

ADAM ILCIÓW
Uniwersytet Zielonogórski
Zielona Góra

NATO w impasie? Perspektywy rozwoju

Wprowadzenie

Polska polityka zagraniczna lat dziewięćdziesiątych XX wieku była nakierowana na utrzymanie bliskich kontaktów ze Stanami Zjednoczonymi, przystąpienie do struktur Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Realizacja założonych celów napotykała problemy, co wiązało się ze stanowiskiem m.in. Rosji, Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Do wyraźnej polaryzacji stosunków doszło po rozpoczęciu przez Stany Zjednoczone interwencji w Iraku. Współpraca polsko-amerykańska, mimo dużego zaangażowania, nie przynosiła jednak spodziewanych efektów. Krytycy takiej polityki wskazywali na przedmiotowe traktowanie Polski, wykorzystywanej jedynie do realizacji amerykańskich interesów w Europie Środkowej i Wschodniej. Akcesja Polski do Unii Europejskiej wzmocniła jej pozycję negocjacyjną w stosunkach z Rosją. Chociaż Stany Zjednoczone nadal są partnerem strategicznym Polski, to jednak sprawujące władzę kolejne rządy zdają sobie sprawę, że pozycji w Europie nie można budować bez współpracy z takimi krajami, jak: Niemcy, Francja, Wielka Brytania czy Rosja¹.

W czasie ostatnich kilku lat w NATO doszło do wielu zmian organizacyjnych i wojskowych. Od 1999 roku liczba państw członkowskich wzrosła o 1/3. Coraz częściej wskazywano na konieczność rewitalizacji Sojuszu. Za zagadnienie najważniejsze uznano rozstrzygnięcie o charakterze organizacji. Czy NATO powinno bronić jedynie własnego terytorium? Czy powinno (i w jakim stopniu) być zdolne do zbrojnego działania poza obszarem transatlantyckim?².

W „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z 2007 roku terroryzm przedstawiono jako konsekwencję zaangażowania Polski w misję NATO, na terenie odległym od naszego państwa. Sugestia zawarta w takim stwierdzeniu prowadzi do wniosku, że gdybyśmy nie wypełniali sojuszniczych zobowiązań, zagrożenie atakiem terrorystycznym byłoby mniejsze. Członkostwo w Sojuszu ma zapewnić realne, a nie jedynie pozorne poczucie bezpieczeństwa. Biernie trwanie w Sojuszu nie wpływa na wzrost poziomu bezpieczeństwa. Współczesne zagrożenia mają charakter globalny i takie też muszą być działania uprzedzające. Samodzielnie żadne państwo na świecie nie

¹ I. Juralewicz, K. Wasilewski, *Bezpieczeństwo Polski w trójkącie USA–NATO–Unia Europejska*, w: *Problemy bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Studia historyczne i politologiczne*, Zielona Góra–Gorzów Wielkopolski 2009, s. 77–79; A.Z. Kamiński, T. Paszewski, *USA i Amerykanie w polskiej polityce zagranicznej i sondażach*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 2.

² P. Pacuła, *Nowa koncepcja strategiczna NATO*, w: *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Kraków–Warszawa 2010; B. Górka-Winter, M. Madej, *Wstęp*, w: *Stanowiska państw członkowskich NATO w pracach nad nową koncepcją strategiczną*, Warszawa 2010, s. 5.

wygra w tej rywalizacji. Potrzebne jest skoordynowanie wysiłku wielu podmiotów oraz skumulowanie sił i środków do osiągnięcia lepszych efektów³.

Globalne bezpieczeństwo zagrożone jest niestabilnością, niepewnością i nieprzewidywalnością. Państwa europejskie liczą się przede wszystkim z możliwością politycznego szantażu czy eskalacji danego konfliktu lokalnego. Dużą rolę w zapobieganiu tego rodzaju zagrożeniom odgrywają relacje z innymi krajami czy organizacjami (np. Unią Europejską, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Radą Europy, Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Bankiem Światowym)⁴.

Misje *out of area*

Misje w Iraku i Afganistanie pokazują, że sukces militarny nie oznacza równoczesnego zapewnienia pokoju i wolności. Problematiczne okazało się opracowanie strategii wyjścia z obu krajów, dających możliwość godnego życia ich obywatelom. Bez współpracy z przedstawicielami mieszkańców poszczególnych regionów jest to wręcz niemożliwe⁵.

Zdaniem Stanisława Kozieja, w Afganistanie znaleźliśmy się w „pułapce strategicznej”. Doszło do takiej sytuacji głównie z powodu braku wizji działania. Jak wówczas można podejmować odpowiedzialne decyzje bieżące zarówno polityczne, jak i operacyjne?

Państwa europejskie nie chcą większego zaangażowania w misję w Afganistanie. Zakładano kryzysowy charakter interwencji (stabilizacja, wsparcie bezpieczeństwa), a tymczasem przyjęła ona formę wojny przeciwpartyzanckiej. Doszło do zaognienia, a nie wyciszenia konfliktu. „Nie można wygrać wojny niewojennymi metodami”⁶.

Próby ustanowienia władz centralnych obarczone są dużym ryzykiem niepowodzenia. Za zdecydowanie lepsze rozwiązanie Stanisław Koziej uznaje przekazywanie odpowiedzialności władzom lokalnym i następnie próbę wyłonienia z tego grona akceptowalnych dla pozostałych liderów. Wówczas siły NATO w Afganistanie mogłyby skoncentrować się na działaniach ostonowych, na granicach państwa, a nie jego wnętrzu⁷.

