

4/04/2021

# Cztery wyzwania dla NATO do 2030 r.

PRZEMYSŁAW PACUŁA

**W** WARSAW  
INSTITUTE

— RAPORT SPECJALNY —

ŹRÓDŁO: FLICKR / NATO

- Na progu trzeciego dziesięciolecia XXI wieku NATO, po latach kojarzenia głównie z misjami zagranicznymi, powraca do swoich korzeni, czyli wypełniania misji kolektywnej obrony. Głównym wyzwaniem dla Sojuszu pozostaje Rosja, dostrzegana jest również rosnąca rola Chin.
- Od 2014 roku ma miejsce proces adaptacji wojskowej państw członkowskich Sojuszu do współczesnego wymiaru zagrożeń i nowych form potencjalnego pola walki. Równolegle rosły wydatki na cele obronne, jednak skutki ekonomiczne pandemii COVID-19 mogą odwrócić ten trend.
- Za prezydentury Donalda Trumpa zaobserwowano ochłodzenie stosunków transatlantyckich. Były przywódca USA krytykował państwa Europy Zachodniej przede wszystkim za przeznaczanie zbyt niskich środków na obronność. Administracja Joe Bidena najprawdopodobniej będzie dążyła do polepszenia tych relacji.
- Dla Polski NATO pozostaje filarem bezpieczeństwa narodowego. Utrzymanie spójności Sojuszu, silnych więzi transatlantyckich i wspólnego podejścia do bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego jest kluczowe z punktu widzenia interesów Warszawy.

# Wprowadzenie

30 lat po zakończeniu zimnej wojny, kiedy zastanawiano się, czy NATO nadal może pełnić istotną (i jaką?) rolę w świecie euroatlantycznym oczywistym jest, że Sojusz po 72 latach swojego funkcjonowania pozostaje absolutnie kluczowym elementem zapewnienia bezpieczeństwa w Europie. Mimo zawirowań historycznych, ciągłych zmian geopolitycznych oraz pojawiania się nowych wyzwań w obszarze bezpieczeństwa, zachował swoją pozycję polityczną i wojskową w euroatlantycznej wspólnocie.

We wczesnych latach 90. po rozpadzie ZSRR – głównego zagrożenia dla Europy Zachodniej przez kolejne dekady – potencjał NATO wydawał się zbyt rozbudowany w stosunku do ówczesnych zagrożeń. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją niejako odwrotną – skala zagrożeń i wyzwań z jakimi mierzą się Europa i USA stale rośnie, a Sojusz ciągle poszukuje odpowiedzi w jaki sposób zapewnić efektywność odstraszania i obrony oraz skuteczność działań mając do dyspozycji ograniczone zasoby i środki. Jakie wagi przypisać poszczególnym zagrożeniom, jak znaleźć wspólny mianownik w percepcji zagrożeń, jaką strategię przyjąć względem wyzwań? Jak wzmacniać spójność polityczną w gronie 30 państw i jak kształtować relacje ze zgłaszającą aspiracje strategiczne Unią Europejską i z nową administracją w Waszyngtonie?

W ostatnim czasie jednym z elementów tej dyskusji były prace Grupy Refleksyjnej (z udziałem m.in. Wesa Mitchella oraz Thomasa de Maziere jako współprzewodniczących oraz

## Skala zagrożeń i wyzwań z jakimi mierzą się Europa i USA stale rośnie, a Sojusz ciągle poszukuje odpowiedzi w jaki sposób zapewnić efektywność odstraszania i obrony oraz skuteczność działań.

Anny Fotygi jako jednego z ekspertów), która została powołana decyzją liderów NATO na szczycie w Londynie (1-2 grudnia 2019 r.). Choć celem prac grupy była refleksja nad politycznym wymiarem działań NATO, raport szerzej odnosi się do uwarunkowań bezpieczeństwa i prognoz rozwoju środowiska bezpieczeństwa do 2030 r. Wnioski zostały przedstawione w raporcie z 25 listopada 2020 r. Sekretarzowi Generalnemu NATO, następnie także członkom Sojuszu podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych (1-2 grudnia 2020 r.) oraz udostępnione publicznie<sup>1</sup>.

Raport wskazuje Rosję jako najważniejsze militarne wyzwanie dla Sojuszu w kolejnej dekadzie. Wśród innych kwestii, wobec których NATO będzie musiało zająć zdecydowane stanowisko, wymienia Chiny, przełomowe technologie, terroryzm, Południe, kontrolę zbrojeń i odstraszanie jądrowe, bezpieczeństwo energetyczne, klimat, bezpieczeństwo ludzkie i sytuację kobiet,

1. [www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)



ŹRÓDŁO: NATO.INT

pandemii i katastrofy naturalne, zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne, kosmos, komunikację strategiczną, dyplomację publiczną i zwalczanie dezinformacji.

