



Komentarz KBN

Nr 17 (89) / 2021

31 grudnia 2021 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Polityka partnerstwa NATO – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość

[Agata Mazurkiewicz](#)

Dla Sojuszu Północnoatlantyckiego współpraca z partnerami od lat stanowi jeden z najważniejszych aspektów działalności. Zgodnie z obowiązującą obecnie koncepcją strategiczną z 2010 r. bezpieczeństwo kooperatywne stanowi jeden z trzech filarów funkcjonowania organizacji, obok obrony kolektywnej i zarządzania kryzysowego. Partnerstwo jest zatem postrzegane jako jeden z kluczowych mechanizmów zwiększania stabilności i zapewniania bezpieczeństwa. Niniejszy komentarz dokonuje przeglądu polityki partnerstwa NATO, a także uwzględnia ocenę jej zasadności.

Historia polityki partnerstwa NATO

Załączki polityki partnerstwa Sojuszu Północnoatlantyckiego można odnaleźć w tzw. raporcie Harmela oraz przygotowanych na jego podstawie wnioskach Rady Północnoatlantyckiej z 1967 r.¹ Zgodnie z zapisami raportu bezpieczeństwo członków sojuszu mogło być osiągnięte przy pomocy różnych środków: dzięki polityce odstraszania i siłom zbrojnym, ale także poprzez politykę odprężenia i współpracę z państwami bloku wschodniego. Raport zachęcał do stworzenia me-

¹ Rada Północnoatlantycka, *Ministerial Communiqué. The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council*, Bruksela, 13-14 grudnia 1967 r., http://www.bits.de/NRANEU/nato-strategy/Harmel_Report_complete.pdf (dostęp: 3.12.2021)

chanizmów konsultacji z państwami Europy Środkowo-Wschodniej oraz aktywnego działania poszczególnych sojuszników na rzecz poprawy stosunków z państwami zza „żelaznej kurtyny”. Zgodnie ze wskazaniem raportu, dialog i współpraca powinny odbywać się zarówno na poziomie bilateralnym, jak i multilateralnym.

Koniec zimnej wojny stał się ogromną szansą na pełne rozwinięcie polityki partnerstwa NATO. Nadzieje na nawiązanie partnerskich relacji pomiędzy NATO i państwami Europy Wschodniej wyrażane były już na posiedzeniach Rady Północnoatlantyckiej w 1990 r. w Turnberry i w Londynie.² W 1991 r., w duchu wytycznych raportu Harmela i w związku z transformacją ustrojową państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, powstała Północnoatlantycka Rada Współpracy, czyli pierwsza oficjalna platforma konsultacyjna pozwalająca na ustrukturyzowanie relacji pomiędzy NATO a byłymi państwami Układu Warszawskiego. W ramach posiedzeń Rady prowadzone były konsultacje dotyczące palących kwestii politycznych (np. związanych z wycofaniem wojsk rosyjskich z terenów państw bałtyckich), konfliktów wybuchających w regionie (przede wszystkim na Bałkanach), a także współpracy militarnej.³ W 1997 r. Północnoatlantycka Rada Współpracy została zastąpiona przez Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego, która do tej pory stanowi multilateralne forum dialogu i konsultacji pomiędzy członkami Sojuszu a państwami regionu euroatlantyckiego.

