

Robert Kupiecki

ORCID: 0000-0003-3419-6948

Andrzej Dybczyński

ORCID: 0000-0001-9435-4421

Partner, systemowy rywal czy przeciwnik? Dziesięć uwag o polityce NATO wobec Chin

Wypracowanie przez NATO strategii wobec Chin jako składnika skoordynowanego podejścia Zachodu do wyzwań i zagrożeń płynących ze strony tego państwa jest potrzebą wyraźnie artykułowaną przez Stany Zjednoczone w relacjach ze swoimi sojusznikami europejskimi. W równym stopniu jest to jednak zadanie trudne z uwagi na rozbieżne oceny „chińskiego problemu” oraz narodowe kalkulacje państw członkowskich – zwłaszcza w kwestiach gospodarczych. Sprawa ta daje zatem szanse na ożywienie sojuszu i stosunków transatlantyckich oraz lepsze przygotowanie zachodnich odpowiedzi na nowe globalne wyzwania. Tworzy jednak również ryzyko nowych podziałów politycznych – co nie jest obojętne dla Polski, zwłaszcza wobec kontekstów rosyjskich polityki NATO i przesuwania uwagi USA ku Azji.

1. Relacje NATO–Chiny nie istniały w praktyce do końca XX w. Pod koniec lat 90. na fali rozwoju sojuszniczej polityki partnerstw pojawiła się refleksja o potrzebie odwzorowania w relacjach z Pekinem formuły konsultacji politycznych rozwiniętych uprzednio z Japonią. Akuszerem tego pomysłu był wówczas zastępca sekretarza stanu USA Strobe Talbott. Pierwsze kontakty *ad hoc* w 1999 r. miały charakter kryzysowy, nawiązano je bowiem po zbombardowaniu ambasady Chin w Belgradzie w czasie operacji powietrznej NATO w Kosowie. Przeszły one w bardziej systematyczny tryb po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r., a zwłaszcza po rozpoczęciu przez USA operacji w Afganistanie. Bez formalizacji i tworzenia struktur regularny roboczy dialog dyplomatyczny NATO–Chiny otwarto w 2003 r. Od 2017 r. prowadzono go z regularnością raz na kwartał, na szczęblu: zastępca sekretarza generalnego NATO – ambasador Chin w Brukseli¹. Delegacja NATO na szczęblu zastępcy sekretarza generalnego dwukrotnie (w 2009 i 2018 r.)

¹ Pośród najczęściej poruszanych tematów rozmów były: nieprolifерacja broni masowego rażenia, kontrola zbrojeń, rozbrojenie, denuklearyzacja Korei Północnej, Afganistan, a ostatnio pandemia COVID-19.

odwiedziła Pekin. Z kolei sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg w 2020 r. spotkał się z szefem dyplomacji Chin na marginesie Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. W latach 2010–2018 odbyło się także kilka rund dialogu wojskowego, podczas których podejmowano zagadnienia takie jak: sytuacja na Półwyspie Koreańskim i na Morzu Południowochińskim, zwalczanie piractwa morskiego (m.in. koordynacja misji antypirackich w Zatoce Adeńskiej i Rogu Afryki), doktryny wojskowe obu stron. Planowano także wymiany kursantów w instytucjach edukacyjnych obu stron.

Stroną inicjującą rozmowy było zawsze NATO². Pekin, choć nie odżegnywał się od dialogu, to nie wykazywał w nim aktywności i nie zgłaszał nowych propozycji. Wzorem Rosji korzystał raczej z okazji, by krytykować sojusz i testować spójność stanowisk państw członkowskich. Można zatem stwierdzić, iż Chiny znalazły się w orbicie polityki Paktu Północnoatlantyckiego znacznie wcześniej, niż rozpoczęła się zainicjowana przez Stany Zjednoczone debata na temat zagrożeń pochodzących ze strony tego państwa³.

2. Jakkolwiek jednak Chiny były wcześniej przedmiotem prac analitycznych różnych organów sojuszu, to dopiero deklaracja londyńskiego szczytu NATO (2019), przyjęta pod wyraźną presją USA, publicznie nazwała rosnące wpływy tego państwa w świecie „szansami i wyzwaniem, które Sojusz musi podjąć jako całość”⁴. Oznaczało to trwale wprowadzenie tego zagadnienia w krąg sojuszniczej polityki, choć nie przesądzało o jej kierunkach. Wewnętrznie w tym samym roku NATO przyjęło raport pt. *China: Challenges and Opportunities*. Jego treść pozostaje niejawna, choć sam tytuł tego materiału pokazuje – jak możemy się domyślać – ambiwalencję sojuszniczej percepcji chińskiego problemu i co za tym idzie, podobny rozrzut stanowisk państw członkowskich. Tę fazę refleksji NATO podsumował kolejny niejawny raport z grudnia 2020 r.: *2020 Report on the China Tasking*. Do szerzej opinii publicznej i ekspertów państw członkowskich skierowane było jednak opracowanie pt. *NATO 2030. United for a New Era*. Był to efekt poważniejszej refleksji prowadzonej pod auspicjami specjalnej „grupy mędrców”, a przygotowany przez nich raport⁵ miał stanowić podstawę prac nad nową strategią NATO oczekiwaną w 2022 r.

