

NATO 2020: atak epidemii, ale koniec smuty?

W rok 2020 Sojusz Północnoatlantycki wchodził w kiepskiej kondycji i w niezmiennie od kilku już lat pogarszającym się środowisku zewnętrznym. Podziały wewnątrz NATO, przebiegające przede wszystkim (choć nie wyłącznie) na linii Waszyngton – pozostali członkowie, które w roku 2019 uwidoczniły się – mimo jego jubileuszowego przecież charakteru – szczególnie mocno, na grudniowym szczycie organizacji w Londynie udało się jedynie złagodzić i zamaskować, ale nie zakończyć. Świadczyło to o rosnącym obustronnym zmęczeniu europejskich sojuszników (a przynajmniej ich większości) i amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa modelem (i stylem) współpracy oraz debat wewnątrz Sojuszu za urzędowania tego ostatniego. Zważywszy zaś na zaplanowane na listopad 2020 r. wybory prezydenckie (i częściowe do Kongresu) w USA, kwestie współpracy transatlantyckiej stawały się użytecznym tematem w kampanii wyborczej (nie tylko dla Trumpa, lecz także jego demokratycznego rywala, którym ostatecznie został Joe Biden). Nie ułatwiała to odbudowy wzajemnego zaufania w Sojuszu. A przecież nie tylko amerykański sojusznik przyczyniał się w 2019 r. do wzrostu napięć i tarć w organizacji, swoje „trzy grosze” (jeśli nie więcej) dołożyli też inni, m.in. francuski prezydent Emmanuel Macron, mówiąc – nawet jeśli z intencją sprowokowania do refleksji nad stanem Organizacji – o „śmierci mózgowej NATO”, czy dążący do „restytucji” choćby namiastki otomańskiego imperium przywódca Turcji Recep Erdoğan¹. Nieprzypadkowo więc w roku 2020 nie planowano spotkania przywódców państw NATO, uruchamiając równocześnie proces refleksji nad usprawnieniem mechanizmów konsultacji – stan napięcia na płaszczyźnie politycznej współpracy w NATO był tak duży, że nawet mimo sukcesów współpracy w sferze wojskowej i operacyjnej sojusznicy uznali za stosowne dać sobie czas na nabranie dystansu, przy czym w wielu stolicach „po cichu” liczono zapewne na „zmianę klimatu” po listopadowych wyborach w USA.

W wymiarze zewnętrznym koniec 2019 r. również nie zwiastował poprawy sytuacji geostrategicznej. Napięcie w stosunkach z Rosją nie zelżało, a wręcz wzrosło, choćby z uwagi na postępującą zapaść systemu kontroli zbrojeń wraz z wygaśnięciem traktatu

¹ M. Madej, „NATO w roku jubileuszu: klótnia w rodzinie czy śmierć kliniczna”, *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 50–64.

INF (w następstwie sprytnie sprowokowanego przez Rosję wystąpienia z niego USA), zapowiedzi Waszyngtonu wyjścia także z Traktatu otwartych przestworzy i niepewną przyszłość porozumienia New Start o zbrojeniach strategicznych. Na będącym już od dwóch dekad stale potężniejącą „beczką prochu” Bliskim Wschodzie żaden z wielu trwających konfliktów nie był bliski końca, co więcej, szybko rosnące napięcie w relacjach między Iranem a USA oraz jego lokalnymi konkurentami jeszcze pogłębiało niestabilność regionu. Podobnie niekorzystnie ewoluowała sytuacja w rejonie Sahelu i Afryce Północnej. Zaostrzająca się przez cały 2019 r. rywalizacja chińsko-amerykańska, choć toczona głównie na płaszczyźnie ekonomicznej i złagodzona w połowie stycznia 2020 r. umową – „częściowym rozejmem” w wojnie handlowej – stanowiła dla Sojuszu jako całości powód do niepokoju, poszczególnych sojuszników zmuszając zaś do refleksji nad własną polityką wobec Chin. Na to wszystko nakładały się pilne wyzwania globalne, zwłaszcza w kwestii zmian klimatu.

W tych warunkach wybuch w końcu grudnia 2019 r. w chińskim mieście Wuhan epidemii COVID-19, która w ciągu zaledwie dwóch kolejnych miesięcy przekształciła się w globalną pandemię, docierając do państw NATO i szybko się w nich rozprzestrzeniając, dramatycznie pogłębił skalę wyzwań stojących przed Sojuszem. Choć początkowo w NATO nie doceniono w pełni wagi zagrożenia, to jednak błyskawiczny rozwój epidemii głęboko przemodelował sytuację geostrategiczną w i wokół NATO, poważnie ograniczając jego możliwości działania. Państwa członkowskie niespodziewanie – a do tego w zasadzie równocześnie – musiały zmierzyć się z wyzwaniem bez mała egzystencjalnym dla ich społeczeństw i gospodarek, nie będąc do tego (podobnie jak Sojusz jako całość) przygotowane. Konsekwencją była – niezależnie od zwrotu wśród członków, zwłaszcza w pierwszych miesiącach kryzysu, w stronę myślenia i działania w kategoriach narodowych – zmiana bieżących priorytetów sojuszniczej współpracy. Paradoksalnie bowiem epidemia COVID-19 wypełniła działalność NATO w „roku oddechu” po ostatnich sporach i przed amerykańskimi wyborami nową treścią, zmuszając niejako sojuszników do pilnego współdziałania w odpowiedzi na nią i spychając tym samym na dalszy plan – przynajmniej na pewien czas – przyczyny wcześniejszych nieporozumień.

NATO a COVID-19 – ile zarządzania kryzysowego w Sojuszu?

Skalą i tempem rozwoju epidemia COVID-19 NATO – tak jak inne organizacje międzynarodowe – zwyczajnie zaskoczyła. Niemniej w wypadku sojuszu wojskowego, stale analizującego ewolucję środowiska międzynarodowego pod kątem możliwych zagrożeń i prowadzącego liczne prace prognostyczne (choćby w strukturach *Allied Command Transformation* – ACT), może to nieco dziwić, niezależnie od powagi obecnej epidemii. Rezultatem była zaś początkowo ograniczona reakcja Sojuszu, polegająca głównie na wprowadzeniu rozwiązań zmniejszających ryzyko zakażeń dla personelu sojuszniczych struktur oraz rozmieszczonego w misjach (polegało to zazwyczaj

na ograniczeniu ich aktywności)². Podkreślano wówczas konieczność koncentracji na zachowaniu w nowych warunkach zdolności do realizacji podstawowego zadania NATO, a więc odstraszenia i obrony, by uniknąć prób wykorzystania sytuacji do działań wrogich wobec Sojuszu. Bardziej systemowy kształt odpowiedź NATO na epidemię zaczęła przyjmować po uruchomieniu 25 marca przez sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga Mechanizmu Zarządzania Kryzysowego (CMM), w ramach którego wypracowano wstępny program działań antykryzysowych. Stanowiły one podstawę decyzji sesji NAC poświęconej COVID-19 2 kwietnia (pierwszej w trybie zdalnym), na której powołano też specjalny zespół zadaniowy (*Task Force*, kierowany przez francuskiego generała Oliviera Rittimana) do koordynacji działań w walce z epidemią³.

Aktywność w odpowiedzi na epidemię COVID-19 przebiegała przede wszystkim w trzech wymiarach: redukcji ryzyka epidemicznego dla struktur i personelu NATO (m.in. przez zmiany w działaniach operacyjnych, szkoleniowych czy ćwiczeniach, o czym w dalszej części rozdziału); koordynacji i prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego (np. dostawy sprzętu czy transport personelu medycznego do państw i rejonów szczególnie zagrożonych); zwalczania dezinformacji na temat aktywności NATO i jego gotowości wsparcia państw członkowskich oraz ich społeczeństw w walce z epidemią, uprawianej zwłaszcza przez Rosję i Chiny.

