



■ Amerykańska agenda na szczyt NATO w Warszawie

Jadwiga Kiwerska

Szczyt NATO w Warszawie 8-9 lipca 2016 r. będzie kolejnym po spotkaniu w Newport w 2014 r. etapem intensywnego wzmocnienia zdolności obronnych Sojuszu oraz skutecznego odstraszania. Oczekiwania są duże, zwłaszcza w państwach wschodniej flanki NATO. Nie ma też przesady w stwierdzeniu, że to od Stanów Zjednoczonych, najsilniejszego państwa członkowskiego, w ogromnej mierze zależeć będzie, czym zakończy się spotkanie w Warszawie i jakie cele uda się osiągnąć. Tym bardziej liczy się agenda, z jaką delegacja amerykańska, z prezydentem Barackiem Obamą i sekretarzem stanu Johnem Kerryem na czele, przybędzie do Warszawy.

Administracja Obamy - po okresie pewnego nadwątlenia relacji transatlantyckich i osłabienia wiary w Sojusz - potwierdziła znaczenie NATO jako swojego najważniejszego zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa. Stało się tak pod wpływem neoimperialnej polityki Rosji, zademonstrowanej m.in. przejęciem Krymu i agresją na Ukrainę. Czynniki zagrożenia ze strony Rosji jest niewątpliwie bardzo mocno brany pod uwagę w amerykańskich kalkulacjach strategicznych i będzie jednym z najważniejszych wyznaczników stanowiska Waszyngtonu na szczycie w Warszawie.

To właśnie troska o bezpieczeństwo Europy i interesów amerykańskich, zagrożonych polityką Kremla, przesądziła o zaplanowaniu w budżecie obronnym USA na 2017 r. sumy 3,4 mld USD, przeznaczonej na wzmocnienie potencjału militarnego w Europie. Oznacza to - w porównaniu z tegorocznymi nakładami wynoszącymi 789 mln USD - czterokrotne ich zwiększenie. W wymiarze praktycznym zabezpieczy to nieprzerwaną obecność sił wielkości brygady ćwiczących rotacyjnie na wschodniej flance. Jest to też element szerszego programu - *European Reassurance Initiative (ERI)*, ogłoszonego przez Obamę dwa lata temu, po rosyjskiej

Redakcja:

Radostaw Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 249/2016
28.06.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

inwazji na Krym. W ramach tego programu Amerykanie już wzmocnili swą obecność w Europie, mocno osłabioną wcześniejszą redukcją liczby amerykańskich żołnierzy i baz. Rozbudowują i udoskonalają na obszarze europejskim własną infrastrukturę wojskową, przerzucając m.in. do Europy Środkowej i Wschodniej ciężki sprzęt wojskowy. Zwiększono wspólne ćwiczenia w ramach NATO, czego najlepszym przykładem była *Anakonda-16*, przeprowadzona dwa tygodnie temu na terytorium Polski, w której uczestniczyło 12 tys. żołnierzy amerykańskich.

Polityka Władimira Putina stała się dodatkowym uzasadnieniem dla budowy systemu obrony antyrakietowej „Aegis” w Rumunii i Polsce, jakkolwiek amerykańscy i natowscy przedstawiciele konsekwentnie zapewniają, że nie jest to instalacja wymierzona w Rosję, a jedynie stanowi dla NATO element wzmocnienia jego zdolności obronnych. Wszystko to - poza innymi względami - ma też służyć sile NATO jako - cytując gen. Philipa M. Breedlove’a, Naczelnego Dowódcę Wojsk Sojuszniczych w Europie - „the world’s most capable and effective political-military Alliance”.

Szczyt w Warszawie i podjęte na nim decyzje powinny więc stanowić potwierdzenie znaczenia i skuteczności Sojuszu jako gwarancji bezpieczeństwa transatlantyckiego, a nawet światowego. Będzie to dla administracji Obamy tym większym wyzwaniem, jeśli weźmiemy pod uwagę wyjątkowy moment polityczny w Stanach Zjednoczonych. W toczącej się walce wyborczej o Biały Dom temat zewnętrznej strategii amerykańskiej zaczyna odgrywać coraz większą rolę. Wypowiedzi Donalda Trumpa, kontrowersyjne w wielu punktach, szczególnie groźnie brzmią dla przyszłości układu transatlantyckiego. Choćby jego stwierdzenie, że NATO jest organizacją przestarzałą („obsolete”).

