

V. NATO – STARE PROBLEMY I NOWY KLIMAT

Zmiana politycznego klimatu w stosunkach transatlantyckich postępująca od czasu szczytu w Stambule ułatwiła znajdowanie cząstkowych rozwiązań dla problemów odmiennie ocenianych przez poszczególnych sojuszników. Ich lista nadal jednak pozostawała długa. Otwierały ją kwestie: przyszłości operacji ISAF w Afganistanie, zaangażowania NATO w Iraku oraz sposobów utrzymania, w warunkach nowych zagrożeń, roli Sojuszu jako głównego ośrodka kolektywnej obrony oraz konsultacji państw członkowskich w kwestiach bezpieczeństwa. Żaden z powyższych problemów nie został trwale rozwiązany, jednak realna wcześniej groźba paraliżu decyzyjnego organizacji została odsunięta.

Ceną postępu była niezmiennie rezygnacja z doktrynalnych debat na rzecz mozolnego budowania porozumienia wokół praktycznych kwestii niezbędnych dla działania organizacji. W tym kontekście dające się słyszeć na początku 2005 r. słowa zachęty do „praktykowania, a nie dyskutowania stosunków transatlantyckich”¹ mogły być pojmowane dwuznacznie. Oprócz celnego zwrócenia uwagi na potrzebę pilnego porozumienia i wspólnych działań Europy i Ameryki wobec najpoważniejszych zagrożeń², krył się w nich sygnał braku gotowości do dyskusji o nowej strategii NATO. Nieuchronnie musiałyby ona objąć szereg kwestii trudnych do uzgodnienia w obecnych realiach, takich jak: przywództwo polityczne i kształt procesu decyzyjnego, rola czynnika siły w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, rola prawa międzynarodowego, zakres geograficzny i przedmiotowy operowania organizacji, jej partnerzy w tej działalności, tempo i zakres transformacji wojskowej Sojuszu oraz sposób integracji europejskich ambicji w sferze bezpieczeństwa i obrony w ramach przekształcającego się NATO. Perspektywy podjęcia debaty nad nową strategią wydają się dziś równie odległe jak kilkanaście miesięcy temu, a słowa sekretarza generalnego NATO nawołujące do powrotu „kultury strategicznej debaty” pozostają aktualne³.

Bardziej wieloznacznie rysuje się jednak postulat zgłoszony przez niemieckiego kanclerza podczas monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, w lutym 2005 r.

¹ *We should do rather than talk transatlantic relations*, „FT” z 18 lutego 2005 r.

² W. Drozdiak, *The North Atlantic drift*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2005, s. 88–98.

³ *Global NATO? Remarks By NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the Clingendael Institute, 29 October 2004*, www.nato.int. Powrót do kultury debaty – zdaniem sekretarza generalnego – pozwoliłby na odgrywanie przez NATO politycznej roli współmiernej do jej operacyjnego zaangażowania, zob. J. de Hoop Scheffer, *Leader sees political role for NATO*, „FT” z 16 listopada 2004 r.

Dotyczy on stworzenia grupy refleksyjnej wysokiego szczebla celem przedstawienia propozycji poprawy instytucjonalnych podstaw współpracy transatlantycznej. NATO, jakkolwiek – zdaniem Schrödera – użyteczne wojskowo, przestało odgrywać rolę głównego centrum dyskusji i koordynacji strategii Europy i Ameryki. Tym samym ośrodkiem dla proponowanej refleksji nie powinno być NATO, ale raczej Unia Europejska i Stany Zjednoczone⁴. Powyższa propozycja, nie nowa, jeśli idzie o wskazanie potrzeby rozpoczęcia dyskusji na temat przyszłości stosunków transatlantycznych⁵ ani też możliwej konstrukcji panelu niezależnych ekspertów, w zaprezentowanym kształcie politycznym nie ułatwi zapewne jej podjęcia. W punkcie wyjścia *de facto* przekreśla bowiem jedną z fundamentalnych funkcji Sojuszu jako platformy konsultacji w kwestiach bezpieczeństwa. Autonomizuje również Unię Europejską, „odrywając” niejako jej funkcję polityczną i obronną od szerokiego kontekstu sojuszniczego i komplementarności obu struktur. Brakuje również przekonania, że ewentualne zalecenia panelu przełożą się na sprawniejsze mechanizmy działania i wolę ich wdrażania przez uczestników dyskusji. W gąszczu pilnych spraw „do załatwienia” prymat może ponownie zostać przyznany działaniu kosztem strategicznej refleksji o jego sposobie i celach.

Przesłanki dla umiarkowanego optymizmu⁶ tworzą, z jednej strony, zapowiedzi czynione przez kierownictwo polityczne USA u progu drugiej kadencji prezydenckiej George’a W. Busha, dotyczące woli szerszego konsultowania spraw bezpieczeństwa i respektowania stanowisk sojuszników europejskich. Z drugiej stanowią o nich ślady „opamiętania” po stronie wielu przywódców europejskich, którzy porzucając ostrą retorykę antyamerykańską, określają jednocześnie niezbędne warunki poprawy transatlantycznej współpracy. Ponadto skupienie uwagi sojuszników na zasadniczych sprawach operacyjnych (np. wyraźny rozwój obecności NATO w Afganistanie, nowe perspektywy materialnego wsparcia przez członków organizacji misji szkoleniowej w Iraku) wymusi bardziej energiczne działania w dziedzinie transformacji wojskowej. Obejmie to zapewne naciski na harmonizację autonomicznych procesów budowy zdolności militarnych po stronie NATO oraz Unii Europejskiej. Postępy w tej dziedzinie winny z kolei ułatwić polityczną dyskusję, zapobiegając konfliktowi o „podział zadań” i zakres odpowiedzialności obu organizacji.

⁴ *Perspectives of German Foreign and Security Policy Speech By Gerhard Schroeder Federal Chancellor, Federal Republic of Germany*, 41 Munich Conference on Security Policy, February 11–13, 2005; *Blunt Schroeder has a point*, „FT” z 15 lutego 2005 r.; J. Vinocur, *Schroeder unresponsive to America’s advances*, „IHT” z 15 lutego 2005 r.; *Schroeder Challenge to NATO*, „IHT” z 16 lutego 2005 r.

⁵ Mówił o tym m.in. prezydent RP podczas szczytu w Stambule. Zob. także: *Transatlantic Security: New Realities, Changing Institutions. Report of the Warsaw Reflection Group*, April 5–6, 2004, Warsaw 2004.

⁶ D.H. Rumsfeld, *Żywy i trwały Sojusz*, „Rzeczpospolita” z 1 marca 2005 r.

