

V. NATO PO RYDZE I PERSPEKTYWA KOLEJNYCH SZCZYTÓW

Bezspornie najważniejszym wydarzeniem politycznym 2006 r. w NATO było spotkanie szefów państw i rządów w dniach 28–29 listopada w stolicy Łotwy – Rydze. Przygotowania do niego przytłumiły zarówno poważniejsze spory polityczne, do których nie stwarzano w ostatnich miesiącach okazji, wydatnie ograniczając program i zawartość merytoryczną spotkania, jak i bieżące prace Sojuszu skoncentrowane wokół przedsięwzięć i programów prowadzonych od lat.

Poza symboliką miejsca szczytu (przywódcy NATO po raz pierwszy spotkali się w państwie wchodzącym niegdyś w skład Związku Radzieckiego) jego znaczenie można odczytywać w kilku aspektach polityki Paktu. Doraźnie organizowało ono bowiem wysiłki państw członkowskich związane z domykaniami rozpoczętych wcześniej procesów wewnętrznych reform. To właśnie sprawom wewnętrznym – transformacji wojskowej i bieżącym operacjom – zgodnie z planem – poświęcono najwięcej uwagi podczas szczytu ryskiego¹. Dla lepszej koncentracji na tych właśnie zagadnieniach zrezygnowano nawet z rutynowo już towarzyszących w ostatnich latach spotkaniom NATO na najwyższym szczeblu: sesji Rady NATO–Rosja, Komisji NATO–Ukraina czy Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego, nie mówiąc już o innych konfiguracjach politycznych (Dialog Śródziemnomorski, Stambulska Inicjatywa Współpracy, NATO–Unia Europejska). Tym samym szerszą refleksję na temat spraw Sojuszu, a także kwestię ewentualnego rozpoczęcia prac nad nową strategią przesunięto na później. Niewątpliwie takiemu rozstrzygnięciu sprzyjała świadomość zmian przywództwa, jakie w najbliższych latach nastąpią w głównych państwach NATO (Francja, USA i Wielka Brytania) oraz Rosji.

Taki porządek rzeczy podtrzymywał utrwaloną w poprzednich latach tendencję do poszukiwania porozumienia sojuszniczego poprzez rozwiązywanie doraźnych problemów, a nie długofalowe planowanie czy śmiałe i ambitne decyzje lub choćby debaty polityczne². Dlatego też tonowaniu przez sekretarza generalnego publicznych oczekiwań związanych ze szczytem ryskim towarzyszyły otwarcie stawiane

¹ *Easing NATO's expanding role goes to the top of Riga summit's agenda*, „Jane's International Defence Review”, sierpień 2006, s. 62–65.

² Szerzej na ten temat piszemy w ubiegłorocznej i wcześniejszych edycjach „Rocznika Strategicznego”.

przez ekspertów pytania o cel i samą zasadność organizacji tego spotkania³. W warunkach braku ważnej rocznicy do świętowania i istotnych spraw do załatwienia obawiano się, że wyniki szczytu mogą rozczarować opinię publiczną, przedwczesne upublicznienie rodzących się decyzji, bez gwarancji ich realizacji, zaszkodzi atmosferze przyszłych sojuszniczych prac, a zły dobór tematów spotkania wypaczy obraz priorytetów NATO i budowy konsensu wokół nich⁴. Inne głosy krytyki wskazywały na nadmierną koncentrację programu spotkania na sprawach Afganistanu, niepostrzeżanego przez część sojuszników jako priorytetowy dla spraw NATO, nierozstrzygniętą kwestię amerykańskich propozycji globalnego partnerstwa⁵, późno przygotowany pakiet transformacji wojskowej i zdolności operacyjnych Sił Odpowiedzi NATO (NRF), regres współpracy z Ukrainą, cofający ją – w konsekwencji decyzji samego Kijowa – politycznie o kilka lat, brak postępu w kwestii rozszerzenia organizacji czy nieobecność Rosji pośród imprez towarzyszących samemu szczytowi⁶.

Znaczenie szczytu ryzykiego, nawet dla największych krytyków jego dorobku, rośnie jednak w perspektywie oczekiwanych decyzji rozłożonych na lata 2006–2009 i planowanych w tym celu spotkań politycznych na najwyższym szczeblu. Życie polityczne NATO nie układa się oczywiście w logikę „od szczytu do szczytu”, a wpływ na nie ma szersza gama czynników niż tylko kalendarz polityczny. Niemniej zwyczaj odbywania regularnych spotkań na wysokim szczeblu obiektywnie sprzyja jednak zawieraniu porozumień, nadając temu procesowi właściwy rytm. Przynajmniej w ostatnich latach stał się on również czynnikiem łagodzenia napięć i poprawy wizerunku sojuszniczej współpracy. Zorientowana na kwestie wewnętrzne agenda Rygi tworzy więc spójną całość z przyszłymi planami jako część przemyślanej wizji politycznej związanej z rozpisaniem do roku 2009 zakończeniem obecnej fazy transformacji NATO. Do tego czasu odbędą się zapewne jeszcze dwa spotkania szefów państw i rządów, na których mają być podjęte decyzje w sprawach kluczowych dla przyszłości Sojuszu. Będą one prawdopodobnie dotyczyły przebudowy współpracy z jego partnerami w przestrzeni globalnej, problemu rozszerzenia organizacji i – co trudno obecnie wykluczyć, również rozpoczęcia prac nad nową koncepcją strategiczną (niemodyfikowaną od 1999 r.).

³ Zob. np. K.-H. Kamp, *Why this summit. No vital issue awaits NATO leaders in Latvia*, „Defense News” z 19 czerwca 2006 r. Szczegółnej krytyce poddał on „transformacyjne” zadanie szczytu ryzykiego, dowodząc niepopularności tego procesu w państwach sprzeciwiających się militaryzacji i globalizacji agendy NATO.