Najbardziej bezpośredni wpływ na walkę ze skutkami epidemii miały rzecz jasna działania w drugim ze wskazanych wymiarów. Centralną rolę w tych koordynowanych przez *Task Force* wysiłkach odgrywały: odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe EARDCC oraz zajmująca się szeroko rozumianą logistyką Agencja Wsparcia i Zakupów NATO (NSPA). EARDCC stał się – zwłaszcza w pierwszej fazie kryzysu – swoistym centrum koordynowania i dystrybucji pomocy dla państw najbardziej potrzebujących, zarówno sojuszników (początkowo przede wszystkim Włochy i Hiszpania, potem również inni), jak i partnerów oraz państw trzecich (m.in. Ukraina, kraje bałkańskie, Gruzja, ale też Mongolia, Tunezja czy np. Ghana, dokąd dostarczono kompletny szpital polowy), łącząc niejako ich potrzeby z ofertami wsparcia ze strony państw członków. Ośrodek ten odpowiadał również za współpracę i koordynację wysiłków z innymi instytucjami,

² Odrębną kwestią jest pytanie, czy zadaniem sojuszu *par excellence* wojskowego miałyby być utrzymywanie zdolności do zarządzania kryzysem epidemicznym na terytorium państw członków i czy powinien on w tej mierze grać rolę wiodącą wobec struktur narodowych. Poza tym zwłaszcza w początkowej fazie epidemii sami członkowie preferowali działania na szczeblu krajowym. Niemniej o faktycznej randze zarządzania kryzysowego w razie wyzwań pozamilitarnych w bieżącej aktywności Sojuszu świadczy fakt, iż po dekadach koncentracji najpierw na działalności ekspedycyjnej, a następnie – od 2014 r. – na odbudowie zdolności do zbiorowej obrony, spadła ona tak bardzo, że przed wybuchem epidemii COVID-19 personel głównego ciała w Kwaterze Głównej NATO odpowiadającego za te zagadnienia – Euroatlantyckiego Centrum Koordynacji Reagowania w Przypadku Katastrof (EARDCC) – liczył trzy osoby (po wybuchu epidemii szybko wzrósł dziesięciokrotnie). G. De Maio, *NATO's Response to COVID-19: Lessons for Resilience and Readiness*, Brookings Report, październik 2020, s. 3.

³ Ibidem, s. 5; M. Terlikowski i in., „NATO and the coronavirus: Navigating uncharted waters”, *PISM Strategic File* 2020, nr 1, s. 2.

szczególnie właściwymi strukturami UE, ONZ (OCHA, WFP) i WHO. Zadaniem NSPA natomiast, wraz z powiązаныmi z nią programami współpracy w zakresie transportu strategicznego (SALIS i SAC), była organizacja dostaw sprzętu medycznego lub innego wsparcia oferowanego przez sojuszników (np. przewóz i rozmieszczenie szpitali polowych), a w razie potrzeby także zakupy odpowiedniego wyposażenia (samodzielne lub wspólne z poszczególnymi sojusznikami)⁴. Mimo że skala tej aktywności była raczej ograniczona, zwłaszcza w relacji do działań prowadzonych na bazie dwustronnej przez członków oraz przez państwa trzecie, w tym szybko rozwijające „maseczkową dyplomację” Chiny, to jednak na korzyść Sojuszu przemawiała efektywność (także kosztowa) i szybkość świadczonej pomocy, czego dowodem np. rozmieszczenie w kwietniu w ciągu 24 godzin szpitala polowego w Luksemburgu⁵. Łącznie już do lipca NATO zrealizowało około 350 lotów personelu medycznego, przewiozło ponad 1000 ton sprzętu oraz pomogło w uruchomieniu blisko 100 dodatkowych szpitali, wspierając w ten sposób siedmiu członków i dziewięciu partnerów⁶. W czerwcu natomiast, w ramach przygotowań do przewidywanej drugiej, jesiennej fali epidemii, NAC zdecydowała o uruchomieniu specjalnego funduszu powierniczego do finansowania nagłych zakupów potrzebnego wyposażenia, a także o stworzeniu – dotąd nieutrzymywanych – sojuszniczych zasobów interwencyjnych sprzętu medycznego i ochronnego (respiratory, odzież, maski itp.)⁷. W kolejnych miesiącach kontynuowano podobne działania, z intensywnością wyznaczaną przez rozwój pandemii.

Odrębną kwestią ważną dla NATO pozostawała walka z dezinformacją na temat jego roli w opowywaniu kryzysu. Zwłaszcza bowiem w pierwszych miesiącach roku ze szczególną siłą akcję propagandową podjęły w tym względzie Rosja i Chiny. W swych zabiegach łączyły one wskazywanie na rzekomo spóźnioną i nieodpowiadającą potrzebom społeczeństw państw członków reakcję Sojuszu (oba państwa posuwały się przy tym nawet do oskarżeń o przyczynienie się przez wojska NATO lub państw członkowskich do wybuchu i narastania epidemii⁸) z podkreśleniem wagi własnych działań, w tym wsparcia dla

⁴ Dodatkowo w końcu marca uruchomiono powstałą w celu budowy odporności NATO (*resilience*) na presję zewnętrzną inicjatywę *Rapid Air Mobility*, co też usprawniało organizację lotów i dostaw. O. Rittiman, „NATO and the COVID-19 emergency: Actions and lessons”, *NDC Policy Brief* nr 15, wrzesień 2020, s. 2.

⁵ Warto zaznaczyć, iż np. dostawy sprzętu ochronnego z Chin do Włoch, Hiszpanii i innych państw, choć większe i liczniejsze, były jednak zwykłymi transakcjami komercyjnymi, sam zaś sprzęt okazywał się nierzadko niskiej jakości. Szerzej: G. De Maio, op. cit., s. 6–7.

⁶ M. Terlikowski i in., op. cit., s. 3. Szczegółową listę działań pomocowych NATO zawiera aneks do cytowanego opracowania G. De Maio, op. cit.

⁷ Z myślą o dalszej perspektywie intensyfikowano też związane z COVID-19 badania naukowe w NATO Science and Technology Organization, uruchamiając m.in. specjalny program *NATO Chief Scientist's Challenge*. *NATO Response to the COVID-19 Pandemic*, NATO Factsheet, listopad 2020.

⁸ Np. kontrolowane przez rosyjskie władze media sugerowały, iż COVID-19 to broń biologiczna powstała w tajnych laboratoriach NATO na Ukrainie, chińskie media natomiast starały się wiązać wybuch epidemii w Wuhanie z udziałem w rozgrywanych w tym mieście na jesieni 2019 r. igrzyskach wojskowych żołnierzy z USA. Szerzej: M. Ozawa, „NATO and Russia in the time of corona. Countering disinformation

państw NATO szczególnie dotkniętych epidemią (m.in. Włochy i Hiszpania). Wymagało to odpowiedzi ze strony Sojuszu w sferze tzw. strategicznej komunikacji (STRATCOM), co przyjęło z jednej strony formę komunikatów typu *fact checking*, przeważnie celnie weryfikujących fakty i dementujących rosyjskie czy chińskie twierdzenia i zarzuty, z drugiej zaś – co jednak przychodziło z większym trudem – oświadczeń podkreślających skalę działań sojuszników oraz ich efektywność i użyteczność dla społeczeństw⁹.

