

V. NATO. REFLEKSJA NA SZEŚĆDZIESIĘCIOLECIE

Działalności NATO w ostatnich dwóch dekadach towarzyszył proces głębokich przeobrażeń jego politycznej i wojskowej misji, realnie wykonywanych zadań i geograficznego zasięgu prowadzonych operacji, instrumentarium prewencji i obrony, struktury organizacji i składu jej członków. Ta „wielka transformacja”¹ Sojuszu wynikała z postępujących zmian otoczenia międzynarodowego i zagrożeń, którym musiała sprostać organizacja. Przynosiły one napięcia i tarcia międzysojusznicze oraz pytania o zdolność NATO do sprostania nowym wyzwaniom i zróżnicowanym oczekiwaniom państw członkowskich. Przewijające się przez całą historię Sojuszu transatlantyckie debaty i spory zyskały w ostatnich latach nowe konteksty sytuacyjne (np. Bałkany, Irak, Afganistan), strukturalne (np. zdolności wojskowe, miejsce „uderzeń wyprzedzających” w strategii działań prewencyjnych, granice procesu rozszerzenia, relacje z Rosją) czy instytucjonalno-prawne (relacje NATO–Unia Europejska, spory o mandat ONZ dla misji wojskowych Sojuszu). Centralny dla rozwoju NATO problem relacji transatlantyckich objął w tym okresie polityczne zderzenie emancypującej się wojskowo Europy z unilateralnymi zapędami USA, zwłaszcza w okresie prezydentury George’a W. Busha selekcyjnej amerykańskie sojusze i sojuszników pod kątem ich przydatności bieżącej polityce Waszyngtonu.

„Wielkiej transformacji” NATO towarzyszyło wiele „małych transformacji” – częściowych przeobrażeń praktyk, polityk, instrumentów i wizerunku organizacji. Dwukrotnie, w roku 1991, pod presją pozimnowojennych zmian, i 1999, w obliczu wojen etnicznych, Sojusz zmieniał swoją koncepcję strategiczną². W tym czasie dokonał on połączenia tradycyjnych misji z wyjściem poza granice traktatowe, co uczyniło zeń także czynnik prewencji i zwalczania tzw. nowych zagrożeń. Epoka „wojny z terroryzmem” otwarta zamachami z 11 września 2001 r.

¹ Transformacja, zgodnie z doktrynalnym ujęciem, to „trwała, celowa zmiana – często na dużą skalę – podjęta w celu strategicznym, utrzymania własnej przewagi lub zniwelowania przewagi przeciwnika” (J. Garstka, *The Transformation Challenge*, „NATO Review. Special Edition. Examining NATO Transformation”, www.nato.int).

² *Koncepcja strategiczna Sojuszu uzgodniona przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej, Rzym 7–8 listopada 1991 r.*, w: „NATO. Vademecum. Partnerstwo i Współpraca”, Warszawa 1995, s. 265–282; *The Alliances Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington DC on 23 and 24 April 1999*, „The Readers Guide to the NATO Summit 23–25 April 1999”, b.d.w., s. 47–60.

i asymetrycznych zagrożeń przyspieszyła ten proces³. Nie znalazła ona, jak dotąd, odzwierciedlenia w oczekiwanej od lat nowej edycji strategii NATO. Wyniosła wszelako transformację do rangi zadania strategicznego⁴, które miało służyć rozwojowi zdolności Sojuszu do działania w nowych warunkach, w tym geograficznemu i przedmiotowemu poszerzeniu jego misji. Jedynym ich ograniczeniem stawała się wola państw członkowskich, a nie restryktywna interpretacja zapisów Traktatu Waszyngtońskiego.

Wspomniane wyżej zmiany miał podsumować cykl trzech szczytów NATO (Ryga–Bukareszt–Strasburg/Kehl) rozłożonych na lata 2006–2009. Suma podjętych tam decyzji miała zaś wprowadzać Sojusz w siódmą dekadę jego działalności z czytelnie zarysowanymi zadaniami, systemem wzajemnie powiązanych instrumentów partnerstwa, adekwatnymi zdolnościami militarnymi i nową strategią. Dwa zakończone już spotkania szefów państw i rządów: w Rydze (listopad 2006) i Bukareszcie (kwiecień 2008) przyniosły wprawdzie poważny dorobek decyzyjny⁵ i potwierdzenie pozycji NATO jako głównej instytucji świata zachodniego oraz roli kolektywnej obrony jako jej spoiwa. Nie w pełni jednak zrealizowały one wspomniane wyżej oczekiwania, zwłaszcza jeśli idzie o zamknięcie przeobrażeń zachodzących w Sojuszu po 11 września. Podobnie ścieżka realizacji uzgodnionej polityki znaczone była w tym okresie brakiem konsekwencji czy wręcz regresem w kluczowych obszarach transformacji wojskowej organizacji (np. rozwoju sojuszniczych Sił Odpowiedzi – NRF). Obecny światowy kryzys gospodarczy i finansowy, zachęcający państwa zachodnie do oszczędności budżetowych, z pewnością nie będzie także sprzyjał większej aktywności w tej mierze. Jest też sprawą przesądzoną, że sześćdziesiątą rocznicę swego powstania NATO powita zapewne zaledwie

³ Warto w tym kontekście zastanowić się nad tezą amerykańskich autorów widzących w zamachach terrorystycznych w Nowym Jorku i Waszyngtonie katalizatory zmian w sferze zdolności wojskowych NATO, porównywalne z rolą, jaką wojna koreańska odegrała w procesie jego budowy jako sojuszu obronnego, zob.: A. Cebrowski, J. Lanxade, M. Maisonneuve, M.C. Meigs, A.J. Goodpaster, *NATO Transformation. Problems and Prospects*, Atlantic Council of the United States, Washington 2004. Można ją oczywiście odrzucić jako koniunkturalną, niewątpliwie jednak tworzy ona źródło potężnej presji na zmiany w sferze zdolności wojskowych Sojuszu.

⁴ Ona też, jako czynnik kształtujący zmiany strategii NATO, odwraca niejako wzajemne stosunki obu tych pojęć. W relacji strategia–transformacja ta ostatnia powinna być sposobem realizacji tej pierwszej, a nie jej substytutem. Transformacja ta jest postrzegana zarówno jako szansa na nowe ułożenie spraw w Sojuszu, jak i odrębne wyzwanie, które rodzi nowy problem budowy porozumienia co do zasadniczych kształtów transformacji.

⁵ Potwierdzenie nadrzędności kolektywnej obrony pośród sojuszniczych misji oraz roli konsultacyjnej NATO, akceptacja dla selektywnie globalnego zasięgu jego działań i dostrzeżenie potrzeby ich harmonizacji z wysiłkami innych organizacji międzynarodowych, akceptacja potrzeby zbudowania przez pakt odpowiednich zdolności wojskowych i zgody na osiąganie tego celu w drodze procesu rozłożonego w czasie, ale weryfikowalnego w toku prowadzonych operacji i korzystającego z płynących z nich doświadczeń, uznanie potrzeby konwergencji programów wojskowych prowadzonych przez NATO i Unię Europejską i potrzeby większego wysiłku militarnego państw europejskich, zgoda na poszerzenie współpracy NATO z globalnymi partnerami, ale tylko tam, gdzie mogłoby się oni okazać przydatni dla sojuszniczych operacji, 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, deklarującej na przyszłość miejsce w Sojuszu Ukrainy i Gruzji, utrzymanie wysokiego poziomu stosunków z Rosją.

zapowiedzią podjęcia prac nad nową koncepcją strategiczną. Będzie to oznaczało w praktyce krótszy lub dłuższy falstart z ogłoszeniem uporządkowanej wizji funkcjonowania Sojuszu w „świecie niebezpiecznym inaczej”.

