

## V. NATO – DŁUGI CIEŃ PRZEZWYCIEŻANEGO KRYZYSU

Ubiegłoroczny spór o sposób uprawiania międzynarodowej polityki, zogniskowany na sprawie irackiej i pomocy dla Turcji, bezspornie przyniósł obniżenie wiarygodności i pogorszenie zewnętrznego obrazu NATO<sup>1</sup>. Istoty problemu nie stanowiła jednak gwałtowność debaty i przywoływanych argumentów sięgających podstawy stosunków sojuszniczych, lecz realna groźba paraliżu decyzyjnego organizacji. Katastrofy ostatecznie uniknięto, kryzys się nie pogłębił, nie doszło też do załamania współpracy w którymkolwiek z punktów „agendy” NATO. Przedwczesne wydaje się również formułowanie kategoriycznych wniosków na temat wpływu wspomnianego ciągu zdarzeń na przyszłość organizacji. Część analityków niezmiennie upatruje w nim znamion trwałej degradacji Sojuszu<sup>2</sup>; inni zwracają uwagę na krótkotrwały charakter kryzysu i polityczną taktykę jako jego rzeczywisty przedmiot<sup>3</sup>.

### PRAGMATYZM BEZ IDEOLOGII

Jeśli jednak szukać lekcji wynikających z tej sytuacji, to wiązać je należy przede wszystkim z wolą odbudowy atmosfery współpracy oraz wizerunku organizacji<sup>4</sup>. Idzie tu nie o prezentację w środkach masowego przekazu, lecz w warunkach nowej „selektywnie globalnej” misji NATO, o praktyczny wybór strategii ułatwiającej powrót „do źródeł” – działania sojuszniczego opartego na solidarności i jednolitej percepcji zagrożeń. W realiach ostatnich miesięcy ceną pojednania była jednak redukcja ambicji Sojuszu w sferze refleksji strategicznej na rzecz pragmatycznego wyboru obszarów współpracy. Sposobem na wyjście z kryzysu stało się więc wspólne działanie w sprawach, w których porozumienie było pożądane i możliwe; doraźnym kosztem zaś odłożenie potrzebnej dyskusji o nowej strategii. Rozpoczęta dziś, mogłaby nie przynieść konkluzji gwarantującej „wartość dodaną” w stosunku do obowiązującego dokumentu z 1999 r. Czas pokazał, że była to decyzja słuszna. We wszystkich kontrowersyjnych sprawach bowiem udało się wypracować kompromis gwarantujący spójne postępowanie NATO.

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. „Rocznik Strategiczny” 2002/2003, zvl. s. 159–169.

<sup>2</sup> E. Wayne Merry, *We Cannot Be Partners With an Absolute Alliance*, „IHT” z 4 lutego 2004 r.

<sup>3</sup> M. Ruehle, *NATO After Prague. Learning the Lessons of 9/11*, „Parameters”, lato 2003, s. 89–90.

<sup>4</sup> Ch. Bertram, F. Heisbourg, *A New Transatlantic Relationship*, „IHT” z 18 marca 2003 r.; R.D. Asmus, *Rebuild the Atlantic Alliance to Face New Threats*, „IHT” 3 września 2003 r.; G. Lindstrom, *Shift or Rift, Assessing US–EU Relations After Iraq*, Paris 2003.

Po pierwsze, niezależnie od kontrowersji w sprawie Iraku, Turcja otrzymała gwarancje pożądanego wsparcia sojuszniczego. Decyzja w tej sprawie została podjęta w procedurze respektującej odrębne stanowisko Francji, nie przez najwyższy organ decyzyjny NATO – Radę Północnoatlantycką, lecz przez Komitet Planowania Obrony skupiający państwa uczestniczące w zintegrowanej strukturze wojskowej organizacji<sup>5</sup>. Stany Zjednoczone zrezygnowały jednocześnie z utrwalenia tej procedury jako pomysłu na izolowanie Paryża w procesie decyzyjnym. Przyczyną tego było nie tylko bardziej konstruktywne stanowisko Francji w innych kwestiach dotyczących działań NATO. Wpłynęła na to również jednoznaczna postawa sojuszników upatrujących w obronie zasady jednomyślności jako podstawy procesu decyzyjnego pierwszego kroku w stronę odbudowy solidarności państw członkowskich<sup>6</sup>.

Po drugie, zrezygnowano z forsowania dyskusji na temat formalnego zaangażowania NATO w Iraku. USA poprzestały tu na konstatacji ważności swojej oferty oraz udziału dużej liczby państw członkowskich (18 z 26) i partnerskich w składzie sił koalicyjnych, a także uznaniu przez Sojusz walki z terroryzmem za jedno z kluczowych zadań organizacji. Dość nieoczekiwanie czynnikiem zbliżenia „dziewiętnastki” stała się kwestia nieformalnego wsparcia środkami wojskowymi NATO kierowanej przez Polskę międzynarodowej dywizji działającej w Iraku. Inicjatywa polskiej dyplomacji, podjęta w maju 2003 r., przyniosła ustanowienie drobnego, acz istotnego i konkretnego przyczółka w oczekiwanej debacie o możliwym zakresie aktywności Sojuszu w tym kraju.

Po trzecie, NATO jednomyślnie zdecydowało o poszerzeniu swych działań w Afganistanie. Formalnej decyzji o przejściu operacji ISAF towarzyszyła również dyskusja o zakresie odpowiedzialności Sojuszu za szersze aspekty powojennej odbudowy tego kraju. Afganistan, będąc pierwszą operacją NATO realizowaną poza obszarem euroatlantyckim, stał się zarazem operacyjnym priorytetem organizacji. Skalą trudności misja ISAF przekracza wszystkie dotychczasowe wysiłki antykryzysowe „dziewiętnastki”. Jej powodzenie ma być jednocześnie koronnym dowodem przydatności NATO w erze globalnych wyzwań. W wymiarze praktycznym, niezależnie od opinii, czy jest to model przyszłych operacji sojuszniczych, czy też nie, kończy ona ostatecznie pozytywnym rozstrzygnięciem rozważania na temat prawnego charakteru misji „spoza obszaru traktatowego” (*out-of-area*)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> „Atlantic News” z 19 lutego 2003 r. Wsparcie udzielone Turcji objęło rozmieszczenie na jej terytorium samolotów (systemu) wczesnego ostrzegania AWACS, środków obrony przeciwrakietowej oraz obrony przed bronią masowego rażenia.

<sup>6</sup> Na tym tle warto jednak odnotować nieformalne dyskusje polityczno-akademickie na temat rozluźnienia zasady jednomyślności w NATO. Możliwe kierunki ich konkluzji pokazuje studium L. Michela, *NATO Decisionmaking. Au Revoir to Consensus?*, „Strategic Forum”, sierpień 2003. Zob. także: H. Binnendijk, R.L. Kugler, *The Next Phase of Transformation. A New Dual-Track Strategy for NATO*, w: D.S. Hamilton (red.), *Equipping NATO For the 21st Century*, Washington DC 2004, zvl. s. 64–69; K.H. Kamp, *NATO's Looming Issues*, „Defense News” z 2 stycznia 2004 r.

<sup>7</sup> Jest ona również praktycznym rozwinięciem decyzji ministrów spraw zagranicznych NATO podjętej w Rejkiawiku w maju 2002 r., potwierdzonej podczas szczytu praskiego jesienią tego roku.

Po czwarte, wolno rozwijająca się współpraca wojskowa Sojuszu i Unii Europejskiej również posunęła się do przodu w kilku praktycznych sferach. Pozostawiając w tle kwestię normatywnych fundamentów wzajemnych relacji obu organizacji, skoncentrowały się one na eliminacji głównych problemów politycznych oraz nowym podziale obowiązków na obszarach kryzysowych w Europie. Za cenę porzucenia przez Unię forsowania projektów obronnych odrębnych od rozwiązań wypracowanych w NATO (własne dowództwo operacyjne) porozumiano się co do stworzenia unijnej komórki planistycznej przy dowództwie operacyjnym NATO w Mons (SHAPE). Obszarem pierwszego testu tej współpracy ma być przejście przez UE zadań dotychczasowej sojuszniczej misji SFOR w Bośni i Hercegowinie. Wypracowanie rozwiązań w tej kwestii jest zadaniem obu organizacji na najbliższe miesiące.