Konieczność walki z epidemią była dla NATO swoistym sprawdzianem stanu i możliwości, który – choć generalnie wypadł pozytywnie – dobrze ukazał zarówno zalety, jak i słabości współpracy w organizacji. Niewątpliwie uwidocznił wagę wyzwań pozamilitarnych i konieczność utrzymywania przez NATO zdolności do reakcji na nie, boleśnie ukazując też uzależnienie – w skali o znaczeniu strategicznym – państw członkowskich od globalnych łańcuchów dostaw, a co za tym idzie, dostępu do mocy wytwórczych i surowców z państw trzecich. Zarazem jednak dowiódł zdolności adaptacyjnych i sprawności procedur działania Sojuszu, który mimo początkowego nieprzygotowania dość szybko zmobilizował istotne zasoby i „przetawiał” tryb funkcjonowania na adekwatny do kryzysu. Unaoczniał też, iż w wypadku tego typu wyzwań Sojusz może odgrywać ważną, ale jednak wspomagającą rolę wobec państw członkowskich, także gdy chodzi o budowę odporności (*resilience*) na zewnętrzne oddziaływanie zarówno innych państw (w tym akcje dezinformacyjne), jak i procesów transnarodowych. W samym NATO takie postrzeganie jego zadań wydaje się dominować, o czym świadczy podkreślanie konieczności zachowania w pierwszym rzędzie nawet w dobie pandemii zdolności do realizacji zadań z zakresu zbiorowej obrony. Możliwe jednak, że stanowiska tego nie będą w pełni podzielać społeczeństwa państw członkowskich, co z jednej strony oznaczałoby oczekiwanie większego zaangażowania zasobów NATO w walkę z pandemią, z drugiej zaś mniejsze zrozumienie dla jego potrzeb jako organizacji koncentrującej się na gotowości do zwalczania ważnych, ale nie bezpośrednich z perspektywy „zwykłego obywatela” zagrożeń militarnych.

Funkcjonowanie Sojuszu w dobie pandemii – wojskowa maszyna lekko (na razie?) się zaciera

Bez wątpienia epidemia COVID-19 musiała wpłynąć na „codzienne” funkcjonowanie Sojuszu, szczególnie w wymiarze operacyjnym oraz – najmocniej – szkoleniowym¹⁰. W ostatnim roku konsekwencje reorganizacji kalendarza ćwiczeń NATO, acz niezbędnej

and supporting allies”, w: T. Tardy (red.), *COVID-19: NATO in the Age of Pandemics*, NDC Research Paper 2020, nr 9, s. 21–31.

⁹ Por. *Russia Top Five Myths about NATO & COVID-19*, NATO Factsheet, kwiecień 2020. Tu jednak siłę przekazu NATO ograniczali sami członkowie, nierzadko pomijając jego rolę w poszczególnych działaniach i akcentując ich narodowy charakter. O. Rittiman, op. cit., s. 3.

¹⁰ To zrozumiałe, zważywszy, że ćwiczenia i szkolenia, choć w dłuższej perspektywie niezbędne do rozwoju zdolności wojskowych, nie muszą – inaczej niż już trwające operacje – przebiegać w danym momencie i formie, łatwiej więc o ich ograniczenie czy przesunięcie w czasie.

choćby z uwagi na potrzebę minimalizacji zakażeń wśród personelu sojuszniczego (co skutkowałoby ubytkiem potencjału bojowego), jak i ryzyko wzmacniania transmisji wirusa wykraczały jednak poza przejściowe trudności, prowadząc wręcz do zmiany priorytetów współpracy. Dobrze świadczył o tym przebieg ćwiczeń „Defender Europe 20”, zaplanowanych w pierwszym półroczu, które, choć formalnie nie sojusznicze (kierowało nimi dowództwo sił USA w Europie), to służyły weryfikacji zdolności NATO – traktowanej jako kluczowa dla utrzymania należytego potencjału do realizacji misji podstawowej, czyli zbiorowej obrony – do przetrzutu wojsk amerykańskich z Ameryki Północnej do Europy, a następnie szybkiego ich przemieszczenia na kontynencie. Angażując łącznie 40 tys. żołnierzy USA (plus jednostki sojusznicze), miały one stanowić najważniejszą aktywność wojskowego wymiaru współpracy w NATO w 2020 r. i świadczyć też o sprawności i spójności samej organizacji. Tymczasem gdy z obawy o konsekwencje epidemiczne zmniejszono liczbę przetrzucanych z USA wojsk z 20 do 6 tys. (przemieszczonych zresztą głównie w styczniu i lutym, czyli przed wybuchem kryzysu) oraz zrezygnowano z wielu wspólnych przedsięwzięć sił amerykańskich w Europie z jednostkami europejskich sojuszników (ograniczając się do działań w Polsce i Niemczech), podstawowy cel ćwiczeń – ocena stanu oraz rozwój zdolności logistyczno-mobilizacyjnych Sojuszu – faktycznie przestał być osiągalny¹¹. Niepowodzenie to stanowiło bodaj największe do tej pory odstępstwo od zainicjowanych w reakcji na wydarzenia 2014 r. harmonogramów odbudowy zdolności NATO do efektywnej obrony zbiorowej na masową skalę w Europie. Co gorsza, mało prawdopodobne, by można było do zaplanowanego z takim rozmachem sprawdzianu zdolności logistycznych i mobilizacyjnych sił NATO szybko wrócić, co z pewnością wpłynie na tempo identyfikacji słabości oraz poprawę możliwości sojuszników w tym względzie. A NATO i poszczególni sojusznicy zrezygnowali też z wielu innych działań szkoleniowych, w tym tak znaczących jak coroczne manewry „Cold Response”, ograniczając przeważnie skalę tych, które ostatecznie zorganizowano (np. morskie manewry BALTOPS na Bałtyku i „Cold Warrior” na Morzu Północnym), a czasem poprzestając na ćwiczeniach sztabowych. W samym NATO szacowano, iż przynajmniej do września aktywność treningowa i szkoleniowa spadła o 33%, a liczebność personelu w tych ćwiczeniach, które doszły do skutku, była mniejsza o blisko 80% od zakładanej¹².

W mniejszym, ale zauważalnym stopniu ograniczenia epidemiczne dotknęły już trwające operacje NATO. Nie dotyczyło to – szczęśliwie dla Polski – aktywności w ramach „flagowego projektu” umacniania bezpieczeństwa państw członkowskich na wschodniej flance Sojuszu, czyli Wzmocnionej Wysuniętej Obecności (EFP). W 2020 r.

¹¹ G. Thomas, P. Williams, Y. Dyakova, „Exercise Defender-Europe 20: Enablement and resilience in action”, *NATO Review*, 16 czerwca 2020 r., www.nato.int/docu/review/articles/2020/06/16/exercise-defender-europe-20-enablement-and-resilience-in-action/index.html; *Exercise Defender-Europe 20 Announcement – COVID-19 Implications*, 17 marca 2020 r., <https://shape.nato.int/defender-europe/defender/newsroom/exercise-defender-europe-20-announcement-covid19-implications> [tu i dalej: dostęp 29.03.2021].

¹² G. De Maio, op. cit., s. 3.

zachowano bowiem – także by zademonstrować utrzymanie dotychczasowej gotowości do odstraszenia i obrony mimo zmienionych warunków – liczebność sił w międzynarodowych batalionach EFP rozmieszczonych w państwach bałtyckich i w Polsce, choć ograniczono nieco ich aktywność¹³. Bardziej widocznie epidemia wpływała na operacje poza obszarem traktatowym, tam bowiem nawet jeśli stan osobowy redukowano tylko przejściowo (misja szkoleniowa „Resolute Support” w Afganistanie, gdzie wiosną opóźniano przybycie nowych rotacji) lub wręcz go zachowywano (KFOR), to zakres prowadzonych działań istotnie modyfikowano; zwłaszcza kluczowe w tych operacjach zadania szkoleniowe ograniczano przeważnie – z obawy przed rozprzestrzenianiem się wirusa – do kursów zdalnych¹⁴. Najmocniej epidemia COVID-19 wpłynęła jednak (acz wraz z innymi czynnikami) na obecność sojuszniczą w Iraku. Jeszcze w styczniu, w reakcji na wzrost napięcia w samym Iraku i w relacjach z Iranem po śmierci irańskiego generała Kasema Sulejmaniego w ataku amerykańskiego drona w Bagdadzie, zdecydowano o czasowym wycofaniu personelu misji doradczej NATO w Iraku (NMI), natomiast w lutym, pod naciskiem USA domagających się od Sojuszu większego zaangażowania w walce z terroryzmem, zapowiedziano nie tylko jej powrót, lecz także rozszerzenie aktywności (m.in. szkolenia irackiej armii w zakresie zwalczania terroryzmu)¹⁵. Niemniej, zanim to nastąpiło, zagrożenie epidemiczne zmusiło Sojusz do ponownego zawieszenia większości działań NMI, a niektórych sojuszników do redukcji kontyngentów (m.in. Francja wycofała 200, a Kanada 400 żołnierzy) lub przeniesienia ich części do Kuwejtu. Wszystko to wiązało się też z czasowym zawieszeniem zaangażowania NATO w koalicję przeciw ISIS. Aktywność NATO (zarówno w NMI, jak i w koalicji antyterrorystycznej) stopniowo przywracano do wcześniejszego poziomu do października, by w końcu tego miesiąca (sesja ministrów obrony NAC, 22–23 października) ponownie zadeklarować wzmocnienie NMI i rozszerzenie jej mandatu o szkolenia w zwalczaniu ekstremizmu¹⁶.