OD STAMBUŁU DO BRUKSELI – „SZCZYTY POJEDNANIA”

Główny ciężar wysiłków na rzecz stabilizacji relacji transatlantyckich po ostrym kryzysie związanym z interwencją w Iraku i sporem o zasadność udzielenia pomocy Turcji⁷ zamyka się w okresie pomiędzy dwoma spotkaniami szefów państw i rządów NATO: w Stambule (28–29 czerwca 2004 r.) i Brukseli (22 lutego 2005 r.). W sferze „dyplomacji publicznej” oba prezentowano jako „szczyty pojednania”, podczas których konsolidacji wewnętrznych przeobrażeń organizacji, gwarantujących spójność misji i dostępność niezbędnych instrumentów działania, miały towarzyszyć polityczne zabiegi umacniające wizerunek NATO jako wspólnoty obronnej Europy i Ameryki. Odmienne były też oczekiwania związane z tymi spotkaniami. Stambuł miał przynieść jedynie złagodzenie wewnętrznych sporów⁸. Wpływała na to świadomość kończącej się kadencji prezydenckiej G. Busha i kalkulacje części liderów europejskich, że z jego ewentualnym następcą łatwiej będzie ułożyć się w sprawie kształtu wzajemnych stosunków⁹. Ograniczenie oczekiwań wobec decyzji szczytu stambulskiego¹⁰ nie było jednak znakiem rezygnacji z ożywienia działalności NATO, lecz świadomym wyborem taktyki małych kroków prowadzących do odbudowy klimatu sojuszniczej współpracy. Przyjęcie bardziej ambitnych, lecz politycznie niemożliwych do zrealizowania założeń pogłębiłoby jedynie ówczesne rozdziewki transatlantyckie. Zamiast wielkiej politycznej strategii miało więc ono przynieść praktyczne rozwiązania najpilniejszych spraw stających przed państwami członkowskimi¹¹. Dobrze podkreślało to medialne motto tego spotkania, brzmiące: „Sojusz przy pracy”, oraz wskazanie na ciągłość procesu transformacji organizacji, zgodnie ze wskazaniami szczytu praskiego z 2002 r. ujętymi w formułach: „nowi członkowie”, „nowe zdolności” oraz „nowe partnerstwo”¹².

Zgodnie z oczekiwaniami, szczyt przyniósł skromne kompromisy w sprawach operacyjnych: zapowiedź aktywizacji NATO w Iraku (choć bez formalnej decyzji o zmianie polityki wobec tego kryzysu) i Afganistanie, przekazanie do końca 2004 r. Unii Europejskiej zadań misji SFOR w Bośni i Hercegowinie, kontynuację operacji patrolowej na Morzu Śródziemnym; decyzje o dalszym rozwoju zdolności wojskowych, w tym wspierających udział Sojuszu w kampanii antyterrorystycznej; zapowiedź kontynuacji „polityki otwartych drzwi” i rozwoju partnerstwa także z państwami śródziemnomorskimi oraz tzw. szerszej pojmowanego Bliskiego

⁷ Szerzej na ten temat zob. „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, s. 158–174.

⁸ *What alliance?*, „The Wall Street Journal Europe” z 28 czerwca 2004 r.

⁹ Prasa międzynarodowa pisała otwarcie, iż „przywódcy europejscy nie zrobią w Stambule nic, co mogłoby pomóc Bushowi w zwycięstwie wyborczym”, zob. T. Fuller, *What role for Europe in clearing-up Iraq*, „International Herald Tribune” z 26 czerwca 2004 r.

¹⁰ Stan spraw w ważniejszych obszarach działalności NATO przed szczytem stambulskim prezentuje specjalne wydanie „NATO Review”, *Istanbul Summit Special*.

¹¹ T. Blair, *How NATO is adapting to a changing world*, „Financial Times” z 28 czerwca 2004 r.

¹² *The Istanbul Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating In the Meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004*, „NATO Press Release” PR/CP (2004)0096.

Wschodu¹³. Nie rozwiązał jednak długofalowo żadnego z problemów utrudniających transatlantycki dialog, „zamrażając” spory wewnątrz organizacji. Każdy z sojuszników pozostał przy własnych ocenach sytuacji. Europa nadal obawiała się amerykańskiego unilateralizmu i braku zainteresowania rozwiązaniami sojuszniczymi, USA z kolei głęboko nie dowierzały intencjom swych sojuszników oraz ich zdolności i woli działania¹⁴. Strony trwały także przy rozbieżnych interpretacjach przyjętych porozumień.

Osiem miesięcy później jasne było już, że Bush pozostanie na urzędzie przez kolejną kadencję. Wysoka frekwencja i obiecujące wyniki wyborów parlamentarnych w Iraku tworzyły z kolei nowy kontekst dyskusji sojuszniczych o zaangażowaniu w tym kraju¹⁵. Po szczycie NATO w Brukseli spodziewano się zatem nowych impulsów politycznych niosących korzystne zmiany w stosunkach transatlantyckich. Sygnały polityczne przekazywane sojusznikom europejskim po wyborach prezydenckich w USA¹⁶ spowodowały ożywienie dyskusji o ich poprawie. Miałyby ona oznaczać powrót do partnerskiej koordynacji wspólnych działań, a środki prowadzące do tego celu ograniczały się do prostych postulatów: więcej multilateralizmu w działaniach USA i uznania roli Unii Europejskiej w kwestiach bezpieczeństwa oraz więcej zaangażowania państw europejskich w rozwiązywanie kryzysów na świecie¹⁷. Wystąpienie prezydenta Busha otwierające jego podróż europejską w lutym 2005 r. kładło nacisk na wspólne wartości spajające Zachód oraz potrzebę współpracy w rozwiązywaniu światowych kryzysów i wspieraniu wolności¹⁸.

W czasie spotkania z przywódcami NATO amerykański prezydent wezwał do umocnienia roli Sojuszu jako platformy wspólnego działania USA i Europy opartego na wartościach, politycznym konsensie oraz stałym partnerskim dialogu służącym jego wypracowywaniu. W tej ostatniej kwestii zaproponował takie ukształtowanie jego instrumentów i form, by skuteczniej prowadziły one do zapobiegania sporom podobnym do związanych z kryzysem irackim. Za źródła „odrodzenia” misji NATO uznał silny sojusz oparty na wiarygodnych zdolnościach wojskowych i powiązany współpracą z Unią Europejską. Na takiej podstawie, jego zdaniem, NATO winno stać się instrumentem promowania demokracji i wolności w skali globalnej¹⁹.

¹³ *Istanbul Summit Communique. Issued by the Heads of State and Government Participating In the Meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004*, „NATO Press Release” PR/CP (2004)0096.

¹⁴ Szerzej zob. T. Paszewski, *Stosunki transatlantyckie z perspektywy amerykańskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 4, s. 5–28.

¹⁵ J. Dempsey, *Europe to step up Iraq security effort*, „IHT” z 1 lutego 2005 r.; J. Vinocur, *For US and NATO, the election soothes wounds*, „IHT” z 2 lutego 2005 r.

¹⁶ *Bush, sworn in for a second term, vows to spread liberty*, „IHT” z 21 stycznia 2005 r.

¹⁷ R.D. Asmus, A.J. Blinken, P.H. Gordon, *Nothing to fear. Washington should embrace the European Union*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2005, s. 174–177.

¹⁸ *Speech By President George Bush at the Concert Noble, 21 February*, www.whitehouse.gov.

¹⁹ „Atlantic News” nr 3653–3655; *Bush overture demands a response*, „FT” z 26 lutego 2005 r.; *Europe trip shows Bush taste for diplomacy*, ibidem.

