

Brukselski szczyt NATO: wschodnia flanka między USA a Europą

Justyna Gotkowska

Szczyt NATO w Brukseli w dniach 11–12 lipca będzie szczytem polityczno-wojskowych paradoksów. Z jednej strony, w sferze wojskowej zatwierdzone zostaną na nim decyzje o dalszej adaptacji Sojuszu, które m.in. zwiększą gotowość natowskich sił i poprawią natowskie struktury dowodzenia, wzmacniając zdolności do prowadzenia operacji obrony zbiorowej na wschodniej flance. Z drugiej strony, w sferze politycznej amerykańsko-zachodnioeuropejskie spory o wysokość wydatków na cele wojskowe i kontrowersje w polityczno-gospodarczych relacjach pomiędzy USA a UE mogą zademonstrować polityczną dekompozycję wspólnoty transatlantyckiej. Stawia to państwa wschodniej flanki NATO w trudnej sytuacji: pomiędzy USA, które są gwarantem ich bezpieczeństwa, a Unią Europejską, której państwa te są polityczną i gospodarczą częścią, ale której rozwijane koncepcje autonomii strategicznej nie są zbieżne z ich interesami w sferze bezpieczeństwa.

Dalsze wzmocnienie wschodniej flanki w cieniu amerykańsko-europejskich animozji

Z perspektywy wschodniej flanki lipcowy szczyt NATO będzie kluczowy dla dalszej adaptacji natowskiej strategii obrony i odstraszenia, choć nie zapadną na nim żadne przełomowe decyzje porównywalne do ustaleń szczytu w Warszawie, gdzie ustanowiono tzw. wysuniętą obecność Sojuszu w postaci czterech batalionowych grup bojowych w Polsce i państwach bałtyckich. Głównym tematem szczytu w Brukseli będzie kwestia wzmocnienia (*reinforcement*) natowskich sił m.in. w razie konfliktu na wschodniej flance. W praktyce oznaczać to będzie zwiększenie możliwości generowania sił przez państwa członkowskie oraz ich przerzucenia z USA i Europy Zachodniej na regionalny teatr działań.

Decyzje, które zostaną oficjalnie zatwierdzone w Brukseli, są znane – zostały podjęte na spotkaniu ministrów obrony państw NATO w dniach 7–8 czerwca br. Szefowie rządów i państw członkowskich NATO w dniach 11–12 lipca formalnie przyjmą wysuniętą przez Waszyngton inicjatywę 4x30, w ramach której sojusznicy zobowiązali się do zwiększenia gotowości swoich sił zbrojnych. Mają one być zdolne do 2020 roku do wystawienia 30 batalionów zmechanizowanych, 30 eskadr lotniczych i 30 okrętów wojennych w mniej niż 30 dni. Te siły miałyby – w razie konfliktu w regionie – wzmocnić natowskie Siły Odpowiedzi (NRF) do czasu wypełnienia przez sojuszników założeń procesu planowania obronnego NATO uzgodnionych po 2014 roku. W skład NRF wchodzi obecnie trzy wielonarodowe brygady (jedna ok. 5 tys. żołnierzy w ramach sił szybkiego reagowania VJTF, dwie w ramach grupy sił drugiego rzutu IFFG) uzupełnione o komponenty lotnicze, morskie i sił specjalnych,

łącznie do 40 tys. żołnierzy. Siły te, w zależności od poziomu gotowości, mogą zostać przemieszczone w region konfliktu w ciągu 2 do 7 dni (VJTF) oraz do 30 i 45 dni (dwie brygady IFFG).