W pierwszej połowie lat 90. XX w., w związku z deklaracjami chęci przystąpienia do NATO państw Europy Środkowo-Wschodniej (przede wszystkim Polski, ówczesnej Czecho-Słowacji i Węgier), członkowie Sojuszu zdecydowali się utworzyć mechanizm umożliwiający pogłębioną współpracę z chętnymi państwami, ale nie obejmujący ich gwarancjami bezpieczeństwa. W wyniku tych działań w 1994 r. uruchomiony został program Partnerstwo dla Pokoju, mający na celu zacieśniać współpracę polityczno-wojskową pomiędzy członkami Sojuszu a państwami tzw. byłego „bloku wschodniego”. Możliwość współpracy obejmowała przygotowanie do współdziałania w operacjach pokojowych, wspólne ćwiczenia wojskowe i kształcenie wojskowe. Partnerstwo dla Pokoju uwzględniało także możliwości prowadzenia konsultacji politycznych i skierowane było do państw członkowskich Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Jak zauważa Robert Kupiecki, „stopniowo ta formuła współpracy zaczęła zlewać się z NACC [Północnoatlantycką Radą Współpracy, a następnie Radą Partnerstwa Euroatlantyckiego – dop. A.M.] w sposób utrudniający jasne rozdzielenie przedsięwzięć realizowanych pod auspicjami poszczególnych struktur o zbieżnych i wzajemnie uzupełniających się celach”.⁴

Równoległe do procesów toczących się w Europie Środkowo-Wschodniej, NATO rozpoczęło tworzenie sieci partnerstwa w regionie Morza Śródziemnego. Ze względu na obawy przed potencjalnymi kryzysami obniżającymi bezpieczeństwo południowych państw członkowskich NATO, w 1994 r. ogłoszona została inicjatywa uruchomienia Dialogu Śródziemnomorskiego. Początkowo chęć współpracy ogłosiło sześć państw regionu: Egipt, Izrael, Mauretania, Maroko,

² Rada Północnoatlantycka, *Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers Final Communiqué*, Turnberry, 7-8 czerwca 1990 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23696.htm?selectedLocale=en (dostęp: 3.12.2021); Rada Północnoatlantycka, *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, Londyn, 5-6 lipca 1990 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm (dostęp: 03.12.2021).

³ NATO, *North Atlantic Cooperation Council (NACC) (Archived)*, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm (dostęp: 3.12.2021).

⁴ R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Warszawa 2016, s. 119.

Tunezja oraz Jordania (dołączyła w 1997 r.). W 2000 r. do programu dołączyła także Algieria. Dialog Śródziemnomorski, podobnie jak Partnerstwo dla Pokoju, uwzględnia dwa wymiary – dialogu politycznego i współpracy wojskowej.⁵

W 2004 r., jako element zaangażowania NATO w globalną wojnę z terroryzmem, ustanowiony został program partnerstwa skierowany do państw Zatoki Perskiej i Bliskiego Wschodu, czyli tzw. Stambulską Inicjatywą Współpracy. Do programu dołączyły Bahrajn, Kuwejt, Katar oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Arabia Saudyjska i Oman, choć nie są oficjalnie częścią Stambulskiej Inicjatywy Współpracy, uczestniczą w wybranych elementach programu. Podobnie jak pozostałe programy partnerstwa, Stambulską Inicjatywą Współpracy oferuje możliwość konsultacji politycznych oraz różne formy praktycznej współpracy.⁶

Teraźniejszość polityki partnerstwa NATO

Wszystkie programy zainicjowane w latach 90. XX w. i na początku XXI stulecia funkcjonują obecnie i są wykorzystywane przez NATO do wzmacniania bezpieczeństwa obszaru traktatowego oraz do prowadzenia działań stabilizacyjnych. W ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego oraz Partnerstwa dla Pokoju członkowie Sojuszu współpracują obecnie z 20 państwami, w tym np. z Austrią, Białorusią, Finlandią, Gruzją, Rosją, Ukrainą i Szwajcarią. Dialog Śródziemnomorski oraz Stambulską Inicjatywą Współpracy funkcjonują w niezmiennym składzie.