Chinom poświęcono obszerne fragmenty w rozdziałach 2, 3 i 4 wspomnianego dokumentu. Wzrost pozycji tego państwa uznano tam za „główny

² Z. Bechna, B.A. Thayer, „NATO’s new role. The Alliance’s response to a rising China”, *Naval War College Review* 2016, nr 3, s. 1–17.

³ Kwestie te nie były obecne w strategii NATO przyjętej w 2010 r. w Lizbonie.

⁴ Tekst zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak (red.), *Documents Talk. NATO–Russia Relations after the Cold War*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2020, s. 608.

⁵ *NATO 2030. United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, 25 November 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (dostęp: 20.01.2022).

czynnik geopolityczny zmieniający kalkulacje NATO”, a same Chiny za podstawowe zagrożenie dla odporności społecznej państw członkowskich sojuszu w najbliższej dekadzie. Działania Pekinu (oraz Rosji) z jednej strony zostały scharakteryzowane jako wykorzystujące spory wewnętrzzsojusznicze i relacje dwustronne z państwami członkowskimi do podważania spójności NATO. Z drugiej strony wskazano, iż działania te tworzą zagrożenia dla tradycyjnych i regionalnych funkcji NATO, a także w dziedzinach cyberbezpieczeństwa, technologii, gospodarki oraz demokracji i stylu życia. Pośród rekomendacji dla polityki organizacji dokument wskazywał przede wszystkim na potrzebę:

- zaangażowania środków i potencjału NATO w podjęcie wszechstronnych wyzwań ze strony Chin,
- utworzenia struktury bezpośredniego dialogu politycznego z Chinami na wzór Rady NATO-Rosja⁶,
- ciągłego analizowania problemu chińskiego, zwłaszcza zagadnień technologicznych, oraz wymiany informacji w NATO,
- obrony przed wpływem aktywności chińskiej na kolektywną obronę i zdolności operacyjne sił NATO.

Znalezienie właściwej odpowiedzi strategicznej na chińskie wyzwanie będzie miało wpływ na kondycję sojuszu i klimat współpracy transatlantycznej. Poczucie, że Chiny będą przez najbliższe lata stanowiły najpoważniejszy problem NATO, wielokrotnie pojawiała się w wystąpieniach sekretarza generalnego organizacji⁷. Nie pierwszy raz zresztą po 1989 r. NATO staje w podobnej sytuacji. Ciekawym przypadkiem w ostatnich latach było np. ostre postawienie przez stronę amerykańską kwestii Afganistanu jako „racji bytu NATO” w czasie prac nad tzw. raportem Albright poprzedzającym strategię lizbońską NATO (2010). Ostatecznie – z aktywnym udziałem polskiej dyplomacji – udało się zracjonalizować zapisy w tej sprawie, wskazując, iż jest to wyzwanie dla organizacji i jej państw członkowskich. Skalę ówczesnej przesady ukazał nie tylko styl wyjścia USA i samego sojuszu z Afganistanu, lecz także obojętność tego faktu dla przyszłości NATO. Precedens ten pokazuje jednak znaczenie emocji politycznych i presji bieżących ocen politycznych (nie wolnych od okazjonalnej przesady) w budowaniu

⁶ Różne koncepcje w tej sprawie pojawiały się w amerykańskich debatach eksperckich od 2019 r. Zob. np. I. Brzezinski, „NATO's role in a transatlantic strategy on China”, *New Atlanticist*, 1 czerwca 2020 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/natos-role-in-a-transatlantic-strategy-on-china/ (dostęp: 29.01.2022).

⁷ „Wzrost Chin stanowi jedną z najważniejszych spraw dla wspólnoty transatlantycznej, niosąc potencjalne skutki dla naszego bezpieczeństwa, zamożności i stylu życia [...] tylko dzięki wspólnym działaniom możemy zachęcić innych, by grali według zasad”, w: NATO 2030: *Future-proofing the Alliance*. NATO Secretary General Jens Stoltenberg Remarks at the Munich Security Conference, 19 February 2021, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181696.htm (dostęp: 28.01.2022).

długofalowej strategii. Ta wymaga zawsze nie tylko konsensu, ale i rozważy. Przywołane porównanie nie służy zdeprecjonowaniu strategicznego zagrożenia ze strony Chin ani pomniejszeniu potrzeby sojuszniczej uwagi poświęcanej tej sprawie. Akcentuje raczej potrzebę wspólnej refleksji po stronie sojuszu, uwolnionej w analizie od partykularyzmów i publicznej retoryki niewspierającej ani strategicznej analizy, ani strategicznych zachowań.