Polityczna odpowiedź ze strony części przywódców europejskich pozostawała wprawdzie daleka od jednoznaczności, ale sygnalizowała gotowość do dyskusji. Z jednej strony wystąpienia przywódców Francji, Niemiec, Belgii i Hiszpanii przeciwstawiły śmiałej amerykańskiej wizji NATO jako globalnego promotora wolności w miejscach, gdzie występuje jej deficyt, korygujące ją założenie legalizmu i selektywności obszarów wspólnego działania. Miałoby do niego dochodzić jedynie tam, gdzie zgodzą się na to wszyscy sojusznicy i pod warunkiem że uzyskają na nie mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ²⁰. Z drugiej strony kanclerz Schröder podjął obronę swej wcześniejszej diagnozy roli NATO w warunkach nowych zagrożeń, która nie wiążąc się z obroną terytorium, nie dotyczy już racji stanu państw członkowskich. Realizowane zadania utrzymywania pokoju i stabilizowania obszarów pokonfliktowych wymagają nowego kształtu stosunków transatlantycznych, nowych zdolności wojskowych oraz politycznej refleksji nad przyszłością Sojuszu. Zdaniem niemieckiego przywódcy, powinna ona przyjąć „spoza NATO”. W Brukseli odciął się on jednak od publicznych komentarzy monachijskiego wystąpienia jako „antynatowskiego”²¹, podkreślając ciągłość świata wartości i politycznej misji organizacji. W płaszczyźnie decyzji spotkanie brukselskie potwierdziło główne kierunki działania Sojuszu²². Najbliższe miesiące jednak dopiero pokażą, czy lepszy klimat współpracy przełoży się na nową jakość stosunków transatlantycznych.

IRAK, AFGANISTAN I TRANSFORMACJA WOJSKOWA

Zgodnie z oczekiwaniami, głównym tematem spotkania w Stambule stała się kwestia wsparcia przez Sojusz koalicyjnego wysiłku na rzecz stabilizacji Iraku. Na dzień przed jego rozpoczęciem władze amerykańskie i brytyjskie ogłosiły decyzję o przekazaniu suwerennej władzy w tym kraju tymczasowej administracji irackiej. Rezygnując z forsowania dyskusji na temat formalnego zaangażowania NATO²³, poprzestano na odnotowaniu wsparcia udzielanego przez większość państw członkowskich misji irackiej, uznaniu przez Sojusz walki z terroryzmem za jedno z kluczowych zadań organizacji, potwierdzeniu wsparcia dla kierowanej przez Polskę międzynarodowej dywizji działającej w tym kraju oraz ofercie sojuszniczego szkolenia nowych irackich władz bezpieczeństwa²⁴. Nic nie mogło

²⁰ *Chirac and Bush split over future of NATO*, „Daily Telegraph” z 23 lutego 2005 r.; J. Vinocur, *All this talk of freedom, but is Europe listening*, „IHT” z 1 marca 2005 r.

²¹ *Schroeder speech questions NATO's role*, „Defense News” z 1 marca 2005 r.

²² *Statement Issued By the Heads of State and Government Participating in a Meeting of the North Atlantic Council in Brussels on 22 February 2005*, www.nato.int; A. Hamilton, *The Transatlantic gap remains as wide as ever*, „The Independent” z 24 lutego 2005 r.

²³ Po szczycie G-8 odbywającym się na 3 tygodnie przed sesją stambulską NATO wypowiedzi przywódców USA i Francji dały jasno do zrozumienia, że nie można oczekiwać tam przełomu w kwestii zaangażowania NATO w Irak. Szerzej na temat debaty irackiej poprzedzającej Stambul zob. N. Butler, *Deep divisions over Iraq at NATO's Istanbul Summit*, „Disarmament Diplomacy”, lipiec–sierpień 2004, nr 78, s. 47–49.

²⁴ *Statement on Iraq. Issued by the Heads of State and Government Participating In the Meeting of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004*, „NATO Press Release” PR/CP (2004)0098; E. Schmitt, *NATO agrees to train Iraqi forces*, „IHT” z 29 czerwca 2004 r.

jednak zmienić faktu, że ta ostatnia decyzja pozbawiona była konkretów i szczegółów, zaledwie otwierając debatę na temat roli NATO w Iraku. Próżno było w niej szukać informacji o strukturze sojuszniczej obecności, poziomie zaangażowania poszczególnych państw członkowskich i samego NATO, a nawet o tym, czy szkolenia irackich sił bezpieczeństwa będą odbywały się na terytorium państwa, czy też poza jego granicami²⁵. Taka formuła porozumienia pozwoliła wszystkim stronom przedstawić je jako poważne osiągnięcie. Wraz ze zgodą na pomoc w szkoleniu lokalnych sił bezpieczeństwa Waszyngton doczekał się przełamania dotychczasowej polityki *no NATO footprint in Iraq*. Francja z kolei mogła interpretować wsparcie NATO dla tworzenia irackich struktur porządku publicznego i armii – na prośbę lokalnych władz i w zgodzie z rezolucją 1546 Rady Bezpieczeństwa ONZ – jako odpowiadające jej własnej polityce wspierania odbudowy Iraku przez ułatwienie jego władzom przejmowania odpowiedzialności za sprawę państwa²⁶.

Rozbieżności interpretacyjne oraz różne kalkulacje polityczne sprawiły jednak, że praktyczna realizacja tej decyzji postępowała wśród trudnych dyskusji²⁷. Latem 2004 r. stworzono podstawowy zrąb struktury sojuszniczej w Iraku w postaci tzw. misji szkoleniowej, jak również przedstawiono możliwe opcje zaangażowania NATO. Objęły one przede wszystkim organizację szkoleń i ćwiczeń irackiej armii i sił bezpieczeństwa oraz inne formy wsparcia, dotyczące m.in. kształcenia wyższych kadr oficerskich oraz zakupów uzbrojenia i wyposażenia technicznego. Utworzone we wrześniu w Bagdadzie Centrum Szkoleniowe NATO miało zająć się koordynacją tych przedsięwzięć. Wykluczono jednocześnie możliwość zaangażowania się personelu NATO w działania bojowe. Działalność szkoleniowa Sojuszu miała być chroniona przez dodatkowe oddziały współpracujące ściśle z siłami koalicyjnymi i władzami irackimi. Z kolei finansowanie działalności, prowadzonej również w ośrodkach i szkołach NATO w Europie, miał zapewnić specjalny fundusz powierniczy, na który złożą się wpłaty państw członkowskich. Zakończenie procesu kompletowania sił, oznaczające formalne aktywowanie 300-osobowej misji szkoleniowej (docelowo liczącej około 3 tys. żołnierzy), mimo przetargów i odmów delegowania personelu przez sześć państw członkowskich²⁸, nastąpiło w połowie grudnia²⁹.

²⁵ Broniąc decyzji stambulskich ws. Iraku, sekretarz generalny NATO wskazywał na polityczną determinację wszystkich państw członkowskich w kwestii wsparcia procesów stabilizacyjnych w tym kraju: *Press Point with Jaap de Hoop Scheffer on NATO Assistance to Iraq*, 30 lipca 2004 r., www.nato.int.

²⁶ *Bush and Chirac in NATO clash*, „The Guardian” z 28 czerwca 2004 r.; *NATO allies’ rift about Iraq persists*, „The Wall Street Journal” z 29 czerwca 2004 r.

²⁷ *France and Belgium block NATO Iraq training plan*, „FT” z 18 września 2004 r.; R. Bernstein, *No troops for Iraq, Germans reaffirm*, „IHT” z 14 października 2004 r.; *NATO missions threatened by refusal to send troops to Iraq*, „FT” z 15 listopada 2004 r.

²⁸ Belgię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Luksemburg i RFN (J. Brinkley, *Despite 6 refusals, NATO will increase Iraq training staff*, „IHT” z 10 grudnia 2004 r.; *Powell slams Iraq mission boycott*, „Washington Post” z 10 grudnia 2004 r.).

²⁹ „Atlantic News” nr 3637.

