

V. NATO – ROK MIĘDZY DWOMA SZCZYTAMI

Regularne w ostatnich latach spotkania szefów państw i rządów określają w dużej mierze dynamikę wewnętrznych prac Sojuszu. Polityczna dyscyplina i troska o jego wizerunek jako skutecznej instytucji bezpieczeństwa organizują wysiłki państw członkowskich związane jednak raczej z zamykaniem rozpoczętych wcześniej spraw. Taka sytuacja nie sprzyja zazwyczaj ambitniejszym (nawet jeśli potrzebnym) przedsięwzięciom, jeżeli wcześniej nie zostały one ujęte w planie pracy i nie dano im czasu na stosowne dyskusje w gronie sojuszników. Tendencję tę umacniał rok przedwyborczy w Stanach Zjednoczonych, koncentrujący uwagę tego państwa na podsumowywaniu amerykańskich zobowiązań, nowe pozostawiając przyszłej administracji. Po stronie europejskiej przyspieszeniu politycznemu w NATO nie sprzyjało oczekiwanie na powyborcze korekty amerykańskiej polityki zagranicznej¹, zapowiadane przez Francję modyfikacje własnych planów obronnych i rozpoczęty proces przeglądu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r.²

Rok 2007 upłynął zatem NATO na wdrażaniu decyzji podjętych na szczycie ryskim (28–29 listopada 2006 r.) oraz przygotowaniach do kolejnego spotkania, zaplanowanego w Bukareszcie na 2–4 kwietnia 2008 r. W tej ostatniej perspektywie krytykom łatwiej było wskazywać na sprawy, których zaniechano lub które zostawiono do decyzji podejmowanych „na ostatnią chwilę”, niż te, wobec których polityczny konsens pozwalał na śmielsze wyznaczanie nowych kierunków³. Nawet w sferze planów na szczyt w Bukareszcie nie pojawiło się bowiem zadanie rozpoczęcia dyskusji nad nową koncepcją strategiczną, do której podjęcia zachęcali coraz liczniejsi politycy europejscy⁴. Prace nad długofalowymi założeniami prowadzenia sojuszniczej operacji w Afganistanie cechowała zachowawczość i niedostateczny wysiłek wojskowy ze strony wielu państw członkowskich. Polityka partnerstwa pozostała

¹ Szef Międzynarodowego Instytutu Studiów Strategicznych François Heisbourg ostrzegł jednak na początku 2008 r. przed nadmiernymi oczekiwaniami dotyczącymi zmian polityki amerykańskiej (*Europe must be realistic about life after Bush*, „Financial Times” z 7 lutego 2008 r.).

² *Revising EU Security Strategy – to what end?*, „Europe Diplomacy and Defence”, nr 56 z 30 sierpnia 2007 r.

³ Szerzej zob. K.-H. Kamp, *The NATO Summit in Bucharest: The Alliance at a Crossroads*, NATO Defense College Research Paper, nr 33, listopad 2007.

⁴ Wezwania do rozpoczęcia prac nad nową strategią NATO znalazły się w wystąpieniach wielu uczestników 44. konferencji poświęconej bezpieczeństwu w Monachium (8–10 lutego 2008 r.), zob. m.in. wypowiedzi: sekretarza generalnego NATO, ministra spraw zagranicznych RP, ministrów obrony Francji i Niemiec, www.munichsecurityconference.de.

rozdarła między planami jej globalizacji i ujednoczenia form współpracy z różnymi grupami państw nienależących do organizacji, forsowanymi przez USA, a tradycyjnym regionalnym ujęciem jej składników postulowanym przez wielu sojuszników europejskich. Dość wczesnemu faktycznemu rozstrzygnięciu kwestii kolejnej fazy rozszerzenia NATO towarzyszył jednak spór o przyznanie Ukrainie i Gruzji udziału w Planie Działań na rzecz Członkostwa. Utrzymał się polityczny i tematyczny pat w stosunkach z Rosją, zaostrzony jej stanowiskiem w sprawie Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie i tarczy antyrakietowej. Powoli posuwały się prace nad zadaniami Sojuszu w sferze bezpieczeństwa energetycznego i ochrony przed atakami na systemy informatyczne (tzw. *cyberdefense*).

Bez istotniejszej sprzeczności z powyższym obrazem można oczywiście dla oceny tych procesów przyjąć perspektywę „szklanki do połowy pełnej”, twierdząc, że nowa strategia wymaga swojej „masy krytycznej” stworzonej wcześniejszymi decyzjami politycznymi. Dorobek szczytu ryskiego⁵ tworzył przecież spójną całość z planami dokończenia w kolejnych latach obecnej fazy przekształceń organizacji, która powinna zamknąć się do 60. rocznicy jej utworzenia, przypadającej na 2009 r. Ponadto Sojusz kontynuował prace nad rozwojem zdolności wojskowych, ze sztandarową inicjatywą Sił Odpowiedzi (NRF) na czele, i zwiększył liczbę swych sił w Afganistanie, pracując nad średnioterminowym planem polityczno-wojskowym własnego zaangażowania w tym kraju. Podtrzymał też swój udział w innych operacjach, zwłaszcza w Kosowie stojącym w obliczu niepodległości, umacniając także współpracę z państwami partnerskimi; decyzja o rozszerzeniu NATO jest właściwie przesądzona, a droga do MAP dla ubiegających się o to państw pozostaje otwarta; dialog z Rosją został podtrzymany pomimo problemów, a nowe zagrożenia sojusznicy uświadamiają sobie w pełni. Taką tonację można odnaleźć w oficjalnych zapisach sojuszniczych spotkań wysokiego szczebla⁶ i w takiej też perspektywie prowadzono przygotowania do szczytu w Bukareszcie.

⁵ Czyli: potwierdzenie w przyjętych tam tzw. Kompleksowych Wskazaniach Politycznych prymatu kolektywnej obrony pośród sojuszniczych zadań, jak również ważnej roli, jaką organizacja odgrywa w procesie konsultacji państw członkowskich, akceptacja dla selektywnie globalnej misji NATO, dostrzeżenie, iż wysiłki NATO w toku sojuszniczych operacji może zostać zharmonizowany z działaniami państw członkowskich prowadzonymi także w innych ramach organizacyjnych, akceptacja 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, uznanie potrzeby harmonizacji programów wojskowych prowadzonych przez NATO i Unię Europejską, uświadomienie sobie przez Europejczyków potrzeby większej ambicji w planowaniu wysiłku militarne-go po własnej stronie, zwłaszcza na tle silnych w państwach Starego Kontynentu głosów krytyki wobec powolnych postępów w budowie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zgoda na poszerzenie współpracy NATO z globalnymi partnerami, ale tylko tam, gdzie mogliby się oni okazać przydatni dla sojuszniczych operacji (bez „budowania polityki nowego partnerstwa na pograniczu chińskim”), zachowanie 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, utrzymanie wagi przywiązywanej do rozwoju stosunków z Rosją i poszukiwanie nowej dynamiki w istniejących ramach współpracy.

⁶ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, Brussels, 7 December 2007, Press Release PR/CP(2007)130.