Po piąte wreszcie, świadomie ograniczono oczekiwania wobec przyszłych decyzji stambulskiego spotkania szefów państw i rządów NATO planowanego na koniec czerwca 2004 r. W warstwie głównych przesłań politycznych, zamiast nowej strategii, ma ono przynieść praktyczne odpowiedzi Sojuszu na konkretne wyzwania stojące przed państwami członkowskimi. W sferze „dyplomacji publicznej” ma być „szczytem pojednania” oraz konsolidacji wewnętrznych przeobrażeń, gwarantujących spójność misji NATO i odpowiadających jej instrumentów działania.

Mając świadomość kosztów wspomnianych wyżej procesów, można zgodzić się z opinią, iż „NATO, któremu wielu komentatorów wystawiło już świadectwo zgonu (...) dyskutuje, spiera się, a więc żyje. Sojusz nie tylko przyjmuje nowych członków, ale podejmuje się zadań, o których kiedyś nawet nie wolno było mu myśleć. Jego obecność w Afganistanie już dawno nikogo nie dziwi (...) udział w operacji irackiej jest prawdopodobnie tylko kwestią czasu. Na Bałkanach NATO uczy się już nawet, jak dzielić obowiązki z Unią Europejską”<sup>8</sup>. I jeśli nawet przytoczona opinia jest sformułowana nieco patetycznie, dobrze oddaje pragmatyczny kurs obrany przez organizację. Cecha ta zresztą dobrze wpisuje się w polityczną filozofię nowego sekretarza generalnego NATO Holendra Jaapa de Hoop Scheffera<sup>9</sup>, który w styczniu 2004 r. zastąpił na tym stanowisku lorda Robertsona. Budowanie trudnych kompromisów będzie w toku jego kadencji wymagało zmierzania się z własną reputacją „dyplomaty po mistrzowsku stąpającego po skorupkach jajek”, na którą zapracował jako szef dyplomacji swojego kraju.

Do przemyślanego działania zmusza nadchodzący szczyt w Stambule. Powszechnie oczekuje się od niego wyrazistego sygnału żywotności organizacji. W tej perspektywie nowego znaczenia nabierają wszystkie kierunki jej dotychczasowych działań, otrzymując rangę priorytetowych zadań. Niezależnie jednak od integralnego podejścia do tych wyzwań, kontekst i częstotliwość, z jaką NATO używa

---

Mówiła ona o potrzebie utrzymywania przez Sojusz „celem wypełniania pełnego spektrum swych misji sił wojskowych gotowych do działania wszędzie tam, gdzie będą one potrzebne”. Zob. N. Fiorenza, *NATO Involvements. End Out-Of-Area Debate*, „Defense News” z 9 czerwca 2003 r.

<sup>8</sup> J. Reiter, *Zachód i jego wrogowie*, „Rzeczpospolita” z 14 lutego 2004 r., także R. Kupiecki, *Rozpadu nie będzie*, „Tygodnik Powszechny” z 24 sierpnia 2003 r.

<sup>9</sup> J. Vinocur, *Dutchman at NATO. Trying to Bridge the Gap*, „IHT” z 22 września 2003 r.

ostatnio słowa „priorytet”, zasługują na poważniejszą refleksję. Na gruncie logiki takie podejście grozi bowiem zatarciem właściwego porządku i hierarchii spraw. Praktyka organizacji międzynarodowej każe na to spojrzeć również przez pryzmat dostępnych środków oraz uwagi, jaką państwa członkowskie są w stanie poświęcić konkretnym sprawom. Rodowód pojęcia „priorytet” jest czysto polityczny. Wskazuje ono niekiedy sprawy o pierwszoplanowym znaczeniu dla organizacji. Częściej jednak jego użycie w danym kontekście jest efektem złożonego kompromisu, umożliwiającego skonstruowanie w miarę spójnej strategii działania satysfakcjonującej (lub też równo niesatysfakcjonującej) wszystkie państwa członkowskie. Liczba problemów angażujących Sojusz podkreśla jednak ten problem. Ograniczoność zasobów coraz częściej bowiem powoduje napięcia i konkurencję między poszczególnymi obszarami zaangażowania NATO. Zaostrza ją polityka tzw. zerowego wzrostu budżetu, rygorystycznie broniona przez część państw członkowskich. Powoduje to jednak, iż środki pozostające w dyspozycji organizacji nie rosną w sposób adekwatny do wzrostu jej zadań. Skutkiem praw ekonomii *de facto* maleją one z roku na rok. Wyraźnie kurczą się również możliwości poszukiwania środków poprzez wewnętrzne oszczędności i przesunięcia personelu.

Procesy te podlegają upolitycznieniu, prowadząc do sporów wokół ograniczania środków na realizację zadań w jednej z „priorytetowych” dziedzin celem przesunięcia ich na rzecz sprawy, która uzyskała rangę „priorytetu” wyższej rangi. Nakłada się na to opieszałość, z jaką sojusznicy skłonni są łożyć z własnych środków na realizację zadań operacyjnych. W efekcie rośnie presja na wykorzystywanie wspólnych zasobów, co dodatkowo odslania niedobory w ramach samej organizacji. Paradoks sytuacji, w jakiej znalazło się obecnie NATO, polega jednak na potrzebie pogodzenia dziedzin działalności, tak aby zakończyć powodzeniem rozpoczęte wcześniej prace i stworzyć podstawy sukcesu w nowo zaciąganych zobowiązaniach.

### „NOWE” PRIORYTETY

Problem „nowych” i „starych” priorytetów nie wiąże się z chronologią zdarzeń i momentem zaangażowania NATO, lecz wynika z sytuacji, w której dane sprawy wysuwają się w określonej chwili na pierwszy plan. Pośród nich rangę taką mają obecnie: operacja ISAF w Afganistanie, oczekująca na dyskusję sojuszniczą kwestia iracka oraz kontynuacja prac w sferze poprawy zdolności wojskowych Sojuszu. Ta ostatnia zwłaszcza, w nowej postaci prowadzona od szczytu praskiego w 2002 r., podnosi swoje znaczenie i pilność w dobie „globalnych operacji” NATO.

Misja NATO w Afganistanie jest przede wszystkim postrzegana jako wkład Sojuszu do kampanii antyterrorystycznej<sup>10</sup> oraz fragment szerszej strategii wobec

<sup>10</sup> Równocześnie siły morskie NATO kontynuowały misję „Active Endeavour”, patrolując wschodnią część Morza Śródziemnego, a z początkiem 2003 r. także wody Cieśniny Gibraltarskiej i podejścia do niej. Problematyka walki z terroryzmem obecna była niemal we wszystkich pracach prowadzonych przez Sojusz – od wyspecjalizowanych programów współpracy z krajami partnerskimi po konkretne przedsięwzięcia w ramach reform wojskowych czy też ochrony przed bronią masowego rażenia.

państw tego regionu, zorientowanej na prewencję i współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. W „cichym planie” lorda Robertsona miała ona odegrać rolę czynnika integrującego sojuszników i wymuszającego konstruktywne zachowania. Tym samym miała poprawić atmosferę współpracy po zimowym kryzysie 2003 r. oraz stanowić przygotowanie do podjęcia zadań w Iraku. Misja afgańska NATO, prowadzona w ramach ścisłego mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>11</sup> i na zaproszenie miejscowych władz, rozwiązuje problem ciągłości wysiłku społeczności międzynarodowej na rzecz stabilizacji i odbudowy tego kraju.