Brukselski szczyt NATO otwierający drugą kadencję prezydencką G. Busha poprzedzały aktywne działania dyplomatyczne na rzecz zapewnienia powszechnego udziału sojuszników w realizacji tej misji. Argumentem osłabiającym opory w tym względzie był przebieg wyborów w Iraku. Sygnalizował on szanse na poprawę sytuacji politycznej oraz „irakizację” procesów stabilizacyjnych, gwarantujących redukcję obecności międzynarodowej w tym kraju. Zapewnienie świadczeń sojuszników na rzecz misji irackiej było również postrzegane jako sposób odpowiedzi państw europejskich na oczekiwane deklaracje prezydenta USA w sprawie poprawy stosunków transatlantyckich. W efekcie 22 lutego 2005 r. sekretarz generalny NATO mógł oznajmić, iż wszystkie kraje Sojuszu wspierają misję szkoleniową. Nie równało się to jednak nagłej zmianie stanowisk dotychczasowych przeciwników wysyłania własnych wojsk do Iraku. W praktyce oświadczenie to oznaczało przyjęcie kompromisowej interpretacji, że państwa członkowskie wspierają misję szkoleniową na trzy sposoby: przez bezpośredni udział własnych żołnierzy, wpłaty finansowe na wspomniany wcześniej fundusz powierniczy oraz zgodną z celami NATO organizację szkoleń irackich sił bezpieczeństwa poza terytorium Iraku³⁰.

Misja ISAF w Afganistanie pozostawała najpoważniejszym wkładem Sojuszu do kampanii antyterrorystycznej³¹ oraz fragmentem szerszej strategii wobec państw tego regionu, zorientowanej na prewencję i współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. W płaszczyźnie wojskowej pełniła ona funkcję integratora wysiłku państw członkowskich, opatrzona była bowiem wyższym priorytetem i obciążona mniejszą niż kwestia iracka dozą sojuszniczych sporów. Powszechnie też zwykło się uważać, że sukces w stabilizacji Afganistanu stworzy pozytywny przykład dla innych operacji NATO³². W sensie prawnym misji ISAF sprzyja fakt, iż jest ona prowadzona w ramach ścisłego mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ i na zaproszenie miejscowych władz. Tworzy ona bezpieczne warunki dla działania organizacji międzynarodowych, odbudowy instytucji państwowych, w tym struktur bezpieczeństwa i porządku publicznego³³. Sytuacja wewnętrzna w tym kraju nie uległa w ostatnich miesiącach zasadniczym zmianom. Tak więc podstawowe wyzwanie dla NATO stanowiło poszerzenie zakresu operowania tzw. Prowincjonalnych Zespołów ds. Odbudowy (PRT) podporządkowanych ISAF na nowe prowincje Afganistanu³⁴. Obecnie NATO kontroluje pięć z ogólnej liczby dziesiętnastu działających PRT. W czasie nieformalnego spotkania ministrów

³⁰ E. Sciolino, *NATO sets training for Iraqis*, „IHT” z 23 lutego 2005 r.

³¹ Równocześnie siły morskie NATO kontynuowały misję „Active Endeavour”, patrolując wschodnią część Morza Śródziemnego i podejścia do Cieśniny Gibraltarskiej. W ramach prewencji NATO udzieliło wsparcia ochronie Igrzysk Olimpijskich w Atenach. Rozbudowano również mechanizmy wymiany i przetwarzania informacji wywiadowczej. Problematyka walki z terroryzmem obecna była niemal we wszystkich pracach prowadzonych przez Sojusz.

³² V. Soccor, *Raising the relevance question in Afghanistan*, „The Wall Street Journal” z 15 października 2004 r.

³³ B. Górka-Winter, *Operacja NATO w Afganistanie*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 34.

³⁴ *Helping secure Afghanistan's future*, „NATO Briefing”, styczeń 2005.

obrony w Nicei (9–10 lutego 2005 r.) zapowiedziano rychłe stworzenie czterech nowych zespołów w zachodnich prowincjach kraju³⁵.

Łatwiej było jednak o polityczny konsens państw NATO w kwestii strategii działania wojskowego aniżeli o gotowość ponoszenia wysokich kosztów jej realizacji. Stąd też spory o liczebność sił ISAF i ich rolę w zabezpieczeniu procesu wyborczego w Afganistanie³⁶ przeplatały się z apelami władz Sojuszu o zaspokojenie umiarkowanych potrzeb dowództwa operacji³⁷. Dowodzą one wyraźnie niesłabnących obaw państw członkowskich o bezpieczeństwo swych obywateli i rosnące koszty długotrwałego zaangażowania w ryzykowną misję na odległym od Europy teatrze działań. Z tych samych powodów NATO nie godzi się na wprowadzenie do zadań ISAF zwalczającego się afgańskiego narkobiznesu³⁸. W przeciwieństwie do wspomnianych sporów, stabilnie prezentuje się jednak struktura kierowania operacją (od sierpnia sprawowanego przez dowództwo Eurokorpusu) oraz zaplanowany mechanizm jej rotacji³⁹.

Problemem niezmiennie różnicującym stanowiska sojuszników pozostawała kwestia ewentualnego połączenia operacji ISAF z prowadzoną równolegle w Afganistanie koalicyjną misją „Trwała Wolność” kierowaną przez USA. Pomysł ten, racjonalny z punktu widzenia harmonizacji międzynarodowego wysiłku wojskowego w tym kraju, z dwóch powodów silnie różnicował jednak stanowiska sojuszników. Po pierwsze, wskazywano na rozbieżność mandatów obu operacji oraz to, że ich połączenie wymagałoby nowej rezolucji Rady Bezpieczeństwa, która integrowałaby zadania stabilizacyjne realizowane dotąd przez ISAF oraz bojowe, wchodzące w zakres „Trwałej Wolności”. Byłoby to rozwiązanie trudne do przyjęcia przez przeciwników globalizacji NATO i poszerzenia przedmiotowego zakresu jego zadań. Po drugie, obawy tej samej grupy państw wzbudza podejrzenie, że połączenie obu operacji mogłoby spowodować radykalne zmniejszenie amerykańskiego zaangażowania w Afganistanie, podnoszące koszty działań Europejczyków i redukujące czynnik odstraszania, jaki stanowi obecność licznych wojsk USA w tym kraju⁴⁰.

Zwalczanie międzynarodowego terroryzmu oraz misje stabilizacyjne realizowane w oddaleniu od terytorium sojuszniczego tworzą punkt odniesienia dla realizacji **reformy wojskowej NATO**, a zwłaszcza wypracowania zdolności sił sojusznicznych do prowadzenia długotrwałych działań ekspedycyjnych „na odległych teatrach działań i w narażeniu na zagrożenia wynikające z obecności broni jądrowej, biologicznej i chemicznej”⁴¹. Mimo że proces ten nie budził większych kontrowersji politycznych, postępował bardzo powoli. Ambicje i plany Sojuszu

³⁵ „Atlantic News” nr 3650.

³⁶ *Karzai asks NATO for speedier deployment*, „IHT” z 30 czerwca 2004 r.; *NATO must speed troop deployment*, „FT” z 30 czerwca 2004 r.

³⁷ J. Dempsey, *NATO warned of danger to Afghan role*, „FT” z 19 maja 2004 r.

³⁸ *Contre la drogue, l’Afghanistan demande l’aide de l’OTAN*, „Le Monde” z 26 stycznia 2005 r.

³⁹ *Eurocorps waves EU flag in Afghanistan*, „IHT” z 23 września 2004 r.