Pandemia COVID-19 była też jedną z przyczyn spowolnienia we wdrażaniu reform struktur wojskowych NATO, w tym osiąganiu pełnej operacyjności przez dwa nowe (formowane od 2017 r.) dowództwa logistyczne do spraw przerzutu wojsk do Europy i w jej granicach (JFCNF w Norfolk i JSEC w Ulm) i opóźnień w uzyskiwaniu

¹³ NATO's *Enhanced Forward Presence*, NATO Factsheet, październik 2020. Jednostki EFP angażowały się jednak – np. na Litwie – w walkę ze skutkami epidemii, m.in. przez wsparcie medyczne i sprzętowe, co samo w sobie miało walor wizerunkowy wśród społeczeństw państw członkowskich, zwłaszcza goszczących, ale też pozwalało rozwijać – choć w odmiennych okolicznościach niż zamierzone – zdolności interoperacyjne.

¹⁴ NATO wspierało jednak władze afgańskie w walce z epidemią, dostarczając sprzęt i leki oraz budując dwa szpitale polowe. G. De Maio, op. cit., s. 3–4.

¹⁵ W tym kontekście prezydent Trump przedstawił nawet – wręcz mgławicową – koncepcję rozszerzenia NATO na Bliski Wschód, proponując uruchomienie NATO ME (NATO Middle East), co partnerzy zbyli milczeniem. C. Oprysko, „NATO plus ME: Trump proposes NATO expansion into Middle East”, 9 stycznia 2020 r., www.politico.com/news/2020/01/09/trump-nato-expansion-proposal-096772.

¹⁶ „NATO to reinforce Iraq mission, urges peace in Afghanistan”, 23 października 2020 r., www.voanews.com/middle-east/nato-reinforce-iraq-mission-urges-peace-afghanistan.

odpowiedniej zdolności operacyjnej przez jednostki zgłoszone do uruchomionej w grudniu 2019 r. na szczycie w Londynie Inicjatywy Gotowości NATO (tzw. 4 × 30). Spowodowała też głębokie zmiany we współpracy praktycznej z partnerami zewnętrznymi. Ta bowiem koncentrowała się w 2020 r. na wsparciu w reagowaniu na epidemie (wspominane dostawy sprzętu lub innej pomocy medycznej, modyfikacja zadań misji rozmieszczonych w krajach partnerskich), przez co jedyną w zasadzie większą zmianą w organizacji kontaktów z partnerami było uznanie Ukrainy w czerwcu za szóstego (oprócz Australii, Szwecji, Finlandii, Szwecji, Gruzji i Jordanii) uczestnika Inicjatywy Interoperacyjności Partnerstwa (IIP), a tym samym partnera o „wzmocnionych możliwościach” (*enhanced opportunities*) współpracy¹⁷.

Trudności we współpracy wojskowej, w tym operacyjnej, nie pojawiały się jednak w 2020 r. wyłącznie w związku z epidemią. W lipcu Francja zawiesiła swój udział w misji „Sea Guardian” na Morzu Śródziemnym w następstwie sporu z Turcją, którą oskarżała o naruszanie embarga ONZ na dostawy broni do objętej konfliktem wewnętrznym Libii¹⁸. Także w kontekście misji „Resolute Support”, niezależnie od kwestii epidemicznych, w Sojuszu toczyły się dyskusje przede wszystkim o tempie i zasadach redukcji rozmieszczonych sił. Choć Sojusz popierał rozmowy pokojowe prowadzone przez USA z talibami, w tym zawarła 29 lutego 2020 r. umowę (przewidującą m.in. zmniejszenie do lata amerykańskich sił w Afganistanie – niemniej nie tylko w RSM, lecz także poza jej strukturami – z ok. 13 000 do 8600), to jednak, zważywszy na wciąż dużą intensywność przemocy w tym kraju, sceptycznie odnosił się do głębszych redukcji¹⁹.

Współpraca polityczna – czekanie na listopad i „kwestia niemiecka”

Trudności obecne w dotąd dość sprawnie postępującej od 2014 r. kooperacji wojskowej wskazywały, że Sojuszowi jeszcze trudniej – przynajmniej do jesieni – byłoby rozwiązywać problemy w politycznym wymiarze współpracy. Choć epidemia COVID-19, wymagając od NATO pilnych działań, w pewnym sensie spychała część z nich na

¹⁷ „NATO recognises Ukraine as enhanced opportunities partner”, 12 czerwca 2020 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm?selectedLocale=en.

¹⁸ Bezpośrednim powodem był incydent z 10 czerwca, gdy okręty tureckie uniemożliwiły francuskiej fregacie inspekcję eskortowanego przez nie statku Cirkin. Sprawę dodatkowo komplikował fakt, iż Turcja w konflikcie libijskim wspiera – także militarnie – rząd uznany przez ONZ (a formalnie też przez NATO, zachowujące jednak wobec niego pewną rezerwę), podczas gdy Francja faktycznie sprzyja siłom gen. Haftara. Niemniej sojusznicy zgodzili się co do tego, iż embargo na broń do Libii powinno być przez nich respektowane (Francja uczyniła z tego warunek powrotu do „Sea Guardian”). J. Malmkvist, „French-Turkish tensions continue over UN arms embargo on Libya”, 11 lipca 2020 r., natowatch.org/newsbriefs/2020/french-turkish-tensions-continue-over-un-arms-embargo-libya.

¹⁹ Ostatecznie RSM zmniejszono na jesieni do 12 tys. osób, niemniej sekretarz generalny przestrzegał przed dalszymi redukcjami, do których parla ustępująca administracja Trumpa (ale którym zdawał się sprzyjać też Biden oraz wielu sojuszników). „Stoltenberg warns (again) against premature troop withdrawal from Afghanistan; war crimes report published in Australia”, 19 listopada 2020 r., natowatch.org/newsbriefs/2020/stoltenberg-warns-again-against-premature-troop-withdrawal-afghanistan-war-crimes.

dalszy plan, to jednak – zmieniając bieżące priorytety współpracy i komplikując mimo wszystko codzienną komunikację – utrudniała zarazem poszukiwanie konsensu, nie łagodząc istniejących rozbieżności, ale je wręcz pogłębiając. Niemniej nie stanowiła podstawowej ich przyczyny – te bowiem nadal, jak w roku poprzednim, wynikały głównie z sytuacji wewnętrznej części państw członków i osobowości ich przywódców, zwłaszcza walczącego o reelekcję w listopadowych wyborach prezydenta Trumpa.