Niezależnie od tego, od kilku lat trwa intensywny proces wzmacniania odstraszania i obrony Sojuszu. Agresja Rosji na Gruzję w 2008 r. była znaczącym wydarzeniem, ale nie spowodowała takiego przewartościowania w postrzeganiu roli NATO, jak atak zbrojny na Ukrainę w 2014 r. Podczas gdy jeszcze na szczycie w Lizbonie w 2010 r. (w czasie którego przyjęto obowiązującą do tej pory Koncepcję Strategiczną) snuto wizję pogłębionej współpracy z Rosją (a sam prezydent Dmitrij Miedwiediew był uczestnikiem szczytu i wziął udział w sesji Rady NATO-Rosja), spotkania w Walii w 2014 r., a przede wszystkim w Warszawie były poświęcone głównie wypracowaniu odpowiedzi na zagrożenie narastające na wschodniej flance NATO. Wynikiem tego procesu było m.in. ustanowienie so-

juszniczej wysuniętej obecności wojskowej (Enhanced Forward Presence) w Polsce i państwach bałtyckich (2016 r.), rozbudowanie (po latach redukcji) struktury dowodzenia NATO (2018 r.) czy zwiększenie puli sił Sojuszu gotowych do działania w pierwszych tygodniach potencjalnego konfliktu (tzw. Inicjatywa Gotowości NATO z 2018 r.).

Powrót do korzeni, czyli wypełniania misji kolektywnej obrony, przyczynił się w dużym stopniu do odnowienia znaczenia i roli Sojuszu w kwestii bezpieczeństwa europejskiego. Stanowi to swego rodzaju paradoks wzięwszy pod uwagę fakt, że w ostatnim czasie był on kojarzony głównie z działań ekspedycyjnych w Afganistanie czy na Bałkanach. Jakie będzie NATO za 10 lat i jakie czynniki będą wpływać na jego kondycję i kształt? Poniżej subiektywny wybór czterech najważniejszych wyzwań dla Sojuszu w perspektywie 2030 r.

# 1. Efektywność odstraszania i obrony - nowe czynniki

Jak wiadomo, podstawowym zadaniem NATO jest kolektywna obrona państw członkowskich. Po zakończeniu zimnej wojny kolejne dziesięciolecia funkcjonowania Sojuszu stały – w uproszczeniu – pod znakiem konsumpcji dywidendy pokojowej, rozszerzania (lata 90.) oraz walki z terroryzmem (pierwsze lata XXI w.). Ostatnia dekada stanowi swoisty przełom w postrzeganiu bezpieczeństwa i katalogu zagrożeń i wyzwań dla państw. Z jednej strony agresja Rosji wobec Ukrainy uświadomiła, że zagrożenie wybuchem wojny w Europie jest realne, a Sojusz musi mieć zdolności wojskowego reagowania i obrony, a nie tylko siły stabilizacyjne wykorzystywane poza obszarem traktatowym (Afganistan, Irak, Bałkany). Z drugiej strony Rosja zaskoczyła sojuszników wachlarzem działań niekonwencjonalnych i hybrydowych, które polegają m.in. na wpływaniu na procesy wyborcze, punktowe stosowanie broni chemicznej (atak w Salisbury), ataki hakerskie czy celowe i strukturalne wykorzystanie technik dezinformacji.

Od 2014 r. toczy się w NATO proces adaptacji wojskowej, który wzmacnia struktury dowodzenia, zwiększa dostępność i gotowość sił oraz dostosowuje planowanie obronne i operacyjne stosownie do zagrożeń. Jednocześnie, współczesne potencjalne pole walki stało się

---

**Agresja Rosji wobec Ukrainy uświadomiła, że zagrożenie wybuchem wojny w Europie jest realne, a Sojusz musi mieć zdolności wojskowego reagowania i obrony, a nie tylko siły stabilizacyjne wykorzystywane poza obszarem traktatowym (Afganistan, Irak, Bałkany).**

bardziej kompleksowe i wymagające, co oznacza konieczność budowy zdolności kosmicznych (np. do obrony satelitów GPS i obserwacyjnych), zwalczania zdolności antydostępowych (A2AD), walki elektronicznej, obrony powietrznej (w tym przeciwrakietowej) i innych. Sojusz prowadzi również analizę rozwoju tzw. przełomowych technologii (disruptive technologies) związanych np. z wykorzystaniem sztucznej inteligencji, które mogą stanowić zarówno zagrożenie dla NATO, jak i przyczynić się do wzmocnienia jego zdolności w zakresie odstraszania i obrony.