⁴ Tezy te cytowany autor rozwija w obszernym esej: K.-H. Kamp, *NATO Summit 2006. The Alliance in Search of Topics*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2006.

⁵ Taki kierunek ewolucji stosunków zewnętrznych NATO wydaje się nieuchronny, choć zgłoszona już na szczyt ryzyki amerykańsko-brytyjska koncepcja globalnego partnerstwa spotkała się z powściągliwym przyjęciem ze strony pozostałych sojuszników, szerzej zob. K.-H. Kamp, *Global Partnership. A New Conflict Within NATO?*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2006.

⁶ Szerzej zob. *NATO's Summit. A Disappointment to the Alliance's New Member States*, „RUSI Newsbrief”, nr 1, styczeń 2007, s. 1–2. Tamże elektroniczna edycja „NATO Review” poświęconego temu spotkaniu.

SZCZYT RYSKI – KRÓTKI BILANS

Postanowienia szczytu ryskiego, jak w przypadku każdego spotkania politycznego, nie były wolne od elementów bieżących i krótkoterminowych. Długofalowe (strategiczne) znaczenie decyzji⁷ podjętych podczas szczytu ryskiego polega jednak przede wszystkim na:

- potwierdzeniu w przyjętych na szczycie tzw. Kompleksowych Wskazaniach Politycznych prymatu (szerzej pojmowanej w obecnych warunkach bezpieczeństwa) kolektywnej obrony pośród sojuszniczych zadań, jak również ważnej roli, jaką organizacja odgrywa w procesie konsultacji państw członkowskich;
- akceptacji dla selektywnie globalnej misji NATO. Jej praktyczna definicja oznacza zarysowujący się nieuchronny kompromis między amerykańskimi intencjami usuwania ograniczeń dla geograficznych i przedmiotowych ram zasięgu sojuszniczych misji a europejskim poglądem wysuwającym konsens Rady Północnoatlantycznej jako ostateczne kryterium decyzji o zaangażowaniu Sojuszu. Postawienie jednomyślności państw członkowskich w centrum spraw wskazuje na ich jednoznaczną preferencję dla wspólnego działania sojuszniczego i odsunięcie planów używania NATO jako „skrzynki z narzędziami”. Winno ono następować wszędzie tam, gdzie pozwoli na to porozumienie, i być zawsze rozwiązaniem pierwotnym przed pokusą budowania na podstawie NATO „koalicji chętnych”, omijających demokratyczne i transparentne procedury Rady Północnoatlantycznej;
- dostrzeżeniu, iż wysiłek NATO w toku sojuszniczych operacji może zostać zharmonizowany z działaniami państw członkowskich prowadzonymi także w innych ramach organizacyjnych. Mieści się w tym przyzwolenie na elastyczne określanie zadań Sojuszu jako przywódcy i organizatora lub jedynie uczestnika międzynarodowych wysiłków antykrzysowych. Poszerza to pole współpracy NATO z innymi organizacjami międzynarodowymi w rozwiązywaniu kryzysów;
- akceptacji potrzeby zbudowania przez Pakt odpowiednich zdolności wojskowych i zgody na osiągnięcie tego celu w drodze procesu rozłożonego w czasie, ale weryfikowalnego w toku prowadzonych operacji i korzystającego z płynących z nich doświadczeń;
- uznaniu potrzeby harmonizacji programów wojskowych prowadzonych przez NATO i Unię Europejską⁸. Potwierdza to zrozumienie przez państwa członkowskie dwóch podstawowych kwestii: po pierwsze tego, iż Sojusz nie jest jedyną strukturą polityczno-wojskową decydującą o kształcie bezpieczeństwa europejskiego, po drugie zaś, że umacnianie jej pozycji musi prowadzić przez poprawę instytucjonalnej i praktycznej współpracy z UE (choć szczegóły tego partnerstwa nie zostały jeszcze zarysowane), do czego skłania również kalkulacja finansowa;

⁷ Pełny zestaw dokumentów i materiałów informacyjnych związanych ze szczytem ryskim znajduje się na stronie internetowej Kwatery Głównej NATO: www.nato.int.

⁸ B. Tigner, *Approaches differ, but goal is the same*, „Defense News” z 19 grudnia 2006 r.

- uświadomieniu sobie przez Europejczyków potrzeby większej ambicji w planowaniu wysiłku militarnego po własnej stronie⁹, zwłaszcza na tle silnych w państwach Starego Kontynentu głosów krytyki wobec powolnych postępów w budowie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹⁰;
- zgodzie na poszerzenie współpracy NATO z globalnymi partnerami, ale tylko tam, gdzie mogliby się oni okazać przydatni dla sojusznicznych operacji (bez „budowania polityki nowego partnerstwa na pograniczu chińskim”)¹¹;
- zachowaniu przez NATO charakteru organizacji otwartej na nowych członków (i partnerów), niewyrzekającej się zatem odpowiedzialności za poszerzanie strefy europejskiej stabilności i bezpieczeństwa, umacniającej swe bałkańskie peryferie, otwartej na stosunki z Ukrainą i Gruzją;
- utrzymaniu znaczenia przypisywanego rozwojowi stosunków z Rosją i poszukiwaniu nowej dynamiki w istniejących ramach współpracy.

Podjęte w Rydze decyzje o wprowadzeniu do prac sojusznicznych zagadnień związanych z bezpieczeństwem energetycznym obszaru euroatlantyckiego potwierdzają instynkt strategiczny NATO. Otwierają one organizację na dialog i współpracę w tej nowej dla niej dziedzinie, kluczowej dla poczucia bezpieczeństwa współczesnych państw. Tym samym powodzeniem zakończyły się starania grupy państw zainteresowanych wprowadzeniem tej tematyki na stałe do prac organizacji. Kompromis ryzyki nie zmienia jednak sceptycznego nastawienia części sojuszników, w tym Francji i Niemiec, do poszerzania spektrum niemilitarnych zadań NATO. Zagadnienia związane z bezpieczeństwem energetycznym są przy tym przez nie uznawane za przynależne relacjom dwustronnym lub też wyspecjalizowanym organizacjom międzynarodowym. Dlatego praktyczna realizacja postanowień ryzyk nie będzie rzeczą prostą. Niewątpliwie jednak Sojusz ma do odegrania pożyteczną rolę jako instrument poszerzania i utrwalania europejskiej i atlantyckiej solidarności w kwestiach energetycznych, jak również może wypełniać istotne zadania zabezpieczające, konsultacyjne i normotwórcze¹².