Kontekst wyborczy wpływał istotnie na jego postawę wobec NATO. Wraz bowiem z szybkim rozwojem epidemii w USA i równoczesnym narastaniem konfliktów rasowych oraz pogarszającymi się perspektywami gospodarczymi obawiający się o swoje szanse wyborcze Trump zaczął widzieć w krytyce stanu stosunków transatlantyckich okazję do zdobycia poparcia wśród zwolenników twardego kursu wobec „nieangażujących się należycie” europejskich sojuszników. A ponieważ jego reelekcję oceniano jako mimo wszystko prawdopodobną, to pozostali sojusznicy starali się unikać kroków eskalujących napięcie, ale też „udobruchać” Waszyngton przez działania – nierzadko dość symboliczne – o które zabiegał (*vide* wspomniane deklaracje wzmocnienia NMI), choć czynili to ze skrywaną (z czasem coraz słabiej) nadzieją na zmianę sytuacji po wyborach. Wysiłki te nie okazały się jednakże nad wyraz skuteczne, gdyż w połowie roku doszło do swoistego apogeum długotrwałych sporów między administracją Trumpa i sojusznikami w sprawie rozkładu obciążeń w Sojuszu, zwłaszcza finansowych (*burden sharing*). Na początku czerwca amerykański przywódca dość niespodziewanie zaakceptował bowiem niekonsultowaną wcześniej z sojusznikami redukcję wojsk USA stacjonujących w Niemczech do 25 tys. (z obecnych 36 tys., a więc mniej więcej o 1/3), przy czym część jednostek miała wrócić do USA, część zaś przenieść się do innych państw europejskich²⁰. Wzbudziło to – zwłaszcza sposób ogłoszenia decyzji – niepokój u większości europejskich sojuszników, choć niektóre rządy (przede wszystkim Polski, znajdującej się właśnie w końcowej fazie zaciętej kampanii przed wyborami prezydenckimi) zareagowały z entuzjazmem, licząc na – sygnalizowane zresztą przez Waszyngton – zwiększenie obecności amerykańskiej na własnym terytorium. Skonkretyzowany plan redukcji Departament Obrony przedstawił 29 lipca, potwierdzając zmniejszenie sił w Niemczech o 12 tys., z czego 6400 miało być wycofane do USA, a pozostałe jednostki relokowane do Włoch, Belgii i przypuszczalnie Polski (pod warunkiem zawarcia z nią odpowiedniej umowy, m.in. o finansowaniu pobytu nowych sił USA). Zakładano też przeniesienie z Niemiec części infrastruktury (m.in. dowództwa europejskiego EUCOM do Mons, gdzie siedzibę ma naczelne dowództwo sił NATO – SHAPE)²¹. Niezależnie od pewnych racjonalnych elementów planu, diskutowanych

²⁰ „Trump approves plan to withdraw one-third of U.S. troops from Germany”, *The Washington Post*, 6 czerwca 2020 r., www.washingtonpost.com/national-security/trump-approves-plan-to-withdraw-one-third-of-us-troops-from-germany/2020/06/05/987b2d38-a775-11ea-b473-04905b1af82b_story.html.

²¹ „US to withdraw nearly 12,000 troops from Germany in move that will cost billions and take years”, 29 lipca 2020 r., edition.cnn.com/2020/07/29/politics/us-withdraw-troops-germany/index.html.

zresztą już wcześniej w związku z ogólną zmianą amerykańskich priorytetów geostrategicznych (np. przenosiny EUCOM faktycznie mogłyby usprawnić koordynację działań w ramach NATO, a relokacja np. szwadronu F-16 czy części dowództwa V korpusu sił lądowych odpowiednio do Włoch i Polski przybliży te jednostki do rejonów potencjalnych operacji wojskowych), kluczowa pozostawała stojąca za decyzjami argumentacja. Choć bowiem oficjalnie Pentagon mówił (raczej ogólnikowo i nie wyjaśniając, jak służyć temu miałyby np. wycofanie części jednostek do USA) o zwiększeniu efektywności odstraszania, w tym Rosji, to prezydent Trump wprost wskazywał na chęć „ukarania Niemiec” za zbyt niskie nakłady na obronność i niekorzystny jego zdaniem dla USA kształt relacji handlowych²². Paradoksalnie jednak *gros* relokowanych sił miałyby trafić do Włoch i Belgii, wydających jeszcze mniejszą część PKB niż Niemcy na cele obronne (i wolniej też te wydatki zwiększających)²³. Mocno więc niespójne decyzje Trumpa (a przy tym kosztowne – nakłady na relokację wyniosłyby co najmniej kilka mld USD) spotykały się z krytyką nie tylko w Europie, lecz także w USA, w tym w Departamencie Obrony i wśród republikanów, a przez zdecydowaną większość ekspertów zostały uznane – przynajmniej w zaproponowanej formie – za nietrafione i wręcz obniżające zdolność NATO i USA do skutecznego odstraszania w Europie²⁴. Niezależnie jednak od dość powszechnej w Sojuszu wiary, iż w razie ewentualnej zmiany prezydenta do wdrożenia tych planów nie dojdzie, sposób ich prezentacji, w tym brak wcześniejszych konsultacji i prowokowanie podziałów między sojusznikami (np. wokół rozmów USA z Polską), niewątpliwie nie sprzyjał poprawie klimatu współpracy w NATO.

Do trudnych spraw w relacjach USA – pozostali sojusznicy należały też kwestie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Co prawda w 2019 r. sojusznicy poparli decyzję USA o wycofaniu się z traktatu INF zakazującego rozmieszczenia w Europie rakiet strategicznych krótkiego i średniego zasięgu (mimo geostrategicznych kosztów, ale z uwagi na łamanie jego ustaleń przez Rosję). Niemniej zapowiedzi rezygnacji Waszyngtonu z udziału w innym, tym razem już wielostronnym porozumieniu – Traktacie o otwartych przestworzach (*Open Skies Treaty*) – przyjmowali bardzo krytycznie. Choć zgadzano się ze stanowiskiem USA, iż Rosja systematycznie to porozumienie narusza (np. uniemożliwiając loty zwiadowcze nad Kaliningradem i w pobliżu swej granicy

²² Nieprzypadkowo też Trump ogłosił tę decyzję po odrzuceniu przez kanclerz Merkel zaproszenia (oficjalnie z powodu epidemii) na planowany na czerwiec szczyt G-7 w Waszyngtonie (co zmusiło władze USA do jego przełożenia). F. Kempe, „The perils of Transatlantic decoupling and how to stop it”, 14 czerwca 2020 r., www.atlanticcouncil.org/content-series/inflexion-points/the-perils-of-transatlantic-decoupling-and-how-to-stop-it/.

²³ Podczas gdy Niemcy w 2019 r. przeznaczały na cele obronne 1,36% swojego PKB, a w 2020 r. – szacunkowo – 1,57% (przy szacowanym realnym wzroście nakładów o 9,08% w 2019 i 7,73% w 2020 r.), to Belgia i Włochy odpowiednio 0,90 i 1,18% w 2019 r. oraz 1,1% i 1,43% w 2020 r. Za: *Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2020)*, NATO Press Release PR/CP(2020)104, 23.10.20, s. 8.

²⁴ „Experts react: US announces plans for troop withdrawal from Germany”, 29 lipca 2020 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react-us-announces-plans-for-troop-withdrawal-from-germany/.

z Gruzją), to obawiano się wykorzystania przez nią decyzji USA jako pretekstu bądź do całkowitego wycofania się z umowy (co by oznaczało jej faktyczny koniec), bądź do zmiany jej warunków²⁵. Mimo to 22 maja władze USA ogłosiły wycofanie w ciągu pół roku z traktatu, o ile Rosja nie zaprzestanie go naruszać – oznaczałoby to wyjście z traktatu 22 listopada (a więc już po wyborach w USA)²⁶. W tym kontekście rosnący niepokój wśród sojuszników budziła niechęć Waszyngtonu do przedłużenia zawartego w 2010 r. z Rosją traktatu New START (ostatniej już obowiązującej te państwa umowy ograniczającej zbrojenia strategiczne, wygasającej w 2021 r.).