ŹRÓDŁO: FLICKR / NATO

Hybrydowe środki agresji zwróciły uwagę na konieczność zwiększenia odporności państw sojuszników na podstawie art. 3 traktatu waszyngtońskiego. Kwestie obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa energetycznego, cyberbezpieczeństwa i innych stają się coraz ważniejszym elementem prac Sojuszu. Warto dodać, że dziedzina ta jest potencjalnie jednym z najbardziej obiecujących tematów współpracy NATO z UE. O jej znaczeniu świadczy też fakt kompleksowego ujęcia budowania odporności w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, zatwierdzona przez Prezydenta RP<sup>2</sup>.

W tym kontekście należy postrzegać kwestię wydatków obronnych państw sojuszników. Postulat ich zwiększania wynika wprost ze wzrostu zagrożeń i wyzwań dla Europy. Utrzymanie skutecznych zdolności NATO w obszarach wskazanych wyżej jest niemożliwe bez zapewnienia odpowiedniego poziomu budżetów na cele obronne. Od kilku lat obserwujemy pozytywny trend wzrostowy w tym zakresie, choć nadal

wielu członków Sojuszu znajduje się daleko od zalecanego poziomu 2 proc PKB. Jak wiadomo Polska jest w gronie państw, które to zobowiązanie wypełniają.

Pandemia COVID-19, która od roku zajmuje uwagę całego świata, ma w tym kontekście trzy możliwe implikacje. Po pierwsze, ekonomiczne skutki pandemii (w tym znaczące spadki PKB czy konieczność udzielania pomocy finansowej branżom dotkniętym kryzysem) mogą w dłuższej perspektywie odwrócić korzystny trend zwiększania wydatków obronnych. Wstępne plany budżetowe na 2021 r. są uspokajające, ale w kolejnych latach część państw może stanąć przed koniecznością podjęcia trudnych decyzji finansowych. Warto także zauważyć, że spadek PKB może skutkować realnym zmniejszeniem środków przeznaczanych na cele obronne nawet przy formalnym zachowaniu wskaźnika procentowego. Po drugie, pandemia uwidoczniła kolejny wrażliwy obszar odporności państw na zagrożenia. W przyszłości kwestia

2. [www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](http://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf)

zwiększenia wydatków na służbę zdrowia i przygotowania się na możliwe kolejne pandemie wywołane innymi chorobami mogą przesunąć na listach priorytetów inne ważne kwestie związane z bezpieczeństwem, które przecież nie zniknęły wraz z pojawieniem się COVID-19. Po trzecie

wreszcie, pandemia stała się dogodną okazją dla państw takich jak Chiny (i w mniejszym stopniu Rosja) do zwiększania politycznych wpływów w państwach europejskich (np. poprzez przekazywanie środków ochronnych, szczepionek czy pomocy finansowej).

## 2. Wzmocnienie więzi transatlantyckich

Prezydentura Donalda Trumpa była okresem turbulencji w relacjach transatlantyckich. Jeszcze jako elekt, 4 dni przed swoją inauguracją określił NATO jako „przestarzałe” (obsolete), wzbudzając obawy sojuszników o kierunek polityki bezpieczeństwa USA podczas jego administracji. Na spotkaniu liderów Sojuszu w maju 2017 r. Trump w swoim wystąpieniu nie potwierdził zobowiązań Stanów Zjednoczonych wynikających z art. 5, nacisk kładąc na konieczność wydatkowania przez państwa członkowskie 2 proc. PKB na cele obronne. Jednak dopiero szczyt w Belgii, który odbył się 11-12 lipca 2018 r., stał się przyczynkiem do dyskusji o stanie relacji USA-Europa. Mówiąc kolokwialnie, Trump wszedł do Kwatery Głównej Sojuszu w Brukseli nie tylko z drzwiami, ale także i z futryną, otwarcie krytykując Niemcy za niski poziom wydatków obronnych, nazywając je także „zakładnikiem” Rosji w kwestiach energetycznych. Sojusznikom podczas sesji głów państw i szefów rządów obwieścił, że poziom 2 proc. PKB na obronę (warunek spełniany w ówczesnym czasie przez kilka państw NATO) jest zbyt niski, gdyż powinni oni wydawać 4 proc. na ten cel. W ostatnim roku swojej prezydentury podjął z kolei decyzję o wycofaniu części sił amerykańskich z Niemiec oraz

### Trump wszedł do Kwatery Głównej Sojuszu w Brukseli nie tylko z drzwiami, ale także i z futryną.

o redukcji zaangażowania wojskowego USA w Iraku i Afganistanie, podważając przyszłość misji Sojuszu w obu państwach.

