

NATO – niekończąca się walka o znaczenie

29 września 2020

COVID-19 zakłócił działanie NATO, ponieważ ma on wszystko co jest do tego potrzebne i to w momencie, kiedy istniejące linie podziału pogarszają się. Sojusz jest więcej niż zdolny by przetrwać obecną burzę: konsekwentnie udowadnia swoją trwałość od czasu zakończenia swojej pierwotnej misji jaką była Zimna Wojna, polegającej na odstraszeniu radzieckiej agresji. Jednak pandemia stanowi okazję do sprostania długotrwałym wyzwaniom. Będzie to wymagało prezydenta USA, który wierzy w NATO i demokrację, a jeśli w styczniu nastąpi zmiana w Białym Domu, Stany Zjednoczone powinny współpracować ze swoimi sojusznikami w celu ponownego przewartościowania podziału sojuszniczych obciążeń, obrony przed dryfowaniem sojuszu w kierunku innym niż demokratyczny i pomocy przy ostrożnym zwrocie w stronę Chin.

Podział obciążeń od dawna jest głównym źródłem kłótni w ramach sojuszu, a Waszyngton ruga swoich europejskich partnerów za niewypełnienie obietnicy wydania 2 procent PKB na obronność. Napięcie to może jednak łatwo ulec dalszej eskalacji w świetle znaczących wyzwań gospodarczych, przed którymi staną państwa członkowskie NATO w związku z COVID-19 i presją na wzmocnienie infrastruktury zdrowia publicznego.

Zwrot w stronę autorytaryzmu w ostatnich latach wśród członków NATO, takich jak Węgry, Polska i Turcja (nie wspominając o Stanach Zjednoczonych), już stworzył polityczne podziały w sojuszu. Liderzy tacy jak Viktor Orbán i Recep Tayyip Erdoğan, dalecy od samo karania czy rozpraszania się przez pandemię, wykorzystali obecny kryzys do umocnienia swoich rządów i dalszego stłumienia sprzeciwu w ramach państwa.

Wreszcie jeszcze przed COVID-19, Zachód coraz bardziej

zmieniał się w kierunku bardziej konfrontacyjnego stanowiska z Chinami, choć często w nieskoordynowany sposób. Podczas gdy Unia Europejska niewątpliwie umocniła swoją pozycję wobec Chin, nazywając je „rywalem systemowym” w 2019 r., sprzeciwia się również silnej presji ze strony Waszyngtonu, aby obrać twardszą linię wobec Pekinu. Ze swojej strony NATO publicznie zasygnalizowało swoją rosnące zainteresowanie na Chinach w 2019 r., ale tylko w bardzo ograniczonym zakresie, biorąc pod uwagę utrzymujące się transatlantyckie rozbieżności co do roli sojuszu w walce z chińskim wyzwaniem.

Chociaż odstraszanie i obrona przed agresywną Rosją pozostanie wysoko na liście priorytetów NATO, ponowne przemyślenie natury podziału obciążeń, znalezienie sposobów zajęcia się demokratycznym odstępstwem i określenie roli sojuszu w radzeniu sobie z Chinami będzie kluczowe dla poruszania się w post pandemicznym świecie.

Nowy podział zobowiązań sojuszniczych

Wszyscy prezydenci USA od czasów Dwighta Eisenhowera narzekali, że ich europejscy sojusznicy nie robią tego, co w ich mocy. Tymczasem prezydent Donald Trump zamienił ten zarzut w osobista obsesję, często używając 2-procentowego wskaźnika jako pałki przeciwko sojusznikom i kwestionując wartość NATO.

W lipcu 2020 roku Trump po raz kolejny potępił Niemcy za „zaleganie” w związku z tym, co nazywa ich „składkami NATO”, co uzasadnia jego decyzję o wycofaniu jednej trzeciej stacjonujących tam żołnierzy amerykańskich. Stałe skupianie się na podziale obciążeń podważyło spójność sojuszu i przyćmiło inne osiągnięcia, takie jak przyjęcie Inicjatywy Gotowości NATO na szczycie sojuszu w Brukseli w 2018 roku.