Relacje międzysojusznicze tradycyjnie komplikowały także poczynania Turcji. W 2020 r. niezależnie od już wcześniej odmiennych od stanowisk pozostałych sojuszników i NATO jako całości postaw Turcji wobec konfliktu w Syrii czy współpracy zbrojeniowej z Rosją czynnikiem powodującym istotne napięcia stało się zgodne z jej aspiracjami do rangi głównego regionalnego mocarstwa Lewantu zaangażowanie w konflikt libijski. Zbliżenie z tamtejszym rządem skutkowało nie tylko obecnością – stopniowo rosnącą od początku 2020 r. – sił tureckich w Libii (co przyczyniało się do tarć z częścią sojuszników, w tym, jak wspomniano, Francją), lecz także zawarciem jeszcze w listopadzie 2019 r. porozumienia o granicy turecko-libijskiej na Morzu Śródziemnym, otwarcie ignorującego prawa w tym względzie Grecji (i Egiptu). To zaś, w połączeniu z licznymi manifestacjami siły (np. wpływanie na wody terytorialne Grecji) oraz próbami odwiertów w złożach gazu i ropy naftowej na spornych z Grecją (i Cyprzem) obszarach Morza Śródziemnego doprowadziło w końcu sierpnia do głębokiego kryzysu. W rezultacie NATO od września musiało się oficjalnie podjąć – wracając do swych jeszcze zimnowojennych doświadczeń – „technicznej mediacji” między dwoma członkami, co 1 października zaowocowało ustanowieniem specjalnego turecko-greckiego „mechanizmu deeskalacyjnego” („gorącej linii”) do zapobiegania incydentom we wschodniej części Morza Śródziemnego²⁷.

²⁵ Faktycznie Rosja zażądała gwarancji prawa do przelotu nad bazami amerykańskimi w Europie oraz zakazu przekazywania uzyskanych dzięki traktatowi danych zwiadowczych państwom nieuczestniczącym (a więc np. USA po wystąpieniu). S. Pifer, „The looming US withdrawal from the Open Skies Treaty”, 19 listopada 2020 r., www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/19/the-looming-us-withdrawal-from-the-open-skies-treaty.

²⁶ K. Reif, S. Bugos, „U.S. Completes Open Skies Treaty Withdrawal”, *Arms Control Today*, grudzień 2020, www.armscontrol.org/act/2020-12/news/us-completes-open-skies-treaty-withdrawal. Warto przy tej okazji zauważyć, iż w 2020 r. niemal zamarły relacje Sojuszu z Rosją. W 2020 r. Rada NATO–Rosja nie spotkała się formalnie ani razu, a kontakty dyplomatyczne ograniczyły się do nieefektywnych rozmów o kontroli zbrojeń w ciałach OBWE w Wiedniu. Napięcie zwiększały bezpodstawne oskarżenia Moskwy i Mińska o przygotowania NATO do ataku na objętą protestami po sfałszowanych sierpniowych wyborach prezydenckich Białoruś, a także potępienie przez NATO próby (nieudanej) zabójstwa przez rosyjskie służby opozycjonisty Aleksieja Nawalnego.

²⁷ „Military de-confliction mechanism between Greece and Turkey established at NATO”, 1 października 2020 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_178523.htm. O napięciu w relacjach Turcji z innymi sojusznikami świadczyła zaś choćby jej ostateczna zgoda na aktualizację planów obronnych Sojuszu dla krajów bałtyckich i Polski dopiero w końcu czerwca 2020 r. (choć stosowną deklarację w tej sprawie Turcja złożyła jeszcze przed szczytem w Londynie w 2019 r.). „Turkey withdraws veto on

Utrzymujące się napięcia wewnątrz Sojuszu, oczywiście w połączeniu z sytuacją pandemiczną, decydowały zapewne o niespiesznym w pierwszej połowie roku tempie „procesu refleksji” nad mechanizmami konsultacji politycznych w ramach NATO, uruchomionego formalnie na jubileuszowym szczycie w Londynie w grudniu 2019 r. Zapowiedzianą wówczas grupę ekspertów sekretarz generalny powołał dopiero 31 marca, po raz pierwszy spotykając się z nią (zdalnie) 8 kwietnia. W skład zespołu, kierowanego przez byłego asystenta sekretarza stanu USA Wesa Mitchella oraz byłego ministra obrony i spraw wewnętrznych Niemiec Thomasa de Maizière, weszło 10 ekspertów, przeważnie byłych wysokich urzędników państwowych (z Polski – jedyne państwa przyjętego po 1989 r. reprezentowanego w grupie – udział brała była minister spraw zagranicznych Anna Fotyga)²⁸. Nasuwało to skojarzenia z zespołem eksperckim utworzonym w podobny sposób (decyzja szczytu) w 2009 r., by opracować wstępny projekt koncepcji strategicznej NATO. Niemniej zarówno mniejszy, mimo wszystko, format uczestników (poprzednikowi przewodziła Madeleine Albright), jak i mandat grupy (rekomendacje w sprawie mechanizmów konsultacyjnych, a nie całościowego dokumentu strategicznego) oraz „dyskretny” – nie tylko, choć zapewne głównie z uwagi na pandemię – przebieg prac świadczył o bardziej „technicznym” charakterze zadania grupy. Dodatkowo w czerwcu 2020 r. jej prace powiązano z uruchomioną 8 czerwca przez sekretarza Stoltenberga inicjatywą NATO 2030, zbliżoną jednak pod względem charakteru do działań z zakresu publicznej dyplomacji, gdyż przybierającą w kolejnych miesiącach postać konsultacji społecznych i eksperckich w formie otwartych dla szerokiego odbiorcy, a zwłaszcza młodszych pokoleń, wideokonferencji na temat przyszłego – w perspektywie co najmniej dekady – kształtu Sojuszu i jego środowiska bezpieczeństwa²⁹. To zaś zmniejszało oczekiwania w państwach członkowskich wobec zapowiadanych na koniec roku wyników prac grupy refleksyjnej.

Wygrana Bidena i raport grupy refleksyjnej – jesienny przełom?

Wraz ze zbliżającymi się wyborami w USA, ale zwłaszcza w świetle przeważnie niekorzystnych dla Trumpa sondaży przedwyborczych, zarówno w środowiskach eksperckich, jak i samym Sojuszu narastało wyczekiwanie na ich ostateczny wynik, w większości państw połączone z nadzieją na poprawę stanu relacji w NATO po ewentualnym zwycięstwie Joe Bidena, jako jeden z priorytetów deklarującego odbudowę amerykańskich sojuszy, z więzią transatlantycką na czele. Choć miało to – wraz z narastającą drugą, jeszcze potężniejszą niż wiosenna falą pandemii – niejako „mrozący” wpływ na debaty wewnątrz NATO (nikt bowiem nie wysuwał daleko

NATO defense plan for Poland, Baltics”, 30 czerwca 2020 r., www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-withdraws-veto-on-nato-defense-plan-for-poland-baltics.

²⁸ W. Lorenz, „Refleksja strategiczna w NATO – wzmocnienie politycznej spójności i konsultacji”, *Biuletyn PISM* 2020, 10 czerwca 2020 r., nr 125.

²⁹ Por: NATO 2030 (oficjalna strona internetowa), www.nato.int/nato2030/.

idących propozycji przed listopadowym głosowaniem), to jednak pewne ożywienie dało się zauważyć przynajmniej wewnątrz sojuszniczej biurokracji – m.in. sekretarz generalny Stoltenberg zdecydowanie śmielej niż w chwili uruchamiania prac grupy refleksyjnej czy inicjatywy NATO 2030 sugerował możliwie rychle podjęcie prac nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu³⁰.