Pogrzebany przez wielu analityków jeszcze przed rozpoczęciem szczyt ryzyki okazał się zatem ważnym spotkaniem konsolidującym w kilku istotnych dziedzinach dorobek NATO z ostatnich lat¹³. W kilku innych stworzył on natomiast solidne przesłanki myślenia o nowej sojuszniczej strategii¹⁴.

⁹ Swoistym manifestem w tej sprawie stał się artykuł prezydenta Francji opublikowany w prasie europejskiej w dniu rozpoczęcia szczytu ryzykiego: J. Chirac, *NATO dla pokoju*, „Gazeta Wyborcza” z 28 listopada 2006 r.

¹⁰ *Quand l'Europe freine, l'OTAN accelere*, „Le Monde” z 15 maja 2006 r.

¹¹ F. Heisbourg, *Why NATO need to be less ambitious*, „Financial Times” z 22 listopada 2006 r.

¹² Szerzej zob. A. Monaghan, *Energy security – what role for NATO?*, „NATO Defense College Research Paper”, nr 29, październik 2006.

¹³ Szerzej zob. *NATO After Riga. Prevailing in Afghanistan, Improving Capabilities, Enhancing Cooperation*, Brussels 2007.

¹⁴ *Predictions of its death were premature*, „The Economist” z 24 listopada 2006 r.

TRANSFORMACJA WOJSKOWA I KOMPLEKSOWE WSKAZANIA POLITYCZNE

Trwający od wielu lat proces wojskowej transformacji NATO¹⁵, poza nowymi impulsami wynikającymi z doświadczeń i potrzeb nowoczesnych operacji wojskowych, zyskał na szczycie długofalową wytyczną programową w postaci tzw. Kompleksowych Wskazań Politycznych¹⁶. Ten nowatorski dokument – w sensie praktycznym będący poszerzeniem interpretacji różnych fragmentów obowiązującej koncepcji strategicznej – określa polityczne ramy i podstawowe kierunki transformacji NATO na najbliższe 10 do 15 lat. Formalnie nie zastępuje on obowiązującej strategii, odnosząc do niej jednak zbiór uporządkowanych aktualnych wskazań przyjętych w drodze akceptacji przez wszystkie państwa członkowskie. Uznając trafność dokonanego w strategii waszyngtońskiej z 1999 r. opisu środowiska międzynarodowego, w jakim działa Sojusz, wytyczne określają jednak zadania związane z dostosowaniem się do kombinacji współczesnych zagrożeń wynikających z terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia, niestabilności płynącej z funkcjonowania państw upadłych, konfliktów regionalnych, patologii rozwoju cywilizacyjnego i zakłócenia dostaw surowców strategicznych¹⁷.

Wytyczne potwierdzają nadrzędną rolę kolektywnej obrony pośród zadań NATO. Wskazują jednak szerokie spektrum jej możliwej aplikacji od tradycyjnych zadań obronnych do misji nowego typu. W warunkach niskiego prawdopodobieństwa pojawienia się sytuacji klasycznej (zmasowanej zbrojnej) agresji terytorialnej, przede wszystkim więc odniesiono się do tych ostatnich, zaznaczając możliwość zaistnienia agresji skierowanej spoza obszaru euroatlantyckiego przeciwko państwom Sojuszu i asymetrycznej pod względem użytych środków. Prowadzi to do powtórzenia – znanego z obu pozimnowojennych strategii NATO – tezy o potrzebie utrzymania przez Sojusz kolektywnych zdolności do prowadzenia pełnego spektrum operacji. Co znamienne jednak, w tych ramach zapowiada się przesunięcie ciężaru przygotowań na „najbardziej prawdopodobne scenariusze wydarzeń”. Ze względu zaś na wskazane wyżej zagrożenia oraz ich umiejscowienie, w jasny sposób sygnalizuje to priorytet przyznany misjom *out-of-area* i związanym z tym nowym zdolnościom ekspedycyjnym własnych wojsk. Ich pełne spektrum zostało opisane w trzeciej części omawianego dokumentu¹⁸.

Proces nabywania nowych zdolności przez siły NATO ma zostać wsparty przez liczne programy modernizacji i rozwoju sojuszniczych wojsk, po części sięgające korzeniami jeszcze szczytu praskiego w 1992 r.¹⁹ Decyzje z Rygi wskazały w tej

¹⁵ Szerzej na temat transformacji wojskowej Sojuszu zob. R. Kupiecki, *NATO. Transformacja ze strategią w tle*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 3.

¹⁶ *Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006*, Brussels 2007.

¹⁷ Przy takim ujęciu sytuacji bezpieczeństwa Sojuszu przypomniano o głównej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz konieczności harmonijnej współpracy NATO z innymi organizacjami międzynarodowymi, w tym UE i OBWE.

¹⁸ Szerszy komentarz zob. *NATO set to revise its strategy to tackle threat posed by terrorism and WMD*, „Financial Times” z 24 listopada 2006 r.