Nie przyszła ona jednak Sojuszowi łatwo. Jej podejmowaniu towarzyszyły dyskusje o „globalizacji” działań i jej ograniczeniach, jak też atmosfera sporów wokół sprawy irackiej, niesprzyjająca wkraczaniu na nieznany teren. Czynnikiem sprzyjającym zwolennikom przejścia od ONZ operacji ISAF był jednak fakt, iż ponad 90% sił zaangażowanych w tę operację stanowiły wojska państw NATO. One również (kolejno: Wielka Brytania, Turcja, Niemcy i Holandia) wzięły na siebie ciężar dowodzenia i koordynacji wysiłku innych państw. Berlin i Haga korzystały w tym celu od lutego 2003 r. ze wsparcia zasobów planistycznych, analitycznych i łączności Sojuszu. Formalne przejście zadań ISAF nastąpiło dnia 11 sierpnia<sup>12</sup>. Pierwotny mandat NATO ograniczony był wyłącznie do Kabulu i jego okolic, a jego rozszerzenie na obszar całego kraju przyniosła dopiero rezolucja 1510 Rady Bezpieczeństwa ONZ. W sensie przedmiotowym ograniczał się on do zadań stabilizacyjnych, utrzymywania bezpieczeństwa, w tym szlaków komunikacyjnych, wspierania lokalnych władz i pomocy w budowie struktur administracji i porządku publicznego<sup>13</sup>.

Na tej podstawie sojusznicy podjęli jesienią dyskusję na temat praktycznych sposobów poszerzenia przedmiotowego i geograficznego zakresu operowania w Afganistanie. Od początku jasne było założenie obecności znaczącego czynnika wojskowego w tych wysiłkach, przy stopniowo rozbudowywanych funkcjach cywilnych, realizowanych przez struktury podporządkowane dowództwu ISAF. Na takim podejściu bezpośrednio zaważyła analiza historycznych doświadczeń porażek obcej obecności w tym państwie (brytyjskiej i radzieckiej). Konstrukcja łącząca ambicje poszerzenia sfer działania NATO i wyjścia z nimi poza Kabul okazała się koncepcja Prowincjonalnych Zespołów ds. Odbudowy (tzw. PRTs). Rozwinięta już wcześniej przez USA, była ona realizowana niezależnie od działań ISAF, w ścisłym związku z kierowaną przez Waszyngton operacją „Trwała Wolność”. Pierwsza próba powiązania PRTs z ISAF przyszła jesienią, wraz z uruchomieniem przez Niemcy pilotażowego zespołu w prowincji Kunduz.

Podczas grudniowych spotkań szefów dyplomacji i obrony w Brukseli zapadły ważne decyzje dla przyszłych działań NATO w Afganistanie. Zdecydowano tam formalnie o wojskowym „wyjściu” poza Kabul (w celu realizacji zadań ochronnych oraz związanych z tzw. programem na rzecz demobilizacji, rozbrojenia

<sup>11</sup> Rezolucje 1386, 1413, 1444, 1510.

<sup>12</sup> „Atlantic News” nr 3501. Zob. także: [www.nato.int/issues/afghanistan](http://www.nato.int/issues/afghanistan).

<sup>13</sup> D. Ruiz, *The Road to Kabul*, [www.nato.int/docu/review/2003/issue2/](http://www.nato.int/docu/review/2003/issue2/).

i reintegracji). Przejęto pod kontrolę ISAF niemiecki PRT w Kunduzie. Zadeklarowano gotowość rozważenia możliwości włączenia do operacji innych działających i nowo tworzonych PRTs<sup>14</sup>. W następstwie tych decyzji podjęte zostały prace koncepcyjne nad formami zaangażowania NATO<sup>15</sup>. W ich głębokim tle mieści się również kwestia operacyjnej koordynacji działań, a w przyszłości połączenia ISAF z operacją „Trwała Wolność”. Druga ze wspomnianych opcji, ze względu na odmienny charakter prawny i zakres realizowanych zadań obu misji, wydaje się jednak szczególnie wrażliwa politycznie i trudna do ewentualnej realizacji. Wiąże się ona bezpośrednio z kwestią amerykańskiego zaangażowania w połączoną operację i mechanizmu kierowania nią.

W codziennej praktyce ISAF łatwiej było jednak o polityczny konsens, jeśli idzie o obszar działania, aniżeli o wydzielenie przez sojuszników odpowiednich środków materialnych, technicznych i personelu do realizacji konkretnych zadań. Stąd też ostatnie miesiące stały pod znakiem powtarzających się dramatycznych i miejscami zawstydzających apeli sekretarza generalnego oraz czynników wojskowych NATO o zaspokojenie potrzeb dowództwa operacji<sup>16</sup>. Dowodzi to jednak nie tylko obaw państw członkowskich o konsekwencje i koszty długotrwałego zaangażowania w odległym od Europy teatrze działań w misji o wysokim poziomie ryzyka. Wskazuje również na pewne oderwanie politycznych deklaracji w sprawie „globalnego NATO” od posiadanych zasobów i zdolności obronnych (na pewno zaś politycznej woli ich użycia). Wynika także z trudności prognozowania rozwoju wypadków w tym kraju czy nawet zdefiniowania warunków, które można by uznać za sukces operacji.

Sposób prowadzenia misji ISAF będzie miał jednak zasadniczy wpływ na wizerunek NATO i przyszłość jego działań poza obszarem euroatlantyckim. Jakkolwiek nie stawia się tej sprawy wprost, w najbliższym czasie doświadczenia afgańskie Sojuzsu będą miały także kluczowe znaczenie w debacie na temat warunków i charakteru jego „wejścia” do Iraku. Chodzi tu zwłaszcza o wewnętrzne procesy związane z planowaniem tej operacji. Irak będzie bez wątpienia najpoważniejszym wyzwaniem wewnętrznym i zewnętrznym organizacji na najbliższe miesiące. Dziedzictwo ubiegłorocznego kryzysu czyni niezwykle trudnym samo podjęcie dyskusji w tej sprawie, nie mówiąc o przyszłych rozstrzygnięciach. Daje o sobie też znać realistyczne założenie potrzeby ustabilizowania działań w Afganistanie przed podjęciem dyskusji o Iraku<sup>17</sup>.

Co do istoty rzeczy, amerykańska oferta z przełomu 2002/2003 r. (tzw. plan Wolfowitza – odrzucony przez część państw europejskich) zaangażowania NATO

<sup>14</sup> J. Dempsey, *NATO Widens Role With Support for German Team in Kunduz*, „Financial Times” z 20 grudnia 2003 r.

<sup>15</sup> Zob. pkt 5 komunikatu ministrów obrony z 1 grudnia 2003 r. i pkt 4–5 późniejszego o 3 dni komunikatu ministrów spraw zagranicznych, [www.nato.int/docu/comm/2003/12-natohq](http://www.nato.int/docu/comm/2003/12-natohq). Także: „Atlantic News” nr 3548.

<sup>16</sup> P. Shishkin, *NATO Stumbles in Afghanistan*, „The Wall Street Journal” z 27 listopada 2003 r.

<sup>17</sup> Zob. omówienie wypowiedzi sekretarza generalnego NATO, *Iraq Role Can Wait*, „The Guardian” z 6 stycznia 2004 r.

w stabilizację Iraku pozostaje w mocy. Sojusznicze podziały uniemożliwiły nawet wstępną wymianę poglądów na ten temat. Obecnie są jednak przesłanki bardziej optymistycznego spojrzenia na tę kwestię. Przede wszystkim, wraz z opamiętaniem głównych protagonistów, przyszło przekonanie, że stabilizacja Iraku leży we wspólnym interesie wspólnoty międzynarodowej, co wymaga powrotu do dialogu i współpracy. Amerykanie uznali, że silni sojusznicy europejscy i w perspektywie Unia Europejska będą im potrzebni w realizacji kompleksowego planu demokratyzacji, stabilizacji i odbudowy Iraku<sup>18</sup>. Europejczycy, rezygnując z ideowych sporów z Waszyngtonem, wszelako nie z zasad (prymat prawa międzynarodowego i zapewnienie roli ONZ), dali w ostatnich miesiącach liczne sygnały gotowości rozważenia wykorzystania Sojuszu w Iraku, przy zagwarantowaniu mandatu prawnego dla takich działań i poszanowaniu woli przyszłych władz irackich<sup>19</sup>. W efekcie grudniowe spotkania ministerialne oraz nieformalna sesja ministrów obrony z lutego 2004 r. przyniosły ostrożne sygnały woli podjęcia tej sprawy w nieodległej przyszłości<sup>20</sup>. *De facto* otwiera to pole do nieformalnych dyskusji przynajmniej w stolicach państw członkowskich.