Warto podkreślić, że kwestie podnoszone przez Trumpa (przede wszystkim sprawa wydatków obronnych) bywały także wcześniej przedmiotem dyskusji Waszyngtonu z sojusznikami. Można wręcz powiedzieć, że przyczynił się on do tego, że zobowiązanie podjęte w sprawie osiągnięcia poziomu nakładów na obronność na poziomie przynajmniej 2 proc. w Walii w 2014 r. zaczęło być traktowane z większą powagą. Niemniej, w większości państw Europy, jak i w samej Kwaterze Głównej NATO wybór Joe Bidena został przyjęty jako zwiastun lepszej pogody w stosunkach transatlantyckich.



ŹRÓDŁO: FLICKR / NATO

Należy spodziewać się, że administracja Bidena polepszy klimat tych relacji, przyjmując bardziej dyplomatyczny język w rozmowach z państwami takimi jak Niemcy czy Francja. Pro-natowskie wystąpienie nowego prezydenta na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium (luty br. w formie online), czy zapowiedzi utrzymania obecności wojskowej w Afganistanie oraz wstrzymania redukcji sił stacjonujących w Niemczech potwierdzają te oczekiwania. Niemniej, wydaje się, że kwestia wydatków obronnych, podejścia NATO wobec Chin, zwiększania stopnia gotowości i efektywności wojskowej Sojuszu, polityki względem Rosji, współpracy UE-NATO czy kontroli zbrojeń pozostaną na agendzie, a znalezienie wspólnych odpowiedzi na te dylematy i wyzwania będą istotne dla polityczno-wojskowej kondycji Sojuszu w tej dekadzie. Szczególnie ważne są w tym kontekście prace nad Strategicznym Kompasem UE, które mają

---

## Kwestia wydatków obronnych, podejścia NATO wobec Chin, zwiększania stopnia gotowości i efektywności wojskowej Sojuszu, polityki względem Rosji, współpracy UE-NATO czy kontroli zbrojeń pozostaną na agendzie.

zostać zakończone do 2022 r. Forsowana przede wszystkim przez Francję wizja tzw. autonomii strategicznej Unii Europejskiej, rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz relacja tych procesów względem działań NATO będą miały ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego w kolejnych latach.





ŹRÓDŁO: FLICKR / NATO

## 3. Rosja

Z oczywistych względów Rosja pozostaje najważniejszym wyzwaniem dla bezpieczeństwa europejskiego, zarówno pod względem militarnym, jak i politycznym. Władze na Kremlu wybrały drogę konfrontacji z Zachodem i strategia ta jest realizowana w sposób wielopoziomowy i zróżnicowany. Z punktu widzenia Polski kluczowe są działania podejmowane w Europie Środkowo-Wschodniej – od agresji wojskowej na Ukrainie, poprzez tworzenie zamrożonych konfliktów, liczne ćwiczenia ze scenariuszami ataków na państwa NATO, stałą rozbudowę potencjału militarnego (w tym raketowego) na zachodniej granicy Rosji (także w Obwodzie Kaliningradzkim), po liczne działania hybrydowe wymierzone w bezpieczeństwo Sojuszu z wykorzystaniem

środków wywiadowczych i cybernetycznych, dezinformacji, propagandy czy nacisku ekonomicznego. Niemniej, należy zauważyć, że aktywność tego typu można zaobserwować także na dalekiej Północy, w rejonie Morza Czarnego, na Bliskim Wschodzie czy w Afryce Północnej.

---

**Polityka sojusznicza wobec Rosji także w kolejnych latach będzie wyzwaniem dla utrzymania spójności i jedności politycznej.**

Na szczycie w Warszawie przyjęto w Sojuszu tzw. dwutorową politykę względem Rosji, opartą z jednej strony na wzmocnieniu odstraszania i obrony oraz poszukiwaniu możliwości prowadzenia dialogu. Choć państwa NATO różnią się w kwestii tego, w jaki sposób powinno się rozkładać akcenty polityki względem Rosji, wydaje się, że nawet zwolennicy dalej idącego dialogu z Moskwą nie powinni mieć złudzeń co

do intencji władz rosyjskich względem NATO. Niemniej, polityka sojusznicza wobec Rosji także w kolejnych latach będzie wyzwaniem dla utrzymania spójności i jedności politycznej, a najbliższym testem może stać się dyskusja o kształcie nowej Koncepcji Strategicznej (jej aktualizacja jest jednym z wniosków zawartych w raporcie Grupy Refleksyjnej), która rozpocznie się w Brukseli prawdopodobnie po szczycie w czerwcu 2021 r.