OPERACJE I TRANSFORMACJA WOJSKOWA

W minionym roku wiele uwagi poświęcono w NATO problematyce **obrony przeciwrakietowej (MD)**. Złożyły się na to dwa czynniki:

- rozpoczęcie przez Polskę i Czechy negocjacji z USA w sprawie rozmieszczenia na ich terytoriach elementów amerykańskiego systemu MD (odpowiednio wyrzutni rakiet przechwytyjących i radaru). Wywołało ono głośne protesty i groźby ze strony Rosji oraz pytania o wpływ amerykańskiego programu na sojusznicze zdolności obronne i kolektywną obronę⁷, szczególnie intensywnie stawiane w Niemczech⁸,
- przyspieszenie sojuszniczych prac nad własnymi programami związanymi z obroną przeciwrakietową. W ich zakres wchodziły prowadzone już od pewnego czasu trzy projekty. Pierwszy z nich wiązał się z budową w perspektywie połowy następnej dekady wielowarstwowej sojuszniczej obrony przeciwrakietowej na teatrze działań (ALTBMD). Ma on generalnie polegać na powiązaniu obecnie istniejących rozwiązań narodowych w ramach wspólnego mechanizmu dowodzenia i służyć ochronie wojsk biorących udział w operacjach przed raketami krótkiego i średniego zasięgu. Drugi z nich dotyczy wdrożenia wniosków tzw. studium wykonalności rozwijanego od 2002 r., związanych z ewentualnością stworzenia przez NATO w dłuższej perspektywie własnego globalnego systemu MD. Koszty, aspekty technologiczne i wojskowo-polityczne tego projektu odsuwają go jednak na dalszy plan. Trzeci program wiąże się ze współpracą z Rosją w dziedzinie taktycznej obrony przeciwrakietowej. Prace w tym zakresie nie posuwały się naprzód na skutek powiązania przez Moskwę ich efektu z porzuceniem przez Waszyngton planów budowy własnego systemu i rozmieszczenia jego składników w Europie Środkowej⁹.

Czwartą płaszczyznę prac w NATO stanowiło rozpoczęcie wiosną minionego roku debaty na temat wzajemnego powiązania amerykańskiego projektu ze wspomnianymi wyżej programami sojuszniczymi. Chodziło w niej o rozwiązanie problemu zachowania jednolitego standardu ochrony obszaru północnoatlantyckiego. Mogłoby to docelowo polegać na swoistej „natoizacji” funkcji amerykańskiego MD, który zapewniałby ochronę większości europejskich państw NATO. Pozostałe z nich – z uwagi na położenie geograficzne (południowo-wschodnia flanką Sojuszu) – miałyby być chronione przez rozwijane właśnie systemy sojusznicze. Liczne problemy wojskowe, polityczne i finansowe związane z taką perspektywą każą myśleć o niej jako zadaniu długofalowym. Na obecnym etapie dyskusja w tej sprawie nie

⁷ W pierwszej połowie roku przez europejskie media przetoczyły się głosy krytyczne wobec amerykańskich planów. Wskazywały one na możliwe podzielenie sojuszników na chronionych przez amerykańskie systemy i pozbawionych takiej ochrony, zob. np.: *US defence system could split NATO*, „Daily Telegraph” z 13 marca 2007 r.; *NATO warns US missiles may divide Europe*, „Financial Times” z 12 marca 2007 r.; *Hurdles face US MD plan for Europe*, „Defense News” z 26 marca 2007 r.; *A few interceptors – a big gap*, „The Economist” z 30 marca 2007 r. Krytyków uspokajał sekretarz generalny NATO, *NATO chief defends plan for US missile interceptors*, „Daily Telegraph” z 20 marca 2007 r.

⁸ Argumenty niemieckie zob. J. Vinocur, *In Germany, missiles test hearts and minds*, „International Herald Tribune” z 4 czerwca 2007 r.

⁹ *Missile Defence. Fact Sheet*, www.nato.int.

wyszła poza kwestię wspólnej oceny zagrożeń, podstawowych rozwiązań technicznych czy też współpracy z państwami trzecimi¹⁰.

„Perłą w koronie” nowych zdolności militarnych NATO niezmiennie pozostawały jednak **Siły Odpowiedzi**, rozwijane od 2002 r. Ogłoszenie w Rydze ich pełnej operacyjności, jako „mobilnych, pozostających w stanie wysokiej gotowości, stale dostępnych, wielonarodowych sił połączonych, złożonych z komponentów lądowych, morskich i powietrznych, korzystających z wielu specjalistycznych zdolności”, miało stanowić jakościowy przełom w sojuszniczej zdolności do prowadzenia wspólnych operacji wojskowych. Do dyspozycji Sojuszu miało bowiem zostać postawionych około 21 tys. żołnierzy¹¹ wszystkich rodzajów sił zbrojnych (pochodzących głównie z państw europejskich), których w krótkim czasie można by skierować do wyznaczonego miejsca działań. Miały one przyczynić się również do zakończenia przewlekłych debat w sprawie brakujących ludzi i sprzętu w różnych operacjach prowadzonych przez NATO. Ten nowy zasób strategiczny, jakkolwiek wojskowo wydolny, nie został jednak wyposażony w odpowiednie procedury decyzyjne związane z jego użyciem oraz towarzyszące im mechanizmy wspólnego finansowania działań NRF. Kwestie te – skutecznie blokujące wykorzystanie nowych możliwości organizacji – szeroko omawiano w poprzednich edycjach „Rocznika Strategicznego”.

Jak dotąd zatem decyzje ryzykne (możliwe dzięki uzupełnieniu przez USA niedoborów wojsk) stanowiły szczytowe osiągnięcie w zakresie Sił Odpowiedzi. Kolejne miesiące miały pomnożyć problemy związane z ich utrzymaniem, prowadząc ostatecznie do ogłoszenia jesienią 2007 r. decyzji o podjęciu analiz dotyczących ich stanów osobowych i poziomu gotowości. Prawdopodobnym rozwiązaniem zbliżającym stan pożądaný i realnie możliwy do osiągnięcia stanie się obniżenie liczby sił utrzymywanych w najwyższej gotowości, przy zachowaniu pełnych zdolności w zakresie struktur dowodzenia i logistyki¹². Sytuacja ta wyniknęła z faktu przeznaczania przez państwa europejskie niedostatecznych kontyngentów na potrzeby NRF. Spowodowane to było nie tylko analizą kosztów, lecz także rozproszeniem ich wysiłku wojskowego między liczne operacje prowadzone pod auspicjami NATO, Unii Europejskiej i ONZ oraz konkurencyjną koncepcję budowy grup bojowych UE¹³.

¹⁰ Oficjalne stanowisko NATO zob.: *NATO United on Missile Defense Approach*, www.nato.int; *NATO and Missile Defense, Speech By NATO Secretary General, Maastricht, 3 September 2007*, www.nato.int. Obszerne omówienie sojuszniczej dyskusji z Rosją: *NATO–Russia Council discuss MD shield*, „Europe Diplomacy and Defence”, nr 24 z 19 kwietnia 2007 r. Stanowisko Rosji: S. Lavrov, *A crucial debate on Europe’s antimissile defences*, „Financial Times” z 11 kwietnia 2007 r.

¹¹ Siły te „obudowano” kilkoma programami modernizacyjnymi w zakresie transportu strategicznego (szerzej zob. *Allies Agree on Strategic Airlift Capability Initiative*, NATO Press release, 20 czerwca 2007 r., www.nato.int), rozwoju Sojuszniczego Systemu Powietrznej Obserwacji Terenu (AGS) oraz inicjatywami w zakresie poprawy zdolności do prowadzenia połączonych, wspólnych operacji ekspedycyjnych, sił specjalnych, szkolenia wojsk na potrzeby misji stabilizacyjnych, poprawy systemu zbierania i przetwarzania informacji wywiadowczych, logistyki i dowodzenia oraz ochrony wojsk przed zagrożeniami związanymi z bronią masowego rażenia.