Celem misji w Afganistanie jest „zabezpieczenie się przed atakami terrorystycznymi na nasze terytorium, które byłyby tam przygotowywane”⁸. Misje *out of area* służą kolektywnej obronie. Interwencje tego rodzaju podejmowane są tylko wtedy, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie rodzącego się na danym obszarze zagrożenia dla państw członkowskich Sojuszu⁹.

Ważnym problemem jest rozwój Sił Odpowiedzi NATO. Finansowanie udziału w misji ze środków krajowych zniechęca część państw do takiej aktywności. Idea wspólnego ponoszenia kosztów operacji, choć wydaje się bardziej słuszna, jest trudna w realizacji¹⁰.

³ T. Chabiera, *Ekspedycje powinny służyć zbiorowej obronie. Wokół nowej koncepcji strategicznej NATO*, w: *Polskie interesy w nowej koncepcji strategicznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, Toruń 2009, s. 129–131; *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 9.

⁴ A. D. Rotfeld, *Nowa koncepcja strategiczna NATO. Perspektywa środkowoeuropejska*, www.wiadomosci24.pl (23 III 2010).

⁵ S. Dudra, P. Pochyły, *Przyszłość NATO – wyzwania w „niepewnym świecie”*, w: *Problemy bezpieczeństwa Polski w XXI wieku...*, s. 128.

⁶ S. Koziej, *Polskie interesy bezpieczeństwa w nowej koncepcji strategicznej NATO*, w: *Polskie interesy w nowej koncepcji...*, s. 38–39.

⁷ *Ibidem*, s. 40.

⁸ T. Chabiera, *op. cit.*, s. 134.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Polska*, w: *Stanowiska państw członkowskich NATO w pracach nad nową koncepcją strategiczną*, Warszawa 2010, s. 82.

Przyszłość NATO

Przyszłość Sojuszu Północnoatlantyckiego jest rozważana m.in. w kontekście jego atrakcyjności dla krajów, które nie są jego członkami. Potencjalne zagrożenie ze strony Rosji mogą odczuwać: Finlandia, Szwecja, Ukraina i Gruzja. Członkostwo w NATO utworzyłoby pewnego rodzaju parasol ochronny. Kraje bałkańskie mogłyby dzięki akcesji do Sojuszu wzocnić swoją państwowość i pozycję na arenie międzynarodowej¹¹.

Przystąpienie Gruzji czy Ukrainy do NATO nie nastąpi zbyt szybko, pomimo szczególnie wyraźnych deklaracji krótko po konflikcie rosyjsko-gruzińskim w 2008 roku. Sojusz zabiega jednocześnie o jak najlepsze stosunki z Rosją, a oba kraje leżą w jej wcześniejszej strefie wpływów¹².

Wielu autorów próbuje określić zmiany potrzebne w strategii funkcjonowania NATO. Do konfliktów dochodzi na całym świecie. Jedną z koncepcji mówi o przekształceniu Sojuszu w organizację o zasięgu globalnym. Współpracę należałoby wówczas poszerzyć m.in. o: Japonię, Koreę Południową, Australię, Nową Zelandię, RPA i Brazylię. Czy miałyby to być forma pełnego członkostwa czy raczej partnerstwa na rzecz współpracy w zakresie bezpieczeństwa, pozostaje kwestią otwartą. Skupienie wysiłków Sojuszu jedynie w obszarze europejskim może prowadzić do zmniejszenia jego znaczenia¹³.

Z drugiej strony, realizacja koncepcji przekształcenia NATO w organizację globalną mogłaby doprowadzić do jego osłabienia. Przy zachowaniu podstawowej zasady kolektywnej obrony, funkcjonowanie Sojuszu na geograficznie dużo większym obszarze byłoby zdecydowanie trudniejsze i bardziej kosztowne. Idea rozszerzenia zasięgu oddziaływania poprzez globalne partnerstwa wydaje się dużo bardziej korzystna, chociaż jej rzeczywiste wdrożenie napotka nie mniej problemów. Jednym z nowych podmiotów globalnego partnerstwa miałyby być m.in. Rosja, która wciąż uważa NATO za swojego przeciwnika w stosunkach międzynarodowych¹⁴. Na uwagę zasługuje udział w misji w Afganistanie 1000 żołnierzy z Australii, bez ograniczeń w dysponowaniu nimi¹⁵.

Ostatnio obserwujemy wzrost znaczenia takich państw, jak: Chiny, Indie, Brazylia czy Indonezja. Zachodzące zmiany będą wymagały ponownego zdefiniowania dotychczasowych stref wpływów¹⁶.

O znaczeniu obronnego charakteru NATO przekonuje konflikt rosyjsko-gruziński. Zdaniem Przemysława Pacuły: „[...] Wojna w Gruzji pokazała wyraźnie, że Sojusz, który funkcjonuje względnie dobrze w «normalnych» warunkach, reaguje z dużym opóźnieniem i nieefektywnie w przypadku kryzysu. W opinii części krajów brak pozytywnej decyzji w sprawie Planu Działań na Rzecz Członkostwa (MAP) dla Gruzji na szczycie w Bukareszcie (kwiecień 2008 r.) zachęcił Rosję do agresywnych działań przeciwko temu krajowi”¹⁷.