Na szczycie w Brukseli zostaną również zatwierdzone decyzje dotyczące zwiększenia możliwości Sojuszu w zakresie dowodzenia i logistyki. W natowskiej strukturze dowodzenia (NCS) powstaną dwa nowe dowództwa (łącznie 1200 oficerów dodatkowo do liczącego obecnie 6,8 tys. personelu NCS). Połączone dowództwo atlantyckie (*Joint Force Command for the Atlantic*), które zostanie utworzone w amerykańskim Norfolk w stanie Virginia, w razie konfliktu będzie odpowiadać za przerzucanie amerykańskich sił i sprzętu drogą morską z USA i Kanady do Europy. Zaś połączone dowództwo logistyczne (*Joint Support and Enabling Command*) w niemieckim Ulm w Badenii-Wirtembergii będzie odpowiadać za ochronę i transport sił i sprzętu wojskowego na terytorium Europy. Obok zmian w natowskiej strukturze dowodzenia na lub po szczycie zostaną zatwierdzone zmiany w natowskiej strukturze sił. W państwach bałtyckich zostanie utworzone nowe Wielonarodowe Dowództwo Dywizji Północ, które będzie funkcjonować obok Wielonarodowego Dowództwa Dywizji Północ-Wschód w Elblągu. Jego państwem ramowym będzie Dania we współpracy z Łotwą i Estonią. Spodziewane jest również utworzenie w regionie jednego lub dwóch dowództw na poziomie armijnym – o lokalizację jednego z nich na swoim terytorium zabiega Polska. Ponadto, część państw członkowskich, szczególnie te ze wschodniej flanki, podnoszą temat szybszego podejmowania decyzji w NATO poprzez przyznanie większej swobody działania dla Naczelnego Dowódcy Sojuszniczego w Europie (SACEUR) i zwiększenie uprawnień sekretarza generalnego NATO. Szczyt w Brukseli pokaże, czy postulat ten znajdzie poparcie pozostałych członków Sojuszu.

Trump wobec Europy

Dla prezydenta Donalda Trumpa najważniejszym tematem szczytu w Brukseli będzie kwestia większej odpowiedzialności sojuszników za zapewnianie transatlantyckiego bezpieczeństwa – w ostatnich miesiącach Waszyngton znacząco zwiększył presję w kwestii większego finansowania obronności. Domaga się przedstawienia przez sojuszników planów zwiększania wydatków obronnych do poziomu 2% PKB (w tym przynajmniej 20% na inwestycje) do 2024 roku – zgodnie z politycznym zobowiązaniem przyjętym na szczycie NATO w Newport w 2014 roku. Dla Trumpa jest to fundamentalna kwestia, powiązana z amerykańską polityką wewnętrzną, w której nośne są hasła o bardziej „sprawiedliwym” wkładzie USA w organizacje międzynarodowe i sojusze. Jednak również administracja Obamy regularnie podnosiła problem zbyt dużych dysproporcji w amerykańskim i europejskim finansowaniu obronności, wskazując na trudności w uzasadnianiu przed własnymi obywatelami niewspółmiernie dużego wkładu USA w europejskie bezpieczeństwo (w 2017 roku, według danych NATO, USA przeznaczały na obronność 3,57% PKB, Europejczycy sojusznicy średnio 1,46% PKB). W 2011 roku Robert Gates, ówczesny sekretarz obrony, w szeroko komentowanym wystąpieniu mówił o zmniejszającej się cierpliwości administracji i Kongresu wobec sojuszników, którzy oczekują amerykańskich inwestycji w europejskie bezpieczeństwo bez ponoszenia własnych kosztów. Ostrzegając, że kolejne administracje mogą uznać kontynuację takiej sytuacji za niewartą dalszego zaangażowania USA w NATO.