Zgodnie z zapisami koncepcji strategicznej NATO z 2010 r. polityka partnerstwa jest istotnym obszarem funkcjonowania Sojuszu i kluczowym mechanizmem zapewniającym bezpieczeństwo kooperatywne. Z tego powodu w 2011 r. NATO podjęło reformę polityki partnerstwa mającą na celu usprawnienie i uelastycznienie procesów współpracy. Jednym z efektów reformy jest utworzenie Komitetu Partnerstwa i Bezpieczeństwa Kooperatywnego (poprzednio zwanego Komitetem ds. Polityki i Partnerstwa), który koordynuje działania podejmowane w ramach wszystkich programów partnerstwa. Reforma miała także na celu otworzenie możliwości rozwijania współpracy z poszczególnymi państwami, bez konieczności uwzględniania jej w istniejących strukturach. W jej rezultacie następuje rozwój formuły opartej na indywidualnej pogłębionej współpracy pomiędzy danym państwem a NATO, nieformalnie zwanej globalnym partnerstwem. Tego typu relacje są budowane z Afganistanem, Australią, Irakiem, Japonią, Koreą Południową, Mongolią, Nową Zelandią, Pakistanem oraz od 2017 r. z Kolumbią. Współpraca z tymi państwami z założenia jest bardzo elastyczna i pozwala na dostosowanie mechanizmów i programów do zainteresowań i potrzeb państw partnerskich.

Na szczycie w Walii w 2014 r. przyjęte zostały dwa kolejne programy skierowane do partnerów.⁷ Pierwszy z nich – Inicjatywa na rzecz Interoperacyjności Partnerstwa – ma na celu zwiększenie zdolności NATO do współpracy z partnerami na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa i stabilności. W ramach tego programu przyznawany jest status szczególnego lub wzmocnionego partnera

⁵ Zob. NATO, *Mediterranean Dialogue*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52927.htm (dostęp: 3.12.2021).

⁶ Zob. NATO, *Istanbul Cooperation Initiative (ICI)*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52956.htm (dostęp: 3.12.2021).

⁷ NATO, *Partnerships: projecting stability through cooperation*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm (dostęp: 08.12.2021).

tym państwom, które najbliżej i najintensywniej współdziałają z NATO. Taki status przyznany został sześciu państwom – Australii, Finlandii, Gruzji, Jordanii, Szwecji oraz w 2020 r. Ukrainie. Drugi program uruchomiony po szczycie w Walii to Inicjatywa budowania zdolności w zakresie obronności i bezpieczeństwa. Skierowany jest do państw partnerskich, które zgłoszą do NATO prośbę o pomoc we wzmacnianiu posiadanych zdolności obronnych. Z programu oferującego wsparcie doradcze, szkoleniowe i mentoring skorzystały do tej pory takie państwa partnerskie, jak Gruzja, Irak, Jordania, Mołdawia i Tunezja.

Tematyka polityki partnerstwa, jej znaczenia dla bezpieczeństwa państw członkowskich NATO oraz stabilności poza obszarem traktatowym regularnie pojawia się w deklaracjach końcowych po szczytach NATO. Jej rola jako jednego z trzech filarów funkcjonowania NATO wskazuje, że Sojusz będzie ją rozwijał również w przyszłości.

Polityka partnerstwa NATO w przyszłości

Jednym z elementów rozwijania polityki partnerstwa w przyszłości jest dyskusja nad ewentualnym rozszerzeniem NATO. Już w 1995 r., wraz z wydaniem Studium o rozszerzeniu NATO, uczestnictwo w programach partnerstwa stało się częścią działań przygotowawczych do członkostwa w Sojuszu. Intensywne zaangażowanie Polski, Czech i Węgier w działalność w ramach Partnerstwa dla Pokoju oraz Północnoatlantyckiej Rady Współpracy było jednym z czynników umożliwiających tym państwom przystąpienie do NATO w 1999 r. To właśnie proces akcesyjny tych trzech państw stał się inspiracją do stworzenia mechanizmu zwanego Planem działania na rzecz członkostwa. Plan przyjmowany jest jednogłośnie przez Radę Północnoatlantycką w odniesieniu do tych państw, które deklarują chęć przystąpienia do Sojuszu. Obejmuje działania doradcze i wspierające w takich wymiarach, jak kwestie polityczne, ekonomiczne, obronne i prawne. Wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do Sojuszu po 1999 r. korzystały z indywidualnych Planów działania na rzecz członkostwa. Obecnie Planem objęte jest tylko jedno państwo – Bośnia i Hercegowina.