„Starsi” członkowie NATO od dłuższego czasu przedstawiają odmienne stanowiska w wielu kwestiach. Przykładem może być podejście Niemiec, Francji i Włoch do udziału w misjach w Iraku i Afganistanie (ograniczona możliwość użycia wysłanych przez nie żołnierzy). Postawa taka utrudnia realizację misji przez wojsko, może prowadzić do zagrożenia życia żołnierzy innych państw oraz wpływa destrukcyjnie na jedność polityczną Sojuszu. Pacuła twierdzi: „stwarza [to – A.I.] poczucie istnienia dwóch kategorii członków, z których tylko jedna ponosi rzeczywiste ciężary działań”¹⁸. Chociaż bezpieczeń-

¹¹ S. Dudra, P. Pochyły, *op. cit.*, s. 129–130.

¹² *Ibidem*, s. 132.

¹³ *Ibidem*, s. 131.

¹⁴ D. Jankowski, *Nowa koncepcja strategiczna NATO. Znaczenie dla Sojuszu i Polski*, ww.psz.pl (14 III 2010).

¹⁵ P. Pacuła, *op. cit.*

¹⁶ S. Dudra, P. Pochyły, *op. cit.*, s. 135.

¹⁷ P. Pacuła, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*.

stwo Europy jest ważne dla Stanów Zjednoczonych, to oczekują one również zaangażowania w przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym. Akcentowanie obronnych funkcji Sojuszu nie leży w jego interesie, co nie znaczy, że działania na rzecz poprawiania zdolności obronnych powinny być zaniechane. Trudno jednak skłonić do współpracy wcześniejszego rywala, gdy planuje się wzmocnienia militarne w pobliżu jego granic¹⁹.

Od dłuższego już czasu wskazuje się na kryzys w Sojuszu, jak również na problemy z określeniem polityki obronnej Unii Europejskiej. Współpraca NATO–UE jest w tym obszarze wręcz konieczna. Dotychczasowe działania miały często charakter rywalizacyjny, prowadzący do powielenia funkcji realizowanych już wcześniej przez Sojusz. Postawa Rosji wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej, państw członkowskich NATO i UE, a także państw aspirujących do członkostwa rodzi potrzebę ustanowienia pewnego rodzaju euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, którego działania opierać by się musiały na współdziałaniu i komplementarności zadań realizowanych przez NATO i UE. Sojusz ma doświadczenie w planowaniu i prowadzeniu operacji, a kraje członkowskie UE powinny rozwijać swoje zdolności obronne. Stanisław Koziej stwierdza: „Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby UE i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, bardzo zróżnicowanym środowisku strategicznym”²⁰. Jego opinię potwierdza Piotr Piątkowski: „Tylko kooperacja między tymi instytucjami i wykorzystywanie ich potencjałów daje szansę skutecznego zaangażowania w zarządzaniu kryzysowym, operacjach stabilizacyjnych oraz odpowiedzi wobec zagrożeń gospodarczych i energetycznych”²¹.

Współpraca Rosji z Unią Europejską i NATO jest istotna w kontekście realizacji globalnych celów Stanów Zjednoczonych. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim: wspólną politykę wobec Iranu, zapewnienie pokoju na Bliskim Wschodzie, wsparcie w misji w Afganistanie, walkę z terroryzmem, redukcję i kontrolę zbrojeń, proliferację broni masowego rażenia, wspólną politykę wobec Chin, Korei Północnej, Syrii i Wenezueli²².

Czynniki pozamilitarne

Obecnie zdecydowanie większe znaczenie przypisuje się zagrożeniom pozamilitarnym, a kwestie bezpieczeństwa państwa wiąże się z rozwojem społeczno-gospodarczym. Do czynników najistotniejszych Ryszard Zięba i Justyna Zajac zaliczają: „destabilizację systemu politycznego; źle funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne; masowe naruszanie praw człowieka; zubożenie społeczeństwa; konflikty społeczne, których władze państwowe nie są w stanie rozwiązać; akcje masowych ruchów społecznych (np. strajki); degradację środowiska i kłęski żywiołowe (np. powodzie, susze, trzęsienia ziemi, tsunami, huragany); degradację środowiska naturalnego; nielegalne migracje; przestępczość zorganizowaną; terroryzm; zagrożenia informatyczne (cybernetyczne)”²³.

Sytuacja gospodarcza kraju wpływa na warunki życia obywateli i może być przyczyną społecznego niepokoju. Zapewnienie bezpieczeństwa jest dużym wyzwaniem dla rządzących. Obecnie nie wystarczy jedynie zwiększyć środki na wydatki militarne, ale trzeba stworzyć mechanizmy umożliwiające rozwiązanie problemów wewnętrznych.

¹⁹ *Ibidem*; I. Bil, *Nowa koncepcja strategiczna NATO. Perspektywa dla Polski*, „Policy Papers” 2010, nr 29.

²⁰ S. Koziej, *op. cit.*, s. 45–47. Szerzej zob.: *What ambitions for European defence in 2020?*, Paryż 2009; A. Toje, *EU, NATO and European Defence – a slow train coming*, Paryż 2008.

²¹ P. Piątkowski, *Interesy bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej a nowa koncepcja strategiczna Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, w: *Polskie interesy w nowej koncepcji...*, s. 86.