Należy podkreślić, że po 2014 roku USA stanowczo zareagowały na aneksję Krymu przez Rosję i rosyjską interwencję w Donbasie. Znacznie wzmocniły swoją obecność wojskową w Europie, w tym na wschodniej flance w ramach programu *European Reassurance Initiative*, przekształconego następnie w *European Deterrence Initiative* (EDI). Zwiększyły też nakłady na ten program z 3,4 mld USD w 2017 roku do planowo 6,5 mld USD w 2019 roku. Deklarowanym celem EDI jest pokazanie europejskim sojusznikom i Rosji woli utrzymania amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla Europy zgodnie z art. 5. traktatu waszyngtońskiego. W 2019 roku EDI sfinansuje działania ok. 10 tys. amerykańskich żołnierzy m.in. na północnej, wschodniej i południowo-wschodniej flance Sojuszu. Ponadto, m.in. dzięki presji ze strony USA, zachodnioeuropejscy sojusznicy zwiększyli zaangażowanie najpierw w politykę reasekuracji, a później odstraszenia na wschodniej flance NATO. Przyjęcie inicjatywy 4x30, w której wszystkie państwa członkowskie zobowiązują się do zwiększenia gotowości przynajmniej części swoich sił, jest również wynikiem amerykańskich nacisków.

W kontekście wzrostu zaangażowania USA w Europie postulaty Waszyngtonu w sprawie wypełnienia przez sojuszników zobowiązań w NATO nie powinny więc zaskakiwać, niezależnie od tego, jak dobitnie prezydent Trump wyraża swoje oczekiwania. W czerwcu br. Białe Dom skierował listy z wezwaniem do zwiększania budżetów obronnych do m.in. Belgii, Holandii, Luksemburga, Danii, Norwegii, Niemiec, Hiszpanii, Portugalii, Włoch i Kanady. Ostrze amerykańskiej krytyki jest skierowane przede wszystkim wobec Niemiec – jednego z trzech największych sojuszników europejskich, którego wydatki na obronność wynoszą obecnie ok. 1,2% PKB (38,5 mld euro). Dodatkowym elementem presji na Berlin jest pojawienie się informacji (później dementowanych) o analizach prowadzonych przez Departament Obrony USA dotyczących możliwości całkowitego wycofania lub częściowego przeniesienia amerykańskich wojsk stacjonujących w RFN. Pod presją Trumpa w czerwcu br. zarówno CDU/CSU, jak i SPD opowiedziały się za asygnowaniem 1,5% PKB na obronność w 2024 roku, a niemieckie Ministerstwo Finansów skorygowało kilkuletnie plany finansowe. Jednak wzrost poziomu budżetu obronnego RFN z 1,19% do 1,23% PKB w 2022 roku będzie prawdopodobnie nadal poniżej amerykańskich oczekiwań. Jeśli sojusznicy europejscy nie wyjdą w większym stopniu naprzeciw administracji Trumpa, można się spodziewać ostrej reakcji prezydenta na szczycie w Brukseli, w tym podważania zasadności utrzymywania wspólnego amerykańsko-europejskiego Sojuszu.

Europa wobec Trumpa

(Zachodnio)europejską linią obrony na amerykańską presję jest wskazywanie na rozszerzoną definicję wkładu we wspólne bezpieczeństwo ustaloną w 2017 roku – tzw. 3C (*cash, capabilities, commitments*). Chodzi w niej o ocenę sojuszniczego wkładu w ramach NATO nie tylko pod kątem przeznaczania 2% PKB na obronność, ale również efektywności wydawania środków (rozwijania nowych zdolności wojskowych) przez dane państwo oraz pod względem jego zaangażowania w misje i operacje Sojuszu. Dyskusje na ten temat niekoniecznie znajdą uznanie w Białym Domu, nastawionym na konkretne (finansowe) rezultaty i perspektywiczne wzmocnienie wojskowych zdolności sojuszników, które w kraju można przedstawić jako zwycięstwo twardej linii prezydenta. Niewykluczone też, że część europejskich sojuszników wybierze strategię „na przeczekanie” mało popularnej

administracji Trumpa, licząc na bardziej przyjaznego Europie kolejnego prezydenta USA. Niezależnie jednak od przyszłych amerykańskich wyborów powrót do sytuacji sprzed 2014 roku wydaje się mało możliwy – z perspektywy USA stare sojusze wymagają dostosowania do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa i relatywnie słabszej pozycji (również) militarnej Waszyngtonu.

