Madrycki szczyt NATO przyniósł wiele rozstrzygnięć i potwierdził przywódczą rolę USA w świecie Zachodu. Pojawiły się jednak również rozczarowania i niepewność. Jakie są konsekwencje zmian w NATO dla bezpieczeństwa Polski i Europy Środkowo-Wschodniej?

Przed Madrytem

Agresywna polityka Rosji i jej inwazja na sąsiednią Ukrainę sprawiły, że sam szczyt w Madrycie był tylko jedną z kulminacji w ciągu wydarzeń istotnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Jeszcze przed eskalacją wojny zakładano rozszerzenie zadań NATO, rozbudowę zdolności morskich i chęć dialogu z Rosją. Po 24 lutego wszystkie te cele musiały ustąpić tradycyjnemu priorytetowi militaryzacji Sojuszu, który po aneksji Krymu zwiększa swoje zdolności wojskowe w regionie tzw. wschodniej flanki. W 2014 roku w Walii członkowie NATO zaakceptowali przeznaczanie na obronność przynajmniej 2% PKB, powołano też NATO Response Force oraz siły szybkiego reagowania VJTF (czyli tzw. szpica). W 2016 roku w Warszawie zdecydowano o umieszczeniu czterech batalionów eFP w Polsce i trzech państwach bałtyckich. W 2018 roku w Brukseli przyjęto NATO Readiness Initiative. W ciągu ostatnich lat zwiększono również skalę ćwiczeń wojskowych, rozbudowano lotniska, poligony, składy amunicji oraz zwiększono obecność sił NATO (głównie amerykańskich) w Polsce i Rumunii, o czym pisaliśmy już kilkakrotnie. Problemami NATO w regionie Europy Wschodniej były i pozostają: ograniczone zdolności marynarki, ograniczenia logistyczne, niewielkie zdolności w zakresie obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej oraz wciąż duża przewaga Rosji na Morzu Czarnym.

Dwa dni przed finałem szczytu w Madrycie służby prasowe NATO opublikowały statystyki wydatków wojskowych państw członkowskich tj. „Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)”. Pomimo, że jeszcze w 2014 roku państwa ustaliły wydatki obronne na poziomie 2% PKB to w ciągu 8 lat nie udało się tego zrealizować. Widzimy to na grafie, który pochodzi z tego dokumentu (s. 2).

Tabela 1. *Defence expenditure as a share of GDP and equipment expenditure as a share of defence expenditure.*

Źródło: *Defence Expenditure of NATO Countries* (2014-2022), PR/CP(2022)105, 27 June/Juin 2022.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

W 2014 roku tylko dwa europejskie państwa NATO (Polska i Estonia) spełniały wymóg 2% wydatków na obronność. Obecnie to nadal tylko 9 państw, w tym USA, a NATO liczy dziś aż 30 członków. Dużo lepiej przedstawia się udział wydatków na modernizację sprzętu, gdzie niemal wszyscy członkowie uzyskali oczekiwany wskaźnik 20% z sumy wydatków na obronność. Europejskie wydatki na obronność rosną powoli, a wielu sojuszników zakłada ich wzrost do poziomu 2% PKB dopiero po 2025 roku. Małe kraje, takie jak Czechy, Słowacja, Węgry i państwa bałtyckie, poinformowały o planach wzrostu liczebności swoich sił zbrojnych i to głównie z tego powodu ich wydatki wzrosną. Nawet państwa tak duże jak Niemcy i Polska, mają od kilku problemy z realnym zwiększeniem liczebności armii (zwłaszcza wojsk operacyjnych) i proces ten zapewne nadal potrwa.

W rezultacie eskalacji wojny rosyjsko-ukraińskiej sojusznicy musieli więc skupić się wokół przywództwa Stanów Zjednocznych, dla których obecny czas jest testem przywództwa na skalę globalną. Na spotkaniu 16 marca ministrowie obrony państw NATO uzgodnili potrzebę wzmocnienia wojskowego Sojuszu. Zapowiedziano, że na wschodzie mają pojawić się składy uzbrojenia oraz więcej wojsk w wyższej gotowości. Ponadto, 18 maja deklaracje akcesyjne do NATO złożyły Szwecja i Finlandia. Powyższe kwestie miały zostać przedyskutowane na szczycie w Madrycie.

Szczyt NATO w Madrycie

Podczas nowego szczytu NATO cytowano w mediach dwa główne jego dokumenty: 1) nową koncepcję strategiczną „NATO 2022 Strategic Concept” oraz 2) deklarację „Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022”. Równie często cytowano komunikat administracji amerykańskiej w związku ze szczytem, tj. „The 2022 NATO Summit in Madrid”, zamieszczony na stronie Białego Domu.