Dziś jednak wyzwanie chińskie jest poważne, wielowymiarowe i realne, a polityka amerykańska pomaga je nazwać i aktywnie przyjąć jako wyzwanie systemowe. Sposób, w jaki odpowiedzą na nie państwa europejskie, będzie nieobojętny dla przyszłości NATO. Proces z tym związany jest szansą na ożywienie polityczne, zwłaszcza sojuszniczych procesów konsultacyjnych – po katastrofalnej dla nich kadencji prezydenckiej Donalda Trumpa. Jego następcą, z jasnymi oczekiwaniami w tej mierze, ale i konstruktywnym tonem politycznym, otwiera w tej sferze nowy rozdział. Dla obu stron ważne będzie jednak wykazanie, że NATO nie jest jedynie forum dyskusyjnym, ale ma perspektywę i – w warunkach konsensu – także zdolności działania globalnego.

Komunikat wydany po szczycie brukselskim z 14 czerwca 2021 r. obiecywał zajęcie się Chinami w kontekście „obrony interesów bezpieczeństwa Sojuszu”⁸. Wszelako zdefiniowanie zarówno sojuszniczych interesów, jak i zakresu wspólnych działań obronnych NATO w kwestii chińskiej zostało odłożone na przyszłość. Pierwszy ważny krok w tej mierze spodziewany jest w połowie 2022 r. wraz z przyjęciem nowej strategii NATO.

3. W nasilającej się rywalizacji Stanów Zjednoczonych i Chin Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego odgrywa zmienne role, silnie uzależnione od perspektywy oceniającego podmiotu:

- dla USA jest pożądanym regionalnym uczestnikiem polityczno-wojskowej koordynacji polityki Zachodu wobec rosnącej wielowymiarowej potęgi Pekinu⁹. NATO jako transatlantycki sojusz obronny od ponad 70 lat pozostaje trwałym składnikiem amerykańskich kalkulacji strategicznych, w których świadczenie na rzecz kolektywnej obrony obszaru północnoatlantyckiego wiąże się z oczekiwaniem lojalnych zachowań partnerów europejskich wobec globalnej agendy Waszyngtonu¹⁰,
- dla Chin NATO stanowi przeszkodę (do zneutralizowania!) w ich globalnym wzroście¹¹. Jest bowiem traktowane przez Pekin jako ważne ogni-

⁸ *Brussels Summit Communiqué, issued by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 14 June 2021*, www.nato.int/cps/en/nato-live/news_185000.htm?selectedLocale=en (dostęp: 20.12.2021).

⁹ Szerzej zob. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021. Annual Report to Congress*, Department of Defense, Washington 2021.

¹⁰ A.P. Liff, „China and the US alliance system”, *The China Quarterly*, marzec 2018, s. 137–165.

¹¹ Zob. J. Szczudlik, „Chiński dyskurs o NATO”, *Biuletyn PISM*, nr 137, 26 czerwca 2020 r., www.pism.pl/publikacje/Chinski_dyskurs_o_NATO (dostęp: 10.01.2022).

wo sieci amerykańskich polityczno-wojskowych sojuszy regionalnych, instrument politycznych konsultacji Zachodu i koordynacji strategicznej, a także jako siła wojskowa w Europie oraz na światowych morzach i oceanach. Chińscy planiści strategiczni biorą zatem pod uwagę państwa Sojuszu jako potencjalny mnożnik potencjału wojskowego USA w rejonie Azji i Pacyfiku. Efekt taki mógłby być osiąganym dzięki bezpośredniemu wsparciu militarnemu udzielanemu potencjalnym operacjom amerykańskim w tym regionie lub też uwolnieniu sił USA od istotnej części zadań obronnych na innych teatrach działań (np. za sprawą przejęcia ich przez armie europejskie). Chiny, podobnie jak Rosja, choć od blisko dwóch dekad podejmują dialog z NATO, to jednak preferują kontakty dwustronne z państwami członkowskimi organizacji. W takim formacie zyskują bowiem relatywną przewagę i liczne instrumenty nacisku, gdyż nie muszą również konfrontować się ze skoordynowanym stanowiskiem sojuszników.

4. Dla Europejczyków wzrost potęgi Państwa Środka, narastająca rywalizacja mocarstw oraz „pełzający amerykański *pivot*” w stronę Azji wymusza w miarę spójne opisanie Chin jako strategicznego wyzwania dla Zachodu, w sposób godzący priorytety i obawy amerykańskie z europejską percepcją polityki Pekinu i narodowymi odrębnymi politykami wobec tego państwa. Proces ten jest jednak obciążony w punkcie wyjścia poważnymi i utrzymującymi się rozbieżnościami stanowisk USA i Europy. Dla Stanów Zjednoczonych Chiny są głównym konkurentem strategicznym (w wymiarze polityczno-gospodarczo-wojskowym i pozamilitarnym). Europa postrzega je bardziej ambiwalentnie, jako politycznego (ale nie wojskowego) rywala i gospodarczego partnera. Nie jest także skłonna militaryzować swojej polityki wobec Pekinu, obsadzać NATO w roli głównego instrumentu własnej strategii w rejonie Indo-Pacyfiku ani automatycznie rezygnować z chińskich inwestycji czy współpracy technologicznej¹². Część sojuszników obawia się także możliwych konsekwencji przesuwania się strategicznej uwagi USA ku Azji kosztem kolektywnej obrony i odstraszenia w Europie. Skłonna jest zatem pomniejszać znaczenie dalekowschodniego teatru działań lub mnożyć przeszkody traktatowe we wspólnych działaniach NATO na tym kierunku.