²² *Ibidem*, s. 79–80.

²³ R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 10–11.

Coraz częściej zagrożenia mają charakter społeczny lub ekonomiczny i powstają wewnątrz kraju, a sprawne działanie państwa warunkuje możliwość ich eliminowanie. Wzrost znaczenia kwestii ekonomicznych i społecznych jest wyraźnie zauważalny w koncepcjach Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec²⁴.

W „Narodowej strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych” z maja 2010 roku zwraca się uwagę na rozwój gospodarczy, edukację i ochronę środowiska. Państwo to zamierza odbudować amerykańskie przywództwo poprzez wzmocnienie jego fundamentów, za które uznają silną gospodarkę. Zaakcentowano także potrzebę promowania w świecie wartości i zasad demokratycznych. Politykę unilateralną ma zastąpić szeroka współpraca na arenie międzynarodowej. Rola Unii Europejskiej nie została w jakiś szczególny sposób podkreślona, chociaż Stany Zjednoczone widzą w niej przyszłego partnera strategicznego. Wśród najbliższych sojuszników wymieniono Wielką Brytanię, Francję i Niemcy. Uznano, że w kształtowaniu globalnego bezpieczeństwa ważna rola przypadnie Chinom, Indiom i Rosji, którą Stany Zjednoczone życzyłyby sobie widzieć „[...] silną, pokojową i respektującą międzynarodowe zasady”. Strategia ta, w porównaniu z poprzednimi, zdecydowanie bardziej akcentuje rolę dyplomacji i międzynarodowych porozumień.²⁵

Wobec skutków światowego kryzysu gospodarczego rząd Wielkiej Brytanii przyjął w czerwcu 2009 roku nową „Strategię bezpieczeństwa narodowego”, w której zawarto znowelizowane rozwiązania z marca 2008 roku. Do czynników powodujących zagrożenia zaliczono: „terroryzm, zwłaszcza islamski, proliferację broni masowego rażenia, międzynarodową przestępczość zorganizowaną, konflikty lokalne, państwa upadłe i upadające, epidemie chorób zakaźnych, klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka”²⁶. Wyróżniono także czynniki braku bezpieczeństwa, mające charakter ekonomiczny i społeczny, związane z: rosnącym ubóstwem i pogłębiającymi się nierównościami; zachwianiem relacji w międzynarodowej wymianie gospodarczej; upowszechnianiem technologii, która oprócz pozytywów prowadzi do powstania nowych zagrożeń; zmianami demograficznymi, w tym przeludnieniem jednych regionów, starzeniem się społeczeństw innych obszarów, migracjami z powodów ekonomicznych, brakami podstawowych dóbr w regionach o dużej gęstości zaludnienia; zmianami klimatu; rywalizacją o zasoby naturalne. Za najistotniejszy uznano rosnące ubóstwo i pogłębiające się nierówności²⁷.

Francja na czynniki ekonomiczne i społeczne zwróciła uwagę już w 1993 roku, w „Białej Księdze” na temat bezpieczeństwa. Aktywność gospodarcza państwa, w rozumieniu dbałości o rozwój społeczno-ekonomiczny, była ważnym celem polityki obronnej. Słuszność przyjętego założenia potwierdzono w nowej „Białej Księdze” z czerwca 2008 roku. Do najważniejszych zagrożeń zaliczono przede wszystkim: ekonomiczną współzależność, globalne nierówności, nadmierną eksploatację bogactw naturalnych, zwiększenie zapotrzebowania na energię. Możliwość właściwej restrukturyzacji wojska uzależniono od stanu gospodarki państwa²⁸.

Bezpieczeństwo Niemiec z poziomem ich rozwoju społeczno-gospodarczego wiązano już w 1992 roku. Zapewnienie wolnego handlu, brak ograniczeń w dostępie do rynku i zasobów naturalnych uznano za istotne czynniki rozwoju i jednocześnie warunki konieczne do realizacji polityki obronnej państwa. Największych zagrożeń upatrywano w rosnącym ubóstwie oraz bezpieczeństwie energetycznym²⁹.

²⁴ *Ibidem*, s. 11.

²⁵ *Ibidem*, s. 11; J. Kiwerska, *Strategia bezpieczeństwa narodowego USA*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 40.

²⁶ R. Zięba, J. Zając, *op. cit.*, s. 11–12.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, s. 12.

²⁹ *Ibidem*, s. 12–13.

Rola rozwoju społeczno-gospodarczego

Nowoczesne państwo dba o bezpieczeństwo obywateli w sposób kompleksowy, w sferach: politycznej, ekonomicznej, społecznej, ekologicznej, ludzkiej i innych. Realizacja celów polityki obronnej warunkowana jest możliwościami państwa. Wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego umożliwia nie tylko wydatkowanie większych kwot na profesjonalizację armii i unowocześnienie jej wyposażenia, ale także na zapobieganie zagrożeniom pozamilitarnym. Problemy nielegalnych migracji, międzynarodowej przestępczości zorganizowanej czy terroryzmu międzynarodowego wymagają współpracy poszczególnych państw lub zinstytucjonalizowanego przeciwdziałania³⁰.