Lektura powyższych dokumentów wskazuje na dominację USA w zakresie zamierzeń politycznych i wojskowych, stojących przed NATO. Sojusz zobowiązał się rozbudować siły reagowania z 40 tysięcy żołnierzy do około 300 tysięcy. Jednak proces ten będzie wymagał licznych uzgodnień i potrwa latami. Ponadto, grupy bojowe stacjonujące w krajach graniczących z Rosją w ramach eFP mają zostać powiększone do rozmiarów brygad (czyli około trzykrotnie więcej niż obecnie). Proces ten na pewno potrwa szybciej, także dlatego, że następny szczyt odbędzie się w litewskim Wilnie w 2023 roku. Dużo więcej uwagi polityków i analityków przykuły zobowiązania amerykańskie, dla których Madryt stał się okazją do

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wzmocnienia agendy, zaprezentowanej przez prezydenta Joe Bidena latem 2021 roku.

W oświadczeniu Białego Domu czytamy, że Stany Zjednoczne zadeklarowały ustanowienie stałego dowództwa 5. Korpusu wojsk lądowych w Polsce, dodatkową rotacyjną brygadę ABCT w Rumunii i rozmieszczenie dwóch dodatkowych amerykańskich niszczycieli w hiszpańskiej bazie Rota. Ponadto, zwiększona ma być amerykańska obecność w państwach bałtyckich w postaci rotacyjnych pododdziałów pancernych, lotnictwa, obrony powietrznej i sił specjalnych. Do Wielkiej Brytanii trafią 2 dodatkowe eskadry samolotów piątej generacji F-35, a do Niemiec i Włoch odpowiednio batalion i bateria obrony powietrznej krótkiego zasięgu. Amerykanie podkreślili, że bezpieczeństwo Europy wspiera około 100 tys. amerykańskich żołnierzy.

Również polityczne efekty szczytu zdradzają znaczną dominację USA. Władze amerykańskie poinformowały w oświadczeniu o udziale sojuszników z Azji w szczycie, co ma związek z promocją globalnego sojuszu demokracji przeciw autorytaryzmom. Powodzenie i sprawność NATO w Europie może być bowiem wskazówką dla budowania pod egidą USA podobnego modelu sojuszu w Azji.

Głównym zagrożeniem dla Sojuszu stała się Rosja, która działa poprzez „przymus, próby obalenia władz, agresję i aneksję" (*coercion, subversion, aggresion, annexation*). NATO podkreśliło, że jest sojuszem obronnym i jedynie reaguje na łamanie przez Moskwę kolejnych zasad ładu międzynarodowego (informuje o tym Koncepcja strategiczna, punkty 8 i 9.). Rosja wspomniana jest w Koncepcji strategicznej łącznie kilkanaście razy, głównie jako kraj łamiący normy i stanowiący większe zagrożenie dla demokracji niż kolejno zdefiniowane: procesy destabilizacji, terroryzm, niestabilność regionów Afryki i Bliskiego Wschodu, wyzwanie Chin, cyberbezpieczeństwo, technologie, erozja systemów kontroli zbrojeń, czy klimat. Wydaje się, że zapoczątkowana przez słabnącą Moskwę polityka rewizjonizmu i konfrontacja z zasobami Zachodu nie może się skończyć dla Rosji korzystnie. Akces do NATO złożyły Szwecja i Finlandia, co oznacza marginalizację Rosji na Bałtyku i zwiększenie głębi strategicznej Sojuszu w tym regionie. Umieszczenie w koncepcji strategicznej bardzo niekorzystnych dla Rosji sformułowań oznacza, że NATO jest przygotowane na wieloletnią konfrontację i finalną zmianę układu sił w Europie na format niekorzystny dla Moskwy. Rosja nie chciała „poczekać" na korzystny dla niej wzrost napięcia w relacjach Zachodu i Chin i w rezultacie samotnie stanęła do rywalizacji z niemal całym Zachodem, której politycznie nie będzie w stanie wygrać.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Z globalnej perspektywy można zauważyć, że skuteczne „ukaranie" Rosji za wywołanie wojny w Europie pozostaje preludium do przyszłej rywalizacji Zachodu z Chinami, którą już teraz w deklaracji ze szczytu nazywa się „systemic competition". Koncepcja strategiczna 2022 podkreśla ambicje Chin (punkty 13. i 14.), choć też deklaruje otwartość NATO na dialog i transparentność („constructive engagement" i „reciprocal transparency"). Jednocześnie NATO podkreśla chęć do podtrzymania porządku opartego na (zachodnich, prawnomiędzynarodowych) zasadach oraz gotowość do odpowiedzi na stosowanie przez Chiny taktyk przymusu i dzielenia członków Sojuszu. Zaproszenie do Madrytu delegacji państw demokratycznych z Azji z pewnością było sygnałem dla Pekinu, że Waszyngton gotów jest rozwijać w przyszłości ideę „globalnego NATO" i ma do tego zarówno siły i środki, jak i atrakcyjne idee (obrona demokracji, prawo międzynarodowe, prawa człowieka i in.). Ponadto, członkowie Sojuszu przygotowują się do rozwoju zdolności we wszystkich obszarach rywalizacji (w tym cyberbezpieczeństwa), co nazywane jest doktryną 360 stopni.