Trudno przy tym pomijać dwa dodatkowe czynniki, które nie tylko będą utrudniać wypracowanie spójnego stanowiska Sojuszu wobec Chin, lecz także negatywnie wpływać na kształtowanie jednolitego podejścia choćby tylko europejskich członków NATO do Państwa Środka. Po pierwsze, z perspektywy wielu członków NATO wyzwania stawiane przez Chiny w sferze polityczno-wojskowej nie stanowią i nie będą stanowiły podstawowego problemu bezpieczeństwa z powodu oczywistego dystansu geograficznego oraz lekceważenia zagrożeń innych niż bezpośrednio militarne.

¹² P. Bergsen, *The EU Unsustainable China Strategy*, Chatham House, lipiec 2021.

W naturalny sposób będzie to utrudniało – jeśli nie uniemożliwiało – głęboką koordynację polityki sojuszników wobec Chin. Skoro szybkie wypracowanie spójnego stanowiska i działań Sojuszu wobec agresji Rosji na Ukrainę napotyka tyle wyzwań, to łatwo przewidzieć problemy z koordynacją jego polityki w przypadku wzrostu napięcia z państwem geopolitycznie tak odległym jak Chiny. Po drugie, niektórzy europejscy członkowie NATO mogą realizować własne interesy w sposób z jednej strony zwiększający poziom napięć z Chinami, a z drugiej – zawężający pole kompromisu w debacie wewnątrz europejskiej i transatlantyckiej. Przykładem tego ostatniego zjawiska jest zacieśnianie relacji Litwy i Tajwanu oraz związane z tym reakcje Chin.

5. W związku z tym rodzi się pytanie, czy jedną z pośrednich, ale świadomie programowanych korzyści, odnoszonych przez Chiny w wyniku zwiększania presji na Stany Zjednoczone, nie jest wzrost napięć między USA a ich europejskimi sojusznikami. Jeśli tak, to tym bardziej konieczna staje się wewnątrzsojusznicza koordynacja polityki nie tyle nawet bezpośrednio wobec Chin, ile jako odpowiedź na geostrategiczne skutki rywalizacji Chin i USA.

Strategiczna reewaluacja regionalnych priorytetów globalnej polityki USA, wymuszana wyzwaniem ze strony Chin, oznacza bowiem, iż Europa tyleż relatywnie traci na znaczeniu, ile zaostrażają się oczekiwania wobec niej ze strony Waszyngtonu. Można je sprowadzić do trzech postulatów: więcej samodzielności, więcej zdolności wojskowych, więcej lojalności transatlantyckiej. Wskutek tego wewnątrz Sojuszu Północnoatlantyckiego rośnie presja na zwiększenie odpowiedzialności Europejczyków za własną obronę. W opinii Waszyngtonu miałyby ona polegać na wzroście ich udziału w finansowaniu działań obronnych, przejęciu części zadań planistycznych i operacyjnych zorientowanych na obronę wschodniej flanki oraz odstraszenie na kierunku rosyjskim, a także wzmocnieniu własnego wkładu w strukturę sił NATO. Wszystkie te kwestie niezwykle silnie, a nawet ultymatywnie, wybrzmiały w okresie kadencji prezydenckiej Donalda Trumpa, który bez „politycznego wdzięku” i szczególnego upodobania dla multilateralizmu wymusił na sojusznikach europejskich wzrost ich wydatków obronnych oraz wojskowego wkładu do NATO¹³. W znacznie lepszym stylu i klimacie ten kierunek oddziaływań na swoich sojuszników kontynuuje administracja Joego Bidena. Jej przedstawiciele wielokrotnie deklarowali publicznie, iż europejscy sojusznicy i Unia Europejska są dla USA partnerami „pierwszego wyboru” w podejmowaniu globalnych wyzwań. Dla Europy sytuacja ta oznacza konieczność wyboru drogi rozwoju własnych zdolności

¹³ Szerszy kontekst zob. A. Vershbow, „Can NATO survive two more years of Donald Trump?”, *The Hill*, 21 stycznia 2019 r.

obronnych i w szerszym planie zdolności operacyjnych pod wielowymiarową presją polityczną, gospodarczą, technologiczną, w warunkach oddziaływań hybrydowych (dezinformacyjnych) ze strony Rosji i Chin.