SZCZYT W BUKARESZCIE I JEGO GŁÓWNE DECYZJE

Głównym wydarzeniem politycznym roku 2008 było dla NATO spotkanie szefów państw i rządów w Bukareszcie w dniach 2–4 kwietnia. Stanowiło ono ostatnią okazję dla dokonania na najwyższym szczeblu politycznego przeglądu spraw Sojuszu przed sześćdziesiątą rocznicą utworzenia organizacji. Był to również ostatni szczyt Sojuszu przed oczekiwaną przez świat zmianą na stanowisku prezydenta USA. Niewątpliwie ta ostatnia sprawa wpłynęła na klimat spotkania i skłonność sojuszników europejskich do przesunięcia poważniejszych kompromisów politycznych w kwestiach relacji transatlantyckich na kolejny rok. Bardzo trafnie istotne w tej mierze sprawy wymienił artykuł redakcyjny zamieszczony w przeddzień spotkania w jednej z gazet amerykańskich: rozszerzenie organizacji, opatrzone pytaniem, czy będzie prowadziło do jej umocnienia (i jaki wpływ będzie miało na stosunki z Rosją), brak porozumienia sojuszniczego w kwestii głównych zagrożeń, problemy transformacji wojskowej i nierównomierne zaangażowanie państw członkowskich w prowadzone operacje. Operacja w Afganistanie (ISAF) dla autorów tekstu stanowiła laboratoryjny wręcz przypadek skupiający szersze problemy rozwoju i wykorzystania zdolności wojskowych lub też faktycznego rozpadu sojuszników na grupę państw walczących z terrorystami oraz tych unikających podobnego zaangażowania i chowających się za ograniczenia narodowe nakładane na własne kontyngenty wojskowe wysyłane do tego kraju⁶. Te kwestie właśnie zdominowały bukareszteńskie dyskusje szefów państw i rządów. Ich bilans podsumowywał zwyczajowy komunikat wydany po zakończeniu spotkania (bardziej obszerny niż w poprzednich latach)⁷.

Rozszerzenie NATO⁸

Szczyt w Bukareszcie otworzył nową fazę procesu rozszerzenia organizacji i podtrzymał aktualność „polityki otwartych drzwi”. Albania i Chorwacja użyły podczas niego zaproszenie do rozmów akcesyjnych. Proces przystępowania

⁶ *Once and future NATO*, „The New York Times” z 1 kwietnia 2008 r. Podobny katalog spraw już po zakończeniu szczytu przedstawił w czasie przesłuchania w amerykańskim Kongresie asystent sekretarza stanu USA, zob.: *The Bucharest Summit and the Way Forward for NATO*, Daniel Fried, *ASS for European and Eurasian Affairs, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs, 23 April, 2008*, www.state.gov.

⁷ Na podstawie analiz dokumentów końcowych spotkań NATO na wysokim szczeblu w ostatnich latach można mówić o pewnej prawidłowości, ujmując ją następująco: im dłuższy tekst, tym więcej problemów maskuje on w relacjach międzysojuszniczych. Kompromis, w przeciwieństwie do jednoznacznych porozumień, wymaga bowiem większej liczby słów i bardziej zawitych konstrukcji językowych. Zob. *Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, „NATO Press Release” (2008)049, www.nato.int.

⁸ Zagadnienia i problemy związane z rozszerzeniem NATO szeroko omawia raport Congressional Research Service, zob.: P. Gallis (red.), *Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit, CRS Report for Congress, March 12, 2008* (RL 34415).

przez nie do Sojuszu powinien się zakończyć do rocznicowego szczytu w kwietniu 2009 r.⁹ Oba te państwa nie wywołały dyskusji, w przeciwieństwie do kandydatury Macedonii (Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii – FYROM), której zaproszenie zostało zablokowane przez Grecję. Powodem tego był nierozstrzygnięty spór o nazwę państwa oraz związane z tym problemy w stosunkach obu państw (szerszy historyczny/geograficzny region Macedonii wchodzi obecnie w skład trzech państw: Grecji, Bułgarii i Macedonii/FYROM)¹⁰. Paragraf 20 deklaracji końcowej szczytu odkładał kwestię zaproszenia Skopie do członkostwa do czasu rozwiązania tego problemu, zachęcając jednocześnie zainteresowane strony do intensywnych negocjacji¹¹.

Poza wspomnianą wyżej kwestią przyszłość rozszerzenia NATO stała się w centrum decyzji szczytu także za sprawą rozważań dotyczących Ukrainy i Gruzji. W ich przypadku polityczna ofensywa podjęta w ostatnich tygodniach przed spotkaniem przez amerykańską administrację¹² ostro zderzyła się z nieustępliwą opozycją Francji i Niemiec¹³. Chodziło mianowicie o udział Kijowa i Tbilisi w Planie Działania na rzecz Członkostwa (MAP) – programie przygotowującym kraje aspirujące do pełnoprawnego uczestnictwa w strukturach NATO – *per se* niebędącym jednak ani zaproszeniem do członkostwa, ani też niedającym gwarancji, że zostanie ono kiedyś wystosowane¹⁴. Istotą problemu była odmienna interpretacja przez strony tego sporu nieodwracalności perspektywy członkostwa wynikającej z udziału w MAP, czasu jego osiągnięcia i stopnia gotowości do tego kroku aspirujących państw. W tej ostatniej kwestii europejscy oponenti udziału Ukrainy i Gruzji w programie wskazywali na nieprzygotowanie struktur tych państw do podjęcia obowiązków członkowskich, nieuporządkowanie przez nie kwestii separatyzmów i niedemokratyczne praktyki w Gruzji oraz niestabilność polityczną rządów (szczególnie poważną na Ukrainie). W przypadku Kijowa problem zaostrzał brak jednoznacznych deklaracji rządu w sprawie aspiracji atlantyckich oraz niskie poparcie społeczne dla członkostwa w NATO. W tle sprawy pozostawała oczywiście obawa o moż-

⁹ Po zakończeniu rozmów akcesyjnych przez oba kraje 9 lipca podpisano Protokoły Akcesji zmieniające Traktat Waszyngtoński. Krok ten otworzył okres ich ratyfikacji przez 26 państw członkowskich.

¹⁰ Przed szczytem w Bukareszcie grecka minister spraw zagranicznych opublikowała artykuły w głównych dziennikach na świecie, wykładając powody obstrukcji Aten w sprawie zaproszenia Macedonii do członkostwa NATO. Oprócz nazwy tego państwa wskazywała ona na rozbieżność deklaracji władz w Skopie wyrzekających się roszczeń terytorialnych wobec Grecji i występowania w dokumentach i podręcznikach tego kraju odniesień do greckiej Macedonii jako „ziem okupowanych”, zob. np. D. Bakoyannis, *All in name*, „The Wall Street Journal” oraz *The view from Athens*, „International Herald Tribune” z 1 kwietnia 2008 r.

¹¹ Niepodległość Kosowa i spodziewane rozszerzenie NATO przyspieszyły także rozważania dotyczące statusu Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny oraz Serbii w ramach sojuszniczej polityki partnerstwa. Szczyt w Bukareszcie podtrzymał swoje zainteresowanie współpracą z tymi krajami, witając zamiar przygotowania przez dwa pierwsze indywidualnych planów współdziałania z NATO (par. 24–24 komunikatu końcowego).

