodowy został wyraźnie zapoczątkowany, jednak realizacja tego scenariusza uległa dość gwałtownemu przerwaniu.

Powodem odwrócenia trendu stał się gwałtowny wzrost poczucia zagrożenia członków paktu, wywołany agresją Rosji na Ukrainę. O ile wcześniej można było obserwować wydarzenia każące podawać w wątpliwość ten kierunek ewolucji sojuszu (zamachy z 11 września, agresja Rosji na Gruzję w 2008 roku czy dążenia wschodnioeuropejskich członków NATO do zwiększenia wiarygodności gwarancji bezpieczeństwa udzielanych przez sojusz), o tyle wojna na Ukrainie stała się w roku 2014 punktem zwrotnym w procesie ewolucji paktu. Chciaż kierunek tego zwrotu ciągle pozostaje nieokreślony – stąd rysowane tu trzy scenariusze – to z pewnością można stwierdzić, że przynajmniej na razie powstrzymany został proces przekształcania paktu w reżim międzynarodowy. Najdobitniej dowiódł tego szczyt w Newport. Podczas niego bowiem podjęto decyzje – nawet jeżeli w ocenie niektórych członków NATO zbyt skromne – których istotą jest podkreślenie obronnego charakteru orga-

<sup>31</sup> Przywoływany w niniejszym tomie przez R. Kupieckiego pogląd R. Kuźniara oraz A. Dybczyński, op. cit., s. 266–269.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 262–266.

nizacji, między innymi przez wzrost rzeczywistej zdolności do kolektywnej obrony swych członków.

W tym kontekście rodzi się pytanie, czy zahamowany wydarzeniami roku 2014 scenariusz przekształcania NATO w reżim międzynarodowy może w określonych warunkach podlegać ponownej realizacji. Wydaje się, że tak. I o ile trzeba to uznać za niezwykle mało prawdopodobne w perspektywie najbliższego roku czy dwóch, o tyle już w perspektywie pięcioletniej może okazać się drugim pod względem prawdopodobieństwa scenariuszem ewolucji sojuszu. Obecnie obserwowana rewitalizacja aliansu wynika przede wszystkim ze zmiany jego środowiska zewnętrznego, a raczej z dość późno i w dramatycznych okolicznościach (wojna na Ukrainie) uświadomionej zmiany strategicznej sytuacji paktu. Stosunkowo powolne i w ocenie wielu analityków dalece niewystarczające próby rewitalizacji sojuszu dowodzą, że mimo wzrostu zagrożenia zewnętrznego ciągle w jego łonie występują silne tendencje osłabiające zdolność do skutecznej realizacji klasycznej funkcji sojuszniczej. Powrót do scenariusza tranzycji, zakładającego stopniowe przekształcanie w reżim międzynarodowy, jest możliwy, a co więcej, wysoce prawdopodobny, po spełnieniu dwóch warunków.

Po pierwsze, znacząco musiałyby spaść poziom zagrożenia zewnętrznego – bądź poczucia tego zagrożenia – wobec członków paktu. Zagrożenie to jest obecnie generowane przede wszystkim przez Rosję. Jego zanik – na przykład w postaci jednego z trzech kreślonych w „scenariuszu rewitalizacyjnym” wariantów polityki Moskwy – stanowiłby bodziec do odnowienia tendencji przekształcania NATO w reżim międzynarodowy, ponownie wysuwając na pierwszy plan różnice interesów bezpieczeństwa oraz potencjałów członków paktu, wynikające z jego liczebności.

Po drugie, ów spadek poczucia czy też obiektywnego poziomu zagrożenia musiałby trwać na tyle długo, by skłonne do „wygodnej sklerozy” elity polityczne państw zachodnich mogły uznać bieżącą politykę Rosji za krótkotrwałą i wybaczalny wybryk na długiej, trudnej, lecz wymagającej wsparcia i obfitującej w sukcesy drodze tego kraju ku demokracji. Wydaje się, że o ile raczej nie nastąpiłoby to w ciągu roku czy dwóch, o tyle już perspektywa lat pięciu, wzbogacona przez bądź to rzeczywiste, bądź też umiejętnie symulowane przez Rosję sygnały przyjmowania zachodnich standardów cywilizacyjnych, mogłaby doprowadzić do ponownego wejścia NATO na drogę tranzycji ku reżimowi międzynarodowemu. Ów okres około pięciu lat nie wynika przy tym ze swobodnie przyjętej wartości, lecz z naturalnego cyklu wyborczego, który pozwoliłby na wymianę co najmniej części elit rządzących w krajach członkowskich NATO, dając im pretekst do czegoś, co zapewne zostałyby nazwane „nowym otwarciem” w stosunkach z Rosją.