6. NATO nie wypracowało jeszcze spójnego języka definiującego chiński problem w polityce organizacji. Dokumenty sojusznicze mówią, że jest to „ostre wyzwanie” dla NATO i „kluczowe zagadnienie stosunków transatlantyckich”. Prezentują one ambiwalencję pojęciową w triadzie: „potencjalny przeciwnik – systemowy rywal¹⁴ – strategiczny partner”, ale nie „bezpośrednie zagrożenie wojskowe” porównywalne z Rosją. Dla NATO w sensie militarnym Chiny są mocarstwem regionalnym o globalnych ambicjach także w tym wymiarze. Sekretarz generalny NATO w 2021 r. mówił, że „Chiny wykorzystują swoją potęgę do wywierania presji na inne państwa i kontrolowania własnych obywateli. Inwestują bardzo intensywnie w rozwój nowych technologii oraz powiększają swoją obecność gospodarczą i wojskową od Afryki po Arktykę, w przestrzeni okołoziemskiej i cyberprzestrzeni”¹⁵.

Wydaje się przy tym, że elity polityczne państw NATO lekceważą to, co długoterminowo stanowi najpoważniejsze zagrożenie ze strony Chin, czyli globalną „promocję” ładu politycznego opartego nie na wartościach fundamentalnych dla cywilizacji Zachodu, lecz na politycznym autorytaryzmie, uprzedmiotowieniu roli jednostki i społeczeństwa oraz zakresie i znaczeniu kontroli wielu aspektów funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa (por. tabela 1). To właśnie ta fundamentalna różnica wartości i celów stanowi o nierozwiązywalnym – nawet jeśli obecnie utajonym – konflikcie między Zachodem a rodzącym się nowym globalnym mocarstwem. Przyspieszony pandemią wzrost znaczenia technologii cyfrowych oraz – szerzej – znaczenia zdolności do niezależnego rozwoju i kontroli technologii, które decydować będą o sile i pozycji państwa w przyszłości, powinien stać się przedmiotem analiz i koordynacji działania członków NATO, w szczególności w kontekście polityki Chin. Niedocenianie z odpowiednim wyprzedzeniem pozamilitarnych zagrożeń technologicznych może skutkować niezdolnością do właściwej reakcji Sojuszu w sytuacji, gdy zagrożenia te zmaterializują się bądź zostaną celowo wykorzystane do wywierania presji militarnej i politycznej.

NATO nie ma także wspólnej oceny zagrożeń na poziomie politycznym, wojskowym i wywiadowczym oraz technologicznym. Analizy sojusznicze

¹⁴ Pojęcie to wielokrotnie pojawiało się w wypowiedziach zastępcy sekretarza generalnego NATO, zob. np. *Remarks by NATO Deputy Secretary General Mircea Geoană at the Tag der Industrie Conference 2021*, 23 June 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_185514.htm?selectedLocale=en (dostęp: 29.01.2022).

¹⁵ *Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Bucharest Forum*, 9 December 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_190029.htm?selectedLocale=en (dostęp: 20.01.2022).

Tabela 1

Przykłady powtarzającej się retoryki wystąpień przedstawicieli NATO w sprawie Chin

Problem	Przekaz
Wartości	Sojusz jako wspólnota wartości: wolność jednostki, powszechne prawa człowieka, demokracja, dobre rządy, rządy prawa będą uwzględniane w dialogu z Chinami. Podczas gdy NATO nie postrzega Chin jako przeciwnika, ich rząd nie podziela naszych wartości. Poważnie niepokoją nas ich działania polityczne oparte na przymusie. Państwa powinny działać zgodnie z prawem międzynarodowym w celu umacniania międzynarodowego pokoju i współpracy. To najlepszy sposób zapewnienia stabilności i przewidywalności, obniżania napięć i współdziałania.
Analiza wyzwania	Potrzeba właściwego rozpoznania implikacji asertywnej polityki Chin dla bezpieczeństwa transatlantyckiego.
Komunikacja strategiczna	NATO nie uważa Chin za wroga ani przeciwnika. Rozwój Chin to zarówno nowe możliwości, jak i wyzwania. Chcemy współpracować z Chinami w sprawach takich jak kontrola zbrojeń czy zmiany klimatu, ale musimy także wziąć pod uwagę implikacje dla naszego bezpieczeństwa wynikające ze wzrostu Chin. Dialog jest podstawą unikania nieporozumień i osiągania wzajemnego zrozumienia. NATO od dawna prowadzi dialog z Chinami. Chce go utrzymać jako podstawę wzajemnego szacunku, a tam, gdzie to możliwe, także poszukiwania wspólnych interesów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wystąpień przedstawicieli NATO w latach 2019–2021, zob. www.nato.int/cps/en/natohq/opinions.htm.

są w tej mierze odpryskiem ocen formułowanych w USA i Unii Europejskiej, nieodbiegających daleko od wiedzy dostępnej publicznie, a co gorsza, nie doceniają wzrastającego znaczenia pozamilitarnych zdolności technologicznych. Na pierwszy plan wybijają się w nich wątki dotyczące „technologicznego wyścigu zbrojeń”, który (zwłaszcza w aspekcie aplikacji sztucznej inteligencji) zdefiniuje zarówno przyszłe pole walki i charakter konfliktów międzynarodowych, jak i nową hierarchię wpływów państw w stosunkach międzynarodowych. Państwa członkowskie NATO stają w tej mierze przed dwojakimi zadaniami:

- defensywnymi, polegającymi nie tylko na utrzymaniu własnych przewag cywilizacyjnych i ochronie rynków, ale wręcz na długoterminowym zapewnieniu bezpieczeństwa technologicznego, oraz
- ofensywnymi, poprzez prace badawczo-rozwojowe i organizację współpracy państw i sektora prywatnego – prowadzące do zwiększenia swojego udziału w globalnych rynkach i łańcuchach dostaw.