¹² *Bush turns focus to East Europe*, „International Herald Tribune” z 1 kwietnia 2008 r.; S. Erlanger, *Allies upset as Bush moves off NATO script*, „International Herald Tribune” z 3 kwietnia 2008 r.

¹³ Dobre omówienie argumentów Francji i Niemiec zob.: *Germany blocks ex-Soviet states*, „Financial Times” z 1 kwietnia 2008 r.

¹⁴ Gwoli prawdy należy jednak dodać, iż (z wyjątkiem Macedonii, z powodów omówionych wyżej) wszystkie kraje uczestniczące w MAP uzyskały takie zaproszenie – najdłużej jak dotąd, bo 10 lat, czekała na to Albania.

liwą reakcją Rosji i powstanie ogniska destabilizacji na Wschodzie, wobec którego Sojusz musiałby zająć aktywne stanowisko¹⁵.

Po długich targach i osobistych negocjacjach przywódców wypracowano na szczycie interesujący kompromis. Nie gwarantował on Gruzji i Ukrainie udziału w MAP, ale stwarzał taką perspektywę na przyszłość, pozostawiając szefom dyplomacji NATO decyzje w tej kwestii¹⁶. Powitano jednocześnie atlantyckie aspiracje obu państw, w bezprecedensowo otwarty sposób stwierdzając, iż „te kraje staną się w przyszłości członkami NATO”¹⁷. Stanowiło to niewątpliwie ważną deklarację polityczną, trudno jednak powiedzieć, na jak długo decyzje szczytu w Bukareszcie odsuwały perspektywę zbliżenia tych państw z NATO¹⁸. Dwaj wpływowi amerykańscy eksperci nazwali te decyzje wprost „szyderstwem z procesu rozszerzenia NATO”, dowodząc, że podważają one powagę i wiarygodność polityki prowadzonej w tej mierze przez Sojusz od ostatniej dekady poprzedniego stulecia. Piszą oni, iż „Przywódcy NATO, nie oferując Gruzji i Ukrainie udziału w MAP, obiecali im, że kiedyś wejdą do Sojuszu. Innymi słowy, odmówili im uznania, że są godne członkostwa, dając bezprecedensową obietnicę, że stanie się to w bliżej nieokreślonej przyszłości. To nie ma sensu”¹⁹. Część międzynarodowych obserwatorów dowodziła, że niezdolność NATO do wprowadzenia Ukrainy i Gruzji na ścieżkę prowadzącą do członkostwa oraz brak nowej poważnej oferty zwiększającej ich bezpieczeństwo rozdrażniły jedynie Rosję i przyczyniły się do sierpniowej wojny na Kaukazie²⁰. Tworząc fakty dokonane w Abchazji i Osetii Południowej oraz dając sygnał o gotowości zbrojnej obrony swoich interesów, Moskwa doprowadziła bowiem do poważnej relatywizacji bukareszteńskich obietnic o przyszłym miejscu Gruzji i Ukrainy w NATO. Europejska opozycja wobec pozytywnych decyzji w tej mierze została jeszcze skonsolidowana wokół obrazu niestabilnej Gruzji, jej otwartych sporów z separatystycznymi republikami Abchazji i Osetii Południowej, wizji konfliktu NATO z Rosją, które mogłoby zostać zmuszone do obrony nowych członków²¹.

¹⁵ *Ever eastward? A divided NATO pauses at Russia's red lines*, „Financial Times” z 2 kwietnia 2008 r. Zob. także: M. Rifkind, *NATO shouldn't advance too far east*, „Daily Telegraph” z 2 kwietnia 2008 r.

¹⁶ *Merkel deals setback to NATO aspirants, German pre-emption*, „The Wall Street Journal” z 3 i 8 października 2008 r.

¹⁷ Zob.: paragraf 23 końcowego komunikatu szczytu w Bukareszcie. Także par. 2 *Joint Statement. Meeting of NATO-Ukraine Commission at the Level of Heads of State and Government*, „NATO Press Release” (2008)051, www.nato.int.

¹⁸ Grudniowe spotkanie szefów dyplomacji potwierdziło ustalenia szczytu bukareszteńskiego w sprawie Gruzji i Ukrainy, nie podejmując decyzji odnośnie do zaproszenia ich do MAP. Szerzej zob.: par. 18 i 19 *Final Communiqué. Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers Held at NATO Headquarters, Brussels*, „NATO Press Release” (2008)153, 3 grudnia 2008 r., www.nato.int.

¹⁹ I. Daalder, J. Goldgeiger, *A mockery of enlargement*, „International Herald Tribune” z 9 kwietnia 2008 r.

²⁰ Już na szczycie Rady NATO-Rosja w Bukareszcie ówczesny prezydent Rosji Władimir Putin miał powiedzieć, iż Ukraina nie jest „prawdziwym państwem” i że przestanie ona istnieć, jeżeli przystąpi do NATO. Równocześnie szef rosyjskiego sztabu generalnego, swoim zwyczajem, zagroził zastosowaniem środków wojskowych i innych w celu powstrzymania Ukrainy od tego kroku.

²¹ S. Erlanger, *Georgia and Ukraine split NATO members. US and Germany differ over Russia*, „International Herald Tribune” z 1 grudnia 2008 r.

Niewątpliwie jednak po wojnie rosyjsko-gruzińskiej, w obliczu niestabilności Gruzji oraz głębokiego kryzysu politycznego i gospodarczego na Ukrainie²², kwestia dalszego rozszerzenia NATO znalazła się *de facto* w stanie zawieszenia²³. Nie ma raczej szans, by został on przełamany podczas rocznicowego szczytu w Strasburgu/Kehl. W dłuższej perspektywie Sojusz stanie przed strategicznymi decyzjami dotyczącymi przyszłości tego procesu. Pole decyzyjne w tej mierze będą wyznaczały trzy opcje: szybkie rozszerzenie definitywnie przecinające sojusznicze spory i rosyjską opozycję; zarzucenie rozszerzenia i konsolidacja NATO w obecnym składzie członkowskim oraz instrumentów polityki partnerstwa; wreszcie kontynuacja polityki polegającej na unikaniu klarownych zobowiązań²⁴. Ta ostatnia w obecnej sytuacji wydaje się najbardziej prawdopodobna.

Operacje i transformacja wojskowa. Nowe zagrożenia

Szczyt bukareszteński podkreślił w swoich decyzjach wzajemny związek realizowanych operacji sojuszniczych (Afganistan, Kosowo, Irak)²⁵ oraz wojskowej transformacji organizacji. Spośród tych zadań swój priorytetowy charakter utrzymała misja ISAF. Jest ona najpoważniejszym testem zdolności wojskowych NATO w walce z miejscowymi terrorystami oraz woli politycznej jego państw członkowskich w kwestii zapewnienia tym zadaniom odpowiednich sił oraz wsparcia procesów stabilizacji państwowości afgańskiej. Szefowie państw i rządów przyjęli w Bukareszcie specjalne oświadczenie w tej sprawie – tzw. strategiczną wizję ISAF²⁶. Nawoływała ona do zwiększonej współpracy z Pakistanem celem usprawnienia walki z terroryzmem i narkobiznesem oraz długotrwałego zaangażowania sojuszników w Afganistanie i ich wsparcia dla tzw. wszechstronnego podejścia (ang. *comprehensive approach*)²⁷ do działań w tym kraju. Zakłada ono połączenie walki z talibami terrorystami i (od)budowę gospodarczą Afganistanu, w tym stworzenie samodzielnych instytucji państwowych oraz policji, armii i wymiaru sprawiedliwości. Głównymi ośrodkami prowadzącymi działania wpisujące się we „wszechstron-

²² Szerzej zob.: J. Simon, *Ukraine against herself. To be Euro-Atlantic, Eurasian, or neutral?*, „Strategic Forum”, nr 238, styczeń 2009. Jako mało wiarygodne w obliczu sytuacji wewnętrznej na Ukrainie zostały przyjęte zapewnienia prezydenta Wiktora Juszczenki o gotowości jego kraju do członkostwa Sojuszu, V. Yushchenko, *We're ready if you are*, „International Herald Tribune” z 1 grudnia 2008 r.