¹⁹ *Easing NATO's expanding role...*, op. cit.

mierze nowe priorytety, opisane w rozdziałach 22–26 deklaracji końcowej tego spotkania²⁰. Należą do nich:

- pozyskanie przez państwa członkowskie nowych zdolności w zakresie transportu strategicznego. W praktyce będzie to oznaczało nabycie ze środków zainteresowanych państw floty samolotów transportowych C-17 oraz stosowne rozwiązania przejściowe²¹,
- kontynuacja rozwoju programu Sojuszniczego Systemu Powietrznej Obserwacji Terenu (AGS)²²,
- budowa sojuszniczego systemu taktycznej obrony przeciwrakietowej oraz kontynuacja równoległych prac w kwestii budowy sojuszniczego systemu (strategicznego) obrony przed rakietami balistycznymi²³,
- zbiór inicjatyw dotyczących: poprawy zdolności do prowadzenia połączonych, wspólnych operacji ekspedycyjnych, wzmocnienia sił specjalnych, specjalistycznego szkolenia wojsk na potrzeby misji stabilizacyjnych, poprawy systemu zbierania i przetwarzania informacji wywiadowczych, rozwinięcia ochrony wojsk przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi, poprawy sojuszniczej logistyki i struktur dowodzenia.

Największe znaczenie ma jednak ogłoszenie w Rydze pełnej gotowości do działania Sił Odpowiedzi NATO (NRF). Obejmują one swoisty pakiet wojsk złożony z komponentu lądowego na poziomie jednej brygady, zadaniowej grupy sił morskich, sił amfibijnych oraz komponentu powietrznego, zdolnego do wykonania dziennie 200 lotów bojowych. Będą one mogły w razie potrzeby korzystać z dodatkowej jednostki sił specjalnych. W sumie siły te – podporządkowane Radzie Północnoatlantycznej – mają liczyć około 21 tys. żołnierzy, gotowych do działania w ciągu 5 dni²⁴. Decyzje ryzyknie wieńczą zatem sukcesem kilka lat mozolnych prac²⁵ i sojuszniczych sporów. Problemem skrzętnie ominiętym podczas tego spotkania pozostaje jednak sposób przyszłego wykorzystania NRF. Zdaniem części państw członkowskich, powinny one być traktowane jak elita pośród zdolności NATO i skutkiem tego wysyłane tylko na potrzeby dużych i skomplikowanych działań antykrzysowych. Przygotowywane dużym nakładem wysiłku i środków wojska te nie powinny być dzielone i kierowane do działań o mniejszej skali w trybie *ad hoc*,

²⁰ Deklaracja Szczytu Ryskiego, wydana przez przywódców państw i szefów rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantycznej w Rydze w dniu 29 listopada 2006 r. Polski tekst zob. www.msz.gov.pl.

²¹ *NATO pools resources to buy C-17s*, „Jane’s Defence Weekly” z 2 października 2006 r.; *Strategic airlift. NATO pursues C-17s despite political sensitivities among European allies*, „Defense News” z 6 listopada 2006 r.

²² *At last. AGS moves forward*, „Defense News” z 19 czerwca 2006 r.

²³ W maju 2006 r. Rada Północnoatlantyczna, po 4 latach prac, przyjęła tzw. studium wykonalności w zakresie sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, zob. „Atlantic News” nr 3775.

²⁴ Sojusz określa NRF jako „mobilne, pozostające w stanie wysokiej gotowości, stale dostępne, wielonarodowe siły połączone, złożone z komponentów lądowych, morskich i powietrznych, korzystające również z wielu specjalistycznych zdolności”.

²⁵ Wiele informacji na temat kompozycji i działania NRF zawiera relacja z ostatnich przed Rygą i największych w historii ćwiczeń tych sił (15–18 czerwca 2006 r.), zob. *Alliance conducts major force demonstration in Cape Verde*, „Atlantic News” nr 3788.

tylko dlatego, że znajdują się pod ręką²⁶. Paradoks polega jednak na tym, że są to jedyne siły NATO zdolne do szybkiego przerzutu i podjęcia działań operacyjnych. Pod presją czasu i oczekiwań na aktywność Sojuszu kalkulacje w kategoriach nakładów i pożytków mogą zejść na dalszy plan.

Niewątpliwie jednak problem ten nie będzie mógł być długo pozostawiony bez odpowiedzi. Z jednej strony brak uzgodnienia podstawowych warunków użycia NRF może bowiem skutkować obniżaniem politycznej gotowości państw członkowskich do uczestniczenia w kolejnych rotacjach tych sił. Z drugiej strony, przyjmując zbyt rygorystyczne zasady użycia NRF, Rada Północnoatlantycka mogłaby zablokować sobie możliwość podjęcia adekwatnego działania w warunkach odbiegających od przewidzianych wcześniejszymi scenariuszami. Niewiele konfliktów angażujących w ostatnich latach NATO przebiegało jednak zgodnie z ustaleniami strategów. Podjęcie zatem kwestii sposobów wykorzystania Sił Odpowiedzi musi zawierać element wzmocnionego planowania możliwych scenariuszy działań, ale i dużą dozę ostrożności zapobiegającej paraliżowi decyzyjnemu Sojuszu.

Pierwsze przypadki operacyjnego wykorzystania NRF ukazały również potrzebę ponownego podjęcia kwestii finansowania ich działalności. Stosowana dotąd formuła opłacania z własnego budżetu działań delegowanych jednostek (tzw. *costs lie where they fall*) obciąża kraje podejmujące ten wysiłek. Oznacza to więc, iż koszty ponoszą wyłącznie państwa, których wojska wykorzystano w operacjach. Kraje członkowskie, które nie delegują jednostek lub których jednostki pozostawałyby w koszarach podczas półrocznej rotacji w ramach Sił Odpowiedzi, nie płacą nic. Powstaje zatem konieczność stworzenia mechanizmów zwrotu sum wydatkowanych na potrzeby operacyjne. Zlekceważenie tej sprawy może zmniejszyć skłonność państw członkowskich (zwłaszcza uboższych) do kierowania własnych żołnierzy na potrzeby sił sojuszniczych.