Czynnikiem ułatwiającym przyszłe rozwiązania tej kwestii może okazać się pomoc świadczona przez NATO Polsce sprawującej dowództwo wielonarodowej dywizji operującej w centralno-południowym sektorze Iraku. Decyzja Rady Północnoatlantyckiej w tej sprawie z czerwca 2003 r. obejmuje: wsparcie planistyczne, wywiadowcze, w dziedzinie łączności niejawnej, logistyki, organizacji transportu oraz procesu zbierania sił<sup>21</sup>. Formalnie rozdzielono jednak pomoc świadczoną sojusznikowi od zaangażowania NATO w Iraku, od którego się wówczas jednoznacznie odżegnano. Stwierdzenie *no NATO footprint in Iraq* stało się obowiązującym stanowiskiem Sojuszu przy wszystkich wypowiedziach na temat charakteru pomocy świadczonej Polsce. Jej skromny zakres miał jednak nieproporcjonalnie pozytywny wpływ na stosunki wewnątrz Sojuszu. Pozwolił bowiem wszystkim stronom na wykazanie dobrej woli w istotnej kwestii światowego bezpieczeństwa, dowiódł zdolności państw członkowskich do kompromisu w sprawie głęboko je dzielącej. Sprawił też, iż dyskusji o formalnym zaangażowaniu NATO w Iraku nie będzie trzeba zaczynać od zera.

Ze względu na brak jasnych decyzji prognozę rozwoju wypadków można opierać na kilku logicznych założeniach, biorących pod uwagę stan stosunków sojuszniczych oraz możliwy przebieg procesu pokojowego w Iraku. Po pierwsze, należy przyjąć, iż naturalny horyzont wyraźniejszego wskazania możliwej roli NATO w tym kraju stanowi czerwcowy szczyt w Stambule. Zbiega się on w cza-

<sup>18</sup> A. Higgins, *For US Waging Peace Still Requires Support from Contrarian Allies*, „The Wall Street Journal” z 17 czerwca 2003 r.

<sup>19</sup> Zob. np. wypowiedzi prezydenta Chiraca po spotkaniu z sekretarzem generalnym NATO w lutym 2004 r., „Atlantic News” nr 3547. Także R. Hunter, *The Perfect Army for Iraq: NATO*, „The New York Times” z 13 września 2003 r.

<sup>20</sup> „Atlantic News” nr 3529–3533, 3548.

<sup>21</sup> G. Holdanowicz, *Poland Makes Its Mark in NATO With Iraq Plan*, „Jane’s Defence Weekly” z 4 czerwca 2003 r. Skorzystano tu z precedensu ustanowionego faktem pomocy NATO dla Holandii i Niemiec w Afganistanie (ISAF nie był wówczas jeszcze operacją sojuszniczą).

sie z planowanym przekazaniem rządów w Iraku lokalnym władzom wyłonionym w wolnych wyborach. Niewykluczone opóźnienie irackiego kalendarza wyborczego i w następstwie ewentualnej autoryzacji ONZ dla działań Sojuszu nie musi jednak oznaczać załamania przygotowań NATO. Po drugie, ewentualne ustalenia szczytu będą rzeczywistym początkiem procesu, otwierając szczegółowe prace planistyczne. Faktyczna egzekucja wypracowanych rozwiązań, przy utrzymaniu obecnego stanowiska Francji i Niemiec, nastąpiłaby dopiero na zaproszenie władz irackich, to jest w drugiej połowie bieżącego roku lub nawet na początku następnego. Wskazywałby na to również czas niezbędny na prace planistyczne i zebranie sił wojskowych.

Po trzecie, wejście NATO do działania może przyjąć postać odpowiedzialności terytorialnej, na przykład za jeden z sektorów Iraku powierzonych siłom międzynarodowym (choćby polski). Mogłoby jednak, na przykład w obliczu trudności z zebraniem dostatecznych sił wojskowych, mieć charakter funkcjonalny, polegając na wypełnianiu określonego spektrum zadań na wskazanym obszarze. Niewykluczona jest także kombinacja obu rozwiązań (sektor plus zadania w szerszej skali). Stosowna decyzja NATO mogłaby wiązać się z jednorazowym przejęciem odpowiedzialności w ramach uzgodnionego mandatu. Nie jest jednak wykluczone łagodniejsze poszerzenie zaangażowania NATO. Polegałoby to na przykład na rozwinięciu wsparcia dla państw sprawujących dowodzenie „polskim” sektorem Iraku, połączonego z zerwaniem z polityką *no NATO footprint*. Rozszerzona pomoc w stosownym czasie zostałaby przekształcona w odpowiedzialność NATO za sprawy powierzonego mu sektora Iraku. W każdym z możliwych scenariuszy dowodzona przez Polskę dywizja oraz pomoc świadczona jej przez Sojusz będą odgrywały kluczową rolę. Równocześnie państwa tworzące tę jednostkę stałyby się załącznikiem struktur wojskowych NATO w ramach nowej misji sojuszniczej.

Zwalczanie międzynarodowego terroryzmu oraz misje stabilizacyjne realizowane w oddaleniu od terytorium traktatowego tworzą właściwy punkt odniesienia dla oceny realizacji reformy wojskowej NATO. Jej istotą jest wypracowanie zdolności sojuszniczych sił zbrojnych do prowadzenia działań ekspedycyjnych tam, „gdzie okażą się potrzebne, przetrwania długotrwałych operacji realizowanych na odległych teatrach działań i w narażeniu na zagrożenia wynikające z obecności broni jądrowej, biologicznej i chemicznej”<sup>22</sup>. Ambicje NATO w tym zakresie napotykają jednak ograniczenia wolno postępującej transformacji sektora obronnego państw członkowskich. W ostatnim czasie ostro zarysował się problem synchronizacji reformy obronnej NATO, zwłaszcza w zakresie zdolności i sił reagowania, z planami Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Trwają jednak próby skoordynowania wysiłków obu organizacji.

Trzy sztandarowe przedsięwzięcia obronne Sojuszu przyjęte na szczycie w 2002 r. to: tzw. praska inicjatywa zdolności obronnych (PCC), koncepcja sił odpowiedzi NATO (NRF) oraz reforma sojuszniczej struktury dowodzenia. Na tle problemów ze skompletowaniem sił na potrzeby ISAF ustępujący sekretarz

<sup>22</sup> Zob. pkt 4 *Deklaracji szczytu praskiego*, „NATO Press Release” 2002, nr 127. Także: P. Cornish, *NATO: the Practice and Politics of Transformation*, „International Affairs” 2004, nr 1, s. 63–74.



generalny przedstawił jesienią 2003 r. pomysł zwiększenia możliwości wykorzystania (*usability*) sił NATO w konkretnych operacjach. Polegałby on na dążeniu do wydzielenia z sił zbrojnych państw członkowskich odpowiedniego odsetka sił gotowych do szybkiego rozmieszczenia poza granicami własnego państwa. Rozpatrywać go należy w szerszym kontekście reformy obronnej NATO.

W kwestii PCC trwała mozolna praca, pozbawiona spektakularnych rezultatów. Należy odnotować jednak uszczegółowienie zobowiązań państw uczestniczących w projektach związanych ze strategicznym transportem lotniczym i morskim oraz tankowaniem w powietrzu<sup>23</sup>. Zaawansowano również prace w sferze obrony przed skutkami użycia broni masowego rażenia. Z kolei przyjęcie latem przez ministrów obrony szczegółowej koncepcji NRF pozwoliło rozpocząć proces jej wdrażania. Ma on zostać zakończony w 2006 r. Już jesienią 2003 r. wystawiono jednak pierwszy zestaw sił odpowiedzi NATO, który zgodnie z planem co 6 miesięcy będzie zmieniał swój skład<sup>24</sup>.