Powodem tego stanu rzeczy jest niechęć do publicznej debaty o wrażliwych sprawach, a w rzeczywistości potężna rozbieżność między państwami członkowskimi co do diagnozy zagrożeń i środków zaradczych. Krótkoterminowa perspektywa korzyści lub kosztów ekonomicznych dominuje nad długoterminową świadomością zagrożeń strategicznych. Silnie zróżnicowane jest

także uwikłanie i uzależnienie państw europejskich od rynku chińskiego i udziału w globalnych łańcuchach dostaw. W tych ramach istotnym czynnikiem pozostaje chińska penetracja państw europejskich i podatność ich elit na bodźce ekonomiczne i oddziaływania korupcyjne¹⁶.

7. W odniesieniu do wielopłaszczyznowego wyzwania cywilnego i wojskowego ze strony Chin w państwach członkowskich toczy się interesująca debata dotycząca ograniczeń sojuszniczej polityki w kontekście interpretacji postanowień traktatu waszyngtońskiego¹⁷. W intencji części sojuszników europejskich zapisy traktatowe mają służyć jako argument na rzecz ograniczenia zaangażowania na kierunku chińskim. Poszczególne zapisy dokumentu, przywoływane w tym kontekście, pokazują różne punkty ciężkości w stanowiskach państw członkowskich, niemniej trudno zakwestionować fakt, iż traktat nie stwarza przeszkód dla podjęcia przez sojuszników refleksji w sprawie polityki reakcji na działania Chin. **Artykuł 1** traktatu mówi bowiem o pokojowym rozwiązywaniu sporów, a Pekin metodą wojskowych faktów dokonanych narusza te zasady na Morzu Południowochińskim wobec sąsiednich państw. Odmawia także uznania arbitrażu powołanych do tego organów międzynarodowych. Powinno to zwracać uwagę członków wspólnoty międzynarodowej. Z kolei **artykuł 3** traktatu pozwala spojrzeć na relacje z Chinami jako wyzwanie dla budowania zdolności do indywidualnego i zbiorowego odpierania ataku zbrojnego. Wiąże się to również ze współpracą polityczno-wojskową na linii Pekin-Moskwa, w tym – nie na ostatnim miejscu – wspólnymi ćwiczeniami w sąsiedztwie wschodniej flanki NATO. **Artykuł 4** wzmacnia podstawy procesu konsultacyjnego państw członkowskich w obliczu zagrożeń. Wreszcie **artykuł 8** zobowiązuje je do niezawierania zobowiązań sprzecznych z celami traktatu waszyngtońskiego, co otwiera przestrzeń do możliwie szerokich interpretacji tego zapisu.

Z punktu widzenia ściśle pojmowanych ograniczeń geograficznych dla kolektywnej obrony zobowiązania **artykułu 5** tego dokumentu nie obejmują wprost obszaru Pacyfiku (np. ataku na sojusznika tamże). Zagrożenia dla USA w tym regionie nie są w podobny sposób postrzegane w Europie. Można jednak zakładać, że jakikolwiek konflikt na Pacyfiku, angażujący USA i Chiny, nie byłby izolowany od innych części świata. Obie strony zapewne podjęłyby wysiłki na rzecz eskalacji odczuwanej przez ich sojuszników.

¹⁶ Interesującym przykładem działań europejskich wobec Chin, istotnych także jako element pozycjonowania się wobec USA, było podpisanie porozumienia handlowego USA-Chiny przed zaprzysiężeniem prezydenta Bidena. Otwarta pozostaje wciąż kwestia ratyfikacji tego dokumentu.

¹⁷ Szerzej zob. C. Cisewski, „NATO needs a China policy”, *Per Concordiam*, lipiec 2020, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/concordiam/great-power-competition-and-europes-future/nato-needs-china-policy> (dostęp 10.11.2021).

Chiny, umacniające swoją obecność w Europie, a także zacieśniające związki z Rosją, będą miały potencjał, by osłabiać Amerykę na teatrze europejskim. Niezależnie od tego po 20 latach operacji w Afganistanie, misji w Iraku i innych globalnych przedsięwzięciach dość niepoważnie brzmią polityczne argumenty o ograniczeniach traktatowych jako przeszkodach we wspólnych działaniach sojuszniczych wobec Pekinu. Znamienny jest w tej mierze (jako precedens) także kontekst geograficzny i materialny jedynego w dziejach Sojuszu przywołania tego artykułu w działaniach organizacji.