¹² *Reduction in NATO Response Force is envisaged*, „Europe Diplomacy and Defence”, nr 62 z 20 września 2007 r.

¹³ J. Dempsey, *Alliance retreats on creation of attack force*, „International Herald Tribune” z 21 września 2007 r.

Te ostatnie zresztą, w aspekcie procesu decyzyjnego oraz kosztów ich ewentualnego użycia, zdają się powielać większość problemów ujawnionych przy tworzeniu NRF. Obecna sytuacja raczej więc oddala jakąkolwiek perspektywę wykorzystania Sił Odpowiedzi w najważniejszych sojuszniczych operacjach w Afganistanie i Kosowie.

Po przejściu przez NATO w 2006 r. odpowiedzialności za sytuację na całym terytorium Afganistanu¹⁴ jego wysiłek cywilno-wojskowy koncentrował się na trzech sprawach. Po pierwsze, utrzymaniu bezpieczeństwa przy pomocy około 47-tysięcznych sił ISAF oraz stworzeniu warunków funkcjonowania narodowym władzom afgańskim i kontynuacji procesów odbudowy; po drugie, zapewnieniu możliwości działania innych organizacji międzynarodowych uczestniczących w stabilizacji tego państwa; po trzecie, wsparciu udzielanemu Afganistanowi w budowie własnych sił zbrojnych oraz narodowych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe¹⁵. Sojuszniczym zapewnieniom o znaczeniu ISAF jako testu dla sprawności wojskowej NATO oraz heroicznym wysiłkom w walce z talibami i w odbudowie Afganistanu przez cały rok towarzyszyły jednak dwa równoległe zjawiska. Pierwszym z nich była międzynarodowa krytyka pod adresem Sojuszu, wynikająca jednak z ogólnej oceny skutków działań społeczności międzynarodowej w tym kraju. NATO – jako najpoważniejszy podmiot zbiorowy zaangażowany w wysiłki stabilizacyjne – płaciło w znacznym stopniu cenę za brak wydolności i dostatecznej koordynacji wszystkich działających tam organizacji. Drugi problem stanowiły oceny sytuacji bezpieczeństwa w Afganistanie, tworzące obraz wojny, „której Sojusz nie wygrywa, nie przerywając zarazem”¹⁶.

„Sześć lat wojny i największa operacja wojskowa w historii NATO nie zdołały pokonać insurekcji afgańskiej i pozostawiły rząd prezydenta Hamida Karzaja w pełnej zależności od obecności międzynarodowych sił w jego kraju – pisał brytyjski analityk – Afganistan nadal jest piątym najbiedniejszym krajem na świecie, największym producentem opium, krajem rozrywany rewoltą talibów i rządami dowódców wojskowych”¹⁷. Krytyka ta abstrahowała jednak od istotnych postępów państw NATO w budowie narodowej armii afgańskiej czy walce z talibami. Nie dopuszczono bowiem do spodziewanej ofensywy rebeliantów, zmuszając ich do przejścia do działań nękających i ataków terrorystycznych. Te ostatnie, niekiedy spektakularne, w dużej mierze kształtowały oceny międzynarodowych komentatorów. Nowa taktyka stosowana przez talibów wymusiła jednak również przyjęcie bardziej zróżnicowanej taktyki przez jednostki ISAF. Ich wejście na obszary zamieszkałe czy też stosowanie przez talibów barbarzyńskiej taktyki „żywych tarcz” podniosło jednak liczbę ofiar wśród afgańskiej ludności cywilnej. Nie ułatwiało to współpracy z ludnością na miejscu, jak również wzmagало krytykę działań wojsko-

¹⁴ Interesującą panoramę misji ISAF przedstawia P. Gallis, *NATO in Afghanistan. A test of the transatlantic alliance*, „Connections”, jesień 2007, s. 10–32.

¹⁵ Szerokie omówienie bieżącej roli NATO w Afganistanie, zob. *Assessing ISAF. A Baseline Study of NATO's Role in Afghanistan*, BASIC, marzec 2007, www.basicint.org.

¹⁶ *War without end, Afghanistan's Taliban*, „The Economist” z 27 października 2007 r.

¹⁷ D. Korski, *Afghanistan. Europe's Forgotten War*, European Council on Foreign Relations, London 2008, s. 7.

wych NATO. Nic dziwnego zatem, że kwestia minimalizacji strat cywilnych stała się jednym z ważniejszych tematów dyskusji sojuszniczych¹⁸ oraz działań zapobiegawczych podejmowanych przez dowódców polowych. Nie mniej istotne w tej mierze były również działania informacyjne, wyjaśniające międzynarodowej opinii publicznej charakter wojny toczącej się w Afganistanie.

Równocześnie także trwały wewnętrzne spory o wielkość zaangażowania w tym kraju i nierówne rozłożenie ciężarów prowadzenia operacji między poszczególne państwa członkowskie¹⁹. Główny front starcia przebiegał tu na linii USA – część sojuszników europejskich, skupiając w sobie kilka równoległych spraw: zarzuty kierowania niedostecznej liczby wojsk w miejsca najcięższych walk na południu i południowym wschodzie kraju, obarczania narodowych kontyngentów ograniczeniami (tzw. *caveats*), uniemożliwiającymi dowódcom operacji swobodne dysponowanie nimi w razie potrzeby, wreszcie niedostatecznego wyposażania jednostek w środki wsparcia i transportu lotniczego. Amerykański sekretarz obrony podczas 44. Monachijskiej Konferencji ws. Polityki Bezpieczeństwa wprost zarzucił części sojuszników unikanie niebezpiecznych rejonów Afganistanu i „spokojne trwanie w niezagrażonych częściach kraju”. Dostrzegał w tym również stopniowe przekształcanie się NATO w „Sojusz dwóch kategorii – podzielony na państwa, które chcą walczyć, i te, które takiej woli nie przejawiają”²⁰. Już wcześniej jednak krytykował on państwa europejskie za wysyłanie do Afganistanu sił „niepotrafiących prowadzić operacji przeciwko rebeliantom”²¹.

Z tą frontalną krytyką żywo kontrastował jednak głos jednego z najpoważniejszych kandydatów do prezydentury USA: „Próbowaliśmy wygrać ten konflikt przy pomocy niedostatecznych sił wojskowych i środków pomocowych. Nie udało nam się wypracować klarownej strategii politycznej i rozwojowej, wskazującej na poprawę zarządzania Afganistanem jako konieczny czynnik uzupełniający zwalczanie rebelii środkami wojskowymi. Nie potrzeba nam niekończących się sporów i pokazywania palcem, którzy sojusznicy zdali egzamin w walce, ale raczej świeżego spojrzenia na to, co każdy z nas może wnieść do tej walki. Prawda jest taka, że wszyscy musimy zrobić więcej, nie tylko w sferze wojskowej, lecz także w dziedzinie pomocy rozwojowej i współpracy z władzami Afganistanu w umacnianiu wymiaru sprawiedliwości i rządów prawa. Nasz wysiłek w Afganistanie powinien umacniać NATO, a nie dzielić je”²². Głos ten zwraca uwagę na kilka spraw o fundamentalnym znaczeniu, zarówno dla powodzenia operacji afgańskiej, jak i dla

¹⁸ K.F. Indefurth, *Loosing the other war*, „International Herald Tribune” z 30 maja 2007 r.