⁴⁰ *NATO considers joint mission in Afghanistan. Germany, France criticize US plan to merge peacekeepers, combat troops*, „Washington Post” z 14 października 2004 r.; *Differences over Afghan roles cloud NATO talks*, „FT” z 14 października 2004 r.

⁴¹ Zob. *Istanbul Summit Communiqué*, punkty 18–22.

w tym zakresie napotykały bowiem trzy podstawowe ograniczenia. Pierwsze z nich stanowiło nierównomierne finansowanie w państwach członkowskich transformacji sektora wojskowego⁴². Sytuacja ta wpływała na tempo realizacji głównych przedsięwzięć obronnych Sojuszu, ogłoszonych na szczycie praskim w 2002 r.⁴³ Dowodem na to był stosunkowo niewielki postęp osiągnięty przez NATO w kwestii zdolności obronnych (PCC) oraz zagrożenie realizacji części przedsięwzięć wchodzących w ich skład (zdolności do tankowania w powietrzu oraz powietrzny system obserwacji – AGS). W porównaniu z tym lepiej wypadła realizacja budowy sił odpowiedzi NATO, które zgodnie z planem osiągnęły początkową gotowość operacyjną jesienią 2004 r. Podobnie sprawnie postępowało wdrażanie nowej struktury dowodzenia. Redukcja liczby dowództw NATO przyniosła jednak mniejsze od planowanych oszczędności finansowe.

Drugie ograniczenie transformacji wojskowej NATO wynika z autonomicznie budowanych przez Unię Europejską zdolności wojskowych. W sytuacji niedostatku środków ludzkich i budżetowych stawia to przed obydwooma organizacjami kwestię synchronizacji planów modernizacyjnych, zwłaszcza dotyczących sojuszniczych sił odpowiedzi i unijnych grup bojowych⁴⁴. Trzeci problem, w obliczu trudności z wystawieniem odpowiednich sił na potrzeby operacji sojuszniczych, bierze się z rozbieżności między politycznymi deklaracjami a wolą wypełniania ich wojskową treścią. Umiarkowanym powodzeniem zakończyły się próby wprowadzenia nowych instrumentów wymuszających na państwach członkowskich długofalowe planowanie w tej mierze. Na szczycie w Stambule przyjęto wprawdzie zalecenia mające usprawnić proces powoływania sił i poprawiać dostępność jednostek na potrzeby operacji NATO, ich realizacja dopiero się jednak rozpoczyna.

ROZSZERZENIE NATO, WSPÓŁPRACA Z ROSJĄ I UKRAINA

W atmosferze transatlantyckich sporów niemal niepostrzeżenie przeszło **największe w historii organizacji jej rozszerzenie** o siedmiu nowych członków. Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia przystąpiły do NATO na kilka tygodni przed szczytem stambulskim⁴⁵. W przeciwieństwie do

⁴² *Top general seeks radical overhaul of NATO finances*, „IHT” z 15 lutego 2005 r.

⁴³ Są to: praska inicjatywa zdolności obronnych (PCC), koncepcja sił odpowiedzi NATO (NRF) oraz reforma sojuszniczej struktury dowodzenia. W kontekście problemów ze skompletowaniem sił na potrzeby ISAF w czasie szczytu w Stambule przyjęto projekt zwiększenia dostępności (*usability*) sił na potrzeby wspólnych operacji. Państwa NATO mają utrzymywać 40% sił lądowych w pełni przygotowanych do użycia poza granicami kraju i 8% sił gotowych do zaangażowania na stałe w operacjach. Cele te mają być uwzględnione w narodowych procesach planowania (*Operational Capabilities*, „NATO Briefing”, grudzień 2004; *Deploying forces faster and further than ever before*, „NATO Briefing”, styczeń 2005).

⁴⁴ D. Bereuter, *Division of labor. NATO. EU can separate missions, protect unity*, „Defense News” z 8 marca 2004 r.; D. Bereuter, J. Lis, *Reorienting transatlantic defense*, „The National Interest”, lato 2004, s. 75–83.

⁴⁵ „Atlantic News” nr 3562; J. de Hoop Scheffer, *A bigger NATO is going to be a better NATO*, „FT” z 2 kwietnia 2004 r.

poprzedniej rundy tego procesu, obejmującej Polskę, Czechy i Węgry, nie wywołał on większych protestów po stronie tradycyjnych przeciwników deklarujących wobec niego „spokojnie negatywną” postawę⁴⁶. Jedyne „zgrzyt” poprzedzający akcesję nowych państw do organizacji, skutkujący opóźnieniem o kilka tygodni dopuszczenia ich do prac części gremiów sojuszniczych, wywołały problemy z wypełnieniem standardów w sferze ochrony informacji niejawnych. W dniu 29 marca Sojusz powiększył się o kraje jednoznacznie deklarujące akceptację wartości zapisanych w Traktacie Waszyngtońskim i gotowość ich czynnego wspierania, od 1997 r. praktycznie przygotowujące się do akcesji, w tym od 1999 r. poprzez służący temu Plan Działania na rzecz Członkostwa (MAP). Poszerzyła się tym samym strefa bezpieczeństwa i stabilności w Europie, a NATO powiększyło własny potencjał terytorialny, ludnościowy i wojskowy (o około 200 tys. żołnierzy)⁴⁷. Swych nowych członków Sojusz objął procesem politycznych konsultacji oraz gwarancjami bezpieczeństwa. Zakres tych ostatnich w jednym przypadku wzbudził jednak intensywne dyskusje pośród „starych” członków organizacji.

Rzecz szła o objęcie pełną ochroną sojuszniczą w czasach pokoju przestrzeni powietrznej państw bałtyckich (niedysponujących własnymi zdolnościami w tym zakresie). W praktyce chodziło o postawienie w stan dyspozycji kilku samolotów, dyżurujących 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu, do zadań patrolowych, odstraszających i przechwytywania obcych obiektów latających. Zainteresowani domagali się zapewnienia takiego samego poziomu gwarancji, jakim dysponują pozostali sojusznicy w ramach zintegrowanego systemu obrony powietrznej NATO. Przeciwnicy, oprócz kosztów z tym związanych, podnosili brak zagrożeń uzasadniających stosowanie takiego rozwiązania, jak również rzekomy archaizm samego mechanizmu sięgającego korzeniami czasów zimnej wojny. Jego obrońcy wskazywali na argumenty solidarności oraz fundamentalną zasadę równości gwarancji bezpieczeństwa dla wszystkich członków organizacji, której naruszenie w przypadku państw bałtyckich mogłoby spowodować osłabienie całej konstrukcji sojuszniczej. Dodatkowo przypomniano, iż w czasie rozmów przedakcesyjnych państwa bałtyckie były zniechęcane do kosztownej budowy własnego lotnictwa. Dostępny budżet wojskowy miały wykorzystać bardziej racjonalnie, zdając się na mechanizmy sojusznicze w sferze obrony powietrznej. Przyjęte ostatecznie rozwiązanie (nazwane tymczasowym) zobowiązywało kolejno państwa członkowskie dysponujące nowoczesnym lotnictwem do czasowego oddelegowania na lotniska w państwach bałtyckich dwóch par samolotów do realizacji wspomnianych wcześniej zadań. Obawy części sojuszników z tym związane dotyczyły również możliwych reakcji rosyjskich na czasowe stacjonowanie sił wojskowych NATO na terytoriach nowych państw członkowskich. Sojusz jeszcze w latach 1996–1997 zadeklarował powstrzymanie się od takich działań.