²³ V. Morelli (red.), *NATO Enlargement. Albania, Croatia, and Possible Future Candidates*, CRS Report for Congress, October 6, 2008 (RL34701), s. 19–27; NATO puts breaks on Ukraine and Georgia, „The Times” z 3 grudnia 2009 r.

²⁴ Szeroko alternatywy te analizuje: J.P. DeHart, *The Burden of Strategy. Transatlantic Relations and the Future of NATO Enlargement*, Georgetown University, Washington, listopad 2008, s. 30–34.

²⁵ NATO udzielało także wsparcia działaniom Unii Afrykańskiej w Darfurze. Od października do grudnia 2008 r. sojusznicze okręty prowadziły działania przeciwko piratom u wybrzeży Somalii (operacja *Allied Provider*).

²⁶ *ISAF's Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the Nations Contributing to the UN-mandated NATO-led ISAF in Afghanistan*, „NATO Press Release” (2008)052, 3 kwietnia 2008 r., www.nato.int.

²⁷ Szerzej nt. *comprehensive approach* zob.: F.A. Petersen, H. Binnendijk, *From comprehensive approach to comprehensive capability*, „NATO Review” 2008, nr 3, www.nato.int/docu/review/2008/3.

ne podejście” do stabilizacji Afganistanu pozostały prowincjonalne zespoły odbudowy rozsiane w 25 miejscach Afganistanu²⁸.

Przyjęcie tego dokumentu, trafnie rozpoznającego potrzeby operacyjne NATO, nie przyniosło jednak ani radykalnej zmiany postaw sojuszników, ani też poprawy sytuacji bezpieczeństwa w Afganistanie. Znaczny wzrost liczby incydentów zbrojnych i innych aktów przemocy w tym kraju oraz publiczne wypowiedzi wojskowych umocniły w opinii publicznej przekonanie, iż NATO nie wygrywa wojny z talibami²⁹. Wizerunek Sojuszu psuła również koncentracja międzynarodowych mediów na wojskowych problemach operacji (w tym niedostatkach żołnierzy i sprzętu) oraz przypadkowych ofiarach wśród ludności cywilnej, jakie towarzyszyły wojskowym działaniom NATO. Utrzymywanie przez wiele państw członkowskich licznych sił na względnie bezpiecznej północy kraju i niedostateczne wsparcie USA, Kanady, Wielkiej Brytanii, Polski, Holandii i Danii na „gorącym” południu Afganistanu wywoływały liczne spory w organizacji, zwłaszcza w sytuacji gdy część z nich ponosiła poważne straty w ludziach³⁰. Rozwiązania nie znalazł również przewlekły problem ograniczeń narodowych nakładanych przez państwa na działania swych kontyngentów w tym kraju. W poważnym stopniu utrudniało to działania antyterrorystyczne sojuszników³¹. Obrazu problemu dopełniał słaby odzew sojuszników na powtarzające się wezwania do zwiększenia liczby własnych żołnierzy³². W tej perspektywie duże oczekiwania związane są z kwietniowym szczytem NATO w 2009 r. Nowa administracja USA zapowiedziała bowiem skierowanie do Afganistanu dodatkowych 17 tys. żołnierzy³³, ogłosiła prace nad nową strategią dla tej operacji i przedstawiła sojusznikom europejskim klarowne oczekiwania dotyczące wzrostu ich zaangażowania w ISAF.

Operacja ta, jako model działań NATO na odległych teatrach, stanowiła trwały punkt odniesienia dla planowania nowych zdolności wojskowych organizacji, opartych na większej mobilności, bezpieczeństwie i gotowości wojsk. Niewątpliwym postępem odnotowano w ostatnim roku w kwestiach zdolności w zakresie transportu strategicznego czy też zapewnienia wojskom Sojuszu systemów wsparcia bojowego pozwalającego na powietrzną kontrolę sytuacji na teatrze działań (tzw. AGS).

²⁸ Interesująca analiza działania PRT's zob.: B. Rogers, J. Hope, R. Kemp, *PRT's in Afghanistan. A report from the inside*, „Foreign Service Journal”, lipiec–sierpień 2008, s. 31–40.

²⁹ Pojawiały się także opinie – jak ta wyrażona przez niemieckiego generała Hansa-Christopha Ammona – iż operacja ISAF to „żałosna porażka”, zob.: J. Dempsey, *German general breaks silence*, „International Herald Tribune” z 1 grudnia 2008 r.

³⁰ *Forgotten war turns increasingly deadly*, „International Herald Tribune” z 7 sierpnia 2008 r.

³¹ Szeroką panoramę problemów NATO w Afganistanie przedstawiają artykuły A. Robertsa, H. Synnotta, B. Rubina, A. Saikala, J. Lindley-Frencha i R. Braithwaite, zob.: „Survival”, nr 1, luty–marzec 2009, s. 29–118.

³² Amerykański sekretarz obrony podczas 44 Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa wprost zarzucił części sojuszników unikanie niebezpiecznych rejonów Afganistanu i „spokojne trwanie w niezagrożonych częściach kraju”. Dostrzegając w tym również stopniowe przekształcanie się NATO w „Sojusz dwóch kategorii – podzielony na państwa, które chcą walczyć, i te, które takiej woli nie przejawiają”, www.securit-conference.de/konferenzen/2008.

³³ Ten wzrost liczby żołnierzy koalicyjnych w Afganistanie nie będzie zapewne decydującym instrumentem zwycięstwa NATO w tym kraju. Powinien on jednak przyczynić się do zmniejszenia manewrowości sił talibów oraz zawężenia obszaru ich działań.

W tym ostatnim przypadku nie wszystkie kraje podtrzymały jednak swoją gotowość do jego finansowania. Poważny regres, który zaczął się już wkrótce po szczycie ryskim w 2006 r., odnotowano natomiast w zakresie Sił Odpowiedzi. Pomimo obniżenia prognozy ambicji dotyczącej zdolności, liczebności i gotowości NRF są one zaledwie cieniem pierwotnych założeń transformacyjnych. Możliwość wykorzystania ich w ramach prowadzonych operacji jako formacji zwartej pozostaje równie odległa jak wcześniej.

Bukareszt przyniósł także wskazanie nowych zadań NATO w dziedzinie ochrony przed cyberterroryzmem. Nowa polityka Sojuszu w tej mierze ma prowadzić do zwiększonego poziomu ochrony infrastruktury krytycznej w państwach członkowskich, wymiany wiedzy i doświadczeń między nimi, a także udzielenia skutecznej pomocy zagrożonemu sojusznikowi. Innym obszarem, w którym szczyt przyniósł nowe rozwiązania, jest bezpieczeństwo energetyczne. Sojusznicy zobowiązali się do pogłębienia mechanizmu konsultacji i organizacji systemu zbierania informacji służących do oceny stanu zagrożeń w sferze energetyki oraz wzajemnej pomocy na wypadek katastrof, a także ochrony infrastruktury przesyłu surowców energetycznych. Nie zmieniło to jednak sceptycznej postawy części sojuszników kwestionujących przynależność problematyki bezpieczeństwa energetycznego do wspólnych zadań NATO³⁴.