¹⁹ Szerzej zob. J. Craddock, *Applying Lessons from Afghanistan. Actions and Outcomes, Security and Defence Agenda*, Brussels, b.d.w.

²⁰ R. Gates, *Speech at the 44th Munich Conference on Security Policy*, 10 lutego 2008 r., www.munich-securityconference.de. W tym kontekście dostrzeżono również uwagę szefa polskiej dyplomacji, który nie bez racji wskazał, że „państwa wysyłające wojska do najtrudniejszych rejonów Afganistanu, bez ograniczeń narodowych nakładanych na ich wykorzystanie, winny podwójnie liczyć swój wysiłek”, tekst wystąpienia, *ibidem*.

²¹ *European allies criticised by US Defence Secretary*, „Europe Diplomacy and Defence”, nr 93 z 17 stycznia 2008 r. Zob. także m.in.: *Gates doubts European's war commitment*, „The Washington Post” z 25 października 2007 r.; *Collateral damage*, „International Herald Tribune” z 25 stycznia 2008 r.

²² *Senator McCain Urges NATO Renaissance*, materiał w zbiorach autora.

współpracy w ramach NATO: sojuszniczą solidarność, konieczność powiązania aspektów wojskowych i cywilnych w działaniach ISAF oraz skuteczną strategię łączącą wysiłki wszystkich podmiotów międzynarodowych zaangażowanych w tym kraju²³. Kwestie te niewątpliwie będą stanowiły główne punkty dyskusji podczas szczytu w Bukareszcie²⁴.

O ile jednak ISAF traktowane są jako test militarnych zdolności NATO, o tyle 16-tysięczna misja **KFOR** w Kosowie ma charakter „niedokończonej sprawy”. Blisko dekada wojskowego zaangażowania sojuszników w tej prowincji wchodzi obecnie w decydującą fazę²⁵. Ogłoszenie na początku 2007 r. tzw. planu Ahtisaariego w sprawie przyszłego statusu prowincji, opowiadającego się za jej niepodległością, spotkało się z czynnymi protestami Serbów oraz podziałami wewnętrznymi wśród członków NATO i Unii Europejskiej. Wątpliwości zgłaszały zwłaszcza kraje dotknięte własnymi ruchami separatystycznymi oraz obawiające się powielenia przykładu Kosowa w innych europejskich rejonach konfliktowych. Podziały dotknęły jednak zwłaszcza stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zablockowało to w dużej mierze możliwość uzgodnienia jednolitego stanowiska społeczności międzynarodowej w sprawie przyszłości Kosowa i oparcia go na nowej rezolucji Rady Bezpieczeństwa, odzwierciedlającej zmienione okoliczności polityczne. Jej przyjęcie byłoby o tyle istotne, że określałoby precyzyjnie odnowiony mandat dla międzynarodowej obecności wojskowej w Kosowie. Jednostronna deklaracja niepodległości, ogłoszona przez władze w Prisztinie 17 lutego 2008 r., została uznana przez USA, a w krótkim czasie uczynienie tego zapowiedziało wiele państw europejskich.

Pomimo braku nowej normy prawnej dla kontynuacji misji KFOR Sojusz zdecydował jednak o jej dalszej działalności na mocy rezolucji 1244. Uczynił to następnego dnia po deklaracji niepodległości Kosowa²⁶. Fakt ten szefowie dyplomacji NATO zapowiedzieli zresztą już podczas spotkania w Brukseli 6–7 grudnia 2007 r. Zdecydowali tam, że liczebność KFOR zostanie utrzymana na dotychczasowym poziomie i nie będą wprowadzane nowe ograniczenia dla działań narodowych kontyngentów w ich ramach, a Sojusz zachowa odpowiedzialność za bezpieczeństwo Kosowa i szkolenie lokalnych struktur bezpieczeństwa. Dodajmy, że odwód strategiczny KFOR został również udostępniony na potrzeby operacji Unii Europejskiej realizowanej w Bośni i Hercegowinie²⁷.

STOSUNKI ZEWNĘTRZNE NATO

Szefowie dyplomacji NATO oznajmili w grudniu 2007 r., że na szczycie w Bukareszcie „państwa spełniające kryteria członkowskie wynikające z ich po-

²³ H. Binnendijk, *Allies in Afghanistan*, „The Wall Street Journal” z 12 listopada 2007 r.

²⁴ Interesujące uwagi w tych kwestiach przedstawia P. Ashdown, *A strategy to save Afghanistan*, „Financial Times” z 13 lutego 2008 r.

²⁵ *Kosovo. NATO calls for flexibility*, „Europe Diplomacy and Defence”, nr 46 z 3 lipca 2007 r.

²⁶ *Statement by the NAC After Kosovo's Declaration of Independence*, NATO Press release (2008) 025, www.nato.int.

²⁷ A. Watkins, *NATO and the Balkans. The case for greater integration*, „NATO Review”, lato 2007, www.nato.int.

stępowania międzynarodowego i prowadzonych reform oraz gotowe i zdolne do wzmocnienia bezpieczeństwa euroatlantyckiego otrzymają zaproszenie do członkostwa”. **Rozszerzenie NATO** było niezmiennie traktowane przez państwa członkowskie jako dokończenie procesu poszerzania strefy stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Grudniowa decyzja w praktyce oznaczała, że w kręgu rozważań znalazły się trzy państwa uczestniczące w Planie Działań na rzecz Członkostwa (MAP): Albania, Chorwacja i Macedonia. Na rozszerzenie organizacji sojusznicy byli gotowi już od pewnego czasu, problem stanowiło jedynie rozstrzygnięcie tego, czy zaproszenie powinna otrzymać wyłącznie Chorwacja – najbardziej zaawansowany w reformach uczestnik MAP – czy wspólnie wszystkie trzy kraje. Na dwa miesiące przed szczytem wszystko wskazuje na tę drugą opcję, którą aktywnie forsują Stany Zjednoczone²⁸. Jednoczesna akcesja do Sojuszu trzech państw bałkańskich miałaby stworzyć ważny fakt polityczny w kontekście niepodległości Kosowa, przyczynić się do stabilizacji sytuacji w regionie, jak również wyznaczyć wzór integracji i reform dla pozostałych państw tego obszaru.

Może to wymusić w ostatnich tygodniach przed szczytem poszukiwania nowych rozwiązań politycznych oraz instytucjonalnych związanych z „**polityką otwartych drzwi**”²⁹. Niepodległość Kosowa i spodziewane rozszerzenie NATO przyniesie bowiem zapewne presję na poprawę statusu Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny oraz Serbii w ramach sojuszniczej polityki partnerstwa. Niezależnie od różnej aktywności przejawianej przez te państwa w ramach dostępnych im form kooperacji z NATO może to prowadzić do poszukiwania sposobów stworzenia im wyraźniejszej perspektywy integracyjnej, która wiązałaby się z zaoferowaniem im pogłębionej współpracy w ramach tzw. dialogu indywidualnego. Taka sytuacja mogłaby pociągnąć za sobą śmielsze decyzje dotyczące także państw znajdujących się obecnie na wyższym szczeblu instytucjonalnej współpracy z NATO.