Chociaż jego prostota czyni go atrakcyjnym, wielu ekspertów od dawna krytykuje cel 2-procentowy. Jest to arbitralny miernik,

matematycznie absurdalny i oderwany od podstawowych zadań NATO. Istnieją zatem bardzo mocne argumenty za wycofaniem wskaźnika 2 procent w normalnych czasach, ale nadzwyczajne okoliczności stworzone przez COVID-19 sprawiają, że wycofanie go jest jeszcze pilniejsze.

Po pierwsze, 2-procentowe zobowiązanie wydaje się szczególnie nieaktualne, biorąc pod uwagę główne wstrząsy gospodarcze spowodowane pandemią. Prognoza gospodarcza Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z czerwca 2020 r. przewiduje spadek PKB w strefie euro z czerwca 2020 r. od 9,1 do 11,5 procent. Jest to znacznie poważniejszy wpływ niż Wielka Recesja w 2009 r., kiedy to Unia Europejska doświadczyła 4,5-procentowego spadku. tymczasem gospodarka USA spadła szybciej w drugim kwartale 2020 roku niż w jakimkolwiek innym kwartale, odkąd rejestrowane są współczesne wskaźniki.

To niekorzystne środowisko gospodarcze nieuchronnie wpłynie na NATO. Łączne wydatki na obronę w Europie spadły o około 27 miliardów dolarów w ciągu sześciu lat po Wielkiej Recesji. Jane's obecnie prognozuje, że europejskie wydatki na obronę wyniosą 270,9 miliarda dolarów do 2025 roku, co stanowi prawie 20-procentowy spadek w porównaniu z szacunkami sprzed wystąpienia COVID-19, wynoszącymi 324,4 miliarda dolarów.

Po drugie, wskaźnik 2 procent będzie wydawał się coraz bardziej nieistotny, ponieważ państwa członkowskie NATO będą musiały zająć się wieloma innymi priorytetami związanymi z COVID-19. Obywatele będą oczekiwać, że ich rządy skoncentrują się na ożywieniu gospodarczym i będą więcej inwestować w publiczne systemy opieki zdrowotnej, które podczas pandemii stanęły w obliczu wielkich trudności. Jeśli Europa i Kanada nadal będą radzić sobie z pandemią lepiej niż Stany Zjednoczone, to tradycyjnie opieszale państwa w wydatkach na obronę w ramach NATO, będą postrzegać budowanie infrastruktury zdrowotnej jako raczej rozsądną inwestycję.

Po trzecie, ostatnie trendy w wydatkach na obronność mogą

ułatwić rezygnację ze wskaźnika 2% PKB. Przed pandemią Europa i Kanada szczyciły się pięcioletnimi wzrostami wydatków na obronność. Daje to jasną opcję zachowania twarzy sojuszu. Może sugerować, że dramatyczne okoliczności zewnętrzne, a nie brak woli, skłaniają ją do podjęcia decyzji o przejściu na inną definicję podziału obciążeń, a państwa członkowskie utrzymują zaangażowanie we wspólną obronę przed pełnym wachlarzem zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego.

Odłożenie na półkę 2-procentowego zobowiązania nie musi oznaczać braku zainteresowania bezpieczeństwem – wręcz przeciwnie. Jak słusznie ostrzegł sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, „wyzwania dla bezpieczeństwa nie zmniejszyły się z powodu COVID-19”. Sojusz może wykorzystać usunięcie 2 procentowego wskaźnika, jako okazję do rozwiązania długotrwałych problemów, takich jak wąskie definicje bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza biorąc pod uwagę publiczne żądania ochrony przed takimi wyzwaniami jak pandemia.

Dodatkowo, przy prawdopodobnej presji na wydatki na obronność, państwa europejskie będą musiały uniknąć błędu Wielkiej Recesji, w której nastąpiły „nieskoordynowane cięcia w obronie narodowej zamiast zharmonizowanych decyzji europejskich”. Koncentrując się na ściślejszej współpracy, państwa europejskie mogłyby złagodzić utrzymujący się brak wydajności i nieefektywność wydatków na obronność, naznaczoną nadmiernym powielaniem błędów.