Dlatego szczyt w Warszawie będzie dla obecnej administracji dobrą - a może i ostatnią - okazją, aby udowodnić, jak bardzo kandydat Partii Republikańskiej jest w błędzie. Jego ustalenia powinny potwierdzić, że NATO pozostaje skutecznym i niezbędnym elementem systemu bezpieczeństwa transatlantyckiego, zdolnym reagować na nowe wyzwania i zagrożenia. Jest sojuszem, w który warto inwestować. Decyzje podjęte w Warszawie mogą więc pozytywnie przesądzić o przyszłości Sojuszu, którego spójności, determinacji i amerykańskiego zaangażowania nie zdołają już osłabić działania nowego prezydenta, nawet gdyby nim został Trump.

Agenda szczytu w Warszawie jest już wprawdzie znana, nie tylko w ogólnych zarysach, ale i wielu szczegółach. Przygotowywano się do niego od dawna, a administracja Obamy już znacznie wcześniej zgłaszała swoje deklaracje i plany. Można się więc spodziewać przemyślanych i przedyskutowanych już ustaleń. Pod tym względem będzie się on nieco różnił od spotkania w Newport, który przebiegał w cieniu gwałtownego kryzysu na Ukrainie. Efektem szczytu walijskiego były więc m.in. decyzje o utworzeniu tzw. szpicy NATO, czyli sił natychmiastowego reagowania (*VJTF*), wydzielonych z podwojonych do 40 tys. żołnierzy sił szybkiego reagowania (*NRF*), oraz wzmocnieniu zdolności obronnych wschodniej flanki NATO (intensyfikacja manewrów wojskowych, zwiększona rotacyjna obecność amerykańskich/natowskich żołnierzy, lokalizacja struktur dowodzenia w regionie oraz przerzucenie ciężkiego sprzętu wojskowego).

Na szczycie NATO w Warszawie - naturalną kolejną rzeczą - zostanie poddany ocenie zakres implementacji postanowień z Newport, zwłaszcza tych dotyczących zdolności bojowej *VJTF*. Będzie to ważny sygnał dla Amerykanów, w jakim stopniu mogą oni liczyć na swoich sojuszników i czy są oni w pełni wiarygodni. Ale przede wszystkim spotkanie warszawskie będzie miało kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego, przesądzające o jego komponentach na kolejne dziesięciolecia. Wprawdzie decyzje z Newport, podejmowane głównie z inicjatywy USA i wymagające od strony amerykańskiej większego zaangażowania, okazały się bardzo skuteczne - na powrót czyniły z NATO najważniejszy filar współpracy transatlantyckiej, odstraszały potencjalnych wrogów, przynajmniej w krótkiej perspektywie. Natomiast w Warszawie będzie chodziło o to, aby także dalsza perspektywa została zabezpieczona. Dlatego potrzebne jest - w opinii amerykańskiej administracji - uczynienie z NATO „more innovative, adaptive and flexible Alliance”, który będzie zdolny zmierzyć się z pełnym spektrum zagrożeń: od nuklearnego po hybrydowe.

Amerykanie przyjadą więc do Warszawy z założeniem, że przede wszystkim trzeba w tradycyjnej strategii *Deterrence/defence and Dialogue/détente* wzmocnić tę pierwszą, zasadniczą funkcję Sojuszu. Skupienie się na odstraszeniu i obronie to efekt utrzymującego się i mocno eksponowanego przez amerykańskich analityków zagrożenia ze strony Rosji. W tej sprawie amerykańscy politycy i eksperci wydają się zgodni. Wprawdzie unika się nazwania Rosji wrogiem, ale nie jest już ona stroną, z którą chce się budować partnerstwo, o co Amerykanie z różną intensywnością zabiegali przez ostatnie ćwierćwiecze. „While we don't consider Russia an enemy, it's also true that we no longer consider Russia a partner” - mówił w maju 2016 r. Douglas Lute, amerykański ambasador przy NATO. Problemem dla Amerykanów pozostaje też wiarygodność Rosji jako rozmówcy. W kalkulacjach Waszyngtonu bierze się pod uwagę fakt, że Rosja może wykorzystać każdy dialog raczej jako próbę rozbicia wspólnoty niż budowy bezpieczeństwa i stabilizacji.