Ryszard Zięba i Justyna Zajac wskazują kilka problemów o charakterze ekonomicznym i społecznym, które rzutują na możliwość realizowania odpowiedniej polityki bezpieczeństwa państwa. Są to: wysokie zadłużenie finansów publicznych; wysoki deficyt budżetowy; deficyt w handlu zagranicznym; mała innowacyjność i konkurencyjność polskiej gospodarki; zróżnicowanie w rozwoju poszczególnych regionów kraju; niski przyrost naturalny; nieudolne funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej; korupcja. W związku z tym zalecają zwrócenie uwagi na możliwości przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, przy czym rozwój ten powinien być oparty na wiedzy i innowacyjności³¹.

Zasoby i narzędzia konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa państwa łatwiej są generowane, gdy rozwój społeczno-gospodarczy nie jest zakłócany. Zięba i Zajac uważają: „[...] wzmocnienie bezpieczeństwa państwa (narodowego) pozytywnie wpływa, w niektórych sytuacjach wręcz warunkuje dalszy rozwój kraju”³². W „Strategii lizbońskiej” zapisano, że zapewnieniu rozwoju służy dbałość o wiedzę i innowacyjność. Polska przeznaczna na badania naukowe, w tym na potrzeby obronności, 0,38% PKB. W krajach Unii Europejskiej średnia wydatków na ten cel jest bliska 2% PKB, a w Stanach Zjednoczonych przekracza 2,5%. Rządzący nie przywiązują zatem wagi do innowacyjności. Poprawę obronności kraju chcą osiągnąć, wydatkując coraz większe kwoty na ten cel. Obecnie relacja ta wynosi 1 do 5. Zięba i Zajac sugerują: „[...] lepiej byłoby zwiększyć nakłady na badania naukowe i wykorzystywać ich efekty na potrzeby obronności, niż kupować za granicą drogi sprzęt wojskowy”³³. Odrzucenie innowacyjności jako czynnika wzrostu może skutkować rosnącymi wydatkami na obronność, które nie będą miały powiązania z rozwojem kraju³⁴.

Rodzaje zagrożeń

Wobec globalnych przepływów finansowych do istotnych zagrożeń należą te ze sfery ekonomicznej. Podmiotami wywierającymi presję ekonomiczną są już nie tylko państwa, ale też korporacje transnarodowe, banki czy gracze giełdowi. Odległość geograficzna nie jest przeszkodą w przenoszeniu się kryzysów ekonomicznych z różnych stron świata, notowania najważniejszych giełd wpływają na stan gospodarek, rynki słabe ekonomicznie podatne są na działania spekulacyjne. Przykładem tego rodzaju oddziaływań jest światowy kryzys finansowy z roku 2008³⁵.

Innym zagrożeniem, mającym wpływ na gospodarkę państwa, jest kwestia bezpieczeństwa energetycznego. Groźba wstrzymania dostaw energii, uzależnienie od odbiorców/dostawców (problem dywersyfikacji), zakłócenia w produkcji energii mogą stanowić

³⁰ *Ibidem*, s. 13.

³¹ *Ibidem*, s. 21–22.

³² *Ibidem*, s. 38.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, s. 16.

formę wzmocnienia politycznego nacisku. Często analizowany problem uzależnienia Polski od dostaw rosyjskiej ropy naftowej i gazu ziemnego jest mocno upolityczniony i w dużej mierze wynika z negatywnej, stereotypowej oceny intencji Rosji³⁶.

Zagrożenia ekologiczne w większości wytwarzane są przez człowieka, wpływają na pogorszenie jakości życia ludzi, a nawet stanowią zagrożenie dla życia. Podobnie negatywne efekty przynoszą epidemie i pandemie. Częstotliwość ich występowania wzrosła wraz ze zwiększeniem szybkości podróżowania i możliwości transportowych. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom powinno opierać się na działaniach prewencyjnych, likwidowaniu skutków klęsk żywiołowych, katastrof i epidemii. W Polsce mamy do czynienia z systematycznie powtarzającymi się powodzią oraz źle funkcjonującym systemem opieki zdrowotnej³⁷.

Zagrożenia informatyczne są efektem globalizacji oraz rozwoju technik teleinformatycznych. Polegają one na kradzieży bądź zablokowaniu dostępu do danych. Szczególnie groźne są przestępstwa, w których celem ataku są instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe (międzynarodowe). Działaniu takiemu może towarzyszyć szantaż polityczny, mamy wówczas do czynienia z cyberterroryzmem³⁸.

Zagrożenie przestępczością zorganizowaną o zasięgu międzynarodowym jest szczególnie groźne. Może ona powodować trudności w funkcjonowaniu państw, zakłócać mechanizmy rynkowe, wywoływać niepokoje społeczne. Aktywność tego rodzaju grup przestępczych wiąże się często m.in. z handlem narkotykami czy bronią, korumpowaniem polityków i wymiaru sprawiedliwości, praniem brudnych pieniędzy³⁹.

Polska–Rosja

Charakteryzując stosunki polsko-rosyjskie, Zięba i Zając stwierdzają: „Polska nie stoi obecnie w obliczu żadnego zagrożenia militarnego, nie stwarza takich zagrożeń także Rosja, której większość naszych polityków przypisuje wrogie wobec nas intencje. Ta mispercepcja jest nieracjonalna, bo nie odpowiada faktom, a ponadto wpływa negatywnie na prestiż międzynarodowy naszego państwa”⁴⁰.