Zarysowane wyżej trzy scenariusze ewolucji NATO w perspektywie pięciu lat oparte są na założeniu, że wszystkie czynniki determinujące przyszłość sojuszu są obecnie znane. Założenie to samo w sobie jest mocno ryzykowne, gdyż nikt nie jest w stanie naprawdę przewidzieć, czy w ciągu najbliższych kilku lat – a choćby nawet miesięcy – nie pojawi się czynnik czy wydarzenie, które uczyni powyższą analizę

przyszłości NATO całkowicie bezużyteczną. Nie może to jednak skutkować zaniechaniem budowy takich scenariuszy – skazywałyby bowiem euroatlantycką politykę bezpieczeństwa na całkowitą intelektualną pasywność.

W związku z tym, przy pełnej świadomości ryzyka budowy prognoz, należałoby zidentyfikować wskaźniki pozwalające na określenie, który z zarysowanych scenariuszy – oraz w jakim wariantcie – podlega realizacji.

Wskaźników takich można dostrzec przynajmniej kilka, jednak jednym z najprostszych, a jednocześnie najbardziej wiarygodnych, będzie stopień odzyskiwania, budowania i utrzymywania przez sojusz jego zdolności do kolektywnej obrony. To właśnie kolektywna obrona – nie w warstwie deklaratywnej, lecz w warstwie jak najbardziej rzeczywistej, polegającej na rozbudowie potencjału militarnego oraz zdolności do jego zagregowanego użycia w celu obrony państw członkowskich – stanowić będzie wyznacznik dalszej ewolucji sojuszu. Jak podkreśla w swoim tekście Robert Kupiecki – bez kolektywnej obrony NATO nie może istnieć, każda zaś jego dodatkowa funkcja jest jedynie pochodną tej właśnie. Szczegółowa obserwacja ewolucji funkcji kolektywnej obrony – a więc ściany fundamentowej, na jakiej wspiera się gmach NATO, pozwoli ocenić zarówno stan ławy fundamentowej (czyli rzeczywistej wspólnoty interesów), jak i całej budowli.

Największym zagrożeniem dla przyszłości NATO jako sojuszu obronnego nie jest jednak realizacja scenariusza tranzycji, czy też fiasko i rozpad paktu będący wynikiem nieumiejętnej realizacji scenariusza rekonstrukcji. Największym zagrożeniem dla przyszłości paktu jest bierność, reaktywne poddanie się ewolucji środowiska międzynarodowego i rezygnacja z chęci aktywnego kształtowania swego otoczenia. Fakt, że ewolucja paktu – w tym każdy z zarysowanych wyżej scenariuszy – jest w tak silnej mierze warunkowana zewnętrznymi wobec niego wydarzeniami i procesami, wskazuje, iż ryzyko stopniowego uwiądnięcia ciągle pozostaje realne. Wydaje się, że najbliższy rok będzie dla NATO testem tego, do jakiego stopnia organizacja jest w stanie aktywnie występować w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa jako animator tego środowiska, a w jakim stopniu pozostaje ciągle jeszcze wspianym gmachem, stojącym jednak na coraz bardziej skorodowanych fundamentach.

## NATO'S FUTURE

Russian aggression in Ukraine is a turning point in NATO's post-Cold War evolution. There are three possible scenarios that reflect the future of the organization. The revitalization scenario involves the re-creation of NATO as a very traditional alliance, dedicated to the defence of its members against external threats. The reconstructions scenario means a dynamic composition of NATO as an alliance built of two types of members which differ in terms of their contribution to common defence and the level of protection offered by the organization. The transition scenario entails further evolution of the alliance towards a collective security organization or international regime, while its defence functionalities erode. The key factors that could impact these scenarios are located – politically and geographically – outside



the NATO area, which poses an additional challenge for NATO leaders. The real state of collective defence will be the main indicator of NATO's evolution, however, the meaning of collective defence should be reconsidered if it is to serve to assess NATO's real defence capabilities.

**Keywords:** NATO, alliance, collective defence, international regime, security, alliance's credibility, hybrid warfare, security scenarios