Co więcej, NATO niedawno powołało grupę ekspertów, którzy mają wspierać wysiłki Stoltenberga na rzecz dalszego wzmocnienia politycznego wymiaru sojuszu. Odchodząc od 2 procentowego zobowiązania i nadmiernego skupiania się na podziale finansowym, grupa ta ma wspaniałą szansę na przededefiniowanie podziału obciążeń, będących kością niezgody między sojusznikami. Zamiast tego może stworzyć nowy miernik, który byłby mniej dzielący, bardziej skoncentrowany na wynikach i zdolnościach oraz ściślej powiązany z podstawowymi zadaniami

sojuszu.

Brońmy się przed demokratycznym odstępstwem

W preambule Traktatu Waszyngtońskiego z 1949 r. ustanawiającego NATO stwierdza się, że sygnatariusze „są zdeterminowani, aby chronić wolność, wspólne dziedzictwo i cywilizację swoich narodów, opartą na zasadach demokracji, wolności jednostki i rządów prawa”. Artykuł II stanowi, że „Strony przyczynią się do dalszego rozwoju pokojowych i przyjaznych stosunków międzynarodowych poprzez wzmocnienie swoich wolnych instytucji”.

Mimo to, wśród pierwotnych 12 członków NATO, Portugalia stała się demokracją dopiero w 1974 r. Jeśli chodzi o Grecję i Turcję, które przystąpiły do sojuszu w 1952 r., ta pierwsza była rządzona przez dyktaturę wojskową od 1967 do 1974 r., a druga była przedmiotem wielu przewrotów wojskowych. Podczas zimnej wojny realia geopolityczne skłoniły NATO do ignorowania tych odstępstw.

Geopolityka nadal utrudnia NATO przeciwdziałanie demokratycznemu odstępstwu. Turcja od dawna jest kluczowym partnerem w pozycjonowaniu NATO w regionie Morza Czarnego i Bliskiego Wschodu. Polska stała się najważniejszym sojusznikiem NATO z dawnego Układu Warszawskiego. Chociaż demokracja i praworządność były warunkiem wstępnym przystąpienia do NATO od zakończenia zimnej wojny – nawet doprowadzając sojusz do wykluczenia Słowacji z pierwszej rundy postzimnowojennego rozszerzenia NATO w 1999 r. ze względu na demokratyczny regres – NATO nie było w stanie powstrzymać takich członków, jak Turcja, Węgry i Polska od przyjęcia autorytarnego zwrotu od czasu przystąpienia.

Ponieważ NATO działa na zasadzie konsensusu i nie ma klauzuli wydalenia państwa członkowskiego, nie jest dobrze przygotowane

do egzekwowania zobowiązań na rzecz demokracji i praworządności, których domagał się od krajów kandydujących. Nie ma postanowień traktatowych umożliwiających sojuszowi zawieszenie lub wykluczenie państwa członkowskiego z naruszeniem podstawowych zasad sojuszu. Jonathan Katz i Torrey Taussig napisali: „Nie ma nawet odpowiedniego miejsca w NATO – na przykład w Radzie Północnoatlantyckiej (NAC), czyli głównym organie decyzyjnym NATO – aby poruszać kwestie, które niektórzy uważają za bezpośrednie zagrożenie dla podstawowych zasad sojuszu. ”I sugerują między innymi, utworzenie nowego komitetu zarządzającego, który zajmie się tymi kwestiami”. Oni jak również i inni zauważyli, że asystent sekretarza generalnego NATO ds. Politycznych i Polityki Bezpieczeństwa mógłby odgrywać większą rolę w przygotowywaniu raportów na temat niedemokratycznych działań podejmowanych przez poszczególnych członków, co byłoby inicjatywą, która zyskałaby większe poparcie, gdyby nastąpiła zmiana. w administracji w Stanach Zjednoczonych.