Zakończono natomiast prace nad nową strukturą dowodzenia. Jej cechą podstawową jest zmniejszenie liczby dowództw na wszystkich trzech poziomach (z 20 do 11) oraz istotna zmiana ich charakteru i zakresu odpowiedzialności. W ramach nowej struktury status dowództwa strategicznego zachowało Dowództwo Europejskie (SHAPE) w Mons przekształcone w dowództwo operacyjne. Dotychczasowe Dowództwo Obszaru Atlantyckiego w Norfolk utraciło ten status, przekształcając się w funkcjonalne dowództwo do spraw transformacji. Na operacyjnym poziomie dowodzenia dowództwa obszaru Europy Północ (Brunsum) i Europy Południe (Neapol) przekształcone zostaną w dowództwa połączonych sił (lądowych, powietrznych i morskich). Będą one zdolne do stworzenia mobilnych lądowych i morskich dowództw Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (CJTF). Największe zmiany ilościowe dotkną trzeciego taktycznego (obecnie subregionalnego) szczebla dowodzenia. W miejsce obecnych rozwiązań organizacyjnych, w ramach każdego z dowództw połączonych sił, powstanie po jednym dowództwie (lądowym, powietrznym i morskim). Na tym poziomie funkcje dowodzenia operacjami NATO będą spełniały również narodowe (lub wielonarodowe) dowództwa korpusów o wysokiej gotowości, zdolne zaspokoić potrzeby dowódcze nowo powstających NRF. Całej strukturze będzie towarzyszyła sieć centrów szkoleniowych<sup>25</sup>.

Na tle zmian w strukturze dowodzenia NATO warto odnotować również decyzję ministrów obrony z lutego 2004 r. przyznającą Francji dwa wysokie stanowiska w sojuszniczych dowództwach w Mons i Norfolk. Oznacza to, iż po raz pierwszy od 1966 r. francuscy oficerowie będą uczestniczyli w ich pracach.

<sup>23</sup> „NATO Notes” 2003, t. 5, nr 7.

<sup>24</sup> *NATO Response Force. The Tool For NATO Global Outreach*, ibidem, t. 5, nr 6b, s. 2–3; P. Shishkin, *NATO Unveils Quick-Response Troops*, „The Wall Street Journal” z 16 października 2003 r.

<sup>25</sup> N. Fiorenza, *NATO's New Command Structure Takes Shape*, „Defense News” z 20 stycznia 2003 r.; „Atlantic News” nr 3486. Omówienie zadań nowej struktury dowodzenia NATO zob. [www.nato.int/issues/military\\_structure/command](http://www.nato.int/issues/military_structure/command).

Rozważania o szansach na powrót Paryża do zintegrowanej struktury wojskowej NATO byłyby jednak przedwcześnie<sup>26</sup>.

## ROZSZERZENIE NATO, WSPÓŁPRACA Z ROSJĄ I UKRAINĄ

W dniu 26 marca 2003 r. państwa Sojuszu podpisały w Brukseli protokoły akcesji dotyczące Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Od początku kwietnia rozpoczął się proces ich ratyfikacji, który do końca lutego 2004 r. zamknęła cała „dziewiętnastka”. W ciągu następnych kilku tygodni ratyfikację Traktatu Waszyngtońskiego muszą zakończyć kraje „siódemki”. Formalna inauguracja ich członkostwa nastąpi podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 2 kwietnia. Proces ten nie budzi w zasadzie większych emocji politycznych, choć motyw rozszerzonej organizacji pojawia się często w nieformalnych dyskusjach jako argument za reformami wewnętrznymi usprawniającymi sojusznicze debaty i proces decyzyjny. Jedynym poważniejszym „zgrzytem” wokół rozszerzenia Sojuszu są rosyjskie protesty związane z niepoddaniem Estonii, Litwy i Łotwy ograniczeniom Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE). Problem ma jednak szerszy wymiar wykraczający poza kwestie akcesji nowych członków do Sojuszu.

Pewne napięcia w procesie rozszerzenia NATO miały jednak miejsce w 2003 r. w związku z zakwestionowaniem w przypadku kilku państw kandydackich systemów ochrony informacji jako niespełniających standardów sojuszniczych. W przypadku Bułgarii problem ten stanął szczególnie ostro na tle planów kadrowych w strukturach odpowiedzialnych za tę sferę bezpieczeństwa<sup>27</sup>. Wszystkie wątpliwe przypadki zostały jednak wyjaśnione, nie blokując ostatecznie akcesji żadnego z państw „siódemki”. Stosunkowo dobrze oceniono też stan prac w innych dziedzinach przygotowań do członkostwa<sup>28</sup>. Najbliższe miesiące zostaną poświęcone na przyspieszone prace związane z wkomponowaniem nowych członków w prace sojuszniczych struktur oraz rozwiązania służące kolektywnej obronie. Przede wszystkim będzie to dotyczyło systemu obrony powietrznej.

Albania, Macedonia i Chorwacja, uczestnicy Planu Działań na rzecz Członkostwa NATO (MAP), mają nadal brać udział w jego realizacji. Pewne podtrzymanie przez Sojusz „polityki otwartych drzwi” na szczycie w Stambule nie musi jednak oznaczać, iż zachowując szanse na członkostwo, kraje te uzyskają choć przybliżone wskazania dotyczące możliwego terminu akcesji do organizacji.

Prace Rady NATO–Rosja wytraciły w 2003 r. nieco impet towarzyszący ich rozwojowi po szczycie w Pratica di Mare. Rosja zachowała pozycję partnera, o którego przychylność dla wspólnie realizowanych przedsięwzięć Sojusz aktywnie zabiegał. We wzajemnych stosunkach nie doszło jednak do przełomu, choć przez większą część roku rozwijały się one w dobrej atmosferze i bez

<sup>26</sup> *Deux postes des accordes à la France*, „Le Figaro” z 7 lutego 2004 r.

<sup>27</sup> *NATO's Tough Love With Bulgaria*, „The Wall Street Journal” z 16 października 2003 r.

<sup>28</sup> *The Newcomers*, „Jane's Defence Weekly” z 15 października 2003 r.

głośnych sporów. Znacznie zwiększyła się liczba wspólnych projektów, nie przynosząc wszelako poważniejszych praktycznych efektów. Większą część stanowiły tu nadal kursy i szkolenia. Najważniejsza z punktu widzenia NATO sfera współpracy wojskowej niezmiennie pozostawała w tyle za innymi dziedzinami kontaktów. Na tym polu również jednak odnotowano drobny postęp. W konwencji dyskusji seminaryjnych podjęto ogólne zagadnienia reformy obronnej, problematykę budżetową czy kwestie współpracy przemysłowej. Kontynuowano również prace nad wspólną doktryną operacji pokojowych. Nadal jednak wykorzystanie potencjału współpracy blokuje tu kilka praktycznych spraw. Należy do nich brak zaufania rosyjskiego establishmentu wojskowego do intencji NATO, niezmiennie postrzeganego jako przeciwnik. Rosja wciąż nie patrzy długofalowo na tę współpracę jako czynnik modernizacji własnego sektora obronnego, koncentrując się raczej na doraźnych korzyściach wynikających na przykład z finansowanych przez Sojusz programów niszczenia uzbrojenia. Unika ona jednocześnie sytuacji wymuszających większą otwartość struktur siłowych czy choćby stwarzania pozorów korzystania z doświadczeń państw NATO w reformie kierowania obronnością. Tendencję tę potwierdza opublikowana jesienią 2003 r. tzw. *Biała Księga*, będąca zarysem programu rozwoju rosyjskich sił zbrojnych. Zawarte w niej kontrowersyjne oceny NATO i sposób postrzegania zagrożeń rzekomo wpływających ze strony organizacji i jej państw członkowskich wywołały w Sojuszu liczne głosy krytyki<sup>29</sup>.