W takiej perspektywie wracałaby więc kandydatura Ukrainy, państwa, które już dwa lata temu było bliskie uzyskania statusu kandydata do członkostwa. **W stosunkach NATO–Ukraina** w 2007 r. obchodzono dziesiątą rocznicę podpisania Karty o szczególnym partnerstwie oraz wzajemnej współpracy realizowanej na jej podstawie³⁰; relacje te charakteryzowała pewna dwoistość. W płaszczyźnie politycznej ton nadało im oświadczenie premiera Wiktora Janukowycza z września 2006 r., iż Kijów nie jest gotowy do współpracy z Sojuszem w ramach Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP). Tym samym zahamowaniu uległ dotychczasowy proces politycznego zbliżania Ukrainy do Sojuszu. Czynnikiem, który nie sprzyjał także jej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, były problemy wewnętrzne kraju. Doprowadziły one w rezultacie do wcześniejszych wyborów parlamentarnych oraz do ukształtowania nowej koalicji rządzącej, bardziej przychylniej idei atlantyckiej. Równoległe jednak rok 2007 stał pod znakiem praktycznej współpracy,

²⁸ *Deadline looms for NATO to decide on enlargement*, „Financial Times” z 25 stycznia 2008 r.

²⁹ Coraz żywiej wracają spekulacje na temat możliwej zmiany polityki Finlandii i Szwecji wobec NATO i zgłoszenia przez nie wniosków członkowskich w perspektywie 2012 roku, zob. np.: *Finland, Sweden may be inching closer to NATO*, „Defense News” z 23 kwietnia 2007 r.

³⁰ Jej krótki bilans zob.: *NATO–Ukraine. A Distinctive Partnership*, Brussels 2007.

prowadzonej w ramach Dialogu Indywidualnego. Ukraina w tym okresie zapracowała na opinię solidnego partnera współpracującego z Sojuszem w jego działaniach operacyjnych, reformującego swój sektor obronny oraz inne aspekty funkcjonowania państwa. Tej dwoistości wzajemnych stosunków NATO i Kijowa towarzyszyły jednak jednoznacznie negatywne trendy związane z niechętną postawą społeczeństwa ukraińskiego wobec idei atlantyckiej. Muszą się z nimi liczyć wszystkie siły polityczne w tym kraju, stając przed wyzwaniem zmiany tej sytuacji za sprawą aktywnej kampanii informacyjnej i wyraźnego wyboru politycznej strategii wobec Sojuszu³¹.

Próbie jej określenia stanowił wspólny list czołowych polityków wywodzących się z sił „pomarańczowej koalicji”, sprawujących obecnie władzę na Ukrainie. Przesłany w styczniu 2008 r. na ręce sekretarza generalnego NATO, zawierał deklarację powrotu na ścieżkę integracji z NATO oraz wnioski o przyznanie na szczycie w Bukareszcie statusu kandydata do członkostwa i udziału w *Membership Action Plan*³². Zapowiedziano jednocześnie, że decyzję w sprawie członkostwa w NATO podejmie społeczeństwo ukraińskie w drodze referendum. Brak dyplomatycznego przygotowania tego kroku, krótki czas poprzedzający spotkanie szefów państw i rządów oraz brak zaufania części zachodnich rządów do trwałości kierunku atlantyckiego w polityce ukraińskiej minimalizują szanse Kijowa na realizację jego postulatu. Nakłada się na to negatywna reakcja Rosji, grożącej podjęciem kroków wojskowych w celu zrównoważenia skutków ewentualnego zbliżenia Ukrainy do NATO³³, która dodatkowo osłabia wolę śmiałych decyzji w tej sprawie, jak też otwierania nowych frontów konfliktu z Rosją.

Biorąc powyższe pod uwagę, można oceniać, że kluczowym zadaniem na najbliższy czas jest utrwalenie obecnego kursu w polityce ukraińskiej oraz zachowanie przez Sojusz wszystkich opcji przyszłego statusu Kijowa. W takiej perspektywie ewentualny brak decyzji w sprawie MAP na szczycie w Bukareszcie nie stanie się prestiżową porażką Ukrainy, a tempo jej integracji z NATO będzie wynikało z naturalnego postępu procesu politycznego. W podobny sposób wyzwanie dla Sojuszu stanowi określenie swego stanowiska wobec przyszłości stosunków z Gruzją. Po okresie zawirowań politycznych w tym kraju i przedterminowych wyborów prezydenckich zapowiada on ponowne złożenie wniosku o przyznanie udziału w Planie Działań na rzecz Członkostwa³⁴.

W stosunkach NATO–Rosja obchodzono w minionym roku podwójną rocznicę: dziesiątą podpisania Aktu Stanowiącego i piątą szczytu w Pratica di Mare, gdzie utworzono Radę NATO–Rosja³⁵. Ich atmosfera daleka była jednak od świę-

³¹ Wyzwania ukraińskiej polityki wobec NATO omawia M. Perepelytsia, *NATO and Ukraine. At the crossroads*, „NATO Review”, lato 2007, www.nato.int.

³² S. Pifer, *It's time for Ukraine to get started*, „International Herald Tribune” z 25 stycznia 2008 r.

³³ *Russia strongly attacks NATO's eastern move*, „International Herald Tribune” z 24 stycznia 2008 r.; *Join NATO and we will target missiles at you, Putin tells Ukraine*, „Daily Telegraph” z 13 lutego 2008 r.

³⁴ J. Dempsey, *US presses NATO to grow eastward*, „International Herald Tribune” z 14 lutego 2008 r.

³⁵ *NATO–Russia. A Pragmatic Partnership*, Brussels 2007. Także P. Fritch, *The NATO–Russia partnership. More than meets the eye*, „NATO Review”, lato 2007, www.nato.int; D. Trenin, *NATO and Russia. Sobering thoughts and practical suggestions*, ibidem.

ta, a ostatnie miesiące cechowała rosnąca liczba sporów. Skupiały się one przede wszystkim wokół: amerykańskich planów rozmieszczenia w Europie elementów własnego systemu obrony przeciwrakietowej (pod tym względem NATO w bardzo ograniczonym stopniu mogło być stroną rosyjskich zarzutów), zawieszenia przez Moskwę stosowania postanowień Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE), planów kontynuacji rozszerzenia NATO oraz ukraińskiej kandydatury w tym kontekście. Klimat wzajemnej współpracy psuły spory wokół przyszłości Kosowa oraz regularne groźby ze strony rosyjskiego sztabu generalnego dotyczące możliwej wojskowej retaliacji (w tym nuklearnej) w przypadku przesuwania się ku Wschodowi sojuszniczej infrastruktury wojskowej. Charakter wzajemnych relacji został określony już na początku 2007 r. wystąpieniem prezydenta Władimira Putina podczas konferencji bezpieczeństwa w Monachium³⁶ oraz nieco późniejszym *Orędziem o stanie państwa*³⁷. Ich konfrontacyjny ton jasno wskazywał na sprawy dzielące w sferze bezpieczeństwa Rosję i Zachód oraz zapowiadał stanowcze postępowanie tej pierwszej, które zmaterializowało się w kolejnych miesiącach.