OPERACJA ISAF W AFGANISTANIE

NRF i inne programy rozwijające nowoczesne zdolności wojskowe NATO potwierdzają integralny związek i podporządkowanie tego procesu obecnym i antycypowanym potrzebom operacyjnym organizacji. Spośród nich na szczycie ryskim zadeklarowano pierwszoplanowe znaczenie misji ISAF w Afganistanie. Sojusznicy zobowiązali się do trwałego i solidarnego zaangażowania na rzecz pomyślnego zakończenia tej operacji i zwiększenia pomocy dla lokalnych sił bezpieczeństwa. Odnotowali potrzebę lepszego powiązania kwestii bezpieczeństwa tego kraju z zagadnieniami szeroko rozumianej odbudowy i pomocy rozwojowej. Wezwali inne państwa i organizacje do współpracy, a ONZ do przyjęcia funkcji koordynującej wysiłki cywilne i wojskowe wszystkich zaangażowanych w Afganistanie podmiotów międzynarodowych.

²⁶ Jak w poprzednich latach do usuwania skutków trzęsienia ziemi w Pakistanie i huraganu „Katrina” w USA.

Skalę wyzwań stojących przed Sojuszem w toku realizacji misji ISAF²⁷ ilustruje fakt przejścia przez NATO odpowiedzialności za sytuację na terytorium całego kraju potwierdzony rezolucją RB ONZ 1707 z września 2006 r. Tym samym dopełnił się proces stopniowego poszerzania zakresu działań Sojuszu w tym kraju (rozłożony na cztery fazy) i w tej skali, wspierania działań lokalnych władz na rzecz odbudowy, ochrony granic, umacniania porządku, stabilizacji politycznej, rozwoju instytucji państwowych, sił wojskowych i bezpieczeństwa. Objęcie kontrolą ISAF najbardziej niebezpiecznych południowych i wschodnich terenów Afganistanu spowodowało zwiększenie aktywności militarnej talibów i lokalnych grup przestępczych. Nieuchronnie doprowadziło to, zwłaszcza w drugiej połowie 2006 r., do intensyfikacji walk z udziałem sił międzynarodowych²⁸, które po przerwie zimowej z nową mocą objawią się zapewne wiosną następnego roku. Potrzeby wojskowe NATO i szerokie (także niemilitarne) podejście organizacji do zadania stabilizacji Afganistanu spowodowały jednak istotne tarcia wśród państw członkowskich. Nie wszystkie z nich bowiem widziały w tym kraju pole swej aktywności wojskowej, nie dla każdego z nich Sojusz stanowił właściwą strukturę inicjującą cywilne działania stabilizujące. W tej ostatniej kwestii swoje ambicje w minionym roku zasygnalizowała Unia Europejska planująca uruchomić własną misję (z dziedziny bezpieczeństwa i praworządności) w Afganistanie.

Przejście w minionym roku do czwartej fazy operacji spowodowało jednak – oprócz zmiany struktury dowodzenia operacją²⁹ – przede wszystkim konieczność poszukiwania dodatkowych żołnierzy do realizacji zwiększonych zadań NATO w Afganistanie. Tymczasem kwestia bezpieczeństwa własnych sił i wizja ewentualnych strat w bezpośredni sposób zmniejszała wolę rządów państw członkowskich do poważniejszego wojskowego zaangażowania się w tym kraju. Niedostateczna reakcja większości sojuszniczych rządów na te potrzeby oraz dodatkowe nakładanie przez nie rozlicznych ograniczeń na działania własnych kontyngentów w poważny sposób komplikowały przebieg działań ISAF. Rozwiązanie obu tych kwestii zdominowało polityczną debatę w organizacji, która toczyła się przed szczytem, podczas samego spotkania, jak również kontynuowana była przez ministrów spraw zagranicznych i obrony narodowej podczas ich sesji (odpowiednio) w styczniu i lutym 2007 r.³⁰ Przyniosła ona istotne efekty: kilka państw NATO zgłosiło dodatkowe kontyngenty do ISAF (największy – liczący 1100 żołnierzy – zadeklarowała Polska³¹), inne zaś zniosły lub ograniczyły zastrzeżenia dotyczące zasad użycia własnych wojsk od-

²⁷ *The future of NATO. The test in Afghanistan*, „The Economist” z 24 listopada 2006 r.

²⁸ Ich bilans zob. „Atlantic News” nr 3835.

²⁹ N. Fiorenza, *ISAF to be commanded by composite headquarters*, „Jane’s Defence Weekly” z 24 marca 2006 r.

³⁰ Intensywność tych dyskusji dobrze oddają udratyzowane tytuły przykładowych artykułów publikowanych w światowych dziennikach: *I need more men and weapons to defeat Taleban, says NATO general*, „The Times” z 8 września 2006 r.; *Hundred more troops needed to beat Taleban warns NATO chief*, „Daily Telegraph” z 8 września 2006 r.; *NATO Chief to appeal for troops*, „International Herald Tribune” z 2 października 2006 r.; *NATO fails to lift curbs on Afghanistan troop use*, „International Herald Tribune” z 30 listopada 2006 r.

³¹ „Atlantic News” nr 3821.

danych pod komendę NATO. W sumie rok 2007 będzie miał kluczowe znaczenie dla przyszłości ponad 32-tysięcznych sił międzynarodowych w Afganistanie. Ich pierwszoplanowym celem wojskowym będzie wzmocnienie kontroli nad bezpieczeństwem w południowych i wschodnich prowincjach kraju.