I chociaż Amerykanie uznają konieczność utrzymania kanałów komunikacyjnych z Moskwą, takich jak spotkanie w ramach Rady NATO-Rosja w maju 2016 r., to jednak *Dialogue* pozostaje w amerykańskiej strategii na dalszym planie. Zaś elementem składowym *Deterrence/defence* będzie kontynuowany proces wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Zasadnicze decyzje podjęte zostaną w Warszawie. Administracja Obamy nie dała się wprawdzie przekonać do utworzenia stałych baz we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich Sojuszu, co podyktowane było nie tyle wolą respektowania zapisów Aktu Stanowiącego NATO-Rosja z 1997 r. czy sprzeciwem niektórych innych państw członkowskich, w tym Niemiec, co interesem amerykańskim.

Z perspektywy Waszyngtonu skuteczną i wystarczającą opcją, a przy tym mniej kosztowną, będzie nieprzerwana obecność w sześciu państwach Europy Środkowo-Wschodniej amerykańskich grup bojowych składających się na brygadę pancerną - kończące ćwiczenia jedne grupy zostaną zastąpione następnymi, czyli będzie to obecność rotacyjna, ale permanentna dużej grupy - ponad 4 tys. - żołnierzy. Na zapleczu tej brygady znajdzie się nowoczesny sprzęt, w tym czołgi i wozy pancerne. Koszty tego przedsięwzięcia będą finansowane z obiecanych przez administrację Obamy 3,4 mld USD, które w przyszłym roku mają wpłynąć do *ERI*.

Przesądzone jest również zlokalizowanie w państwach bałtyckich i Polsce czterech batalionów wielonarodowych, w tym przynajmniej jednego pod dowództwem amerykańskim. Oznacza to również więcej sprzętu, logistyki i wojskowego doświadczenia na wschodniej flance NATO. Najważniejsze decyzje odnoszące się do koncepcji czterech batalionów, ich rozmieszczenia, składu narodowego, wielkości i dowództwa zostaną ogłoszone w Warszawie (gotowe są już plany sztabowców). Rola prezydenta Obamy w podjęciu wiążących decyzji jest trudna do przecenienia, ale też musi temu towarzyszyć zaangażowanie pozostałych państw członkowskich. Wtedy będzie można potwierdzić istnienie wspólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo wszystkich sojuszników, co stanowi fundament NATO.

Solidarność sojusznicza wymaga adekwatnej uwagi na południowej i południowo-wschodniej flance NATO. Zwłaszcza że zagrożenia tego obszaru związane są z działaniem tzw. Państwa Islamskiego oraz kryzysem migracyjnym/uchodźczym, dotyczącym niemal całej Europy. Przed Amerykanami stanie też zadanie zapewnienia państw członkowskich z południa (Turcja, Grecja, Włochy, Hiszpania), że NATO w możliwym dla siebie zakresie pozostanie zaangażowane w przezwycięzenie kryzysu uchodźczego. A także, że „szpica NATO” będzie wykorzystana - w razie konieczności - również na południowej flance, a nie tylko obejmować swą uwagę wschodnią część Sojuszu. Z kolei Stany Zjednoczone będą oczekiwać konsekwentnego i skutecznego zaangażowania sojuszników w walkę z „Państwem Islamskim”, a także większego wysiłku NATO w procesie stabilizowania południowego sąsiedztwa Sojuszu (choćby misje szkoleniowe).