⁴⁶ A. Kielin, *A calmly negative attitude to NATO expansion*, „Miejdunarodnaja Žizń”, www.mid.ru.

⁴⁷ H.C. Dale, *Defense transformation and the new allies*, „Heritage Lectures” z 19 października 2004 r.

Rozszerzeniu Sojuszu towarzyszy decyzja o kontynuacji „**polityki otwartych drzwi**”⁴⁸ oznaczającej otwartość organizacji na nowych członków i partnerów współpracy. Wydaje się, że z chwilą przystąpienia do NATO państw „siódemki” problem dalszego rozszerzenia organizacji traci na pilności z punktu widzenia większości sojuszników. Trzem państwom uznawanym za formalnych kandydatów do członkostwa – Albanii, Macedonii i Chorwacji – zalecono dalszy udział w Planie Działań na rzecz Członkostwa, nie przedstawiając ani w Stambule, ani też później żadnej perspektywy czasowej finalizacji tego procesu. Stanowisko takie wynika z kilku powodów. Po pierwsze, tkwi w nim oczekiwanie na kompleksowe rozwiązanie statusu państw bałkańskich wobec Sojuszu. Opóźnianie decyzji o dopuszczeniu Serbii i Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny do „Partnerstwa dla Pokoju” i Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego nie sprzyja spójności całego procesu. Po drugie, z wyjątkiem Chorwacji, pozostali uczestnicy MAP wyraźnie odstają poziomem przygotowania do członkostwa od przyjętych ostatnio krajów. Po trzecie, należy poczekać na integrację tak licznej grupy nowych członków w politycznych i wojskowych strukturach Sojuszu. Po czwarte wreszcie, nowe państwa, takie jak Gruzja i Ukraina, coraz wyraźniej przejawiają aspiracje przystąpienia do MAP. Opóźnienie akcesji obecnych uczestników programu zwiększa pole manewru politycznego NATO (podzielonego na tle tej kwestii) wobec tych deklaracji.

Prace **Rady NATO–Rosja** przebiegały w ostatnich kilkunastu miesiącach w sposób rutynowy, tworząc zlepek luźno powiązanych ze sobą przedsięwzięć. Drobne postępy w wielu obszarach współpracy nie przełożyły się na polityczny przełom owocujący większą otwartością partnerów ani też spójną wizją celów podejmowanych wysiłków. Moskwa nadal wykazywała tendencję do bardziej konstruktywnych zachowań, tam gdzie współpracy z NATO towarzyszyły konkretne korzyści. Dlatego też w obszarach takich jak: wspólne ćwiczenia, kontrola przestrzeni powietrznej, zarządzanie kryzysowe, konwersja demobilizowanego personelu wojskowego, wpisane w kontekst współpracy na rzecz zwalczania terroryzmu⁴⁹, dokonania ostatnich miesięcy były nieco większe niż w innych dziedzinach. Szczególnie jednak tam, gdzie Rosja odczuwała swoją sytuację jako nierównoprawną wobec Sojuszu, lub gdzie kierowane pod jej adresem oczekiwania przewyższały gotowość ich wysłuchania, trudno było o wyraźniejsze postępy. Dotyczyło to szczególnie współpracy wojskowej, obracającej się wokół ogólnych dyskusji na temat reformy obronnej, budżetów czy wspólnych operacji pokojowych. W tej ostatniej kwestii rosyjskie zapowiedzi stworzenia własnej jednostki, w pełni interoperacyjnej z NATO, pozostały jedynie w sferze odległych planów. Poza elementarnym brakiem zaufania rosyjskich kręgów wojskowych wobec intencji Sojuszu, współpraca ta nie była przez nie nadal postrzegana jako warto-

⁴⁸ I. Pawlikowska, *Polityka otwartych drzwi NATO od Waszyngtonu do Stambułu*, Warszawa 2004.

⁴⁹ *NATO–Russia Action Plan on Terrorism*, „Atlantic News” nr 3655. W grudniu 2004 r. podjęto decyzję o przystąpieniu przez Rosję do sojusznicznej operacji „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym.

ściowy składnik własnych procesów modernizacyjnych. Dodatkowym czynnikiem wzbudzającym nieufność rosyjskich wojskowych była obecność NATO w państwach Azji Centralnej związana z kampanią antyterrorystyczną oraz polityczne plany rozwoju współpracy z krajami Kaukazu Południowego.

Sprawą sporną w stosunkach NATO–Rosja pozostawała kwestia rozszerzenia Sojuszu. Moskwa przestała postrzegać swoje stosunki z NATO jako zależne od tej kwestii, wskazując jednak, że ich nowy etap osłabia argumenty „za” rozszerzeniem⁵⁰. Wyciągając wnioski z porażki negatywnej kampanii towarzyszącej poprzedniej fazie rozszerzenia NATO, odrzuciła ona taktykę „konfrontacji na wszystkich frontach”. W to miejsce skoncentrowała się natomiast na technicznych z pozoru zagadnieniach, mało czytelnych dla zachodniej opinii publicznej. Rozwijana przez Moskwę krytyka akcesji „siódemki” opierała się na argumentach, iż po wstąpieniu do Sojuszu Litwa, Łotwa i Estonia (oraz Słowenia) nie będą stronami Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE), podczas gdy wojskowy potencjał NATO przesuwa się na odległość kilku minut lotu od Sankt Petersburga. Na początku 2004 r. podczas wystąpienia w Monachium rosyjski minister obrony otwarcie zagroził nawet wypowiedzeniem w takich warunkach przez Moskwę Traktatu CFE⁵¹. Cała sprawa była m.in. przedmiotem ostrej dyskusji w czasie moskiewskiej wizyty sekretarza generalnego NATO w kwietniu 2004 r.⁵² Spór został doraźnie załagodzony (choć nie zakończony), m.in. za sprawą jednostronnych deklaracji złożonych przez państwa bałtyckie w sprawie woli przystąpienia do reżimu CFE z chwilą jego otwarcia. Przeszkodą dla realizacji tego zamiaru jest fakt, że państwa NATO nie ratyfikowały zaadaptowanego traktatu na skutek niezrealizowania przez Rosję części zobowiązań z 1999 r. warunkujących zakończenie całego procesu.

Problem ten był wielokrotnie dyskutowany w gronie Rady NATO–Rosja (NRC), potwierdzając jej pozycję pożytecznego forum kontaktów politycznych. Nie udało się jednak przełamać tendencji do instrumentalnego jej wykorzystywania przez obie strony, co w efekcie obniżało jakość prowadzonego dialogu. Większość sojuszników nie była gotowa zgodzić się na rosyjskie sugestie stopniowego przekształcania NRC w organ współdecydujący o sprawach bezpieczeństwa euroatlantyckiego, dający Rosji bezpośredni wpływ na procesy decyzyjne Sojuszu. Z kolei Moskwa nie była zainteresowana jakimikolwiek próbami ograniczania przez NATO jej swobody w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Było to o tyle istotne, że w ostatnim okresie w wystąpieniach państw Sojuszu pojawiły się akcenty krytyczne wobec stanu rosyjskiej demokracji i swobód obywatelskich⁵³. Na tym tle zresztą wyraźnie zaznacza się zwrot w rosyjskim stanowisku

⁵⁰ D. Danilow, *Russia and European Security*, w: D. Lynch (red.), *What Russia Sees*, „Chaillet Paper”, nr 74, styczeń 2005, s. 83.

⁵¹ J. Dempsey, *Russian threat to leave arms treaty shocks US and Europe*, „FT” z 9 lutego 2004 r.