Niezależnie od głównej uwagi poświęcanej sytuacji w Afganistanie, NATO zapowiedziało kontynuację swych dotychczasowych misji. W deklaracji ryzykier potwierdzono trwałość sojuszniczego zaangażowania w Kosowie na rzecz bezpieczeństwa i stabilności w regionie (16 tys. żołnierzy). Podjęto decyzję o kontynuacji zaangażowania w misję szkoleniową w Iraku oraz o poszerzeniu oferty sojuszniczej w tym zakresie. Wyrażono gotowość do rozszerzenia wsparcia dla misji Unii Afrykańskiej w Darfurze, zwłaszcza w zakresie szkolenia i transportu lotniczego. Zadeklarowano dalsze prowadzenie antyterrorystycznej operacji „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym. Spośród wspomnianych wyżej obszarów operacyjnego zaangażowania Sojuszu szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego będzie miała misja w Kosowie. Ogłoszenie na początku 2007 r. tzw. planu Ahtisaariego w sprawie przyszłego statusu prowincji spotkało się z czynnymi protestami Serbów i Albańczyków. W najbliższych miesiącach wzrasta to niepewność co do utrzymania stabilności na tym obszarze. Niezmiennie jednak jej kluczowym elementem pozostanie obecność KFOR, którego redukcja liczebności nie jest przewidywana w najbliższych miesiącach.

STOSUNKI ZEWNĘTRZNE NATO

Kwestie relacji NATO z państwami nienależącymi do organizacji formalnie nie były przedstawiane jako temat, co do którego w Rydze należałoby oczekiwać najważniejszych decyzji. Pomimo tego jednak powszechnie domagano się przedstawienia tam przez organizację stanowiska we wszystkich związanych z tym kwestiach, pozwalającego na planowanie rozwoju procesów wchodzących w skład sojuszniczej polityki partnerstwa³².

Oczekiwania na nowe sygnały ze strony Sojuszu charakteryzowały przede wszystkim postawę Albanii, Chorwacji i Macedonii – państw uczestniczących od lat w Planie Działań na rzecz Członkostwa (MAP) i domagających się określenia wobec nich wyraźniejszej ścieżki akcesyjnej. Wprawdzie dość wcześnie jasne stało się, że poważniejsze rozstrzygnięcia NATO przekłada na później, niemniej jednogłośnie rezolucja amerykańskiego Senatu z listopada 2006 r. popierająca rozszerzenie Sojuszu o wymienione państwa (i Gruzję)³³ ożywiła tę kwestię. Ostatecznie jednak deklaracja końcowa szczytu zaledwie potwierdziła znaczenie procesu rozszerzenia NATO dla stabilności i bezpieczeństwa w Europie oraz zaakcentowała wolę kontynuacji polityki otwartych drzwi, przypominając, że każde państwo europejskie spełniające określone standardy ma prawo ubiegać się o członkostwo w NATO.

³² Szerzej zob. C. Massala, K. Saariluoma, *Renewing NATO's Partnerships. Toward a Coherent and Efficient Framework*, NATO Defense College, Rome 2006.

³³ Omówienie zob. *Senate Approves Legislation Endorsing Further NATO Enlargement*, „Inside the Pentagon”, t. 22, nr 47, www.OutsideDefense.com.

Wyrażono uznanie dla dotychczasowych wysiłków Albanii, Chorwacji i Macedonii w ramach realizacji MAP, deklarując wolę wystosowania zaproszeń do Sojuszu podczas kolejnego szczytu NATO w 2008 r. do tych państw, które osiągną stosowny poziom przygotowania³⁴.

Perspektywa członkostwa podtrzymana w odniesieniu do grupy państw bałkańskich została uzupełniona nową ofertą skierowaną pod adresem innych krajów tego regionu – Serbii, Czarnogóry oraz Bośni-Hercegowiny. Przyszła ona dość nieoczekiwanie, gdyż właściwie do ostatniej chwili jakiegokolwiek decyzje dotyczące współpracy z NATO Bruksela ściśle uzależniała od współdziałania tych państw z Trybunałem Haskim i wydania mu zbrodniarzy wojennych. Nic nie zapowiadało przełomu w tej sprawie w Rydze, tym bardziej że pryncypialne stanowisko zajmowały Stany Zjednoczone. Wystosowany jednak przez serbskie władze list z gwarancjami dostosowania swych działań do oczekiwań Sojuszu zmienił ten stan rzeczy³⁵. W efekcie szczyt zaoferował Belgradowi, Podgoricy i Sarajewu członkostwo w Radzie Partnerstwa Euroatlantyckiego i Partnerstwie dla Pokoju³⁶. Krok ten kończy długoletnią debatę sojuszniczą w kwestii potrzeby ustanowienia instytucjonalnych powiązań tych państw z NATO. Pierwszym testem dla nich stanie się niewątpliwie proces wdrażania planu Ahtisaariego w Kosowie.

Omówione wyżej zapisy deklaracji ryskiej nie tylko więc potwierdzały perspektywę członkowską dla obecnych uczestników MAP, lecz także sygnalizowały otwartość NATO na dołączenie w przyszłości do tej grupy również innych krajów. W polu rozważań pozostają w tym kontekście przede wszystkim **Gruzja i Ukraina**. W przypadku tej pierwszej w Rydze wykonano krok naprzód – Tbilisi zostało zaproszone do udziału w tzw. Zintensyfikowanym Dialogu – programie przygotowującym kandydatów do udziału w MAP. Zachęcono jednocześnie władze tego kraju do kontynuacji reform politycznych i gospodarczych oraz wysiłków na rzecz rozwiązania konfliktów wewnętrznych. Nie przesądzono jednak tego, czy w 2008 r. zostanie mu zaoferowany Plan Działań na rzecz Członkostwa. Można oczekiwać, że rozstrzygnięcie o tym bieg wydarzeń wewnętrznych w Gruzji oraz to, jak zdoła ona ułożyć sobie stosunki z Rosją (po ostatnich kryzysach energetycznych i „aferze szpiegowskiej”).

Odmienne na tym tle rysuje się sytuacja Ukrainy³⁷. Przed wyborami parlamentarnymi (marzec 2006 r.) uzyskała ona zapewnienie Sojuszu, iż „dalszy postęp w realizacji ukraińskich celów związanych z integracją euroatlantycką, w tym możliwy udział w MAP, będzie przede wszystkim uzależniony od konkretnego, mierzalnego postępu Kijowa we wdrażaniu najważniejszych reform oraz uczciwości i swobody wyborów parlamentarnych”³⁸. Ocenie sojuszników miało podlegać nie

³⁴ Zob. pkt 29–33 deklaracji szczytu ryskiego.