8. NATO jednak nie uniknie zapewne w krótkim czasie potrzeby stwierdzenia, że wyzwania płynące z tego kierunku oddziałują na bezpieczeństwo obszaru północnoatlantyckiego¹⁸ (czyniono to nieraz w przeszłości po 1989 r. w odniesieniu do Afganistanu, Bałkanów czy Libii). Będzie to konieczne z uwagi na to, że jakiegokolwiek zaangażowanie USA w tym regionie osłabi ich wojskowe zdolności gwarancyjne w Europie (zostawiając tu inicjatywę Rosji). Obecny taktyczny antyzachodni sojusz Rosji i Chin daje im zdolność wywierania presji na Sojusz, osłabiania konsensu państw członkowskich oraz ułatwia „wyłuskiwanie” niektórych z nich z jednolitej polityki wobec obu państw za pomocą narzędzi finansowych i inwestycyjnych. Współpraca chińsko-rosyjska otwiera również olbrzymią przestrzeń do eskalowania zagrożeń w Europie, by na wypadek konfliktu w Azji postawić Amerykę przed dylematem dotyczącym planowania dyslokacji i zdolności swych wojsk, a sojuszników europejskich skonfrontować z trudnymi decyzjami w poczuciu bardzo ograniczonego zaangażowania USA.

Zatem NATO musi w przyszłości nie tylko utrzymać odpowiedni poziom zdolności do obrony i odstraszania w Europie, lecz także przygotować pewną zdolność do działań w regionie Pacyfiku oraz koordynować możliwe niemilitarne wsparcie dla ewentualnych działań USA (w sferze cyberbezpieczeństwa, gospodarki, transportu, rynków kapitałowych, zdrowia publicznego czy inwestycji). Istotnym składnikiem takich działań mogłaby stać się również aktywizacja sojuszniczej współpracy oraz sojuszniczych partnerstw z państwami spoza organizacji, w tym z tzw. globalnymi partnerami położonymi najbliżej źródeł chińskich wyzwań.

9. Prace nad sojuszniczą strategią dają szansę na zbliżenie stanowisk i stworzenie korzystnego gruntu dla transatlantyckiej konwergencji polityk wobec Chin. U jej źródeł leżałoby wyraźne potwierdzenie amerykańskich gwarancji sojuszniczych wobec zagrożeń ze strony Rosji, europejska deklaracja zwiększenia własnych wysiłków obronnych oraz rozszerzenie zakresu debaty i koordynacji w sferze bezpieczeństwa na kwestie pozamilitarne. Takie działanie uwolniłoby potencjał dla dobrych decyzji politycznych,

¹⁸ H. Larsen, „China’s rise can unite NATO”, *Policy Perspectives* 2020, t. 8/13.

usuwając jednocześnie ze stosunków sojuszniczych źródła obustronnej krytyki. Powtórzenie w nowej strategii dotychczasowych deklaracji wobec Chin lub poszerzenie ich o formułę stosowaną w UE („systemowy rywal, potencjalny przeciwnik i globalny partner”) otworzyłyby kwestię konkretnych posunięć wzmacniających wspólne stanowisko państw członkowskich NATO. Wśród nich na pierwszy plan należałoby wysunąć wzmocnione konsultacje sojusznicze, poszerzenie zakresu współpracy ze wspomnianymi wyżej globalnymi partnerami: Australią, Nową Zelandią, Koreą Południową i Japonią, wymianę informacji wywiadowczych oraz dialog w sprawach współczesnych zagrożeń technologicznych czy zmian klimatu.

W polu zamiarów strategicznych mogłoby się również znaleźć wykrywanie i zwalczanie chińskiej dezinformacji czy zagrożeń w cyberprzestrzeni. NATO powinno także zachować otwartość w sprawach wspólnych ćwiczeń powietrzno-morskich na wodach międzynarodowych Azji. W sensie prawnym nic nie stoi na przeszkodzie tego rodzaju decyzjom politycznym budowanym na traktatowych zapisach dotyczących ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W bardziej ambitnym podejściu Sojusz mógłby się pokusić o zdefiniowanie w nowej strategii tych obszarów własnego bezpieczeństwa i zdolności operacyjnych, które mogą być szczególnie zagrożone chińską aktywnością w najbliższych latach.

10. Gdzie są zatem punkty styczne w stanowiskach USA i państw europejskich w sprawie wspólnej transatlantyckiej strategii w sprawie Chin?

Obie strony dostrzegają wielowymiarowość relacji z Chinami oraz złożoną naturę wyzwania ze strony tego państwa. Pomimo różnej ostrości języka używanego do opisanie tego problemu istnieje jednak szeroki obszar porozumienia co do jego parametrów. Zarówno USA, jak i UE priorytetowo stawiają kwestię odporności (*resilience*) i wzajemności, jako największe wyzwania w dialogu z Chinami widząc sprawy ochrony praw intelektualnych i szpiegostwa przemysłowego, rozwoju technologicznego i dostępu do chińskiego rynku oraz poszanowania przez chińskie podmioty zasad konkurencji, w tym np. przestrzegania praw pracowniczych, czy działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Równolegle istotnie zbieżne jest również postrzeganie wyzwań wojskowych w klasycznych domenach walki (ląd, powietrze, woda) oraz w cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej.