Stosunki Rosji z NATO stały się w sposób naturalny jednym z głównych frontów walki politycznej o podkreślenie samodzielnej i mocarstwowej pozycji Moskwy w polityce światowej. Jej strategiczne cele oraz niezdolność odejścia od politycznego paradygmatu działania w warunkach okrążenia i wizji NATO jako przeciwnika nie sprzyjały rozwijaniu nowej materii wzajemnych relacji. „Jesteśmy jak wilk w pułapce, i to drażni nasz instykt myśliwski”, mówił w jednym z pierwszych wywiadów nowy ambasador Rosji przy NATO, Dmitrij Rogozin. Światowe media powszechnie charakteryzowały go jako nacjonalistę, widząc w tej nominacji swą zapowiedź polityki Moskwy wobec Sojuszu³⁸. Szans na poprawę stosunków nie dawały też powtarzane przez polityków i wojskowych w Moskwie zapowiedzi wycelowania w Polskę i Czechy rosyjskich rakiet, jeśli kraje te rozlokują na swoim terytorium elementy amerykańskiej tarczy antyrakietowej, przypomnienie przez nich o możliwości użycia broni jądrowej w obronie żywotnych interesów kraju oraz zapowiedź wzmocnienia sił konwencjonalnych³⁹. Kwestia MD stanowiła w ramach stosunków NATO–Rosja jedynie odprysk strategicznych rokowań prowadzonych przez Moskwę z USA, a dotyczących modelu wzajemnych stosunków wojskowych, równowagi strategicznej i kontroli zbrojeń.

Centralnym zagadnieniem rozgrywanym na forum Rady NATO–Rosja stała się jednak przyszłość **Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie**. Rosyjskie stanowisko było w tej kwestii przedstawiane w kilku odsłonach i ściśle związką z amerykańskimi planami w zakresie MD⁴⁰. Pierwszą z nich stanowiły zapowiedzi Putina w sprawie możliwości jednostronnego zawieszenia przez

³⁶ W. Putin, *Speech at the 43 Munich Security Conference on Security Policy*, 10 lutego 2007 r., www.munichsecurityconference.de.

³⁷ V. Putin's *State of the Nation Address 2007*, www.mosnews.com.

³⁸ Zob. *No change in Kremlin's steely stance*, „Financial Times” z 15 lutego 2008 r.

³⁹ Zob. np. *Russia tests weapon to pierce US missile shield*, „Daily Telegraph” z 30 maja 2007 r.

⁴⁰ M. Kaczmarek, *Gry wojenne*, „Tygodnik Powszechny” z 29 lipca 2007 r.

Moskwę stosowania zobowiązań traktatowych, jeżeli państwa NATO nie przystąpią do ratyfikacji dokumentu w wersji przyjętej w 1999 r. Zostały one sformalizowane w kwietniu⁴¹, a w ich tle kryła się wola faktycznej renegocjacji tego dokumentu, prowadzącej do zmniejszenia ograniczeń nakładanych na Rosję w rejonach przygranicznych, zwiększenia restrykcji nakładanych na państwa NATO oraz poszerzenia kręgu sygnatariuszy CFE o Estonię, Litwę i Łotwę oraz Słowenię. Sojusz niezmiennie od lat uzależniał ratyfikację i ewentualne nowe negocjacje od wycofania przez Rosję swych baz i sprzętu wojskowego z Gruzji i Mołdowy, co stanowiło część jej zobowiązań przyjętych w Stambule w 1999 r.

Pomimo prób mediacji podejmowanych przez państwa europejskie NATO (konsultacje wysokiego szczebla w Baad Saarow i Paryżu) oraz dwustronnych rozmów USA–Rosja, stanowisko Moskwy nie uległo zmianie. *De facto* w ich toku wyartykułowała ona całą listę żądań, które z trudem mieszczą się w obecnym zapisie traktatu. Następnie zaś w grudniu 2007 r. ogłosiła moratorium na stosowanie swych zobowiązań traktatowych⁴². W istocie więc nie przyjmuje ona inspekcji państw trzecich, nie wysyła własnych i nie uczestniczy w obligatoryjnej wymianie informacji. Takie działanie, niezależnie od tego, że nie mieści się w żadnej kategorii prawnej (Traktat CFE nie został wypowiedziany, ale *de facto* nie obowiązuje/nie jest stosowany w odniesieniu do Rosji), może wskazywać na przeniesienie rosyjskich interesów z ratyfikacji CFE w obecnym kształcie na otwarcie negocjacji o nowej regulacji w zakresie sił konwencjonalnych, z pominięciem tego etapu. Nie godzą się na to państwa NATO⁴³. Ich jednolite stanowisko zakłada utrzymanie ważności CFE oraz skłonność do kompromisu ratyfikacyjnego, pod warunkiem że strona rosyjska wykaże dobrą wolę w realizacji własnych zobowiązań. Wyraża ono również oczekiwanie, że obecna sytuacja nie zamyka drogi do porozumienia (Rosja nie wypowiedziała traktatu), i gotowość kontynuacji rozmów w tej sprawie⁴⁴.

Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego, jakkolwiek zachowała pozycję „seniora” pośród innych form współpracy NATO z państwami nienależącymi do organizacji, nie odzyskała żywotności cechującej jej działalność przed laty⁴⁵. Jej pozycję i materialne podstawy aktywności ograniczały plany połączenia w ramach tzw. globalnego partnerstwa wszystkich form angażujących we współdziałanie z Sojuszem kraje ulokowane w różnych regionach. Ideą przewodnią takiego zabiegu było wyeksponowanie relacji z państwami mogącymi wnieść największy wkład wojskowy lub finansowy do operacji prowadzonych przez NATO. Od pewnego czasu samo

⁴¹ *Russians suspend European Arms Pact*, „International Herald Tribune” z 27 kwietnia 2007 r.; *Hawkish Putin rattles US*, „The Times” z 27 kwietnia 2007 r.; *NATO expresses concern at Russia's decision to freeze CFE Treaty*, „Europe Diplomacy and Defence”, nr 27 z 28 kwietnia 2007 r.

⁴² *Putin poised to freeze Arms Pact as assertiveness grows*, „Financial Times” z 12 grudnia 2007 r.

⁴³ Stanowiska obu stron omawia J. Dempsey, *Russia calls for major changes in European Arms Control Treaty*, „International Herald Tribune” z 13 czerwca 2007 r. oraz *NATO offers Russia concessions*, ibidem, 14 czerwca 2007 r.

⁴⁴ W. Boese, *Europe eager to preserve CFE Treaty*, „Arms Control Today”, grudzień 2007 (wersja elektroniczna), www.armscontrol.org.

⁴⁵ R.F. Simmons, *Ten years of the Euro-Atlantic Partnership Council. A personal reflection*, „NATO Review”, lato 2007, www.nato.int.

pojęcie „globalnego partnerstwa” nie pojawiało się już wprawdzie w debacie sojusznicy, jednak związana z nim propozycja przesunięcia politycznych priorytetów (i środków) na współpracę poza obszarem euroatlantyckim stanowi wyzwanie dla tradycyjnej formuły tej współpracy⁴⁶. Status EAPC do pewnego stopnia osłabiają obiektywne czynniki:

- postępujący proces rozszerzenia NATO i słabnięcie zaangażowania najaktywniejszych członków, przesuujących swą aktywność ku innym formom współpracy z Sojuszem (Dialog Indywidualny, MAP, członkostwo),
- obojętność Rosji i Ukrainy, mających odrębne formy ekskluzywnej kooperacji z NATO,
- wielość form współpracy partnerskiej, niesprzyjająca wzajemnej synergii i jakości współpracy,
- zawężenie dialogu do kwestii operacyjnych i współpracy w Afganistanie oraz uwaga USA poświęcana przede wszystkim partnerom najaktywniejszym w tej dziedzinie,
- brak poważniejszych pomysłów politycznego ożywienia tej struktury. Sytuacja taka nie tworzy alternatyw dla istoty propozycji związanych z „globalnym partnerstwem”.