Miniony rok przyniósł również interesujący rozwój wypadków związanych z rozwojem programu tarczy antyrakietowej. Szczyt w Bukareszcie jednoznacznie potwierdził rosnące zagrożenie dla państw członkowskich wynikające z rozprzestrzeniania się technologii rakiet balistycznych, dostrzegając w obronie przeciw-rakietowej element szerszej odpowiedzi na to zagrożenie (oprócz dyplomacji i reżimów nieproliferacyjnych). Po raz pierwszy wskazano tam, iż rozwój amerykańskiego programu MD i planowane rozmieszczenie jego elementów w Polsce i Czechach zwiększy bezpieczeństwo członków NATO. Zadeklarowano również wolę poszukiwania sposobów połączenia amerykańskich elementów MD w Europie z własnymi programami rozwijanymi przez Sojusz na rzecz obrony przeciw-rakietowej³⁵. Latem 2008 r. Czechy i Polska zakończyły negocjacje z USA w sprawie rozmieszczenia na swych terytoriach elementów amerykańskiego systemu, odpowiednio radaru i dziesięciu rakiet przechwytyjących. Szefowie dyplomacji państw NATO na swej grudniowej sesji uznali ten fakt za korzystny, polecając jednocześnie kontynuowanie prac analitycznych i zachęcając Rosję do bardziej kooperatywnej postawy³⁶.

³⁴ A. Monaghan, *Energy security. NATO's limited, complementary role*, „Research Paper” nr 36, maj 2008, NATO Defense College, Rome.

³⁵ *NATO backs Bush on missile shield*, „International Herald Tribune” z 4 kwietnia 2008 r.

³⁶ NATO prowadzi prace nad trzema własnymi projektami dotyczącymi MD. Pierwszy z nich wiąże się z budową wielowarstwowej sojuszniczej obrony przeciw-rakietowej na teatrze działań (ALTBMD). Ma on generalnie polegać na powiązaniu obecnie istniejących rozwiązań narodowych w ramach wspólnego mechanizmu dowodzenia i służyc ochronie wojsk biorących udział w operacjach przed rakietami krótkiego i średniego zasięgu. Drugi z nich dotyczy analiz 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 stanowi ofertę współpracy z Rosją

Sam program tarczy antyrakietowej nie przestał jednak wywoływać protestów Kremla i okresowych kontrowersji w Europie³⁷. Moskwa w ostatnim okresie nie ograniczała się jednak wyłącznie do protestów, zapowiadając rozmieszczenie w Obwodzie Kaliningradzkim własnych rakiet, nakierowanych na amerykańskie cele w Polsce i Czechach³⁸. Zbliżający się szczyt w Strasburgu/Kehl powinien dokonać przeglądu prac NATO nad stworzeniem własnego systemu (architektury systemów) zapewniającego ochronę wszystkich państw NATO przed atakiem rakietowym, uzupełniającego zdolności własne Sojuszu i wypełniającego luki w europejskich komponentach programu rozwijanego przez USA. Dotyczą one pokrycia elementami obronnymi południowo-wschodnich krańców obszaru północnoatlantyckiego. Na prace NATO w tej mierze kładzie się cieniem brak pewności co do tempa, zakresu i kierunków prac nad MD, jakie obierze nowa administracja amerykańska. Zgodnie ze swymi zobowiązaniami wyborczymi prowadzi ona obecnie przegląd strategiczny w tej dziedzinie, pod kątem skuteczności technologicznej systemu MD, analizy zagrożeń i potrzeb europejskich miejsc bazowania radaru i rakiet przechwytyjących³⁹. Istotną rolę w ostatecznych decyzjach Białego Domu może odegrać postawa Rosji, a zwłaszcza wyniki zapowiadanych negocjacji w sprawie redukcji zbrojeń strategicznych i jej postępowanie w sprawie rozwiązania problemu irańskiego programu nuklearnego⁴⁰.

STOSUNKI NATO–ROSJA. CZEGO UCZY NATO WOJNA ROSYJSKO–GRUZIŃSKA?

Szczyt w Bukareszcie potwierdził znaczenie stosunków NATO–Rosja „uznanych za strategiczny element bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego”. Jednak już wyliczenie dziedzin, w których Sojusz dostrzegł wspólnotę interesów z Moskwą, lub wskazał je jako warte współpracy, brzmiało jak lista problemów i rozczarowań, a przy tym nie maskował ich jak zwykle konstruktywnie brzmiący język deklaracji końcowej (par. 28–29)⁴¹. Spośród kluczowych dla Sojuszu spraw Rosja nie zmieniła swego stanowiska w sprawie Traktatu o konwencjonalnych siłach zbroj-

w dziedzinie taktycznej obrony przeciwrakietowej. Istotnym segmentem tych prac, zwłaszcza po szczycie w Bukareszcie, stało się podjęcie dyskusji o powiązaniu amerykańskiego projektu ze wspomnianymi wyżej programami sojuszniczymi. Chodzi w niej o zapewnienie 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 flanka Sojuszu) – miałyby być chronione przez rozwijane właśnie systemy sojusznicze.

³⁷ *Bouclier antimissile. M. Sarkozy revient sur ses déclarations, critiques en Europe centrale*, „Le Monde” z 19 listopada 2008 r.

³⁸ *Medvedev’s missiles divide Russian outpost*, „International Herald Tribune” z 28 listopada 2008 r.; *Threats fly-over anti-missile plan*, „Defense News” z 21 listopada 2008 r.

³⁹ Obszernie problem ten omawia raport Biura Budżetowego Kongresu USA nt. opcji europejskiego segmentu MD, zob.: www.cbo.gov/doc.cfm?index=10013&type=1.

⁴⁰ W. Matthews, *Russian missile threat. Obama’s first test?*, „Defense News” z 10 grudnia 2008 r.

⁴¹ Zob. także: *Chairman’s Statement. Meeting of the NATO–Russia Council at the Level of Heads of State and Government held in Bucharest on 4 April 2008*, „NATO Press Release” (2008)050, www.nato.int.

nych w Europie (CFE), zaprzestawszy bezterminowo realizacji swoich zobowiązań. Współpraca w dziedzinie obrony przeciwrakietowej nie przekroczyła progu mało intensywnej wymiany informacji i nieco bardziej dynamicznej wymiany stanowisk, a Moskwa podtrzymała krytykę amerykańskich planów rozmieszczenia elementów ich systemu w Polsce i Czechach. Powoli także osiągnęto postęp w tworzeniu prawnych warunków dla rosyjskiego wsparcia dla NATO w Afganistanie (tranzyt zaopatrzenia przez rosyjskie terytorium)⁴².

Przedmiotem otwartego sporu na szczycie bukareszteńskim była perspektywa członkostwa Gruzji i Ukrainy w Sojuszu. Rozstrzygnięcia, jakie tam ostatecznie zapadły, miały w oczywisty sposób niejednoznaczny charakter. Dawaly one tym krajom nadzieję na przyszłość, wszelako bez decyzji zbliżających je do perspektywy członkowskiej. Z punktu widzenia Moskwy jednakże dwie kwestie mogły się wydawać jasne. Po pierwsze, część państw NATO w swym stanowisku wobec rozszerzenia organizacji skłonna była brać pod uwagę rosyjskie weto, co zachęcało Kreml do ostrego stawiania tej sprawy. Po drugie, deklaracja uznająca prawo Gruzji i Ukrainy do członkostwa Sojuszu w przyszłości, bez formalnych kroków urealnających tę zapowiedź, mogła zostać tam potraktowana jako zachęta do stanowczych działań w obliczu braku pewności co do czasu, jakim Moskwa dysponuje na odwrócenie biegu zdarzeń.