Polityka partnerstwa pozostanie istotnym elementem przyszłego rozwoju NATO. Taką sugestię można odnaleźć w przyjętej w czerwcu 2021 r. agendzie NATO 2030, która wytycza prawdopodobny kierunek przyszłej koncepcji strategicznej NATO. Zgodnie z agendą NATO 2030 wzmacnianie i tworzenie partnerstw jest jednym z warunków utrzymania bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim oraz stanowi ważną część podtrzymywania międzynarodowego porządku prawnego.⁸ W tym ujęciu NATO wskazuje na potrzebę wzmocnienia dialogu i aktywnej współpracy w ramach już działających partnerstw, a także wzmocnienie zdolności NATO do wspierania partnerów.⁹ Wśród partnerów europejskich NATO wskazuje na wspomnianą wyżej Bośnię i Hercegowinę, Gruzję i Ukrainę, a także Bałkany Zachodnie i Kosowo oraz Finlandię i Szwecję. Deklaracja ze szczytu brukselskiego z 2021 r. odnosi się także do pozaeuropejskich programów partnerstwa, takich jak Dialog Śródziemnomorski i Stambulska Inicjatywa Współpracy.¹⁰

⁸ NATO, NATO 2030 Factsheet, czerwiec 2021, s. 2-3, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf (dostęp: 8.12.2021).

⁹ Rada Północnoatlantycka, Brussels Summit Communiqué, Bruksela, 14 czerwca 2021 r., pkt 6.e-f, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (dostęp: 8.12.2021).

¹⁰ Ibid., pkt 74.

Agenda NATO 2030 powołuje się także na współpracę z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Unia Afrykańska, czy Liga Państw Arabskich, a także z organizacjami pozarządowymi. Szczególnym partnerem, często przywoływanym w deklaracji po szczycie brukselskim z 2021 r., wydaje się Unia Europejska, zwłaszcza w kontekście współdziałania w zakresie prowadzenia operacji pokojowych, ochrony infrastruktury krytycznej, wzmocnienia rezyliencji, rozwoju technologicznego oraz walki z takimi zagrożeniami, jak zmiany klimatu czy dezinformacja.¹¹

Szczególnie interesującym elementem planowanego rozwoju polityki partnerstwa NATO jest zapowiedź rozwijania nowych partnerstw w Azji, Ameryce Łacińskiej i Afryce. Na obecnym etapie NATO posiada już zawiązaną współpracę z czterema państwami w regionie Azji-Pacyfiku (Australią, Koreą Południową, Japonią i Nową Zelandią), a także z państwami Afryki Północnej i z Kolumbią. Poszukiwanie nowych partnerów jednoznacznie wskazuje na dążenie do stworzenia globalnej sieci wzmacniającej stabilność i bezpieczeństwo regionu euroatlantyckiego. Takie dążenie może wynikać z przyjętej przez NATO definicji zagrożeń wskazującej na ich często nieregularny i hybrydowy charakter.¹² NATO już przeszłości wielokrotnie przekonało się, że posiadanie rozbudowanych i zinstytucjonalizowanych kontaktów z państwami spoza Sojuszu umożliwia prowadzenie działań poza obszarem traktatowym i zwiększa ich efektywność. Za przykład mogą posłużyć operacje NATO w Libii i w Afganistanie, w których brali udział partnerzy ze Stambulskiej Inicjatywy Współpracy. Dążenia NATO do poszerzenia sieci partnerstw można także odczytywać jako chęć stworzenia szerokiej koalicji wzmacniającej rolę i pozycję NATO na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w obliczu głównych konkurentów – Rosji i Chin.