Problemem w stosunkach NATO–Rosja pozostaje rozszerzenie Sojuszu, zwłaszcza o trzy państwa bałtyckie wchodzące niegdyś w skład ZSRR<sup>30</sup>. W tym kontekście Moskwa nie powtarza błędów głośnej przegranej kampanii z 1999 r. Koncentruje się natomiast na problemie, który obiektywnie może być uznany za kwestię do rozpatrzenia przez zainteresowane państwa. Dotyczy to bowiem faktu, iż po wstąpieniu do NATO Litwa, Łotwa i Estonia (oraz Słowenia) nie będą stronami Traktatu CFE. Eksploatowany jest stary argument o przesuwaniu się potencjału wojskowego NATO w stronę granic Rosji. Z chwilą akcesji państw bałtyckich miałby on pozostawać poza kontrolą międzynarodowych porozumień o kontroli zbrojeń<sup>31</sup>. Najostrzej jak dotąd wypowiedział się w tej sprawie rosyjski minister obrony podczas monachijskiego spotkania Wehrkunde w lutym 2004 r., grożąc wprost wypowiedzeniem przez Moskwę Traktatu CFE<sup>32</sup>.

Paradoks tej sytuacji polega jednak na tym, iż Sojusz podtrzymuje swoje deklaracje polityczne z lat 1996–1997 (powtórzone także w Akcie Stanowiącym

<sup>29</sup> *NATO Has Some Questions About Russian Military Doctrine*, „Interfax News Service” z 28 października 2003 r.; D. Suslow, *Russia Declares Cold War on NATO*, „Russian Media Monitoring Agency”, przedruk za: „Niezawisimaja Gazieta” z 10 października 2003 r.

<sup>30</sup> Rosyjska ocena stosunków NATO–Rosja zob.: tekst zastępcy dyrektora departamentu bezpieczeństwa rosyjskiego MSZ dla periodyku „Mieżdunarodnaja Żizń”, A. Kelin, *A Calmly Negative Attitude to NATO Expansion*, www.mid.ru.

<sup>31</sup> Poza sprawą CFE, przyczyną rosyjskiej krytyki NATO są również sprawy niebędące formalnie przedmiotem prac Sojuszu, jak np. dyskutowane zmiany w rozmieszczeniu amerykańskich baz w Europie czy też kwestia amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej.

<sup>32</sup> J. Dempsey, *Russian Threat to Leave Arms Treaty Shocks US and Europe*, „Financial Times” z 9 lutego 2004 r.

NATO–Rosja) o braku woli rozmieszczania swych jednostek na terytoriach nowych państw członkowskich. Ponadto zainteresowane kraje złożyły zapewnienia o powściągliwości w kwestii rozbudowy własnych potencjałów wojskowych oraz deklaracje woli przystąpienia do dokumentu z chwilą jego otwarcia. Wreszcie przeszkodą dla realizacji tego zamiaru jest fakt nieratyfikowania przez państwa Sojuszu zaadaptowanego CFE, na skutek niezrealizowania przez Rosję części zobowiązań z 1999 r. warunkujących zakończenie całego procesu. Sprawa utknęła w martwym punkcie dyskusji politycznych. Sojusz utrzymuje w tej sprawie jak dotąd jednolite stanowisko, niezależnie od gotowości części państw członkowskich do jego rozluźnienia. Wagi sprawie dodaje znaczenie (także symboliczno-prestizżowe), jakie przyznają jej Rosjanie, czyniąc ją między innymi zakładnikiem (niepewnego) przyjazdu swego prezydenta na szczyt NATO–Rosja przy okazji spotkania szefów państw i rządów w Stambule.

Nie ma wciąż jasności, do jakiego stopnia NRC przestanie być forum instrumentalnie wykorzystywanym przez obie strony dla własnych celów. W przypadku Rosji jest to przekształcenie Rady w organ współdecydujący o sprawach bezpieczeństwa euroatlantyckiego i ograniczający swobodę działania Sojuszu w tej przestrzeni<sup>33</sup>. Dla Sojuszu angażowanie Moskwy w tę współpracę jest nadal głównie czynnikiem stabilizowania swego otoczenia oraz stymulowania demokratycznych przemian w tym kraju.

Współpracy NATO–Ukraina niezmiennie towarzyszyło mniejsze zainteresowanie sojuszników aniżeli w przypadku stosunków z Rosją. Kijów nie poprawił swojego wizerunku jako partner mający problemy z realizacją zaciągniętych zobowiązań wobec Sojuszu, powolnym tempem reform wewnętrznych czy też ze stanem demokracji i swobód obywatelskich. Bezspornym postępowaniem było jednak w 2003 r. usunięcie ze wzajemnych stosunków konsekwencji długotrwałych nieporozumień wokół dostaw ukraińskiego uzbrojenia dla Macedonii oraz afery „Kolczugi” dotyczącej sprzedaży systemów radarowych do Iraku. Do poprawy atmosfery przyczyniło się poparcie udzielone przez Ukrainę kampanii antysaddamowskiej oraz udział około 2 tys. żołnierzy ukraińskich w działaniach „polskiej” dywizji w Iraku<sup>34</sup>.

Bieżący rytm tej współpracy wyznaczała realizacja Planu Działania NATO–Ukraina. Na tym polu został dokonany wyraźny postęp. Założenia na rok bieżący z kolei zdradzają miejscami nadmierny entuzjazm przejawiający się w oderwaniu stawianych sobie celów od rzeczywistych możliwości ich realizacji (np. szybka ścieżka tworzenia sił reagowania czy rozdział zadań między „cywilne” ministerstwo obrony i sztab generalny). Okrzepli jednak już struktury państwowe koordynujące proces współpracy z Sojuszem, zapoczątkowano przegląd obronny mający dostosować struktury sił zbrojnych do potrzeb i możliwości tego państwa. Zgodnie z życzeniem NATO Kijów wprowadził ściślejsze kryteria kontroli handlu bronią. W realizacji reformy obronnej Ukraina starała się wykorzystywać wzory

<sup>33</sup> W.G. Baranowski, *NATO w oczach Rosji*, w: R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia, koncepcje, instytucje*, Warszawa 2003, s. 421–445.

<sup>34</sup> A. Elias, *Ukraiński koncert szans*, „Gazeta Wyborcza” z 8 września 2003 r.

państw NATO (inaczej niż Rosja), osiągając dostrzegalny postęp w dziedzinie takiej jak cywilna kontrola sił zbrojnych<sup>35</sup>.

Stawkę we wzajemnych stosunkach w perspektywie szczytu stambulskiego wyznaczają ukraińskie aspiracje podniesienia statusu w stosunkach z NATO<sup>36</sup>. Biorąc za punkt wyjścia obecne „szczególne partnerstwo”, w grę wchodzi w zasadzie dwie opcje. Pierwsza z nich polegałaby na zacieśnieniu współpracy w ramach tzw. dialogu indywidualnego oferującego poszerzone formy wzajemnych kontaktów skierowanych na pełne rozeznanie potrzeb i możliwości obu stron. W stosunku do wszystkich państw kandydujących do Sojuszu ta faza współpracy poprzedzała uzyskanie przez nie zaproszenia do członkostwa. Druga opcja wiązałaby się z uznaniem statusu Ukrainy jako kandydata do członkostwa i przyznaniem jej uczestnictwa w MAP, bez formalnego określania daty ewentualnej akcesji. Sprawa ta wywołuje jednak wiele kontrowersji w samym NATO. Jednym ze źródeł niepokoju jest obawa o możliwe reakcje Rosji. Innym jest niepewność co do trwałości prozachodniego i proatlantyckiego kursu ukraińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również przekonanie o braku gotowości (instytucjonalnej i finansowej) Kijowa do udźwignięcia ciężarów związanych z MAP. Wreszcie, głównym kryterium oceny gotowości Ukrainy do podniesienia stawki stosunków z NATO pozostaje stan demokracji w tym kraju. Stałe ograniczanie wolności mediów i swobody działania opozycji, niepewność co do „czystości” zbliżających się wyborów prezydenckich, w połączeniu z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego otwierającym drogę Leonidowi Kuczmię do trzeciej kadencji na urządzenie, nie sprzyjają poprawie opinii o stanie spraw na Ukrainie. Nakłada się na to również ograniczone po sprawie „Kolczugi” zaufanie do samego Kuczmy i ostrożność, z jaką część państw NATO przyjmuje jego zaprzeczenia w sprawie ponownego ubiegania się o urządzenie prezydenckie. Do ostatniej chwili przed czerwcowym szczytem będą się ważyły losy decyzji o przyszłości stosunków NATO–Ukraina, podobnie jak i to, na jakim szczeblu kraj ten ma być reprezentowany podczas tego spotkania.