Klimat wzajemnych relacji⁴³ po szczycie określiła w dużej mierze agresywna retoryka rosyjskich liderów. W czerwcu 2008 r. nowy prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew ogłosił w Berlinie ogólnikowo brzmiący, ale kontrowersyjny w zamiarach plan przebudowy instytucjonalnych i normatywnych podstaw bezpieczeństwa europejskiego⁴⁴. Jego kluczowymi elementami były krytyka USA i planów rozszerzenia NATO oraz przeciwstawienie im współpracy Rosji z Unią Europejską. Zakwestionowano również kardynalną zasadę swobody wyboru sojuszy przez suwerenne państwa, domagając się uznania przez nie zastrzeżeń stron trzecich. W warstwie instytucjonalnej rosyjski przywódca zaproponował przebudowę systemu bezpieczeństwa na Starym Kontynencie opartą na nowym traktacie w tej sprawie. Niewiele więcej szczegółów przyniosło ponowienie tej inicjatywy w październiku przy okazji międzynarodowej konferencji w Evian⁴⁵. W grudniu tego roku rosyjski prezydent oświadczył, że „interesy jego państwa muszą zostać zagwarantowane przy użyciu wszystkich dostępnych środków”, wcześniej grożąc Polsce wycelowaniem raket w przyszłą bazę MD oraz wskazując na sferę „uprzywilejowanych interesów” w sąsiednich państwach⁴⁶.

Wojna rosyjsko-gruzińska, która wybuchła w sierpniu 2008 r., miała istotne konsekwencje dla współpracy NATO–Rosja. Samo zachowanie Sojuszu w toku „gorącej” fazy tego konfliktu pozostawia ambiwalentne odczucia. Z jednej strony bo-

⁴² *Russia tests West over NATO's Afghan supply routes*, „The Times” z 26 sierpnia 2008 r.

⁴³ Szerzej zob.: *NATO–Russia relations. Prospect of another cold war*, „European Defence Digest”, nr 144 z 3 lipca 2008 r.

⁴⁴ J. Dempsey, *Russia security plan would sideline NATO*, „International Herald Tribune” z 28 lipca 2008 r.

⁴⁵ Zob.: *Medvedew promotes new security pact*, „Financial Times” oraz *Russia calls for Europe to join anti-US pact*, „Daily Telegraph” z 9 października 2008 r.

⁴⁶ *Russia's next flash point*, „International Herald Tribune” z 7 stycznia 2009 r.

wiem doszło do potępienia agresji Moskwy i przerwania regularnej współpracy NATO–Rosja. Z drugiej strony, poza polityczną presją na agresora i wyrazami solidarności, działania wojskowe prowadzone na suwerennym terytorium państwa współpracującego z Sojuszem nie napotkały jednak bardziej stanowczej reakcji Brukseli. Nie udzielono mu także bardziej aktywnego wsparcia. Rosyjskie motywacje związane z tym konfliktem, oprócz celów wewnętrznych (sygnał o sile władzy dla Rosjan) i wzmocnienia lokalnej dominacji na Kaukazie⁴⁷, w oczywisty sposób uwzględniały także skompromitowanie Gruzji jako kandydata do członkostwa NATO i zastraszenie Ukrainy. W szerszym zamiarze rosyjska agresja miała skłonić sojuszników do trwałej rewizji polityki rozszerzenia organizacji o kraje postsowieckie, wobec której od lat Kreml stawiał weto⁴⁸.

Sojusz zachował konsekwencję w potępieniu rosyjskiej agresji w Gruzji jako nieuzasadnionej i nieproporcjonalnej w sensie wojskowym oraz naruszającej integralność terytorialną kraju. Następnie skrytykował również uznanie przez Moskwę niepodległości Abchazji i Osetii Południowej oraz plany stworzenia tam rosyjskich baz wojskowych. Równoległe zawiesił prace Rady NATO–Rosja i rozpoczął w ramach nowego ciała – Rady NATO–Gruzja (od połowy września) – rozmowy o pomocy w powojennej odbudowie tego kraju. Potwierdził także własne poparcie dla suwerenności i integralności terytorialnej Gruzji⁴⁹. Rada Północnoatlantycka w geście solidarności odwiedziła we wrześniu Tbilisi (wszelako nie bez poprzedzających wizytę sporów wewnętrznych, czy należy to uczynić).

Późną jesienią 2008 r. rozpoczęło się wprawdzie stopniowe przywracanie tej współpracy, ale formalnie podczas grudniowej sesji szefów dyplomacji stwierdzono, że nie jest ona prowadzona na zasadzie *business as usual*, w obliczu „braku przywiązania Rosji do wartości leżących u podstaw współdziałania z NATO”⁵⁰. Normalizacja stosunków Sojuszu z Rosją, zgodnie z decyzjami ministrów spraw zagranicznych NATO z 5 marca 2009 r., nastąpi po kwietniowym szczycie w Strasburgu/Kehl. Decyzja w tej sprawie wskazuje jednak na uznanie przez Moskwę niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, jak również plany ich militaryzacji oraz niestosowanie przez Rosję postanowień Traktatu CFE jako obszary szczególnego zaniepokojenia państw NATO⁵¹. O normalizację stosunków z Rosją czy – wedle odpowiadającego temu celowi amerykańskiego sformułowania – „zresetowanie” wzajemnych stosunków zabiega intensywnie nowa administracja amerykańska⁵². Spodziewa się ona konstruktywnej postawy Rosji w sprawie nowych

⁴⁷ Putin: *America hanged Saddam. I am going to hang Saakashii by the balls*, „The Times” z 14 listopada 2008 r.

⁴⁸ Zob. artykuł ambasadora Rosji przy NATO broniącego działań Moskwy – D. Rogozin, *Washington’s hypocrisy*, „International Herald Tribune” z 19 sierpnia 2008 r.

⁴⁹ *NATO Statement. Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers Held at NATO Headquarters*, Brussels, 19 sierpnia 2008 r., www.nato.int.

⁵⁰ Zob. par. 25 *Final Communiqué of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels*, „NATO Press Release” (2008)153, 3 grudnia 2008 r., www.nato.int.

⁵¹ *Allies Agree to Resume Formal Meetings of the NATO–Russia Council*, www.nato.int.

⁵² Zob. wystąpienie wiceprezydenta USA Josepha Bidena na 45 Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, www.securityconference.de/konferenzen/2009.

negocjacji rozbrojeniowych oraz jej pomocy przy rozwiązaniu problemu irańskiego programu jądrowego⁵³.