Zdaniem Adama Daniela Rotfelda, ważnym problemem, stojącym przez państwami Europy Środkowej, jest wypracowanie wspólnej polityki wobec Rosji. Strategia władz rosyjskich opiera się na indywidualnym traktowaniu każdego z państw, niedostrzeganiu, że są one członkami NATO i Unii Europejskiej. Jednolite stanowisko w kwestii kształtowania stosunków z Rosją wzmocniłoby pozycję negocjacyjną krajów Europy Środkowej. Zainteresowanie Stanów Zjednoczonych bezpieczeństwem Europy leży w interesie wszystkich krajów członkowskich UE, a dyskusja powinna raczej dotyczyć możliwego wkładu każdego z państw w zapewnienie bezpieczeństwa globalnego. Idea zewnętrznego sterowania demokratyzacją Rosji jest trudna do zrealizowania, gdyż procesy te w dużej mierze zależą od przemian społeczeństwa rosyjskiego⁴¹.

Otwarcia NATO na współpracę z Rosją obawiają się nowe państwa członkowskie. Zbyt daleko idące zapisy nowej koncepcji strategicznej mogłyby dać Rosji możliwość wpływania na decyzje Sojuszu⁴².

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, s. 17–18.

³⁸ *Ibidem*, s. 18.

³⁹ *Ibidem*, s. 18–19.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 15.

⁴¹ *NATO i Unia Europejska w politykach bezpieczeństwa państw Europy Środkowej*, red. M. Wągrowka, B. Wiśniewski, Warszawa 2007.

⁴² P. Pacuła, *op. cit.*

Podziały w Sojuszu

Wypracowanie wspólnego stanowiska jest trudne ze względu na duże różnice w ocenie zagrożeń i ustalaniu priorytetów⁴³. Wynikają one m.in. z innego doświadczenia historycznego i położenia geopolitycznego. Różnice takie nie występowały w okresie „zimnej wojny”. Z pewnością większe poczucie bezpieczeństwa mają państwa Europy Zachodniej, niż np. państwa bałtyckie⁴⁴.

Biorąc pod uwagę stosunek do dalszego funkcjonowania NATO, Beata Górka-Winter i Marek Madej wyróżniają trzy grupy państw członkowskich: globaliści (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Dania, Królestwo Niderlandów, Kanada); koalicja artykułu 5 (Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Norwegia, Turcja); bierni, chwiejni i milczący (Portugalia, Hiszpania, Grecja, Włochy, Niemcy). Globalistów interesuje przede wszystkim stabilizacja sytuacji międzynarodowej. Kolektywnej obronie przypisują zdecydowanie mniejsze znaczenie, uznając za mało prawdopodobną agresję zbrojną na którekolwiek z państw członkowskich NATO. Za podstawowe działania uprzedzające Sojuszowi uważają: decydowanie o ładzie międzynarodowym, zapobieganie zagrożeniom mającym swe źródło poza obszarem traktatowym, rozwijanie sił ekspedycyjnych. Państwa zaliczane do koalicji artykułu 5 zainteresowane są przede wszystkim obroną terytorium i ludności na obszarze traktatowym. Nie sprzeciwiają się realizacji zadań określanych przez globalistów jako priorytetowe, o ile najpierw zostanie zapewnione bezpieczeństwo państw członkowskich. Bierni, chwiejni i milczący nie koncentrują swej uwagi na rozwoju Sojuszu, a raczej na realizacji partykularnych interesów. NATO często nie jest jedynym instrumentem zapewnienia ich bezpieczeństwa. Koszty swojego funkcjonowania w Sojuszu starają się ograniczać, niechętnie są wszelkim inicjatywom powodującym wzrost obciążeń. Próbuje godzić interesy globalistów i tradycjonalistów⁴⁵.

Jedną z wad funkcjonowania Sojuszu może okazać się konieczność jednomyślności przy podejmowaniu decyzji. Mogą wówczas brać górę partykularne interesy, czego ilustracją jest brak zgody Grecji na członkostwo Macedonii. Ponadto, liczne członkostwo wydłuża procedowanie ustalania stanowiska⁴⁶.

Biorąc pod uwagę przedstawione różnice, koncepcja strategiczna NATO nie może być dokumentem zbyt szczegółowym i precyzyjnym, a raczej określającym kierunki ewolucji w najbliższych latach. Wymaga kompromisowego ujęcia wielu istotnych problemów, co nie pozwala w pełni usatysfakcjonować wszystkich państw członkowskich.

Nowa koncepcja

Nowa koncepcja strategiczna NATO, w większym stopniu niż wcześniejsze, ma charakter polityczny. Nie ujęto w niej żadnych wytycznych do procesu planowania wojskowego. Nastawienie na współpracę z Rosją zostało wyraźnie wyartykułowane, ale konkretne decyzje czy zobowiązania nie zostały podjęte. Ceną pozyskania Rosji może być mniejsza aktywność Sojuszu w Europie Wschodniej. Ważną decyzją szczytu w Lizbonie jest reforma struktur dowodzenia, zmiana charakteru i zmniejszenie liczby dowództw i agencji oraz redukcja personelu. W celu zapewnienia bezpieczeństwa państw członkowskich NATO zdecydowano o rozwijaniu systemu obrony przeciwrakietowej, lecz nie podano szczegółów wdrożenia systemu. Sojusz liczy na współdziałanie Rosji w tej

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ A. D. Rotfeld, *op. cit.*

⁴⁵ B. Górka-Winter, M. Madej, *op. cit.*, s. 7-8.