Tak jak dla administracji Trumpa podział kosztów w NATO (*burden sharing*) jest głównym tematem w stosunkach z europejskimi sojusznikami, tak dla (zachodnio)europejskich sojuszników głównym problemem jest szerszy kontekst relacji między USA a Europą. Wskazują oni na odchodzenie administracji amerykańskiej od prowadzenia multilateralnej polityki w stronę jednostronnego podejmowania decyzji na zasadach ustalanych przez Waszyngton. Dotyczy to m.in. kwestii polityki handlowej (cła na stal i aluminium), klimatycznej, wyjścia z porozumienia nuklearnego z Iranem, przeniesienia ambasady USA do Jerozolimy, amerykańskiej presji na zastopowanie projektu Nord Stream 2, a także retoryki Trumpa nieprzyjaznej Unii Europejskiej. Z perspektywy największych europejskich sojuszników jednostronne działania Waszyngtonu, które nie biorą pod uwagę lub są wręcz sprzeczne z europejskim stanowiskiem i interesami, podważają transatlantycką wspólnotę interesów, a w konsekwencji również europejsko-amerykański Sojusz.

Sojusznicy ze wschodniej flanki nie są skonfrontowani z presją ze strony Białego Domu; większość z nich przedstawiła plany zwiększenia wydatków na obronność do lub powyżej 2% PKB do 2024 roku. Państwa te w coraz większym stopniu są jednak postawione między USA a Europą. Postrzegając relacje z Waszyngtonem przez pryzmat zapewniania europejskiego i regionalnego bezpieczeństwa, którego USA nadal są głównym gwarantem, państwa wschodniej flanki popierają postulaty Trumpa w sprawie zwiększania finansowania europejskich sił zbrojnych i naciski na zatrzymanie Nord Stream 2. Jednak członkostwo w UE i silne powiązania gospodarcze z Niemcami sprawiają, że stoją one po europejskiej stronie sporu w kwestii polityki handlowej i porozumienia z Iranem. Ponadto, z jednej strony państwa wschodniej flanki mają w większości zaufanie do przewidywalnej administracji amerykańskiej, a w szczególności do działań Pentagonu, który zgodnie z nową strategią obrony narodowej za strategiczne i długofalowe wyzwanie dla USA uznaje politykę rewizjonistycznych potęg – Chin oraz Rosji. Z drugiej strony, państwa wschodniej flanki obawiają się nieprzewidywalności prezydenta Trumpa w stosunkach z Rosją i perspektyw kolejnego amerykańsko-rosyjskiego „resetu”, który w najgorszym wypadku mógłby ograniczyć amerykańską obecność wojskową w regionie. Możliwości poprawy relacji USA z Rosją są wprawdzie ograniczone, biorąc pod uwagę strukturalnie sprzeczne interesy obu stron i niechęć Kremla do ustępstw w kluczowych sprawach oraz wewnętrzne polityczne konsekwencje takich działań dla Trumpa w USA. Jednak sama dobra atmosfera spotkania Trump–Putin po szczycie NATO, który prawdopodobnie będzie zdominowany przez amerykańsko-europejskie spory, może przynieść duży wzrost niepewności co do przyszłości amerykańskiego zaangażowania w Europie.