## **POLITYKA PARTNERSTWA I „ROZSZERZONY BLISKI WSCHÓD”**

Sojusz prowadzi szeroko zakrojoną rewizję rozwijanej od lat tzw. polityki partnerstwa. Obejmuje ona w zasadzie cztery odrębne kwestie: po pierwsze, tradycyjne partnerstwo, dotyczące współpracy z krajami należącymi do Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa i Partnerstwa dla Pokoju; po drugie, współdziałanie z siedmioma krajami uczestniczącymi w Dialogu Śródziemnomorskim; po trzecie, luźną współpracę z odrębną kategorią państw (tzw. *triple non*) niebędących członkami NATO, partnerami ani uczestnikami Dialogu Śródziemnomorskiego (m.in.

<sup>35</sup> Szersze oceny tych kwestii oraz aspiracji Ukrainy zob. wywiad J. Marczyka dla „Jane’s Defence Weekly” z 7 stycznia 2004 r.

<sup>36</sup> J. Onyszkiewicz, *Ukraine and NATO*, Center For International Relations, Warsaw 2003; N. Mychajlyszyn, *From Adversaries to Partners. NATO and Ukraine In The Post Cold War Era*, NATO Fellowship Report, czerwiec 2003.

Australia, Chiny, Japonia, Korea Południowa, Nowa Zelandia); po czwarte, nową w zarysie koncepcję współpracy z krajami „rozszerzonego Bliskiego Wschodu”. Przegląd polityki partnerstwa (a ściślej partnerstw<sup>37</sup>) jest wynikiem splotu kilku czynników wymuszających jej dostosowanie do nowych warunków. Należy do nich przede wszystkim zaangażowanie NATO poza obszarem euroatlantyckim, jego uczestnictwo w kampanii antyterrorystycznej, rozszerzenie organizacji, jak również nieuchronne wkraczanie partnerstwa w sferę zainteresowań innych struktur międzynarodowych. Ściśle wiąże się z tym również kwestia właściwego wykorzystania zasobów (i ich podziału) przeznaczonych na przedsięwzięcia w tej dziedzinie. NATO poszukuje tu jednolitej wizji i wspólnych elementów łączących wszystkie wspomniane inicjatywy. Ma to jednak prowadzić nie do stworzenia czegoś na kształt wszechogarniającego (mega)partnerstwa, lecz do nowego rozłożenia priorytetów autonomicznych programów kierowanych do określonych odbiorców.

Jeśli idzie o „właściwe” partnerstwo, to prace ostatniego roku koncentrowały się na dialogu w sprawach bezpieczeństwa, a w sensie praktycznym na wzmacnianiu interoperacyjności sił zbrojnych. Cechowało je zróżnicowanie inicjatyw, krytykowane niekiedy za zbyt skomplikowane procedury i nadmiar dublujących się przedsięwzięć. Poza kontynuacją dotychczasowych mechanizmów EAPC/PdP rozpoczęto przygotowania do uruchomienia tzw. planu działań dotyczącego instytucji wojskowych. Ma on promować demokratyczną kontrolę sił zbrojnych, reformy obronne oraz wspierać szkolenie pracowników resortów obrony i sił zbrojnych na potrzeby wspólnych operacji. W Stambule nie należy oczekiwać nowych dokumentów normatywnych w tej dziedzinie. Spodziewać się można raczej nowego wykładu celów i zadań partnerstwa, konsolidacji realizowanych przedsięwzięć oraz wyraźniejszego zaznaczenia ich profilu regionalnego.

Dialog Śródziemnomorski stoi w przededniu poważnych zmian<sup>38</sup>. Do przyjęcia nowych ustaleń w tej mierze dążą zwłaszcza państwa południowej flanki NATO. Za cel stawiają one umocnienie miejsca tego programu w pracach Sojuszu czy wręcz przekształcenie go w „partnerstwo śródziemnomorskie” oparte na nowym dokumencie ramowym i planie działań. Wzorem dla niego miałyby stać się Partnerstwo dla Pokoju. Pojawiają się również głosy za przyjęciem „siódemki” śródziemnomorskiej do EAPC. Dzieje się tak niezależnie od umiarkowanego entuzjazmu krajów, do których nowe partnerstwo miałyby zostać skierowane, i niepełnego wykorzystania przez nie obecnie istniejącego potencjału współpracy. Rozwój Dialogu Śródziemnomorskiego, który ma być jednym ze sztanदारowych ustaleń szczytu, ściśle wiąże się z nowym profilem geograficznym działań NATO. Wynika także z jego kulturowej bliskości obszarowi tzw. rozszerzonego Bliskiego Wschodu, który za sprawą operacji irackiej i misji afgańskiej NATO wchodzi w pole działania Sojuszu. Dlatego też marginalny dotąd

<sup>37</sup> W ich kontekście przywołuje się również odrębne formy współpracy NATO z Rosją i Ukrainą.

<sup>38</sup> B.E. Bakken, *NATO's Mediterranean Dialogue. Learning From Others*, NATO Defense College, Rome 2003.

dialog nabrał prominentnego znaczenia w sojuszniczej polityce partnerstwa. To jednak, co podnosi jego rangę pośród form współpracy NATO z państwami spoza organizacji, w praktycznych rozwiązaniach może doprowadzić do rozmycia wielu inicjatyw prowadzonych w jego ramach.

Pierwszoplanowym powodem tego stanu rzeczy może być stosunkowo duże rozczarowanie wielu sojuszników wynikami dotychczasowej współpracy. Są one nierówne w przypadku poszczególnych państw „siódemki”, z których część nie kryje braku zainteresowania ofertą współpracy postrzegana jako zachodni mechanizm ograniczający ich swobodę w kwestiach bezpieczeństwa. Hamujący rozwój dialogu konflikt bliskowschodni wymaga z kolei odrębnego potraktowania, w którym od pewnego czasu obserwatorzy przyznają rolę NATO. Wreszcie, problemy „rozszerzonego Bliskiego Wschodu” mogą skłaniać Sojusz do rozwoju jednolitej inicjatywy, w której ramach państwa śródziemnomorskie i kraje obszaru określanego tym pojęciem otrzymałyby wspólny program współpracy. Jeśli jednak jego instytucjonalny zasięg dotyczyłby obszaru „od Marakeszu do Bangladeszu”, to autonomia dialogu stałaby pod znakiem zapytania – także na skutek przesunięcia środków na inne kierunki współpracy. Tego rodzaju myślenie jest obecne w pracach NATO poprzedzających szczyt.

Dotykamy tu jednak fundamentalnego pytania, czy „rozszerzony Bliski Wschód”<sup>39</sup> potrzebuje NATO. Jego retoryczny i ogólny charakter może sugerować pozytywną odpowiedź, która nie odzwierciedlałaby jednak obecnego stanowiska państw członkowskich<sup>40</sup>. Obiektywnie bowiem obszar ten potrzebuje wszelkiej pomocy międzynarodowej przybliżającej jego polityczną, gospodarczą i wojskową stabilizację. Tej ostatniej oczekują państwa mogące pomoc świadczyć, postrzegające niespójny wewnętrznie „rozszerzony Bliski Wschód” jako źródło globalnych zagrożeń. Oczywistość tej konstatacji, zwłaszcza gdyby szukać w niej planu działań, gubi się jednak, jeśli zapytać o intencje państw tam położonych i ich gotowość do praktycznej współpracy z partnerami zewnętrznymi. Podobnie rzecz ma się z możliwością adaptacji na lokalne potrzeby własnych doświadczeń Sojuszu, luźno przystających do specyfiki tego obszaru. W odniesieniu do NATO postawione pytanie ma walor sprzyjający akademickim rozważaniom, gdzie ewentualna odpowiedź podda się rygorom argumentów użytych w debacie. Jako teza realnej polityki Sojuszu nie pozostawia ono jednak większego wyboru, a szczyt w Stambule ma przynieść w tej kwestii stosowne decyzje. NATO jest obecne na „rozszerzonym Bliskim Wschodzie” od lat. Formy tej obecności można sprowadzić: po pierwsze, do instytucjonalnej współpracy partnerskiej z dużą liczbą

<sup>39</sup> Sposób, w jaki nieprecyzyjny termin „rozszerzony Bliski Wschód” (ang. *Greater Middle East* lub *Wider Middle East*) wszedł do praktyki NATO, jest czysto reaktywny. Powołały go do życia następstwa wydarzeń 11 września 2001 r. w USA, wskazanie tego obszaru jako źródła globalnych zagrożeń i amerykańskie interwencje wojskowe w Afganistanie oraz Iraku. Nie udało się też jak dotąd stworzyć przekonującej definicji tego obszaru, wykraczającej poza sumę państw przypisywanych do niego – od wybrzeży Morza Śródziemnego po Pakistan, w tym postsowieckie państwa Azji Centralnej. Omówienie dyskusji zob. W. Waszczykowski, *Stan debaty nad rozszerzeniem obszaru działania NATO* (tekst w druku – „Sprawy Międzynarodowe”).