Podczas gdy NATO stoi w obliczu ograniczeń jako forum zajmowania się autorytaryzmem, ignorowanie dzisiejszego odstępstwa byłoby plamą na sojuszu (tak jak uścisk węgierskiego przywódcy przez Donalda Trumpa). Członkowie NATO powinni wykorzystywać swoje stosunki dwustronne raczej do wywierania nacisku na Węgry i Polskę, a nie do ich nagradzania, w tym do wstrzymywania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Autorytaryzm w NATO jest zagrożeniem nie tylko dlatego, że sojusz opiera się na wartościach demokratycznych, ale dlatego, że czyni mniej demokratyczne kraje bardziej podatnymi na zagrożenia ze strony manipulacji informacją i ingerencjom w wybory ze strony Rosji i innych nieprzyjaznych zewnętrznych oponentów. Wzmacnianie demokracji, w tym w Stanach Zjednoczonych, wzmacnia bezpieczeństwo i integralność poszczególnych krajów.

Ostrożny zwrot w stronę Chin

W grudniu 2019 roku sekretarz generalny Jens Stoltenberg wyjaśnił, że teraz na uwadze NATO są Chiny: „Nie ma mowy, żeby NATO przeniosło się na Morze Południowochińskie, ale musimy zająć się faktem, że Chiny zbliżają się do nas, inwestując znaczne kwoty. w infrastrukturze”.

Pod ciągłą presją administracji Trumpa sojusz zgodził się w kwietniu 2019 r. by bardziej asertywnie przyglądać się roli Chin na arenie międzynarodowej. Punktem kulminacyjnym było formalne uznanie w końcowej deklaracji ze szczytu NATO w grudniu 2019 r., że „Rosnące wpływy Chin i polityka międzynarodowa stanowią zarówno szanse, jak i wyzwania, którymi musimy się razem zająć jako Sojusz. Z kolei w czerwcu 2020 roku Stoltenberg zasugerował, że chociaż NATO nie uważa Chin za wroga, to jednak musi zwracać większą uwagę na konsekwencje dla bezpieczeństwa związane z ich wzrostem.

Ta rosnąca dynamika oznacza, że nie chodzi już o to, czy NATO powinno współpracować z Chinami, ale o to, jak – zwłaszcza, że sojusz pozostaje w impasie z Rosją w Europie Wschodniej. Jednak Chiny stanowią nowe i złożone wyzwanie dla NATO i nie może spieszyć się z konfrontacją. Podejście NATO powinny kształtować cztery ważne względy.

Chiny to nie Związek Radziecki

Przy całej rozmowie o nowej Zimnej Wojnie analogia ta nie tylko zaciemnia, ale i rzuca nowe światło. Jak argumentuje historyk Odd Arne Westad, pomimo wszystkich podobieństw, istnieją równie kluczowe różnice, które odróżniają Chiny od Związku Radzieckiego: Pekin ma znacznie większe znaczenie gospodarcze; współcześni obywatele Chin, w przeciwieństwie do swoich wcześniejszych sowieckich (i chińskich) odpowiedników, żyją obecnie w społeczeństwie bardziej zorientowanym na rynek; a gospodarki Stanów Zjednoczonych i Chin są ze sobą powiązane

w sposób, który znacznie różni się od doświadczeń USA i ZSRR z czasów zimnej wojny. Pomimo mówienia o „oddzieleniu”, Chiny nadal integrują się z globalnymi rynkami finansowymi, czego nigdy nie zrobił Związek Radziecki.

Unikaj pośpiechu w podejmowaniu nowych zadań

NATO jest dobrze przygotowane do podjęcia nowych obowiązków dzięki niejasności tekstu założycielskiego. Z biegiem czasu służyło to sojuszowi, pozwalając mu dostosowywać się do zmieniających się okoliczności lub pomagając wzmocnić jego znaczenie. Rzeczywiście, NATO czasami decydowało się wkroczyć i stawić czoła nowym i nieprzewidzianym wyzwaniom, albo dlatego, że posiadało określone zdolności operacyjne, albo dlatego, że żadna inna instytucja nie była w stanie sprostać zadaniu. Tak było w przypadku interwencji w byłej Jugosławii czy pomocy udzielonej po klęskach żywiołowych, takich jak tsunami w Indonezji czy huragan Katrina w Stanach Zjednoczonych.