Dla Europy jako kluczowe rysuje się wyzwanie uniknięcia sytuacji, w której zostanie ona postawiona w obliczu amerykańskiego szantażu czyniącego z niej zakładnika USA w ewentualnym konflikcie mocarstw w regionie Pacyfiku¹⁹. Ma ona więc poważny interes w ochronie ładu

¹⁹ Szerzej zob. M. Haas, N. Masuhr, „US-China relations and the specter of great power war”, w: *Strategic Trends 2020. Key Developments in Global Affairs*, ETHZ, Zürich 2020, s. 31–53.

międzynarodowego opartego na zasadach liberalnych, co z definicji jest sprzeczne z interesami Chin. Tworzy to obiektywnie przestrzeń porozumienia z Waszyngtonem i udrożnienia kanałów politycznych w dialogu USA – Unia Europejska – NATO. Z kolei Stany Zjednoczone mogą być skłonne do utrzymania silniejszej obecności wojskowej w Europie, o ile ta ostatnia dałaby wyraźny sygnał woli i zdolności zwiększenia swego globalnego zaangażowania, w tym wojskowego, oraz częściowego odciążenia USA na innych kierunkach regionalnych – nie wykluczając zagrożenia rosyjskiego w Europie.

Taki „podział pracy” wydaje się niebezpieczny dla państw wschodniej flanki przywiązanych do gwarancji USA i głęboko nieufnych wobec wizji europejskiej obrony. Azjatycki *pivot* USA może jednak wymusić większą aktywność Europy w tej mierze. To z kolei postawi wschodnie państwa graniczne NATO przed koniecznością przemyślenia dotychczasowej sztywności swojego stanowiska i pogłębienia udziału w europejskich projektach obronnych. Państwa te mają potencjalnie wiele do zrobienia, by europejskie przedsięwzięcia zostały silniej zorientowane na kwestie wspólnej obrony lub przynajmniej by kwestie te silniej zaistniały w planach wojskowych Unii Europejskiej, wspierającej je polityce przemysłowej, naukowo-badawczej i wdrożeniowej. Od roku 2017 (za sprawą uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej – PESCO) pojawiają się poważne impulsy w tej mierze. Na przełomie lat 2021 i 2022 nasiliła się także debata w sprawie „autonomii strategicznej Unii Europejskiej”, a poziom ambicji w tej mierze wyraża dokument nazywany Kompasem Strategicznym UE, przyjęty wiosną 2022 r.

Słuszna, ale prymitywnie realizowana polityka Trumpa na rzecz rozwoju zdolności wojskowych NATO (skoncentrowana głównie na kwotach wydatków na obronę i zakupy amerykańskiego sprzętu wojskowego oraz technologii 5G przez Europejczyków), została zastąpiona w 2021 r. mądrzej wyrażaną polityką Bidena. Podobna w zamiarze strategicznym, lepiej jednak ekspozuje ona wzajemne zaufanie i nietransakcyjne, oparte na dialogu podejście do stosunków dwustronnych. Poprawia to klimat do rozmów o trudnych tematach – także relacji z Chinami. Europa nie może jednak przeoczyć znaczenia sił wewnętrznych w USA, które kiedyś wyniosły Trumpa, a dziś wywierają presję na politykę jego następcy. We wspólnym interesie leży więc stworzenie faktów potwierdzających, że Europa nie jest „gapowiczem” w sprawach bezpieczeństwa i obrony, a Stany Zjednoczone nie wspierają jej ponad finansową racjonalność.

A partner, a systemic rival or an adversary? Ten remarks on NATO's policy towards China

The NATO-China relationship emerged as a strategic issue towards the end of the 20th century. Initially, it was the result of the 1999 crisis in Kosovo and of the September 11 attacks. With the growing role of China as a global player, NATO started to perceive China as a new, even if not yet critical, reference point in its strategic considerations. However, from China's perspective, unilateral relations with NATO countries are preferable, as they help to mitigate the risks of coordinated Western policy toward China and increase China's room for political manoeuvres. China became the subject of official NATO declarations in 2019, as the result of US diplomatic pressure. From the US, European, and Chinese perspective, the role of the alliance is and could be different, which creates natural discrepancies, especially within NATO. Both defensive and offensive needs of the alliance in the context of China need to be addressed. They include not only political and military challenges, but – more importantly in the long-term – financial, economic, and technological issues. Coordination of policies between NATO's members in the context of China is not an easy task, also in the light of different interpretations of legal boundaries set by the Washington Treaty. However, it is not only possible but necessary. There are certain common points that might help to build strategic dialogue and a common stance towards China within the alliance.

Keywords: NATO, China, strategy, Europe, Asia

Słowa kluczowe: NATO, Chiny, strategia, Europa, Azja