Europejskie iluzje i samosprawdzające się przepowiednie

Jednocześnie mało które państwo wschodniej flanki patrzy na ostatnie europejskie inicjatywy w polityce bezpieczeństwa i europejskie dyskusje o konieczności uniezależnienia się Europy od USA z entuzjazmem (nawet biorąc pod uwagę nieprzewidywalność

prezydenta Trumpa). Motorem europejskich projektów w sferze bezpieczeństwa jest przede wszystkim Francja, która ma ambicje odgrywania głównej roli w tym obszarze i utworzenia politycznej, operacyjnej i przemysłowej autonomii strategicznej UE. To Paryż był promotorem wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) do zintegrowania państw zainteresowanych prowadzeniem aktywnej polityki reagowania kryzysowego w południowym sąsiedztwie Europy w 2016 roku. To ponownie Francja wysunęła propozycję utworzenia Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (E2I) w 2017 roku. Choć francuskie emancypacyjne aspiracje nie są nowe, w dobie Trumpa postulaty Paryża zyskują na ostrości i (przynajmniej) retorycznym poklasku w Europie. Jednocześnie zwiększona temperatura dyskusji o uniezależnianiu się Europy od USA ma niewielkie przełożenie na działania mające na celu faktyczne wzmocnienie europejskiego bezpieczeństwa.

Mechanizm stałej współpracy strukturalnej nie stanie się osią tworzenia europejskiej autonomii strategicznej i nie przyniesie znacznej poprawy zdolności wojskowych w UE (choć poszczególne projekty PESCO mogą przynieść więcej interoperacyjności i koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi). Taki kształt PESCO jest pochodną niechęci większości państw UE (na czele z Niemcami) do realizowania francuskich projektów współpracy wojskowej. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku drugiego podejścia Paryża do integracji europejskich sił zbrojnych – pozaunijnej Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, którą prezydent Emmanuel Macron ogłosił we wrześniu 2017 roku. E2I pierwotnie zakładała utworzenie wspólnych: sił interwencyjnych, kultury strategicznej, doktryny wojskowej oraz instrumentów budżetowych. Ostatecznie w czerwcu br. osiem państw zaproszonych przez Paryż do udziału w projekcie (Niemcy, Belgia, Holandia, Dania, Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania i Estonia) zgodziło się jedynie na wypracowanie „wspólnej kultury strategicznej” poprzez luźną współpracę w kilku obszarach (m.in. w planowaniu na wypadek prawdopodobnych kryzysów; w operacjach reagowania kryzysowego, w opracowaniu wspólnych doktryn). Nie do pominięcia są też kwestie finansowe – wypracowanie europejskiej samodzielności w polityce bezpieczeństwa i obronnej wymagałoby od Europy przede wszystkim znacznych inwestycji w narodowe siły zbrojne, a tym samym zwiększenia poziomu ich finansowania znacznie przekraczającego 2% PKB. Skoro duża część sojuszników europejskich jest niechętna zwiększaniu budżetów obronnych w ramach NATO, otwartą kwestią pozostaje, w jaki sposób może to zostać osiągnięte w UE.

Dla większości państw wschodniej flanki zachodnioeuropejskie koncepcje „europejskiej autonomii strategicznej” wydają się generować więcej problemów niż (choćby załączków) alternatywnych rozwiązań dla zapewnienia europejskiego i regionalnego bezpieczeństwa. Po pierwsze, są one skoncentrowane na operacjach reagowania kryzysowego w południowym sąsiedztwie Europy i zupełnie nie uwzględniają wyzwań i zagrożeń stojących przed państwami wschodniej flanki. Po drugie, w europejskich dyskusjach są przedstawiane jako alternatywa dla sojuszu z USA, bez uwzględnienia stopnia uzależnienia europejskiego i regionalnego bezpieczeństwa od amerykańskich zdolności wojskowych. Ponadto, głosy ze wschodniej flanki wskazujące na niepełność i iluzoryczność takiego podejścia i konieczność wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych w ramach NATO w połączeniu z dążeniem do wzmocnienia bilateralnych relacji wojskowych z Waszyngtonem są traktowane jako sabotaż europejskich koncepcji. Wszystko to sprawia, że powolna dekompozycja amerykańsko-europejskiego Sojuszu może stać się samospełniającą się przepowiednią, choć bardziej w europejskim niż amerykańskim wydaniu.