A z tym bywa różnie. Problemem pozostaje podział obciążeń finansowych w ramach Sojuszu. Amerykańskie nakłady na obronę (blisko 600 mld USD) stanowią aż 70 proc. wartości budżetów obronnych wszystkich państw członkowskich NATO (ok. 900 mld USD). To ten fakt najczęściej wykorzystuje kandydat do prezydentury Trump, krytykując NATO i zarzucając sojusznikom europejskim, że nie chcą odpowiednio łożyć na swoją obronę. Kwestia *burden sharing* powróci więc na szczycie w Warszawie, podobnie jak to było w Newport i jak działo się już wielokrotnie w przeszłości. O wywiązanie się państw członkowskich NATO z obowiązku przeznaczenia przynajmniej 2 proc. PKB na obronność apelują przedstawiciele amerykańskiej administracji od dawna. O tym też rozmawiał w stolicach państw sojuszniczych Jens Stoltenberg, sekretarz generalny NATO, podczas swych wizyt w maju i czerwcu 2016 r. Wprawdzie na szczycie w Walii państwa członkowskie podjęły zobowiązanie stopniowego zwiększenia nakładów na obronność do wymaganych 2 proc. PKB, jednak zaledwie pięć spośród nich dzisiaj osiąga ten pułap (Wielka Brytania, Polska, Grecja i Estonia, zaś USA przeznaczają aż 3 proc. PKB). Natomiast najsilniejsza gospodarka Unii Europejskiej - Niemcy przeznaczają zaledwie 1,2 proc. PKB, a nakłady na obronność spadają nadal we Włoszech, w Bułgarii i Chorwacji.

Gdy w społeczeństwie amerykańskim narasta niechęć do nadmiernego angażowania potencjału wojskowego Stanów Zjednoczonych poza granicami kraju, co w walce wyborczej dyskontuje Trump, to zwiększenie udziału europejskich sojuszników w kosztach rozbudowy zdolności obronnych NATO staje się koniecznością. Byłoby to nie tylko manifestacją ich odpowiedzialności za wspólne bezpieczeństwo, ale i wyrażeniem argumentu z wyborczej retoryki Trumpa. Niewątpliwie prezydent Obama będzie

w Warszawie oczekiwał od przywódców europejskich jasnych i wiarygodnych deklaracji o ich większym zaangażowaniu finansowym i militarnym dla wspólnego bezpieczeństwa.

Taki też sens będzie miało spotkanie prezydenta Obamy z przywódcami Unii Europejskiej - Donaldem Tuskiem i Jean-Claude Junckerem. Moment będzie wyjątkowy - przesądzony *Brexit* oznacza, że Stany Zjednoczone tracą w Unii Europejskiej tradycyjnego reprezentanta swoich interesów. Jakkolwiek trudno przewidzieć wszystkie konsekwencje *Brexitu*, to jednak ten ważny brytyjski kanał łączności między USA a UE zostanie zerwany. Tym bardziej cenna i potrzebna jest - z amerykańskiej perspektywy - współpraca NATO i Stanów Zjednoczonych z UE w zakresie bezpieczeństwa. Zwłaszcza że w dyspozycji obu tych struktur pozostają inne narzędzia i środki, które połączone mogą podolać obecnym wyzwaniom i zagrożeniom, w tym kryzysowi uchodźczemu, co już się zresztą dzieje (okręty NATO w regionie śródziemnomorskim wspierają Turcję, Grecję i unijną agencję graniczną *Frontex*; funkcjonuje wymiana danych wywiadowczych i obserwacyjnych). Nie może to być jednak kurtuazyjna rozmowa, ale konkretna oferta obu stron odnosząca się do możliwości pogłębienia współpracy. W każdym razie deklaracje strony amerykańskiej były wyraźne - zależy jej na bliskim partnerstwie NATO i UE. Amerykanie liczą, że szczyt w Warszawie będzie ważnym etapem w zacieśnieniu tej współpracy. Obecność Tuska i Junckera potwierdza, że także instytucje unijne przykładają do tej współpracy dużą wagę. Osłabiona przyszłym *Brexitem* wspólnota europejska może potrzebować takiego impulsu.

Podobnie jak może tego potrzebować NATO, o którego przyszłości i perspektywach w ogromnym stopniu zadecyduje szczyt w Warszawie oraz moc przywódcza prezydenta Obamy. A przede wszystkim podjęte podczas spotkania decyzje będą miały ogromny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej przygotowaniom do szczytu NATO w Warszawie (8-9 lipca 2016 r.). W poszczególnych opracowaniach przedstawiono stanowiska wybranych państw członkowskich Sojuszu oraz Rosji wobec głównych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, które będą przedmiotem obrad w Warszawie.

Jadwiga Kiwerska - prof. dr hab., pracownik Instytut Zachodni i Collegium Da Vinci w Poznaniu, historyk i politolog, specjalista w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza polityki amerykańskiej.