⁴⁶ P. Pacuła, *op. cit.*

inicjatywie. Jeżeli chodzi o kwestię afgańską, przewiduje się stopniowe wycofywanie jednostek wojskowych i przekazywanie odpowiedzialności strukturom lokalnym⁴⁷.

Szczyt NATO w Lizbonie wymagał kompromisu wielu stron. Miało to wpływ na brak precyzji i dużą ogólność stwierdzeń. We wcześniejszych koncepcjach strategicznych definiowano cele, zadania i sposoby ich realizacji, a nowa koncepcja ma stanowić podstawę do dalszych dyskusji i ustaleń. Do najważniejszych zagrożeń zaliczono: nowe technologie rakietowe, broń masowego rażenia, terroryzm, transgraniczną przestępczość zorganizowaną, cyberprzestępstwa, militaryzację przestrzeni kosmicznej, epidemie chorób, zmiany klimatu, brak wody pitnej. Zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa szlaków komunikacyjnych i dostaw surowców⁴⁸.

Niemcy, przystępując do rozmów, chciały doprowadzić do uchwalenia zapisu uzależniającego użycie sił NATO od akceptacji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Innym niespełnionym postulatem okazała się propozycja wycofania taktycznej broni nuklearnej z Niemiec. Z dokumentów szczytu w Lizbonie nie wynika jednoznacznie, czy art. 5 „Traktatu waszyngtońskiego” obejmuje jedynie atak zbrojny na państwo członkowskie, czy również nowe zagrożenia, czemu Niemcy się sprzeciwiają. Niemcy proponują rozwijać system obrony przeciwrakietowej NATO we współpracy z Rosją. Deklarację dialogu z Rosją na ten temat uważają za podejście zbyt ostrożne⁴⁹.

Większość krajów środkowoeuropejskich przyjęło z zadowoleniem utrzymanie w mocy art. 5 „Traktatu waszyngtońskiego”, uznając jego zapisy za gwarancję swojego bezpieczeństwa, wolę budowy jednolitego systemu obrony przeciwrakietowej oraz decyzję o pozostawieniu taktycznej broni nuklearnej w Europie. Większa rola Stanów Zjednoczonych w Sojuszu daje możliwość równoważenia realizacji interesów w porównaniu z największymi państwami europejskimi. Jeżeli chodzi o kwestię zaangażowania Rosji w budowę systemu przeciwrakietowego, to opinie są zróżnicowane. Bułgaria opowiada się za pełnoprawnym udziałem Rosji. Albania, Chorwacja i Słowenia nie są zainteresowane projektem, ale zależy im na dobrych stosunkach z Rosją i poparłyby takie rozwiązanie. Czechy, Słowacja i Węgry są sceptyczne wobec uczestnictwa Rosji. Estonia, Litwa i Łotwa zgodziłyby się na współpracę z Rosją jedynie w charakterze obserwatora, a Rumunia jest przeciwna zaangażowaniu Rosji w projekt⁵⁰.

Podczas szczytu w Lizbonie odbyło się posiedzenie Rady NATO–Rosja. Rozmowy dotyczyły m.in. rozwoju współpracy w Afganistanie oraz udziału Rosji w systemie obrony przeciwrakietowej NATO. Nie zapadły jednak żadne decyzje wiążące, a w oświadczeniach obu stron znalazły się deklaracje woli dalszych dyskusji⁵¹.

Rozszerzenie NATO o kolejne państwa byłego Związku Radzieckiego stoi pod dużym znakiem zapytania. Gruzja nadal jest zainteresowana przystąpieniem do Sojuszu, Ukraina zadeklarowała zachowanie dystansu zarówno wobec NATO, jak i Rosji, pozostałe kraje nie aspirują do członkostwa w NATO. W sprawie Gruzji decyzja nie zapadnie szybko, choćby ze względu na możliwość pogorszenia stosunków z Rosją. Podobnie wygląda kwestia członkostwa krajów bałkańskich – Serbii wręcz na tym nie zależy, a Macedonia jest skonfliktowana z Grecją⁵².

Szczyt w Lizbonie nie rozstrzygnął o charakterze Sojuszu, zdecyduje rozwój sytuacji międzynarodowej i determinacja w realizacji interesów narodowych przez kraje

⁴⁷ A. Wilk, *NATO po szczycie w Lizbonie. Konsekwencje dla Europy Środkowej i Wschodniej*, „Tydzień na Wschodzie” 2010, nr z 24 listopada.

⁴⁸ *Ibidem*; U. Róg, *NATO po szczycie w Lizbonie. Nowa koncepcja strategiczna Sojuszu*, www.psz.pl (13 XII 2010); *NATO przyjęło nową koncepcję strategiczną. Dzisiaj drugi dzień szczytu*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2010, nr z 20 listopada.