Uwagi końcowe

Wątek rozbudowywania sieci partnerstw przez NATO jest niewątpliwie jednym z bardziej interesujących i perspektywicznych aspektów funkcjonowania tej organizacji. W związku z tworzeniem nowych struktur partnerskich i dążeniem do poszerzania sieci partnerstw, od wielu lat pojawiają się głosy zwracające uwagę na związane z tym niebezpieczeństwa.¹³ Od niemal 30 lat krytycznie oceniana jest polityka „otwartych drzwi”, co bezpośrednio wiąże się z negatywną reakcją Rosji na poszerzanie NATO o nowe państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę wzrastającą rolę Chin na arenie międzynarodowej, tworzenie przez NATO nowych partnerstw w Azji może także być postrzegane jako potencjalne źródło napięć pomiędzy Sojuszem a Państwem Środka. Ważnym argumentem krytycznym jest także wskazanie na potencjalne przeciążenie systemu partnerstw i nadmierne rozproszenie uwagi oraz środków Sojuszu. Szerokie zobowiązania NATO oraz aktywne poszukiwanie nowych partnerów są tutaj postrzegane jako działania ryzykowne, wiążące

¹¹ Ibid., pkt 20, 64-65.

¹² Wśród głównych zagrożeń wymienione zostały: rywalizacja na arenie międzynarodowej, agresywne działania Rosji, podważanie międzynarodowego porządku przez aktorów państwowych i niepaństwowych, niestabilność prowadząca do nieregularnej migracji i handlu ludźmi, wzrastające wpływy Chin, działania cybernetyczne, hybrydowe i dezinformacyjne, proliferacja broni masowego rażenia oraz zmiany klimatu. Ibid., pkt 3.

¹³ W 2006 r. Security Defence Agenda wraz z Fundacją Konrada Adenauera i HP zorganizowały konferencję pod wiele mówiącym tytułem: „Global NATO: Overdue or Overstretch?”, którego znaczenie można przetłumaczyć jako: „Globalne NATO: zaległy pomysł czy przeciążenie systemu?”. Zob. *Global NATO: Overdue or Overstretch?*, Bruksela, 6 listopada 2006 r., https://www.files.ethz.ch/isn/27834/Conference%20Report_6Nov2006.pdf (dostęp: 30.12.2021).

się z dużymi inwestycjami finansowymi, wymagające oddelegowania licznych personelu oraz poświęcenia dużej ilości czasu na tworzenie relacji partnerskich. Jednocześnie, bezpośredni „zwrot” takiej inwestycji, w postaci zwiększenia bezpieczeństwa członków NATO, jest trudny do oszacowania, zwłaszcza w przypadku odległych państw partnerskich dysponujących relatywnie niewielkim potencjałem finansowym, militarnym i politycznym.

Odpowiedzią NATO na obawy związane z nadmiernym rozproszeniem uwagi i środków wynikającym z rozbudowy partnerstw była wspomniana już reforma przeprowadzona w 2011 r. Utworzenie Komitetu Partnerstwa i Bezpieczeństwa Kooperatywnego, koordynującego działania z wszystkimi partnerami ma na celu usprawnienie procesów powiązanych z współpracą oraz uniknięcie powielania wysiłków. Mimo to prowadzenie polityki partnerstwa nadal wymaga czasu oraz zasobów finansowych i ludzkich, a także stanowi potencjalne źródło napięć z Rosją i Chinami. Należy się zatem zastanowić, jaka jest skuteczność globalnej sieci partnerstw NATO, jakie wynikają z niej korzyści i w jakim stopniu równoważą ponoszone przez Sojusz koszty finansowe i polityczne.