³⁵ *Serb's letter persuades US to drop NATO bar*, „International Herald Tribune” z 1 grudnia 2006 r.

³⁶ *Surprise offer by NATO to Serbia*, „International Herald Tribune” z 30 listopada 2006 r.

³⁷ Szeroką panoramę relacji NATO–Ukraina przedstawia opracowanie: *NATO–Ukraine. An Intensified Dialogue*, Brussels 2006.

³⁸ *Ministerial Meeting of the NAC Held at NATO Headquarters, Brussels, 8 December 2005*, www.nato.int. Szerzej na temat integracji Ukrainy z NATO zob. O. Kozlovskaja, *A Roadmap for Ukraine's Integration into Transatlantic Structures*, NATO Defense College, Rome 2006.

tylko zachowanie w procesie wyborczym procedur demokratycznych i poszanowanie praw wyborców, lecz także stanowisko nowego rządu ukraińskiego w sprawie reform i współpracy z NATO. Sojusznicza ocena przebiegu wyborów była pozytywna³⁹. Zdawało się, że otwiera to szybką ścieżkę prowadzącą do zacieśnienia wzajemnej współpracy, której potwierdzeniem miało być zaofiarowanie Kijowowi udziału w MAP. Jak przewidywano, powinno się to zdarzyć na szczycie ryskim. Oczekiwanie na taki bieg wydarzeń potwierdziła większość międzynarodowych analiz i komentarzy z pierwszej połowy ubiegłego roku⁴⁰.

Wielomiesięczny przewlekły okres wyłaniania nowych władz, jaki nastąpił po wyborach, obfitował we wzajemnie sprzeczne sygnały dotyczące polityki bezpieczeństwa tego kraju⁴¹. Wszelkie spekulacje dotyczące aspiracji Ukrainy do członkostwa w Sojuszu przeciął jednak 14 września przebywający w Brukseli nowo mianowany premier Wiktor Janukowycz. Oznajmił on Radzie Północnoatlantycznej wolę zawieszenia procesu integracji z Sojuszem (w tym starań o udział w MAP), motywując to niskim poparciem społecznym Ukraińców dla idei atlantycznej oraz niechęcią do komplikowania relacji Rosji z NATO i UE⁴². Wskazał równocześnie na wolę swego rządu, by kwestię ewentualnej integracji oddzielić od bieżącej współpracy z NATO, której kontynuacją Ukraina pozostaje zainteresowana⁴³. Skutkiem tego na szczycie ryskim nowa sytuacja znalazła potwierdzenie w deklaracji woli rozwijania współpracy z Kijowem, bez żadnych zobowiązań formalnych i czasowych dotyczących wzajemnego politycznego zbliżenia i bez najmniejszej wzmianki na temat możliwego członkostwa.

Deklaracja ukraińskiego premiera z 14 września jest dość bezprecedensowym aktem zatrzymania procesu akcesyjnego do Sojuszu (pozbawionego wyraźniejszej perspektywy jego wznowienia). Jak dotąd bowiem żadne państwo nie zrezygnowało samodzielnie z szansy przyspieszenia swej integracji z NATO. Nie oznacza to wprawdzie przerwania współpracy, lecz wszelkie deklaracje dotyczące jej kontynuacji będą miały wartość o tyle, o ile znajdą praktyczne potwierdzenie w posunięciach ukraińskich władz. Zapowiedź zwołania referendum w sprawie członkostwa, antynatowskie ekscesy na Krymie i odwołanie prozachodniego szefa dyplomacji stanowią w tej mierze niepokojące sygnały. W samym NATO nigdy nie brakowało państw sceptycznie nastawionych do postępów na drodze Ukrainy do Sojuszu. Wynikało to zarówno z krytycznej oceny zaawansowania ukraińskich reform, jak i obaw o implikacje tego kroku dla relacji Sojuszu z Rosją. Postawa władz ukraiń-

³⁹ *Statement by NATO Secretary General Following the Elections in Ukraine*, „NATO Press Release” z 27 marca 2006 r., www.nato.int.

⁴⁰ Zob. np.: *Ukraine. Moving west*, „Jane’s Defence Weekly” z 1 lutego 2006 r.; *NATO lines up Ukraine as new member*, „Financial Times” z 26 kwietnia 2006 r.

⁴¹ Zob. np. głos ministra obrony Ukrainy z połowy roku: *Defence minister says Ukraine–NATO relations unchanged*, „Financial Times” z 28 czerwca 2006 r. oraz analiza planów zwycięskiej koalicji powyborczej: *Ukrainian coalition will put NATO membership up for vote*, „International Herald Tribune” z 27 czerwca 2006 r.

⁴² Rosyjski głos przeciwko rozszerzeniu NATO zob. S. Karaganov, *Ukraine should not join NATO*, „International Herald Tribune” z 20 lipca 2006 r.

⁴³ *Ukraine Prime Minister visits NATO*, „NATO Update” z 14 września 2006 r., www.nato.int.

skich faktycznie cofa o kilka lat polityczne relacje Ukrainy z NATO. Przywrócenie na porządek dzienny prac Paktu dotyczących integracji Ukrainy w bardziej sprzyjających okolicznościach będzie zapewne zadaniem bardzo trudnym⁴⁴.