Same wybory i zwycięstwo w nich Joe Bidena – które po kilku dniach dużej niepewności uznano powszechnie mimo braku oficjalnych wyników za przesądzone – w dużej części sojuszniczych stolic wywołały westchnienie ulgi (acz w kilku, w tym Warszawie, szybciej jęk zawodu), niemniej nie oznaczały oczywiście natychmiastowego wzmożenia współpracy, zwłaszcza politycznej, w NATO. Oprócz czynnika pandemicznego decydowała o tym niespokojna sytuacja powyborcza w USA – bo choć regułą jest tam kilkumiesięczny okres przejściowy (*transition*), kiedy to budowana przez prezydenta elekta nowa administracja przygotowuje się we współpracy z ustępującą do przejścia sterów państwa po jego zaprzysiężeniu w kolejnym roku – to tym razem, z uwagi na odmowę uznania wyników głosowania przez Trumpa i jego zwolenników, oskarżenia o ich sfalszowanie i batalię (prowadzoną metodami prawnymi i pozaprawnymi, aż po bezprecedensowy marsz zwolenników byłego prezydenta na Kapitol 6 stycznia 2021 r.) o podważenie rezultatów, proces ten przebiegał w wyjątkowo konfrontacyjny sposób.

W tym jednak kontekście na znaczeniu zyskał raport grupy refleksyjnej (jej prace w drugiej połowie roku, choć nadal „dyskretne”, wyraźnie musiały zwiększyć tempo), przedstawiony NAC w końcu listopada, a upubliczniony 1 grudnia. Można było bowiem widzieć w nim swoisty zwiastun, „przygotowanie artyleryjskie” do podjęcia w niedługim czasie dyskusji nad właściwą koncepcją strategiczną Sojuszu (taka przynajmniej była intencja jego twórców i sekretarza generalnego, czego dowodzi choćby to, że zalecenie rozpoczęcia tych prac stanowi pierwszą i bodaj najważniejszą rekomendację raportu, z chyba brawurową – zważywszy choćby na skalę wyzwania, podziały w organizacji czy pandemiczne okoliczności – sugestią zamknięcia procesu w ciągu roku od jego ewentualnego uruchomienia na najbliższym szczycie organizacji w 2021 r.)³¹.

³⁰ Zob. m.in. *Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Global Security 2020 (GLOBSEC) Bratislava Forum*, 7 października 2020 r., www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm?selectedLocale=ru. Skala i tempo zmian geostrategicznych od przyjęcia koncepcji lizbońskiej w 2010 r. i dotychczasowe praktyki Sojuszu w tym względzie (w okresie pozimnowojennym NATO przyjmowało nową koncepcję strategiczną mniej więcej co dekadę – w 1991 r., 1999 r. i 2010 r.) czyniły postulat prac nad nową koncepcją w pełni zasadnym, niemniej nie bez przyczyny tematu tego nie poruszano w Sojuszu w zasadzie przez cały okres prezydentury Trumpa. Por. M. Madej, „Zamykające się okno możliwości: Polska i nowa koncepcja strategiczna NATO”, *Komentarz Forum Idei Fundacji Batorego*, 22 grudnia 2020 r., www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/M.Madej_Komentarz_Polska-i-nowa-koncepcja-strategiczna-NATO.pdf.

³¹ Współgrałoby to jednak z końcem kadencji obecnego sekretarza generalnego (2022). J.H. Michaels, „It's that time of the decade again: Some considerations for NATO eighth Strategic Concept”, *NDC Policy Brief* 2020, nr 02, s. 2.

Dokument ten jednak, choć nie ogranicza się do proponowania sposobów usprawnienia mechanizmów konsultacyjnych w Sojuszu (co wynikało z włączenia prac grupy w projekt NATO 2030), nie stanowi wstępnego projektu nowej koncepcji strategicznej nie tylko dlatego, że koncentruje się niemal wyłącznie na politycznych aspektach funkcjonowania Sojuszu, pomijając wojskowe. Mimo sporej objętości nie jest też opracowaniem szczególnie treściwym i spójnym, łączy bowiem nierzadko rozwiązania mocno szczegółowe (np. propozycja fundowania przez każdego sojuszników co najmniej **jednego** stypendium naukowego rocznie) ze sformułowaniami generalnymi i ogólnikowymi. Najwięcej miejsca w raporcie poświęcono analizie obecnego środowiska bezpieczeństwa Sojuszu i jego możliwej ewolucji w perspektywie dekady, za najważniejsze uznając „powrót” rywalizacji międzypaństwowej oraz wyłanianie się tzw. nowych niszczących technologii (*emerging disruptive technologies* – EDT, m.in. sztucznej inteligencji, komputerów kwantowych i innych cyber-, a także biotechnologii). W raporcie podkreślono przede wszystkim znaczenie Rosji jako realnego zagrożenia militarnego dla Sojuszu (ale umacniającego zdolność rywalizacji także w wymiarach pozamilitarnych), zalecając w odpowiedzi kontynuację obecnej „dwutorowej polityki” (skuteczne odstraszanie i gotowość dialogu, ale uzależnionego od przestrzegania zobowiązań i transparentności). Raport mocno eksponuje wagę Chin jako „wyzwania systemowego” (ale nie aktualnego zagrożenia militarnego), zwłaszcza z uwagi na ich cywilno-wojskową strategię oddziaływania globalnego (*Military-Civil Fusion*) wymagającą rozwoju wspólnie wypracowywanej, elastycznej, lecz nie konfrontacyjnej odpowiedzi oraz ciągłej obserwacji stanu relacji, uzupełnionej otwarciem na dialog. W kontekście EDT wskazuje się w nim potrzebę zachowania przewagi technologicznej – zagrożonej choćby właśnie przez Chiny – oraz konieczność pełnego zrozumienia implikacji ich rozwoju w sferze bezpieczeństwa, w tym związków z zagrożeniami asymetrycznymi i hybrydowymi. Faktycznie na dalszym planie w raporcie ułożono zagrożenie terrorystyczne, wyzwania wynikające z niestabilności tzw. Południa (Afryka Północna i Sahel oraz Bliski Wschód), postrzeganego przy tym przez pryzmat rosnącej obecności Rosji i – w mniejszym wedle raportu stopniu – Chin, a także – co dowodzi „konserwatyzmu” w ocenie nie tyle środowiska bezpieczeństwa, ile zadań NATO – problemy ze sfer pozamilitarnych, takie jak zmiany klimatu (wciąż rozpatrywane w dużej mierze w kontekście wpływu na sytuację geostrategiczną na Dalekiej Północy), a nawet pandemii. Uwzględniono też rolę NATO jako forum konsultacji w sprawach bezpieczeństwa energetycznego i przestrzeni kosmicznej oraz konieczność poprawy jego (oraz poszczególnych sojuszników) możliwości w zakresie tzw. strategicznej komunikacji.

Paradoksalnie, mało konkretne, za to najmocniej skażone „myśleniem życzeniowym”, okazują się zalecenia raportu co do usprawnienia konsultacji politycznych. Tutaj bowiem najwięcej mówi się ogólnie o odbudowie jedności, przywiązaniu do demokratycznych wartości i wypełnianiu zobowiązań (*burden-sharing*) oraz generalnym

wzmocnieniu politycznego wymiaru współpracy, rozwiązania zaś widzi się np. w większej liczbie spotkań na szczeblu ministerialnym i o nieformalnym charakterze czy rozwoju kontaktów z sektorem prywatnym i środowiskami eksperckimi. W kontekście partnerstw wskazano jedynie na potrzebę wypracowania ich nowego modelu (co jest oczywiste od dekady) oraz ożywienia struktur współpracy z państwami pozaeuropejskimi (MD, ICI), rozwoju kontaktów z regionem Indo-Pacyfiku i konieczność odejścia od podejścia motywowanego brakami w posiadanych zdolnościach (*demand driven*) na rzecz poszukiwania wspólnych interesów (*interest driven*). Podobnie ogólnikowo odniesiono się do kwestii współpracy z UE, a także rytualnie już potwierdzonej polityki otwartych drzwi (bez określania jednak czytelnie jej adresata)³².