Wojna rosyjsko-gruzińska, niezależnie od tego, czy postrzegana jako jednostkowe wydarzenie, czy też pierwszy sygnał nowej (wykraczającej poza agresywną retorykę polityczną) asertywności Moskwy, skłania jednak do kilku refleksji na temat jej znaczenia dla NATO. Demitologizuje ona Rosję jako partnera NATO, wykazując rażącą rozbieżność wartości realizowanych w polityce bezpieczeństwa obu stron⁵⁴. Gotowość Rosji do użycia siły wojskowej dla realizacji swych celów, przeciwko suwerennemu państwu położonemu w sąsiedztwie obszaru północnoatlantyckiego, w nowym świetle stawia także problem zagrożeń bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu. Wskazuje ona na renesans klasycznych zagrożeń terytorialnych, nakazując zastanowienie nad kierunkami politycznej i wojskowej transformacji NATO. W ostatnich dwóch dekadach jej punkt ciężkości został bowiem przesunięty ku działaniom ekspedycyjnym realizowanym daleko poza obszarem traktatowym. W obecnych warunkach chodzi jednak nie o odbudowę typu zdolności wojskowych posiadanych przez NATO w czasie zimnej wojny, ale raczej o powstrzymanie erozji instrumentarium sojuszniczej obrony kolektywnej. Transformacja organizacji powinna zatem lepiej równoważyć nowe i klasyczne misje, dokładając wszelkich starań, by zapewnić sprawność procesów leżących u ich podstaw, takich jak planowanie obronne, realne definicje zagrożeń, plany ewentualnościowe czy polityka ćwiczeń (Sojusz zarzucił bowiem już w poprzedniej dekadzie większe ćwiczenia wojskowe realizujące scenariusze z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego).

Wspomniana wojna nadała także nową perspektywę procesowi rozszerzenia NATO. Przypomniała ona jego istotę sięgającą fundamentów współpracy sojuszniczej⁵⁵. Przyjmując nowych członków, państwa zobowiązują się bowiem do rozciągnięcia na nich gwarancji bezpieczeństwa. Muszą zatem upewnić się, że nowi członkowie są zdolni do udźwignięcia ciężaru kolektywnej obrony, a one same pozostają w gotowości, by realizować takie gwarancje w chwili próby. Pozimnowojenne odsłony tego procesu, zwiększające skład państw członkowskich o dziesięć nowych, dokonywały się w okresie dobrej koniunktury bezpieczeństwa, gdy tego rodzaju kwestie, przynajmniej dla członków Sojuszu o dłuższym stażu, mogły się wydawać hipotetyczne. Ostatnie wydarzenia pokazały jednak, że sojuszników politycznie nie stać na działalność „charytatywną” w tym względzie⁵⁶. Państwa partnerskie współpracujące z Sojuszem wojna ta również pozbawiła złudzeń. Nie będąc członkami organizacji, nie mogą one *de facto* liczyć na żadne z góry gwarantowane działania NATO. Samym sojusznikom konflikt ten kazał także przemyśleć realny stan związków i gwarancji sojuszniczych. Chodzi zwłaszcza o to, czy samo ich istnienie zapewnia bezpieczeństwo na obszarze północnoatlantyckim i czego potrzeba

⁵³ Interesujący bilans dyskusji w tej sprawie zob.: R. Asmus, *A new Transatlantic bargain*, „The Wall Street Journal” z 6 marca 2009 r.; krytyka – zob. D. Kramer, *No grand bargain*, „The Washington Post” z 6 marca 2009 r.

⁵⁴ J.R. Bolton, *Russia unromanticized*, „The Washington Post” z 20 października 2008 r.

⁵⁵ *The Georgia crisis. A blow to NATO*, „Time” z 15 sierpnia 2008 r.

⁵⁶ J. Diehl, *How far we will we go for Georgia?*, „The Washington Post” z 1 grudnia 2008 r.

organizacji, by zniknęły wątpliwości w tej sprawie⁵⁷. Kwestie te niewątpliwie zyskują na znaczeniu w perspektywie najbliższego spotkania szefów państw i rządów NATO, a zwłaszcza spodziewanej decyzji uruchamiającej prace nad nową strategią Sojuszu.

NATO – KILKA PYTAŃ NA SZESĆDZIESIĘCIOLECIE

Zbliżająca się sześćdziesiąta rocznica utworzenia NATO i towarzyszące jej spotkanie polityczne wysokiego szczebla skłania do pytań o przyszłość współpracy sojuszniczej. Problemom i słabościom organizacji w sferze wojskowej i politycznej, tworzącym wrażenie „wypalenia się jej od środka”, towarzyszy jednak zdolność do trzeźwej diagnozy sytuacji i determinacja w podjęciu środków przywracających pozycję Sojuszu jako głównej instytucji obronnej Zachodu, opartej na zdolności do działania i solidarnej woli jego państw członkowskich. Wcześniej podjęte przygotowania do szczytu zwiększają szansę, że stanie się on koncepcyjnym początkiem tej drogi. W jego perspektywie warto jednak postawić kilka pytań.

Po pierwsze, w jakim stopniu spodziewany w kwietniu 2009 r. powrót Francji do zintegrowanej struktury wojskowej NATO zwiększy jego skuteczność wojskową, usprawni proces decyzyjny i będzie sprzyjał ułożeniu relacji Sojuszu z Unią Europejską? Prezydent Nicolas Sarkozy przyjął jednoznaczny kurs polityczny na re-integrację, domagając się stosownej decyzji francuskiego parlamentu⁵⁸. Motywacja Paryża wyrasta z tradycyjnych francuskich aspiracji związanych z europejską obroną i umocnieniem własnej pozycji w tych ramach. Francja kontestuje przy tym model klasycznej integracji wojskowej, uważając, że traci ona na znaczeniu we współpracy sojuszniczej motywowanej zadaniami ekspedycyjnymi i procesie decyzyjnym polegającym na tym, że każde z państw dokonuje własnej oceny sytuacji oraz bilansu zysków i strat. Jej powrót do zintegrowanej struktury wojskowej NATO nie dokonuje się pod presją ani narodowych potrzeb, ani też nie jest niezbędny dla działań Sojuszu. Nie przyniesie on także zmian w polityce nuklearnej paktu (Francja pozostanie bowiem poza strukturą Grupy Planowania Nuklearnego, zachowując niezależny status swych *force de frappe*). Francja w pełni zintegrowana z Sojuszem chce działać na rzecz lepszej synergii NATO i Unii Europejskiej w sferze obronnej. Wreszcie jej percepcja odnowy relacji transatlantyckich obejmuje raczej poszerzenie ich bazy instytucjonalnej i politycznej aniżeli powrót do amerykańskiego przywództwa, nawet jeśli opartego na nowej retoryce partnerstwa⁵⁹.

Zagadnienia techniczno-polityczne związane z powrotem do struktur wojskowych NATO mogą zatem okazać się problematyczne, zwłaszcza w zestawieniu z politycznymi aspiracjami Francji⁶⁰. Na porządku dziennym stanie bowiem kwe-

⁵⁷ R. Asmus, *NATO's hour*, „The Wall Street Journal” z 18 sierpnia 2008 r.

⁵⁸ S. Erlanger, *French return to NATO heals an Atlantic rift*, „International Herald Tribune” z 6 marca 2009 r.

⁵⁹ Wyjaśnienie motywacji Francji związanych z powrotem do struktur wojskowych NATO przedstawia jej były ambasador przy tej organizacji, B. d’Aboville, *The thinking behind France's NATO rapprochement*, „Europe's World”, nr 10, jesień 2008, s. 69–74.

⁶⁰ *Les inconvenients du retour de la France dans l'Alliance atlantique*, „Le Figaro” z 11 lutego 2009 r.

stia „wartości dodanej” wynikającej dla Sojuszu z tego kroku, 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 UE⁶¹. Ułożenie spraw w tych dziedzinach może się okazać długotrwałym zadaniem, co zapowiada interesujący rozwój dyskusji w Radzie Północnoatlantyckiej.