Nie dotyczy to jednak Chin. Pomijając trudności wewnętrzne, NATO nie stoi w obliczu bezpośredniego zagrożenia dla swojego przetrwania ani nie potrzebuje nowych funkcji, aby uzasadnić swoje znaczenie. W przeciwieństwie do wcześniejszych wyzwań, które wymagały pilnych działań – takich jak Kosowo lub katastrofy humanitarne – wzrost Chin będzie wyzwaniem na dziesięciolecie. NATO byłoby zatem bardziej przydatne, gdyby dokładnie określiło, jak i gdzie Pekin wpływa na podstawowe interesy sojuszu w celu określenia warunków jego zaangażowania z Chinami.

Naprawa transatlantyckich podziałów

W ostatnich latach nastąpiła pewna ograniczona konwergencja transatlantycka, ponieważ Unia Europejska zaostrzyła swoje

stanowisko, określając Chiny jako „rywala systemowego” w 2019 r., jak wspomniano powyżej. Co więcej, pochodzenie epidemii w Chinach i początkowa reakcja rządu w Pekinie na wirusa dały więcej głosu tym, którzy postrzegają Chiny jako zagrożenie. Niedawno Stany Zjednoczone i Europa po cichu zacieśniły współpracę, próbując stawić czoła Chinom, na przykład w ramach inicjatywy „Pasa i Szlaku”.

Jednak Europa i Stany Zjednoczone nie powinny spieszyć się do działania. Poszukiwanie jedności w Chinach przed próbą naprawy głęboko napiętego partnerstwa transatlantyckiego byłoby podobne do postawienia wozu przed koniem. Stany Zjednoczone i ich europejscy sojusznicy muszą najpierw złagodzić swoje główne różnice w kwestiach takich jak handel, Iran, zmiana klimatu i pandemia COVID-19. Stworzyły one głębokie blizny, które nie zagoją się łatwo, i fundamentalnie wpłynęły na zaufanie Europy do amerykańskich przywództw. Próba wymuszenia konsensusu w sprawie Chin może z łatwością przynieść odwrotny skutek.

Jest to szczególnie ważne, biorąc pod uwagę obecne podziały w Chinach, czy to za Atlantykiem, czy w Europie. Jak zauważył Noah Barkin, uczony z German Marshall Fund, Stany Zjednoczone i Europa nie mówią tym samym językiem o Chinach ani nie zgadzają się jeszcze, jak zdefiniować konkurencję z Pekinem. Ta luka odegrała szczególnie wyraźną rolę w drażliwym temacie 5G i Huawei.

Wykorzystaj NATO jako forum do dyskusji

Chiny stanowią wyzwanie dla NATO w pełnym zakresie. Sojusz zdaniem ekspertów ds. Obrony, Jensa Ringsmose’a i Stena Rynninga, próbował umieścić Chiny w „kontekście określonym przez społeczną odporność, infrastrukturę krytyczną, bezpieczeństwo komunikacji oraz nowe dziedziny operacyjne, takie jak cyberprzestrzeń i przestrzeń kosmiczna”.

Są obszary, w których NATO może i powinno wdrożyć środki w celu wzmocnienia swojej zdolności do współpracy z Chinami. Jak zasugerował były urzędnik Pentagonu, Ian Brzeziński, z pewnością sensowne byłoby zacieśnienie więzi politycznych z innymi głównymi demokracjami w regionie Indo-Pacyfiku, podobnie jak wykorzystanie NATO jako forum do szerszej wymiany informacji na temat Chin. Ponadto NATO skorzystałoby na zwiększeniu swojej wewnętrznej wiedzy specjalistycznej na temat Chin.