## 4. Chiny

Choć to Rosja i jej działania stanowią główny punkt odniesienia w polityce odstraszania i obrony NATO, Chiny i ich aktywność międzynarodowa będą w kolejnych latach coraz poważniejszym i kompleksowym wyzwaniem (zagrożeniem?) dla wspólnoty euroatlantyckiej. Amerykański pivot w stronę Azji, ogłoszony przez administrację Baracka Obamy w 2012 r., wzbudzał obawy co do znaczenia Europy w polityce bezpieczeństwa USA, jednak agresja Rosji na Ukrainę czasowo wstrzymała jego realizację. Nie zmienia to faktu, że Chiny od dłuższego czasu są rywalem numer jeden Stanów Zjednoczonych, a z uwagi na znaczenie USA w NATO w sposób naturalny będą one promować dyskusję na ten temat w Kwaterze Głównej w Brukseli. Z punktu widzenia Sojuszu zaniepokojenie powinien budzić stały przyrost wydatków obronnych Pekinu, militaryzacja polityki Chin w Azji Południowo-Wschodniej, rosnąca obecność polityczno-wojskowa na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej

czy stały rozwój technologiczny, realizowany także poprzez inwestycje w firmy (np. Pirelli, IBM czy Volvo) i infrastrukturę (np. port w Pireusie w Grecji).

Europa (w tym Polska) znajduje się w tej kwestii niejako w rozkroku. Z jednej strony strona amerykańska coraz wyraźniej domaga się od NATO (i jego państw członkowskich) ograniczania zależności od Chin, czego przykładem jest debata na temat technologii 5G i zagrożeń związanych z jej ewentualnym wdrażaniem przez podmioty z Państwa Środka (Huawei). Z drugiej jednak strony nadal jest to chłonny rynek zbytu dla firm europejskich (i polskich) czy źródło pozyskiwania środków na inwestycje czy kredytów. W tym kontekście interesujące będzie obserwowanie, w jaki sposób osiągnięcie przez Unię Europejską porozumienia w sprawie podpisania umowy inwestycyjnej z Chinami będzie wpływać na relacje transatlantyckie i ton debaty w samym Sojuszu.



ŹRÓDŁO: FLICKR / NATO

## Podsumowanie

Dla Polski członkostwo w NATO jest fundamentalnym filarem bezpieczeństwa narodowego, szczególnie w świecie coraz mniej przewidywalnym, pełnym niepewności i rosnących ryzyk. Utrzymanie efektywności i spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego leży w żywotnym interesie Warszawy, a także wszystkich innych krajów NATO, zwłaszcza – małych i średnich z Europy Środkowej.

Z punktu widzenia wojskowego ważne jest zapewnienie wiarygodności odstraszenia i obrony NATO, m.in. poprzez zagwarantowanie zdolności do szybkiej, skutecznej i pełnej odpowiedzi Sojuszu na każdy rodzaj agresji zbrojnej, niezależnie od kierunku i wielkości potencjalnego agresora. Planowanie obronne NATO musi zatem opierać się na realistycznej ocenie zagrożeń i potencjału adwersarzy. W przypadku flanki wschodniej jest to Rosja.

Ważna jest także kontynuacja budowy odporności państw sojuszniczych tak, aby skutecznie reagować na zagrożenia hybrydowe pod każdą ich postacią. W tym zakresie konieczna jest ściślejsza współpraca z Unią Europejską, ukierunkowana na poszukiwanie komplementarności i spójności planowania oraz działań czy unikanie dublowania zadań i struktur.

Pod względem politycznym kluczowe jest utrzymanie silnej więzi transatlantyckiej i wspólnego podejścia do bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego wobec wyzwań i zagrożeń go otaczających. Dla Polski ważne jest również wzmacnianie współpracy NATO z partnerami (przede wszystkim we wschodnim i północnym sąsiedztwie), aby zwiększać stabilność w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu.

### **Autor: Przemysław Pacuła**

Absolwent międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych SGH. Pracuje w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego od 2007 r., obecnie jako naczelnik Wydziału NATO i UE w Departamencie Analiz Strategicznych. Poglądy i opinie wyrażone w tekście należą wyłącznie do autora i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska wspomnianej instytucji.

# **WI WARSAW INSTITUTE**

**Warsaw Institute**  
**ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska**  
**+48 22 417 63 15**  
**[office@warsawinstitute.org](mailto:office@warsawinstitute.org)**

© COPYRIGHT 2021 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.