⁴⁹ A. Wilk, *op. cit.*

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*; U. Róg, *op. cit.*; *NATO przyjęło nową koncepcję strategiczną. Dzisiaj drugi dzień szczytu...*

⁵² A. Wilk, *op. cit.*

członkowskie, a być może, wobec kryzysowej sytuacji gospodarczej wielu krajów, zbyt szczupłe okażą się finanse. Duży poziom ogólności koncepcji nie sprzyja sprawności w podejmowaniu decyzji. Członkowie NATO byli jednomyślni, jeśli chodzi o konieczność zakończenia misji w Afganistanie. Większość z nich jest przekonana o potrzebie budowy systemu obrony przeciwrakietowej, ale dużą trudność sprawia ustalenie szczegółów, w tym przede wszystkim zdecydowanie o formie udziału Rosji w tym przedsięwzięciu⁵³. Problemem w budowie systemu obrony przeciwrakietowej jest także stanowisko Turcji, która sprzeciwia się montażowi u siebie radaru. Ma to związek z obawą o możliwe pogorszenie relacji z Iranem⁵⁴.

Największym problemem w realizacji koncepcji NATO mogą okazać się możliwości finansowe państw członkowskich. Kryzys spowodował konieczność oszczędności. Wydatki na cele militarne ograniczyły wszystkie kraje (od kilku do kilkunastu procent wcześniejszych nakładów). Redukcji wydatków dokonuje się również poprzez zmniejszanie liczebności armii, rezygnację z niektórych zamówień na potrzeby wojska czy łączenie zadań różnych struktur obronnych, co nie pozostaje bez wpływu na skuteczność ich funkcjonowania⁵⁵.

W nowej koncepcji strategicznej NATO ujęto plany ewentualnościowe, które objęły nowe kraje członkowskie, w tym Polskę i kraje bałtyckie. Zdaniem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, większa liczba planów ewentualnościowych potwierdza obronną funkcję Sojuszu. Konsekwencją tych decyzji jest zamiar przeprowadzenia ćwiczeń NATO w Polsce w 2013 roku⁵⁶.

Podczas szczytu rozmawiano także o bezpieczeństwie cybernetycznym. Mimo utworzenia w Estonii natowskiego centrum obrony przed tymi zagrożeniami, zaangażowanie państw członkowskich pozostawia wiele do życzenia. O wadze problemu świadczą dane statystyczne. Od czerwca 2009 roku administracja państwowa w Polsce była atakowana ponad 400 razy⁵⁷.

Podsumowanie

W ostatnim dwudziestolecu NATO znacznie się rozrosło. Zdecydowanie większa liczba państw członkowskich artykułuje różne interesy. Projektowane są także scenariusze rozwoju Sojuszu. Nadal decydujące znaczenie ma polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Unilateralne podejście George'a W. Busha doprowadziło do skonfliktowania państw członkowskich NATO. Nowy prezydent Stanów Zjednoczonych zadeklarował w większym stopniu wykorzystywanie służb dyplomatycznych niż argumentów siły.

Problemem podstawowym, wciąż nierozwiązanym, jest zdecydowanie o charakterze Sojuszu. Wyraźny podział na państwa akcentujące potrzebę obrony obszaru traktatowego oraz państwa zainteresowane przede wszystkim bezpieczeństwem globalnym nie sprzyja osiągnięciu porozumienia. Konieczność kompromisowych rozwiązań może negatywnie wpłynąć na sprawność organizacji oraz spowalniać procesy podejmowania decyzji.

Koncentracja na sprawach dotyczących bezpieczeństwa Europy, ale również zbyt duże zaangażowanie poza obszarem transatlantyckim mogą doprowadzić do osłabienia NATO. Stany Zjednoczone potrzebują Europy, kraje europejskie zajmują różne stanowiska, do skutecznego oddziaływania poza obszarem traktatowym niezbędna jest współpraca Rosji, wzrasta znaczenie polityczne i gospodarcze Chin, Indii, Brazylii i innych kra-

⁵³ *Ibidem*; U. Róg, *op. cit.*

⁵⁴ *Szczyt NATO w Lizbonie. Oceniamy założenia nowej strategii Sojuszu*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2010, nr z 19 listopada.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*; NATO przyjęło nową koncepcję strategiczną. *Dzisiaj drugi dzień szczytu...*

⁵⁷ *Szczyt NATO w Lizbonie. Oceniamy założenia nowej strategii Sojuszu...*

jów, sytuacje kryzysowe w jednym z regionów świata w krótkim czasie mogą dotyczyć wszystkich, dlatego też relacje w stosunkach międzynarodowych pomiędzy państwami i organizacjami okazują się najważniejsze dla zapewnienia bezpieczeństwa. Z tych też powodów nowa koncepcja strategiczna NATO ma charakter bardziej deklaracji niż konkretnych zamierzeń. Osiągane cele będą wypadkową zróżnicowanych interesów i możliwości ich realizacji dzięki współpracy w ramach Sojuszu.

NATO in deadlock? The development prospects

Summary

In last 20 years NATO has been changed considerably, the number of members has boosted, the area of NATO members has accrued, the engagement beyond area of NATO members has grown, the list of potential threats has been widen. Many authors try to indicate the directions of NATO development. There are some important individual interests of NATO members. They may be achieved due to being a part of NATO. Many European countries are NATO members, these who are not, they can not be or do not want to be NATO members because of different reasons. The cooperation of NATO and European Union is very important for the future of NATO. Some strategic concepts and decisions can be made due to relations NATO–EU–Russia. The meaning of these relations are growing in accordance with economic, political and military development of China, India and Brazil. The only strong Europe and strong NATO can be the real partners for them. The new strategic concept of NATO is only the beginning of building new relations.