Przygotowanie ujednoczonego wskaźnika skuteczności polityki partnerstwa NATO byłoby niezmiernie trudne. Przede wszystkim poziomy współpracy z państwami partnerskimi są niezwykle zróżnicowane i obejmują pełne spektrum: od bardzo bliskiej i pogłębionej współpracy po ostrożne konsultacje i dialog na poziomie politycznym. Także katalog programów dostępnych dla partnerów zawiera różne typy aktywności: od doradztwa, poprzez współpracę technologiczną i badawczą, po wspólne ćwiczenia i operacje wojskowe. Wskaźniki skuteczności partnerstwa NATO musiałyby także uwzględnić czynniki polityczne i geopolityczne, a także brać pod uwagę różne typy zagrożeń, na których koncentrują się poszczególne działania w ramach polityki partnerstwa. Dodatkowo, nie jest w pełni możliwe skwantyfikowanie takich kwestii jak zapobieganie konfliktom poprzez wzmacnianie stabilności czy zapobieganie atakom cybernetycznym i terrorystycznym poprzez rozbudowę zdolności i wymianę informacji.

Pomimo trudności ze stworzeniem wskaźnika skuteczności polityki partnerstwa NATO możliwe jest oszacowanie korzyści wynikających z szerokiej współpracy z państwami partnerskimi. W tym przypadku szczególnego znaczenia nabiera definicja zagrożeń dla bezpieczeństwa państw członkowskich NATO. Zgodnie z deklaracjami z ostatnich szczytów NATO obejmuje ona zagrożenia rozproszone, takie jak cyberataki, terroryzm czy niekontrolowane fale migracyjne. Szeroka sieć partnerstw stwarza szersze możliwości prewencyjne i reagowania kryzysowego. Jak pokazały doświadczenia z wspomnianych wyżej operacji wojskowych NATO, współpraca z państwami partnerskimi spoza obszaru euroatlantyckiego pozwala na przyspieszenie działań, chociażby dzięki już istniejącym i sprawdzonym mechanizmom konsultacji, czy np. znajomości procedur ułatwiającej działania logistyczne. Szeroka sieć partnerstw, oparta na elastycznej współpracy dostosowanej do potrzeb i możliwości poszczególnych partnerów niejednokrotnie stwarza także możliwość wykorzystania zdolności i infrastruktury państw partnerskich. Interoperacyjność oraz wspólne procedury wypracowane podczas misji i ćwiczeń mogą stać się przydatne w przypadku reagowania kryzysowego oraz uzupełniać zdolności posiadane przez państwa członkowskie NATO. Podobne znaczenie ma pogłębiona współpraca z wyspecjalizowanymi organizacjami międzynarodowymi, które często dysponują narzędziami, które nie są rozwijane przez NATO. Oferowane w ramach programów partnerskich działania doradcze, szkoleniowe i tzw. mentoring

mają pomagać w stabilizacji państw partnerskich, zwiększać ich odporność na kryzysy i wzmacniać ich potencjał do samodzielnego radzenia sobie z zagrożeniami bezpieczeństwa.

Tworzenie szerokiej sieci partnerstw przez NATO ma także mniej uchwytny i widoczny znaczenie, które jest jednak niezwykle istotne dla bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu. Jest nim tworzenie przestrzeni dla dialogu, możliwość szybkich konsultacji i kontaktu dyplomatycznego w szczególności w obliczu różnego rodzaju kryzysów, ataków cybernetycznych i działań hybrydowych. Partnerstwa NATO postrzegane jako platforma komunikacyjna mają zasadniczą rolę w przypadku działań dezinformacyjnych i szerzenia tzw. *fake news*, które mają na celu zaburzyć wzajemne zaufanie, wzbudzić strach lub niepokój i podważyć zasadność współpracy pomiędzy NATO a państwami i organizacjami partnerskimi.

Możliwość szybszej komunikacji i sprawniejszego podejmowania działań w obliczu kryzysu, a w niektórych przypadkach także korzystania ze zdolności państw i organizacji partnerskich, jest warta przekazania dodatkowych środków oraz wysiłku organizacyjnego ze strony NATO. Polityka partnerstwa NATO bezpośrednio wzmacnia pozycję Sojuszu na arenie międzynarodowej i legitymizuje jego funkcjonowanie.