<sup>40</sup> N. Fiorenza, *Europeans Wary of NATO Role in Mideast*, „Defense News” z 9 lutego 2004 r.

położonych tam państw (Partnerstwo dla Pokoju, Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego, Dialog Śródziemnomorski, luźna współpraca z grupą państw niekorzystających z tych inicjatyw), po drugie, do legitymizowanej prawnie interwencji wojskowej na tym obszarze (Afganistan, wojskowe wsparcie Polski w Iraku), po trzecie, do perspektywy pogłębienia współpracy i stopniowej integracji, w której żadne rozwiązanie (w tym związki instytucjonalne i członkostwo NATO) nie może być z gruntu wykluczone<sup>41</sup>. Rozwój tej obecności jest nieuchronny na skutek ciężaru polityki najważniejszych członków organizacji i wspólnych ocen zagrożeń.

Jak dotąd wstępna wymiana poglądów w tej sprawie toczy się w drodze politycznych oświadczeń. Krzyżujące się inicjatywy: amerykańsko-brytyjska, niemiecka i włoska wskazują na możliwości współpracy, a zarazem konkurencję w tym zakresie<sup>42</sup>. Istotną, choć zróżnicowaną rolę przyznają one w tych działaniach NATO. Wskazuje to jednak, iż szczyt w Stambule nie przyniesie zapewne zamkniętej koncepcji współpracy z państwami „rozszerzonego Bliskiego Wschodu”, lecz raczej jej zarys. Może być on oparty na wykładzie wspólnych celów i wartości przyświecających tej współpracy oraz zindywidualizowanej ofercie dla każdego z jej uczestników. W pierwszym etapie będzie to zbliżało działania NATO do współpracy z krajami *triple non*, które zapewne zostaną wzbogacone o mechanizmy regularnego dialogu politycznego.

## NATO–UNIA EUROPEJSKA I BAŁKANY

Stosunki NATO–Unia Europejska przeżywały w minionym roku liczne wahania na tle transatlantyckich sporów i prowadzonych przez UE prac w sferze ESDP. Po stronie Sojuszu występowały obawy, iż rozwój autonomicznych rozwiązań politycznych (proces decyzyjny) i wojskowych (system dowodzenia i planowanie operacyjne) osłabiają istniejące mechanizmy NATO. Porzucenie tych planów przez Europejczyków, przynajmniej w aspekcie odrębnego dowództwa i systemu planowania<sup>43</sup>, zapisy projektu unijnego Traktatu Konstytucyjnego, ogólnej strategii bezpieczeństwa i strategii sektorowych przyczyniły się do poprawy atmosfery współpracy. Uznają one rolę NATO w sferze bezpieczeństwa, a ich sformułowania pozostają ogólnie zbieżne z ocenami czynionymi w Sojuszu. Rozwojowi stosunków instytucjonalnych sprzyja także wykazana przez NATO elastyczność wobec ambicji Unii do odgrywania większej roli w procesie pokojowym na Bałkanach.

Decyzje obu organizacji z grudnia 2002 r. w sprawie tzw. Berlin Plus (decyzji gwarantujących Unii dostęp do środków i zasobów NATO na potrzeby własnych operacji) oraz konsultacji politycznych, współpracy w zakresie rozwoju zdolności

<sup>41</sup> T.L. Friedman, *Expand NATO to Iraq, Egypt and Israel*, „IHT” z 27 października 2003 r.

<sup>42</sup> Omówienie tych inicjatyw zob. P. Shishkin, *US Proposal Would Use NATO As a Tool for Change in Mideast*, „The Wall Street Journal” z 11 lutego 2004 r.; *Italian Minister Proposes Strategic Pact Between NATO, Southern Mediterranean*, „BBC Monitoring European” z 10 lutego 2004 r.; M. Champion, P. Shishkin, *Germany May Back Vision for Reshaping the Middle East. NATO Will Play Key Role*, „The Wall Street Journal” z 9 lutego 2004 r.

<sup>43</sup> *Four EU Nations Drop Plan for Separate Defence Post*, „IHT” z 7 października 2003 r.



wojskowych i ochrony informacji niejawnych stanowią dotychczasowy dorobek wzajemnych kontaktów. Na tej podstawie wiosną 2003 r. UE przejęła od Sojuszu operację pokojową w Macedonii. Obie organizacje przyjęły ramowy dokument wskazujący na wspólne podejście do problematyki bałkańskiej, odbyły wspólne ćwiczenia antykryzysowe oraz konsultacje na temat współpracy śródziemnomorskiej. Pod koniec roku zdecydowano o pogłębieniu konsultacji w sprawach zwalczania terroryzmu i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Testem wzajemnych stosunków obu organizacji będzie jednak kwestia przejścia przez UE zadań obecnej operacji SFOR w Bośni i Hercegowinie. Decyzję o wspólnych pracach w tej dziedzinie Sojusz podjął pod koniec ubiegłego roku, a jej ostatecznego potwierdzenia oczekuje się na szczycie w Stambule. Uzgodnienia w tej sprawie nie będą proste, między innymi z uwagi na potrzebę pogodzenia autonomii działania obu organizacji z ich ambicjami do odgrywania wiodącej roli, a także amerykańskie obawy o dorobek dotychczasowych działań pokojowych<sup>44</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż po zakończeniu misji SFOR i przekazaniu jej zadań operacji unijnej NATO zechce zachować obecność polityczną i wojskową w Bośni. Jej kształt właśnie oraz relacja możliwych zadań Sojuszu wobec tych realizowanych przez UE jest dziś główną kwestią sporną.

Wciąż nierozstrzygnięte pozostaje, czy w Stambule dojdzie do historycznego pierwszego szczytu obu organizacji. Niewątpliwie postęp współpracy, przynajmniej w kilku kluczowych kwestiach, stanowiłby przesłankę pozytywnej decyzji w tej sprawie.

Jeśli idzie o zaangażowanie NATO na Bałkanach, to kontynuowano stopniową redukcję sojuszniczej obecności w tym regionie. Słabł w nim również pierwiastek wojskowy na rzecz cywilnego. W ramach operacji KFOR w Kosowie NATO planuje utrzymać w 2004 r. 17,5 tys. żołnierzy i około 7 tys. w Bośni i Hercegowinie. W szerszych kwestiach politycznych nadal nie osiągnięto porozumienia o dopuszczeniu Bośni i Hercegowiny oraz Serbii i Czarnogóry do EAPC i PdP. W obu przypadkach docenia się postępy reform wewnętrznych, kwestionując jednak wolę współpracy w ściganiu zbrodniarzy wojennych. Nie jest jednak wykluczone, że Stambuł przyniesie rozstrzygnięcie tej sprawy.



Niezależnie od tonowanych oczekiwań wobec szczytu w Stambule, spotkanie to zyskuje rangę głównego wydarzenia pierwszej połowy 2004 r. w NATO. Sojusznicze pojednanie ma tam przybrać konkretną postać, odwracając bieg wydarzeń z roku poprzedniego i otwierając okres bardziej harmonijnej współpracy rozszerzonej organizacji.

---

<sup>44</sup> P. Spiegel, *France Seeks to Ease US Fears for NATO in Bosnia*, „Financial Times” z 29 października 2003 r.