Sygnałem problemów stało się już wyłączenie sesji EAPC z programu szczytu ryzykiego, jak również przewlekła dyskusja dotycząca uwzględnienia spotkania w tym formacie na szczycie w Bukareszcie. W tej perspektywie nie należy jednak spodziewać się ani poważniejszej rewitalizacji działań Rady, ani też rozstrzygnięcia sporu o przyszły organizacyjny i polityczny kształt polityki partnerstwa. Pozostanie ono zapewne rozdarte między tradycyjnymi formami preferowanymi przez większość Europejczyków a „globalnym rozmachem”; w tym ostatnim podejściu USA zdaje się wspierać jedynie Wielka Brytania.

RELACJE TRANSATLANTYCKIE I NOWE ZAGROŻENIA

Lepszą atmosferę do stosunków transatlantyckich wniósł jednak konstruktywny ton nowego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego. Symbolicznie zamknął on ponad dekadę krytyki i politycznego zderzenia z partnerem amerykańskim uosobianą przez jego poprzednika Jacques’a Chiraca. W miejsce sporu w publicznych wystąpieniach w sierpniu i we wrześniu 2007 r. Sarkozy i jego minister obrony Hervé Morin zaproponowali dyskusję o pakiecie spraw kluczowych dla bezpieczeństwa europejskiego: wzmocnieniu wymiaru obronnego Unii Europejskiej (siły wojskowe, zdolności, rynek uzbrojenia, instytucje, strategia), jej współpracy z NATO – wolnej od rywalizacji⁴⁷, jak również możliwym powrocie Paryża po 41 latach do

⁴⁶ Interesująca analiza kierunków rozwoju sojusznicy polityki partnerstwa zob.: G.P. Herd, D. Kight, *Future visions of NATO partnerships and cooperation programs*, „Connections”, jesień 2007, s. 1–9.

⁴⁷ *Jestem przekonany, że obrona europejska nie ruszy z miejsca dopóty, dopóki nie zmienimy naszego zachowania politycznego w NATO* – powiedział francuski minister obrony na Uniwersytecie w Tuluzie („Europe Diplomacy and Defence”, nr 60 z 13 września 2007 r.).

zintegrowanej struktury wojskowej paktu⁴⁸. W kontekście tej ostatniej sprawy zapowiedzieli także przegląd obrony narodowej, który ma zamknąć w ciągu kilku następnych miesięcy tzw. Biała Księga⁴⁹. Motywacja Paryża nie wyrasta jednak z woli radykalnego wzmocnienia paktu, lecz tradycyjnych francuskich aspiracji związanych z europejską obroną i umocnieniem własnej pozycji w tych ramach⁵⁰. Wymaga to jednak poprawy relacji z Waszyngtonem i uznania przezeń potrzeby istnienia silnego organizmu obronnego w ramach Unii Europejskiej⁵¹.

Również instrumentarium proponowane przez administrację Sarkozy'ego nie wydaje się nowe: plany powrotu do struktur wojskowych NATO formułował przecież w 1995 r. nawet Chirac, a nawoływania do wzmocnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony słyhać z wielu stolic UE⁵². Także jeśli przyjrzeć się szczegółom francuskich propozycji zgłoszonych w NATO, to nie wydają się one nowe. Wprowadzenie regularnych prezentacji programów kolejnych prezydentów UE na forum Sojuszu, zwiększenie wzajemnego udziału przedstawicieli NATO i UE w pracach ich gremiów oraz pogłębienie kontaktów między Europejską Agencją Obrony a Dowództwem Transformacyjnym NATO proponowano już wcześniej i okazjonalnie realizowano. Jedynie ideę stworzenia procedur wymiany informacji ze strukturami Komisji Europejskiej w sprawach cywilnego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych można traktować jako uelastycznienie stanowiska Francji. To bowiem jak dotąd niechętnie było rozwojowi cywilnych aspektów aktywności NATO.

Stworzenie warunków dla realizacji tych propozycji może jednak przynieść zasadniczą zmianę w stosunkach transatlantyckich. Nie będzie o nią łatwo, a same techniczno-polityczne zagadnienia związane z powrotem do struktur wojskowych NATO mogą okazać się problematyczne. Na porządku dziennym staną bowiem kwestie „wartości dodanej” dla Sojuszu wynikającej z tego kroku (do którego Francja ma oczywiście pełne prawa), zaakceptowania przez Paryż rozwiązań dotyczących standardów, interoperacyjności, nowego ułożenia struktur dowodzenia i dystrybucji wysokich stanowisk wojskowych, a także niekonkurencyjnego rozwijania zasobów wojskowych na potrzeby NATO i UE⁵³. Ich rozwiązanie może się okazać długotrwałym zadaniem. Wiele wskazuje więc, że transatlantycka debata w 2008 r. będzie niezwykle interesująca. Na razie francuskie gesty polityczne wykonywane

⁴⁸ *La France envisage un retour complet dans l'OTAN*, „Le Monde” z 13 września 2007 r.; J. Daniel, *La tentation de l'OTAN*, „Le Nouvel Observateur” z 13–19 września 2007 r.

⁴⁹ *Speech by Nicholas Sarkozy, President of the Republic at the Opening of the XVth Ambassadors' Conference*, Paris, 27 sierpnia 2007 r.; *France steps up debate on full NATO membership*, „Financial Times” z 14 września 2007 r.

⁵⁰ Dobrze odczytał to m.in. J. Vinocur, *France seeks a path to return to a leadership*, „International Herald Tribune” z 25 września 2007 r.

⁵¹ Szerzej zob. S. Taylor, *Sarkozy's defence plan set to reopen old wounds*, „European Voice” z 12 października 2007 r.; *Sarkozy throws open his arms to Bush and the US*, „The New York Times” z 7 listopada 2007 r.; *Sarkozy celebre à Washington la reconciliation avec l'Amerique*, „Le Monde” z 9 listopada 2007 r.

⁵² Szeroką panoramę wątków pojawiających się w tej debacie przedstawia raport przygotowany na zamówienie Ministerstwa Obrony Francji, *Shaping Europe's Defence Debate, Security and Defence Agenda*, Brussels, listopad 2007.

⁵³ Szerzej zob. A. Troje, *The consensus-expectations gap. Explaining Europe's ineffective foreign policy*, „Security Dialogue” 2008, nr 1, s. 121–141.

pod adresem USA i NATO można rozpatrywać wyłącznie w kategoriach nowego klimatu wzajemnych relacji. Nie przełożył się on jednak na stosunki NATO–UE, a zwłaszcza ich wymiar wojskowy, tu bowiem sprzeciw Turcji blokował zawarcie porozumień między dowódcami ISAF i Misji Policijnej UE, regulujących m.in. kwestię zapewnienia bezpieczeństwa ekspertom unijnym⁵⁴. Strategiczne partnerstwo NATO i UE w zakresie zarządzania kryzysowego sprowadzało się w dużej mierze do współdziałania w Bośni i Hercegowinie oraz niewolnego od konkurencji wsparcia operacji sił afrykańskich w Darfurze.