Kilkanaście decyzji i stanowisk NATO

W oświadczeniu ze szczytu zamieszczono łącznie kilkanaście decyzji i stanowisk. Są to: 1) przyjęcie nowej koncepcji strategicznej, 2) wsparcie Ukrainy, 3) wzmocnienie sił zbrojnych i odstraszania, 4) budowanie odporności państw członkowskich, 5) powołanie Defence Innovation Accelerator i niewielkiego funduszu na innowacje militarne, 6) uwzględnienie zmian klimatu dla wzmocnienia efektywności, 7) wzmacnianie globalnej agendy human security, w tym bezpieczeństwa kobiet, agendy dla pokoju, 8) budowanie partnerstwa państw demokratycznych na świecie, 9) wzmacnianie globalnej perspektywy, 10) wsparcie dla Bośni i Hercegowiny, Gruzji i Mołdawii, 11) rozwój polityki otwartych drzwi, czego przykładem jest planowana akcesja Szwecji i Finlandii oraz porozumienie tychże z Turcją, 12) ocena wzrostu wydatków militarnych oraz zobowiązanie, aby na szczycie w Wilnie przedłożyć perspektywę na lata po 2024 roku, 13) i 14) podziękowania dla służb dbających o bezpieczeństwo Sojuszu oraz dla gospodarza szczytu. Finalnie oświadczenie podkreśla, że NATO jest najbardziej skutecznym sojuszem w historii.

Dużo bardziej szczegółowo podkreśla zadania NATO sama koncepcja strategiczna, która jest bardzo zwięzła (łącznie ok. 8 zapisanych stron) i składa się z działów: Cele i zasady (punkty 1-5), Środowisko strategiczne (6-19), Zadania NATO – tj. Odstraszanie i obrona (20-34), zarządzanie kryzysowe (35-39) i bezpieczeństwo kooperatywne (40-46); Zapewnienie dalszego trwania NATO (47-49). Wszystkie wymienione punkty będą wymagać konkretyzacji w praktyce. Każdy z nich będzie

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wymagać konkretnej politycznej agendy. Ważne, aby Polska posiadała gotowe propozycje i inicjatywy w tym zakresie.

Wnioski

Omówione dokumenty zarysowują perspektywę rozwoju NATO na lata 20. XXI wieku. **W tym szkicu zauważyliśmy kilka procesów:** 1) zbyt powolny wzrost zdolności ogólnowojskowych państw zachodnioeuropejskich, który powoduje 2) nacisk NATO na wydzielenie sił szybkiego reagowania do obrony Europy wschodniej oraz prowadzi do 3) wzmocnienia dominacji USA w NATO, dla których 4) Sojusz pozostaje wciąż narzędziem budowania stabilnego i pro-zachodniego ładu międzynarodowego.

Co z tego wszystkiego ma Polska? Ustalenia ze szczytu są dla Polski systemowo dość korzystne, choć na bezpośrednie decyzje i działania trzeba będzie poczekać. Kluczowe jest to, że w sytuacji wojny u polskich granic mamy do czynienia z powiązanymi interesami Warszawy i Waszyngtonu. Wspólne interesy to efekt kilkudziesięciu lat współpracy w newralgicznym dla Polski obszarze Europy Środkowo-Wschodniej. Gwarancje supermocarstwa dla naszego regionu są jednocześnie probierzem globalnej wiarygodności USA i NATO. W rezultacie Polska powinna długofalowo inwestować w sojusz z USA i rozbudowę własnych zdolności logistycznych, technologicznych i obronnych, aby w większym stopniu móc odpowiadać na tradycyjne w tym regionie zagrożenie ze strony Rosji. Polska jest dziś obok Rumunii i Turcji węzłowym krajem wschodniej flanki NATO. Warszawa powinna też rozważyć większą aktywność dyplomatyczną w unijnych inicjatywach w obszarach bezpieczeństwa wewnętrznego, rozwoju zarządzania kryzysowego i współpracy przemysłowej, aby polski i wschodnioeuropejski punkt widzenia był lepiej rozumiany w innych europejskich stolicach etc.

dr Tomasz Pawłuszko jest ekspertem Instytutu Sobieskiego w obszarze polityki zagranicznej i obronności. Wykłada w Uniwersytecie Opolskim, wcześniej był związany z Akademią Wojsk Lądowych. Przygotowuje raport IS na temat bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO w ramach programu „Nowe idee dla Polski – bezpieczeństwo”.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].