W rezultacie z raportu wylania się – co zaskakuje, zważywszy na skalę strategicznie istotnych zmian w ostatnim czasie, np. w wymiarze technologicznym czy ekologicznym (co sam dokument przecież zauważa i akcentuje) – „konserwatywna” wizja NATO, zakładająca zachowanie trzech podstawowych jego misji z lisbońskiej koncepcji strategicznej (obrona zbiorowa, reagowanie kryzysowe, bezpieczeństwo kooperatywne), ale z większym nawet niż poprzednio naciskiem na wagę zbiorowej obrony, przy zaznaczeniu jedynie potrzeby większego uwzględnienia w ramach tych zadań zwalczania terroryzmu czy reakcji na rozwój EDT. Może to, co prawda, ułatwić formułowanie nowej koncepcji w kolejnym roku, gdyż wiele jej ustaleń pozostałoby w tej sytuacji aktualnych, ale niewykluczone, że wizja NATO jako instytucji nade wszystko gotowej do odstraszenia i obrony (rozumianych co prawda nowocześnie) nie znajdzie pełni zrozumienia w doświadczonych epidemią i obawiających się następstw zmian klimatycznych społeczeństwach państw członkowskich³³.

*

Wydarzenia z końca 2020 r. i początku 2021 r. pozwalają na optymizm w ocenie perspektyw współpracy w NATO. Zamknięcie wraz z zaprzysiężeniem 21 stycznia Joe Bidena na prezydenta sporów wokół wyniku wyborczego w USA (nawet jeśli niecałkowite, zważywszy na uruchomioną ponownie w styczniu procedurę impeachmentu wobec Trumpa) w połączeniu z uzyskaniem przez demokratów dzięki podwójnemu zwycięstwu 5 stycznia w wyborach uzupełniających do Senatu w Georgii przewagi – najmniejszej możliwej, ale jednak – w obu izbach Kongresu, daje szanse na większą, niż się początkowo wydawało, swobodę działania nowego amerykańskiego przywódcy. Jego pierwsze decyzje – choćby powrót już w pierwszym dniu urzędowania do porozumienia paryskiego i WHO czy zgoda na przedłużenie traktatu New START (2 lutego) i wstrzymanie redukcji wojsk

³² NATO 2030: *United for the New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

³³ Por. T. Tardy, 'NATO 2030. *United for a New Era*: A Digest', NDC Policy Brief 2020, nr 23. Więcej uwagi wyzwaniom pozamilitarnym poświęca zaprezentowany w lutym 2021 r. także w ramach inicjatywy NATO 2030 raport tzw. Grupy Młodych Liderów NATO 2030: *Embrace the Change, Guard the Values*.

w Niemczech (4 lutego) – też pozwalają wierzyć, iż USA przyjmą wobec współpracy transatlantyckiej zdecydowanie bardziej kooperatywną postawę³⁴.

Z optymizmem nie należy jednak przesadzać. Przede wszystkim pandemia nie odeszła i mimo wprowadzenia pod koniec 2020 r. pierwszych szczepionek o potwierdzonej wysokiej skuteczności z pewnością pozostanie w najbliższych miesiącach, a zapewne co najmniej przez cały 2021 r., ogromnym wyzwaniem, także z uwagi na pojawienie się nowych mutacji COVID-19 oraz wolniejszy, niż oczekiwano proces szczepień (na razie i tak ograniczony niemal wyłącznie do państw wysoko rozwiniętych). Tymczasem gospodarki państw członków NATO są w coraz większych tarapatkach. Paradoksalnie może to oznaczać większe szanse na ziszczenie się postulatów Trumpa, by Europejscy sojusznicy osiągnęli jak najszybciej wyznaczony w Walii w 2014 r. próg 2% PKB w wydatkach na obronność, ale stanie się to raczej nie w wyniku wzrostu nakładów na te cele, lecz recesji i spadku tegoż PKB (co unaocznia zarazem nieadekwatność tego kryterium do oceny wkładu sojuszników w działania NATO). Niemniej zwiastuje to problemy (zapewne trwale) z finansowaniem wydatków obronnych, zwłaszcza że pandemia ukazała wagę wyzwań pozamilitarnych i skalę nakładów (nie tylko finansowych) potrzebnych do skutecznej na nie reakcji. Poza tym fakt, że szczególnie mocno uderza ona w państwa zachodnie, podczas gdy np. Chiny i ich gospodarka „chorują” znacznie łżej, zapewne pogłębi globalne trendy geopolityczne, które wzbudzają – jak wskazuje choćby raport grupy refleksyjnej – tak wielki niepokój w NATO. Przede wszystkim jednak wciąż wielce trudna sytuacja w USA – silna jak niemal nigdzie na świecie epidemia, bezprecedensowa polityczna polaryzacja społeczeństwa (wiążąca w radykalizmie zwłaszcza będących dziś opozycją republikanów), wciąż tłące się niepokoje na tle rasowym i nie najlepsze perspektywy gospodarcze – wymusi na prezydencie Bidenie w pierwszym okresie urzędowania koncentrację na kwestiach wewnętrznych. Deklarowana przez niego szczerze wola odbudowy więzi z Europą nie musi też realizować się wyłącznie czy głównie przez struktury NATO, może w większym niż dotąd stopniu odnosić się do relacji z UE lub niektórymi państwami europejskimi, a także pozamilitarnych płaszczyzn współpracy. A wraz z odejściem Trumpa nie znikają przecież głębsze źródła rozbieżności w Sojuszu, takie jak amerykański strategiczny zwrot w stronę regionu Pacyfiku, dysproporcje w nakładach na obronność, europejskie ambicje budowy strategicznej autonomii, deficyty demokratyczne w części państw członkowskich czy „beztroski indywidualizm” polityki Turcji. Nie zapowiada to więc wcale całkiem wolnej od napięć współpracy transatlantyckiej czy bezkonfliktowego przebiegu nadchodzących debat nad nową koncepcją strategiczną. Niemniej w 2021 r. na pewno bardziej obecne w Sojuszu będzie to, czego w uprzednich latach brakowało

³⁴ Nowy prezydent nie mógł już jednak odwrócić decyzji o wystąpieniu z Traktatu o otwartych przestworzach, które nastąpiło 22 listopada. W reakcji na to Rosja zapowiedziała podobny krok 15 stycznia 2021 r. Zob. V. Isachenkov, „Russia follows US to withdraw from Open Skies Treaty”, 15 stycznia 2021 r., www.defensenews.com/air/2021/01/15/russia-follows-us-to-withdraw-from-open-skies-treaty/.

najmocniej – polityczna wola poprawy relacji oraz zwiększania efektywności NATO w drodze rozmów, a nie dyktatu jednej ze stron. Sojusznicy muszą się postarać ten potencjał w pełni wykorzystać.

NATO in 2020: The pandemic attacks, but dark times are over?

The article discusses the functioning of NATO in 2020. After a brief analysis of the internal and external context of transatlantic cooperation, the Author presents the Alliance's response to the COVID-19 pandemic as the most urgent and pressing challenge for NATO in 2020, discussing primarily the Alliance's activities in the realm of crisis management (i.e. organization of various forms of assistance for member states and partners) and offering provisional assessment of NATO performance in this context. Next, he focuses on the military dimension of operational activities and conduct of cooperation within the Alliance, and especially on the impact of the COVID-19 pandemic on them. Then political cooperation within NATO is discussed, with particular focus on the disputes over the US unilateral plans of force reduction in Germany, as well as the impact of Turkish foreign policy on NATO cohesion in 2020. Lastly, the Author analyzes the main provisions of the final report of the so-called Reflection Group, established in 2019 to explore the ways of improving political consultative mechanisms in NATO, and the perspectives of cooperation between allies after the victory of Joe Biden in the US presidential election of 2020.

Keywords: NATO, alliances, COVID-19, crisis management, Reflection Group, new strategic concept debate

Słowa kluczowe: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, sojusze, pandemia COVID-19, zarządzanie kryzysowe, grupa refleksyjna, nowa koncepcja strategiczna