Także w dziedzinie nowych zagrożeń obie organizacje zachowały odrębność działań. Dobrym tego przykładem pozostawały kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Decyzje ryskie z 2006 r. postawiły przed Sojuszem zadanie „(...) przedyskutowania najpilniejszych zagrożeń w kwestii bezpieczeństwa energetycznego celem określenia obszarów, w których NATO może wnieść wartość dodaną w ochronie interesów bezpieczeństwa sojuszników, a w przypadku takiej prośby wspomóc narodowe i międzynarodowe działania w tym zakresie”⁵⁵. Opierały się one na istniejących podstawach normatywnych:

- artykułach 2 i 4 Traktatu Waszyngtońskiego, mówiących odpowiednio o wkładzie NATO w zapewnienie pokoju międzynarodowego oraz sojuszniczych konsultacjach,
- zapisach rozdziału 24 sojuszniczej koncepcji strategicznej z 1999 r., sięgających swymi korzeniami jeszcze poprzedniej edycji strategii NATO (zagrożenie dla całego Sojuszu płynące z możliwego przerwania dostaw surowców energetycznych o żywotnym znaczeniu),
- odwołaniach do bezpieczeństwa energetycznego w komunikatach politycznych NATO z ostatnich lat, w tym Kompleksowych Wskazaniach Politycznych.

Otwierały one organizację na dialog i współpracę w tej nowej dla siebie dziedzinie. W centrum jej działań stawały jednocześnie konsultację, ocenę zagrożeń oraz sojuszniczą pomoc. Zderzało to jednak – już w punkcie wyjścia – Sojusz z kilkoma problemami:

- po pierwsze, koniecznością przełamania wśród państw członkowskich przekonania, że problem ten należy do zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i swoim zakresem wykracza poza ich narodowe kompetencje. Pochodną tego stało się zdefiniowanie zadań NATO w sposób nienaruszający wewnętrznych polityk energetycznych swych członków, a jednocześnie nienaruszający im polityczno-wojskowych rozwiązań w tej mierze,
- po drugie, tradycyjną już powolnością sojuszniczych struktur w podejmowaniu nowych zadań w warunkach wolności od zagrożeń egzystencjalnych. Koncentracja na innych zagadnieniach porządku dnia NATO nie ułatwiała tego zadania,

⁵⁴ Turcja uczyniła to w geście protestu przeciwko niedostatecznemu włączeniu jej w ESDP, co jest częścią problemu związanego z opóźnieniami w negocjacjach akcesyjnych Turcji do UE oraz konfliktem turecko-cyprijskim. Impas w stosunkach UE–NATO formalnie spowodowany jest brakiem możliwości uczestnictwa Cypru i Malty we wspólnych posiedzeniach gremiów NATO i UE. Państwa te nie zawarły z Sojuszem porozumienia o ochronie informacji niejawnych, które blokowane jest przez Ankarę.

⁵⁵ NATO includes energy security on agenda, „Europe Diplomacy and Defence” nr 94 z 22 stycznia 2008 r.

- po trzecie, znalezieniem miejsca Sojuszu w sieci organizacji międzynarodowych zajmujących się technicznymi segmentami tego problemu,
- po czwarte, naturalną rywalizacją NATO–Unia Europejska w sferze bezpieczeństwa energetycznego i koniecznością określenia miejsca USA w tym układzie,
- po piąte wreszcie, czynnikiem rosyjskim, postrzeganym zarówno jako wyzwanie, za sprawą upolitycznienia kwestii dostaw surowców energetycznych i presji wywieranej przez Moskwę na część ich odbiorców⁵⁶, jak i szansa na zapewnienie stałych dostaw energii dla Europy.

Pomimo faktu, że bezpieczeństwo energetyczne zostało uznane za jeden z czynników dostosowania NATO do wyzwań XXI wieku⁵⁷, kompromis ryski nie zmienił sceptycznego nastawienia części sojuszników europejskich do poszerzania spektrum niemilitarnych zadań NATO. Zagadnienia związane z bezpieczeństwem energetycznym były bowiem przez nie uznawane za przynależne relacjom dwustronnym (dostawca–odbiorca) lub też wyspecjalizowanym organizacjom międzynarodowym. Tempo i zakres prac w tym kierunku nie były w rezultacie przewlekłych dyskusji imponujące. Rok 2007 skończył się jednak opracowaniem przez Komitet Wojskowy raportu dotyczącego zagrożeń w zakresie infrastruktury krytycznej oraz zarysu oczekiwanych decyzji podczas szczytu w Bukareszcie⁵⁸. Dotyczą one – zgodnie z oczekiwaniami – trzech kwestii:

- konsultacji i organizacji systemu zbierania informacji służących do oceny stanu zagrożeń w sferze energetyki. Na tej podstawie winny być wypracowywane skuteczne działania i odpowiedzi,
- stworzenia mechanizmu komunikacji z innymi partnerami międzynarodowymi: Unią Europejską – zarządzającą europejskim rynkiem energetycznym⁵⁹, Rosją jako głównym dostawcą surowców energetycznych dla Europy, Ukrainą – głównym państwem ich tranzytu, partnerami z EAPC – odgrywającymi dużą rolę w planach dywersyfikacji źródeł dostaw, oraz organizacjami międzynarodowymi, wyspecjalizowanymi np. w sektorze bezpieczeństwa transportu morskiego,
- racjonalnego podziału pracy między sojusznicze instytucje w kwestii ochrony infrastruktury krytycznej, zarządzania kryzysowego oraz zapobiegania aktom terroryzmu i usuwania ich ewentualnych skutków.

Opisane wyżej działania, oprócz konsekwencji dla bezpieczeństwa państw członkowskich, prowadzi mają także do utrwalenia miejsca problematyki bezpieczeństwa energetycznego w przyszłej strategii NATO.



Szczyt bukareszteński, zwłaszcza w perspektywie zbliżającej się 60. rocznicy NATO, skłania do konstruktywnego myślenia o zadaniach NATO, sojuszniczej so-

⁵⁶ Szerzej zob. Z. Baran, *EU energy security. Time to end Russian leverage*, „Washington Quarterly”, jesień 2007, s. 131–142.

⁵⁷ A. Kendry, *NATO and energy security*, w: P.E. Cornell (red.), *NATO and the Role of International Security Actors in Achieving Energy Security*, NATO School Oberammergau, listopad 2007, s. 21–27.

⁵⁸ „European Diplomacy and Defence”, nr 94 z 22 stycznia 2008 r.

⁵⁹ E. Wyciszkiwicz, *EU External Energy Policy – Between Market and Strategic Interests*, PISM Strategic Files, 25 stycznia 2008 r.

lidarności i spinającej je strategii. Takiemu myśleniu sprzyja opublikowany pod koniec 2007 r. raport pięciu emerytowanych szefów sztabu państw NATO brzmiący jak zachęta do podjęcia prac nad nową sojuszniczą strategią. W kontekście szerokiej palety nowych zagrożeń formułuje on radykalne postulaty dotyczące procesów decyzyjnych i wojskowych działań paktu⁶⁰.

⁶⁰ K. Naumann, J. Shalikhvili, Lord Inge, J. Lanxade, H. van der Bremen, *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World. Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, Lunteren 2007.