⁵² V. Soccors, *No discounts on Baltic security*, „The Wall Street Journal” z 27 lutego 2004 r.; „Atlantic News” nr 3566.

⁵³ *I will be a democrat, well almost, Putin tells Bush*, „The Times” z 25 lutego 2005 r.

wobec organizacji międzynarodowych⁵⁴. Nie doszło również do konfrontacji politycznej Rosji i NATO na tle sprawy ukraińskich wyborów prezydenckich. Pomimo odmiennie rozłożonych sympatii obu stron, rozbieżnych ocen „czystości” procedur wyborczych i samych wyników elekcji, wspólne oświadczenie wydane 9 grudnia 2004 r. wzywało wszystkie strony ukraińskiego kryzysu do „powstrzymania się od użycia siły i zastraszania wyborców”, deklarując jednocześnie poparcie dla „demokracji, suwerenności, terytorialnej integralności i niepodległości” tego kraju⁵⁵.

Bieżący rytm współpracy **NATO–Ukraina** wyznaczała realizacja dorocznego Planu Działania. Dowodziła ona stopniowego krzepnięcia instytucji państwowych koordynujących współpracę z Sojuszem. Prowadzony przez Kijów przegląd obronny mający dostosować struktury sił zbrojnych do potrzeb i możliwości państwa korzystał z doświadczeń państw NATO⁵⁶. W sferze politycznej pojawiały się ukraińskie sondaże dotyczące możliwości i warunków podniesienia poziomu współpracy z NATO, z przystąpieniem do MAP włącznie. Większość sojuszników wobec takich sygnałów reagowała niechętnie. Powodowały nimi obawy o możliwe reakcje Rosji, nieufność wobec trwałości proatlantyckiego kursu ukraińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁵⁷ (większość społeczeństwa ukraińskiego deklaruje niechęć wobec NATO), jak również przekonanie o braku praktycznej gotowości Kijowa do udźwignięcia ciężarów związanych z MAP. Głównym źródłem krytyki sojuszników wobec Ukrainy pozostawał stan demokracji w tym kraju. W czasie szczytu w Stambule ewentualny postęp w stosunkach instytucjonalnych z NATO uzależniono od postępu w tej mierze, a zwłaszcza od uczciwego przebiegu jesiennych wyborów prezydenckich⁵⁸.

Po fałszerstwach towarzyszących ich początkowej fazie, w grudniu 2004 r. regularna sesja Komisji NATO–Ukraina (NUC) została odwołana w oczekiwaniu na wyniki powtórzonej drugiej tury. Równocześnie Sojusz udzielił poparcia międzynarodowej mediacji prowadzonej przez prezydentów Polski i Litwy oraz Javiera Solanę. Zwycięstwo Wiktora Juszczenki i jednoznaczne deklaracje przyspieszenia kursu reform wewnętrznych oraz integracji ze strukturami euroatlan-

⁵⁴ Krytyce Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, oskarżanej o stosowanie podwójnych standardów w odniesieniu do oceny stanu demokracji w państwach byłego ZSRR i niedostateczną ochronę mniejszości rosyjskiej w państwach bałtyckich, towarzyszyły bezprecedensowo pozytywne oceny stanu współpracy z NATO, zob. m.in.: A. Kielin, *Rassija–NATO. K nowomu etapu satrudniczestwa*, „Mieżdunarodnaja Żizń” 2004, nr 11–12, s. 79–90.

⁵⁵ *Statement. Meeting of the NATO–Russia Council At the Level of Foreign Ministers, Brussels*, www.nato.int; J. Dempsey, *Moscow papers over cracks with NATO*, „FT” z 10 grudnia 2004 r.; A. Browne, *Ukraine bid to join NATO threatens wider rift with Russia*, „The Times” z 23 lutego 2005 r.

⁵⁶ Zob. wywiad J. Marczuka dla „Jane’s Defence Weekly” z 7 stycznia 2004 r.

⁵⁷ Mogły to potwierdzać zapisy dwukrotnie modyfikowanej w czerwcu i lipcu 2004 r. (przed i po szczycie stambulskim) doktryny wojennej Ukrainy, z której w ostatecznej wersji usunięto bezpośrednie odniesienia do zainteresowania Ukrainy członkostwem NATO. Wskazywano, że takie posunięcie L. Kuczmy było obliczone na pozyskanie sympatii prorosyjsko nastawionego elektoratu przed wyborami prezydenckimi.

⁵⁸ Zob. pkt 49 komunikatu szczytu stambulskiego.

tyckimi w polityce zagranicznej stworzyły nowe warunki współpracy⁵⁹. W czasie lutowego spotkania NUC na szczycie w Brukseli nowy prezydent Ukrainy zgłosił gotowość zbliżenia z Sojuszem. Jego podstawą miały być dostępne dotąd formy współpracy, a celem szybkie przystąpienie do MAP, co ma stworzyć w przyszłości perspektywę członkostwa w NATO⁶⁰. Aspiracje te zostały uznane przez przywódców Paktu, a ich realizacja uzależniona od wypełnienia przez nowe władze Ukrainy zapowiedzi dotyczących demokratyzacji państwa, jako warunku *sine qua non* bliższego współdziałania.

Pomimo stałych obaw ze strony części państw NATO o implikacje zbliżenia z Ukrainą dla stosunków z Rosją, jego perspektywy wydają się lepsze niż kiedykolwiek w przeszłości. Kijów, świadom ogromu stojących przed nim zadań, otrzymał niewielki kredyt zaufania, który winien zostać poparty determinacją nowych władz w kwestii reform. Wiąże się z nim zrozumienie państw NATO dla faktu, iż Ukraina uznaje za priorytet swoje stosunki z Unią Europejską, a obie strony nie są zainteresowane sztucznym (oderwanym od wyników przeobrażeń wewnętrznych) przyspieszaniem procesów integracyjnych w sferze bezpieczeństwa i obrony. Na początku tej drogi wydaje się, że wszystkie opcje zbliżenia są otwarte, a strategia przemyślanych działań Kijowa w tej dziedzinie, czynnie wspartych przez Sojusz, może przynieść Ukrainie dopuszczenie do MAP już w 2006 r.

GEOPOLITYCZNE WYZWANIA – BAŁKANY, BLISKI WSCHÓD, AZJA

W wyniku szczytu stambulskiego nastąpiła dalsza konsolidacja tzw. sojuszniczej polityki partnerstwa. Zawiera ona cztery odrębne płaszczyzny współpracy: tradycyjne partnerstwo, które obejmuje kraje należące do Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa i „Partnerstwa dla Pokoju”⁶¹; współdziałanie z siedmioma krajami uczestniczącymi w Dialogu Śródziemnomorskim; luźniejszą współpracę *ad hoc* z odrębną kategorią państw niebędących członkami NATO, partnerami ani uczestnikami Dialogu Śródziemnomorskiego (m.in. Australia, Chiny, Japonia, Korea Południowa, Nowa Zelandia); nową formułę współpracy z krajami „rozszerzonego Bliskiego Wschodu”. Uzgodniona podczas tej sesji adaptacja polityki partnerstwa do nowych warunków działania wynikała z czynników takich jak: globalny charakter misji NATO, uczestnictwo Sojuszu w kampanii antyterrorystycznej i rozszerzenie organizacji. W następstwie rozwoju zadań i liczby partnerów pojawiła się również potrzeba lepszego wykorzystania i podzielenia środków dostępnych na przedsięwzięcia w tej dziedzinie. NATO nadal poszukuje wizji i wspólnych elementów łączących wspomniane inicjatywy. Z pola rozważań wykluczono jak dotąd połączenie ich wszystkich w ramach wspólnej platformy, poszukując

⁵⁹ R. Holbrooke, *From tent city to NATO*, „The Wall Street Journal” z 15 grudnia 2004 r.; E. Miller, *Ukraine at crossroads of NATO*, „Defense News” z 13 stycznia 2005 r.