Ale w innych kluczowych obszarach NATO może nie nadawać się najlepiej do objęcia przewodnictwa. Sojusz nie ma jak podkreślili Ringsmose i Rynning, „dziedzictwa lub profilu bycia narzędziem do regulowania kwestii ekonomii politycznej”. Jeśli chodzi o monitorowanie inwestycji, cyberbezpieczeństwo w sieciach 5G lub zwalczanie dezinformacji, NATO skorzystałoby na przyjęciu bardziej wspierającej roli i koordynacji z innymi podmiotami, zwłaszcza z Unią Europejską. Służenie jako forum do dyskusji w partnerstwie z Unią Europejską w celu stworzenia bardziej wspólnego stanowiska transatlantyckiego wobec Chin, dobrze służyłoby członkom NATO.

Przyszłość NATO i przywództwo USA

Chociaż NATO wydaje się nieustannie pogrążyć się w kryzysie, wykazało niezwykłą zdolność do osiągania celów strategicznych i utrzymywania skuteczności operacyjnej nawet po zniknięciu pierwotnej misji powstrzymania Związku Radzieckiego. Od zakończenia zimnej wojny skupia 14 nowych członków z całej Europy Środkowej i Wschodniej. Powstrzymał i odwrócił serbską agresję na zachodnich Bałkanach w latach 90. Utrzymywał długoterminową obecność w Afganistanie. Dostarcza pomoc humanitarną do odległych miejsc, takich jak Indonezja. Pokazał solidarność wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę. I nadal jest pozytywnie postrzegany przez większość państw członkowskich.

Utrzymanie postawy odstraszania wobec Rosji pozostanie racją

bytu sojuszu, pandemia COVID-19 i długoterminowe wyzwania postawione przez Chiny będą stanowić surową próbę dla NATO. Sojusz jest dobrze przygotowany do radzenia sobie z kryzysami i może nawet wyjść silniejszy z pandemii, ale część tego będzie zależała od wydarzeń w Waszyngtonie.

Jeśli nowy amerykański prezydent obejmie urząd w styczniu 2021 r., jego administracja będzie miała możliwość ponownego przemyślenia podziału obciążeń i przededefiniowania bezpieczeństwa narodowego, aby uwzględnić odporność w obliczu wstrząsów. Obejmują one nie tylko natychmiastowy szok wywołany pandemią, ale także długoterminowe zakłócenia, które będą spowodowane takimi problemami, jak zmiana klimatu i sztuczna inteligencja. Pierwszym krokiem byłoby przejście od rozmowy o potrzebie przekroczenia przez członków progu 2% wydatków na obronność do rozmowy o tym, jak NATO – współpracując z Unią Europejską – może wzmocnić bezpieczeństwo obywateli swoich państw członkowskich poprzez zwiększenie zdolności do zarządzać szeregiem zagrożeń. I chociaż NATO jest mniej odpowiednie jako instytucja do wspierania stosunków z Chinami przy takiej samej strategii, jaką utrzymywało wobec Rosji, to może odgrywać rolę forum do dyskusji.

Istotą przyszłości NATO jest jego pozycja jako sojuszu demokracji, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że jego głównymi strategicznymi konkurentami są Chiny i Rosja, główne mocarstwa autorytarne. Zostało to przetestowane przez nieliberalne trendy w krajach takich jak Turcja, Węgry i Polska. NATO nie ma przepisów dotyczących zawieszania lub wydalania członków, ale państwa członkowskie mogą głośno przemawiać w imieniu wartości demokratycznych i wykorzystywać swoje stosunki dwustronne do wywierania nacisku na autorytarnych władców.

Jednak aby rozwiązać wszystkie te problemy, odbudowa demokratycznych norm i instytucji w Stanach Zjednoczonych będzie kluczowym początkowym krokiem. Wszelkie recepty na przyszłość NATO zależą przede wszystkim od prezydenta USA, który wierzy w demokrację i sojusze. Bez niej NATO nie ma

żadnej przyszłości.

Autorstwo: James Goldgeier i Garret Martin

Źródło oryginalne: Warontherocks.com

Źródło polskie: MrEnigmatis.wordpress.com