Deklaracja ryska, podkreślając rolę polityki partnerstwa, położyła silny akcent zwłaszcza na praktyczny wymiar wynikającej z niej współpracy w zakresie wspomagania misji i operacji prowadzonych przez NATO. Krajom Dialogu Śródziemnomorskiego oraz Stambulskiej Inicjatywy Współpracy zaoferowano zatem wdrażanie nowej Inicjatywy Współpracy Szkoleniowej, wspierającej rozwój i modernizację ich sektora militarnego zgodnie ze standardami NATO. W szczególności odniesiono się w Rydze do potrzeby rozwinięcia współdziałania z demokratycznymi krajami spoza obszaru euroatlantyckiego, z którymi łączą Sojusz wspólne wartości i wspólne interesy bezpieczeństwa (tzw. państwa kontaktowe, np. Japonia, Australia, Nowa Zelandia, Korea Płd.). W istocie jednak, w toku przygotowań do szczytu, odrzucona została amerykańsko-brytyjska koncepcja globalnego partnerstwa otwierająca – bez ograniczeń geograficznych – sojusznicze programy współpracy politycznej i wojskowej dla państw spoza obszaru euroatlantyckiego⁴⁵.

W swej ofercie skierowanej do tej grupy państw skoncentrowano się na praktycznych kwestiach militarnych związanych ze współpracą w ramach sojuszniczych misji stabilizacyjnych⁴⁶. Tą drogą NATO w kompromisowy sposób osiągnęło trzy efekty. Po pierwsze, zahamowało nieuchronny spór w kwestii granic sojuszniczego działania i możliwych implikacji wynikających z budowania relacji politycznych poza obszarem euroatlantyckim. Po drugie, nie zamknięto definitywnie takiej możliwości, czyniąc tym samym koncesję na rzecz zwolenników globalizacji misji NATO. Po trzecie wreszcie, Sojusz zapewnił sobie lepszy dostęp do zasobów wojskowych silnych państw regionu Azji i Oceanii, zainteresowanych udziałem w sojuszniczych działaniach operacyjnych, zwłaszcza w Afganistanie. W warunkach powtarzających się braków w siłach i sprzęcie stanowi to wzmocnienie zdolności NATO do działania *out-of-area*.

NATO „PRZED SZEŚĆDZIESIĄTKĄ”: SZANSE I OCZEKIWANIA

Szczyt ryski otwiera drogę oczekiwany w kolejnych latach decyzjom w kluczowych kwestiach dotyczących politycznej i wojskowej transformacji NATO. Koniec tego procesu przypadnie na zakończenie kadencji prezydentów Francji i USA – głównych protagonistów niedawnego transatlantyckiego sporu, a także zbiegnie się w czasie z 60. rocznicą utworzenia NATO. Jako okazja do podsumowań, wskazania planów na przyszłość i podjęcia aktywnej dyplomacji publicznej powinna ona zachęcić państwa członkowskie do konstruktywnego myślenia o nowej strategii. Aby tak się stało, trzeba spełnić kilka zasadniczych warunków. Po pierwsze, transformacja wojskowa NATO musi prowadzić do rzeczywistego podniesienia militarnych zdolności organizacji do kolektywnego działania jej członków. Wówczas bowiem

⁴⁴ C. Pascual, *Don't give up on Ukraine*, „International Herald Tribune” z 4 sierpnia 2006 r.

⁴⁵ R. Asmus, *NATO must go global to have a meaningful purpose*, „Financial Times” z 7 lutego 2007 r.

⁴⁶ *NATO looks beyond geography to build military ties*, „Financial Times” z 3 kwietnia 2006 r.

rozwiązania sojusznicze będą stanowiły atrakcyjny model organizacji sfery obronnej w państwach członkowskich, jak również będą sprzyjały gotowości ich rządów do realizacji (i finansowania) związanych z tym zadań. W takim założeniu mieści się również harmonizacja celów i procedur wojskowych NATO i Unii Europejskiej, umożliwiająca zgodne współdziałanie obu organizacji w sytuacjach kryzysowych i łagodząca antagonizmy polityczne z tym związane. W oczywisty sposób nie wszystko w tej mierze zależy jednak od NATO.

Po drugie, potrzebny będzie konsens w sprawie warunków angażowania się NATO poza własnym obszarem traktatowym. Wydaje się, że decyzje ryskie stanowią zarys porozumienia w tej sprawie. Będzie ono zapewne obejmowało zniesienie ograniczeń geograficznych wspólnych operacji za cenę pozostawienia Radzie Północnoatlantyckiej decyzji w każdym przypadku z osobna. Kwestia podstaw prawnych działania, w tym norm ONZ, będzie zapewne przywoływana zależnie od konkretnych sytuacji. Po trzecie, podobne porozumienie będzie niezbędne dla określenia zasięgu politycznego oddziaływania NATO, doskonalenia jego zdolności w pozawojskowych sferach związanych z działaniami stabilizacyjnymi oraz ich relacji z zamiarami i możliwościami innych organizacji międzynarodowych. Dotyczy to zwłaszcza Unii Europejskiej, mającej ambicje koordynowania działań międzynarodowych w tych dziedzinach.

Po czwarte, należy jasno określić dalsze kierunki ewolucji polityki partnerstwa oraz sojusznicze zamiary dotyczące poszerzania członkostwa organizacji. Pod ich kątem bowiem będzie również dokonywana projekcja zdolności organizacji. Wreszcie po piąte, NATO nie uniknie podjęcia kwestii włączenia do przyszłej strategii nowych zagadnień działalności, kojarzących się dotąd z bezpieczeństwem wewnętrznym państw, a mających swe źródła w polityce międzynarodowej. Należy do nich z pewnością bezpieczeństwo energetyczne.

O znaczeniu zaplanowanych na najbliższe lata spotkań na najwyższym szczeblu będzie świadczył właśnie sposób, w jaki rozstrzygnięte zostaną powyższe kwestie. Niebagatelne znaczenie będzie miała również polityczna atmosfera prowadzonej debaty. Nic w tej mierze nie wydaje się przesądzone, istnieje jednak szansa, że osiągnięte porozumienia otworzą drogę do nowej strategii, czyniącej z Sojuszu lepszy instrument kolektywnej obrony w świecie asymetrycznych zagrożeń.