Po drugie, procesy umacniania wojskowej współpracy atlantyckiej muszą uwzględnić nieuchronne zmiany demograficzne zachodzące po obu stronach Atlantyku⁶². Wpływa to na wzajemne postrzeganie przez społeczeństwa w Europie i USA powodów, celów i potrzeb integracji polityczno-wojskowej. Młode pokolenie w Europie, wolne od doświadczeń współpracy sojuszniczej, wychowane w warunkach pogłębiającej się współpracy UE, nie postrzega jako oczywistych i bezalternatywnych ścisłych związków z Ameryką w sferze bezpieczeństwa. Generacja młodych Amerykanów, z coraz liczniej reprezentowanymi przedstawicielami nieeuropejskich grup etnicznych, priorytety polityki zagranicznej swego kraju widzi poza Starym Kontynentem. Wzajemne związki w przyszłości i związane z tym trudne wybory będą zatem wymagały coraz większego wysiłku.

Po trzecie, niewątpliwie poważnej refleksji wymaga mechanika procesu decyzyjnego w NATO, a zwłaszcza zasada jednomyślności jako jego fundament. Jest to kwestia o olbrzymiej wrażliwości politycznej, sięgająca solidarności postaw członków paktu. W warunkach systematycznego rozluźniania podstaw współpracy wojskowej sojuszników oraz ich nieoczywistych decyzji w różnych sytuacjach konsens jako warunek wspólnego działania może jednak stanowić przeszkodę w szybkim i sprawnym reagowaniu organizacji na szerokie spektrum zagrożeń. W każdym przypadku byłby on oczywiście rozwiązaniem optymalnym, ale sytuacje, w jakich musi pozostać jedynym warunkiem działania Sojuszu, a w jakich powinien być bardziej elastyczny, należy poddać uczciwej debacie państw członkowskich. Jej wyniki nie mogą w założeniu osłabiać założeń kolektywnej obrony jako najwyższego dobra wspólnego w ramach organizacji. Wszelkie inne sytuacje mogłyby jednak stać się obszarem rozważnego porozumienia, w tym także co do sojuszniczego prawa do powstrzymania się od działania i charakteru świadczeń w takich sytuacjach.

Po czwarte, NATO staje w 2009 r. przed zadaniem wyboru nowego sekretarza generalnego. Zmiana przywództwa w obecnych warunkach wiąże się z wyjątkowo długą listą problemów i wyzwań, z którymi będzie się musiał zmierzyć następcą Jaapa de Hoop Scheffera. Każde to zwrócić szczególnie baczną uwagę na osobę, której zostanie powierzona ta funkcja, oraz sposób, w jaki zostanie ona wyłoniona. Nie jest bowiem bez znaczenia, czy w decyzjach sojuszniczych przeważą bilans obaw (np. przed kandydatem z Europy Środkowej), kompromis mocarstw wokół kandydata najbardziej poprawnego (gwarantującego im zachowanie własnych wpływów),

⁶¹ Szerzej zob.: A. Troje, *The consensus-expectations gap. Explaining Europe's ineffective foreign policy*, „Security Dialogue” 2008, nr 1, s. 121–141; J. Dempsey, *As France and NATO reconcile – a hitch*, „International Herald Tribune” z 3 lutego 2009 r.

⁶² J. Simon, *NATO's uncertain future. Is demography destiny?*, „Strategic Forum” nr 236, październik 2008.

czy śmiało wskazanie na osobowość zdolną poprowadzić NATO ku nowym źródłom siły i wzajemnej solidarności.

Po piąte wreszcie, Sojusz stanie wkrótce przed pytaniem o swoją przyszłą strategię. Ta obecnie realizowana nie tworzy bowiem spójnej całości. Można w to miejsce mówić o trzech autonomicznych (wielopoziomowych) substrategiach (politykach) NATO. Dotyczą one transformacji, partnerstwa i operacji. Niepodobna oczywiście w sposób przekonujący ocenić, czy działania NATO prowadzone zgodnie z kanonem nowoczesnej i spójnej strategii byłyby skuteczniejsze, a towarzyszące im polityczne różnice zdań mniejsze niż w warunkach twórczej interpretacji (wciąż użytecznej przecież) koncepcji z 1999 r. Nowa strategia, nad którą prace rozpoczną się zapewne w bieżącym roku, jakkolwiek potrzebna, nie powinna być postrzegana jako panaceum na wszelkie bolączki organizacji. Można jednak założyć, że wysiłek określenia nowych ról Sojuszu – podjęty w perspektywie transatlantyckich rozbieżności i zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa – okaże się opłacalny. Będzie bowiem czynił bardziej zrozumiałą jego aktywność w wyżej wspomnianych trzech obszarach substrategicznych, silniej wiążąc także transformację Sojuszu z jego potrzebami operacyjnymi. W te ostatnie zaś wpisałyby nowe spektrum celów i związaną z nimi mechanikę współpracy sojuszniczej⁶³.



Amerykańscy autorzy znakomitego raportu na temat przyszłości NATO⁶⁴ dostrzegają pięć strategicznych wyzwań stojących obecnie przed współpracą Ameryki i Europy: podjęcie wyzwań związanych z kryzysem ekonomicznym, ochronę związków transatlantyckich, stawienie czoła wspólnym zagrożeniom, współpracę na rzecz bezpieczeństwa i jedności w Europie oraz wspólną ochronę środowiska naturalnego. Rola Sojuszu Atlantyckiego we wzajemnym powiązaniu tych zagadnień w ramach współpracy transatlantyckiej powinna wynikać z właściwego ułożenia jego zadań na obszarze północnoatlantyckim (kolektywna obrona, odstraszenie, bezpieczeństwo wewnętrzne) i nowych obowiązków podejmowanych w przestrzeni globalnej (zapobieganie i reagowanie kryzysowe, udział w misjach stabilizacyjnych, współpraca z globalnymi partnerami). Z nich mają wynikać wprost szczegółowe przedsięwzięcia wpisane w trwającą obecnie transformację organizacji lub też niezbędne dla pozytywnego zamknięcia tego procesu.

Pomimo poważnych wyzwań, przed jakimi staje NATO u progu swego sześćdziesięciolecia, pewnym optymizmem napawać może kredyt zaufania, jaki w relacjach transatlantyckich otrzymał nowy prezydent USA Barack Obama. Obiecał on jeszcze w czasie kampanii wyborczej nowy typ przywództwa Ameryki w świecie, oparty na partnerskich relacjach z sojusznikami, wsparty współpracą i rzeczywistymi konsultacjami. Jego wybór oznaczał również odzyskanie przez USA moral-

⁶³ Szerzej zob.: R.L. Kugler, H. Binnendijk, *A new transatlantic compact*, w: H. Binnendijk, G. Cordero (red.), *Transforming NATO*, National Defence University, Washington, grudzień 2008, s. 303–336.

⁶⁴ D. Hamilton, Ch. Barry, H. Binnendijk, S. Flanagan, J. Smith, J. Townsend (red.), *Alliance Reborn. An Atlantic Compact for the 21st Century*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2009.

nej legitymacji do przewodzenia w świecie zachodnim, wspartej na przestrzeganiu praw człowieka, mądrze stosowanej „miękkiej sile” i rozważnej polityce wojskowej, która ma uzupełniać, a nie zastępować strategię i politykę. Stwarza to szansę na bardziej harmonijne ułożenie relacji NATO–Unia Europejska i zmniejszenie wzajemnej konkurencyjności rozwiązań wojskowych podejmowanych w ich ramach⁶⁵.

⁶⁵ *Europe ready to engage with Obama*, „International Herald Tribune” z 25 stycznia 2009 r.