⁶⁰ *NATO and Kiev agree to seek closer links. Yushenko clarifies goal of integration*, „IHT” z 23 lutego 2005 r.

⁶¹ E.K. Frydrych, *Dalsza adaptacja Partnerstwa dla Pokoju*, Warszawa 2004.

zadań specyficznych dla odrębnie realizowanych programów. Wpływa na to odmienny charakter partnerów i ich oczekiwań pod adresem Sojuszu, jak również niechęć części z nich (partnerzy śródziemnomorscy) do utraty uprzywilejowanej pozycji i związanych z tym finansowych subsydiów.

W obrębie „właściwego” partnerstwa priorytety dotyczyły niezmiennie wzmacniania interoperacyjności sił zbrojnych i politycznych konsultacji. Zróżnicowanie inicjatyw w tych ramach było słusznie krytykowane za zbyt skomplikowane procedury, dublujące się przedsięwzięcia i brak ich „czytelności” dla opinii publicznej i zainteresowanych państw⁶². W Stambule akcent został położony na potwierdzenie celów i zadań partnerstwa, jak również regionalizację prowadzonych przedsięwzięć. W tych ramach główne znaczenie przypisano współpracy z krajami Azji Centralnej i Zakaukazia⁶³.

Dialog Śródziemnomorski był tym programem, który w ostatnim czasie dotknęły szczególne zmiany, związane z nowym profilem geograficznym działań NATO oraz jego kulturową bliskością obszarowi tzw. rozszerzonego Bliskiego Wschodu, który za sprawą operacji irackiej i misji afgańskiej NATO wszedł w pole działania Sojuszu. Szczyt stambulski nie przyniósł jednak, postulowanego przez niektóre państwa południowej flanki NATO, przekształcenia go w „partnerstwo śródziemnomorskie” oparte na własnym dokumencie normatywnym i planie pracy. W to miejsce zaproponowano jego uczestnikom nowy zestaw zasad współpracy, oparty na wzorach PdP. Zakładał on utrzymanie jednolitej oferty dla wszystkich uczestników, przy jednoczesnym zagwarantowaniu im większej swobody w wyborze obszarów współpracy oraz intensywności współpracy. Akcent zostanie położony na praktyczne działania w tych obszarach, w których pomoc NATO będzie najbardziej pożądana przez kraje regionu. Z tego punktu widzenia priorytety sojuszników stanowią m.in.: współpraca wojskowa zorientowana na operacje pokojowe, cywilna kontrola sił zbrojnych, tworzenie budżetów obronnych, zwalczanie terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia, ochrona granic i zarządzanie kryzysowe⁶⁴.

Szeroko zakrojone plany stworzenia wspólnej platformy współpracy z NATO dla dotychczasowych uczestników Dialogu Śródziemnomorskiego oraz nowych państw regionu tzw. rozszerzonego Bliskiego Wschodu, rozwijane przed czerwcowym szczytem przez dyplomację USA⁶⁵, otrzymały ostatecznie postać Stambulskiej Inicjatywy Współpracy (ICI). Korzystająca razem z Dialogiem ze wspólnych zasobów NATO i podobnych form współpracy inicjatywa ma być jednak

⁶² Główne instrumenty „właściwego” partnerstwa to: „Partnerstwo dla Pokoju” (PdP) z jego Indywidualnym Programem Partnerstwa (IPP) oraz Procesem Planowania i Oceny (PARP), a także Indywidualny Plan Działań na rzecz Partnerstwa (IPAP), Plan Działań na rzecz Zwalczania Terroryzmu (PAPT), Polityczno-Wojskowy Program Ramowy na rzecz Operacji Pokojowych (PMF), Program na rzecz Zdolności Operacyjnych (OCC), Plan Działań Partnerstwa na rzecz Budowy Demokratycznych Instytucji Wojskowych (PAPDIB), Program na rzecz Poprawy Szkoleń i Kształcenia Wojskowego (TEEP).

⁶³ V. Soccor, *East of the new NATO*, „The Wall Street Journal” z 20 marca 2004 r.

⁶⁴ *A More Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue*, www.nato.int.

⁶⁵ *Doubts persist as NATO revels in its extended reach*, „FT” z 23 kwietnia 2004 r.

realizowana oddzielnie. Jak dotąd nie wyszła ona poza dyplomatyczne sondażę wysokich przedstawicieli NATO w stolicach potencjalnych uczestników ICI⁶⁶. Założenia tej inicjatywy nie wykluczają przystąpienia do niej w przyszłości Autonomii Palestyńskiej. Wskazuje to wyraźnie na stopniowe „oswajanie” się NATO z myślą o możliwym zaangażowaniu w rozwiązanie konfliktu bliskowschodniego. Z uwagi na sytuację po śmierci Jasira Arafata sygnały polityczne, jakie pojawiły się w tej sprawie na przełomie roku, czynią tę perspektywę wyraźniejszą niż kiedykolwiek w przeszłości. Bezprecedensowa aktywność dyplomatyczna sekretarza generalnego wskazuje, że wewnętrzna dyskusja w tej sprawie już się rozpoczęła⁶⁷.

Test, jaki dla wzajemnych stosunków NATO i Unii Europejskiej stanowiła kwestia przejścia przez UE zadań obecnej operacji SFOR w Bośni i Hercegowinie, został przez obie strony zaliczony. Decyzję o wspólnych pracach w tej kwestii Sojusz potwierdził na szczycie w Stambule. Uzgodnienia przeciągnęły się na drugą połowę 2004 r. z uwagi na trudną sprawę pogodzenia autonomii działania obu organizacji z ich ambicjami do odgrywania wiodącej roli w Bośni, a także amerykańskie obawy o dorobek dotychczasowych działań pokojowych. Na początku grudnia misja SFOR została ostatecznie zakończona, a jej główne funkcje przekazane nowej operacji unijnej. Sojusz pozostał obecny na terenie Bośni i Hercegowiny, realizując funkcje doradcze w sferze wojskowej wobec władz kraju oraz ochronne na wypadek niekontrolowanego rozwoju wydarzeń⁶⁸. W praktyce kwestia operacji bośniackiej wyczerpuje listę dokonań w sferze operacyjnej współpracy NATO i Unii Europejskiej. W płaszczyźnie politycznej ostatni rok stał pod znakiem pata, którego wyrazem była rezygnacja z przeprowadzenia w Stambule pierwszego w historii szczytu obu organizacji. Nadzieję na jego przełamanie pozwalają żywić wyniki spotkań prezydenta Busha z przywódcami europejskimi podczas jego podróży europejskiej oraz obiektywne potrzeby harmonizacji działań w sferze tworzenia zdolności wojskowych. Niezależnie od ambicji politycznych Unii Europejskiej i NATO, w obu przypadkach (niemal) jednolita grupa krajów dysponuje bowiem tym samym zestawem sił i środków.

Po zakończeniu misji SFOR głównym teatrem działań Sojuszu na Bałkanach⁶⁹ stało się Kosowo. Nagły wybuch fali przemocy zwróconej przeciw ludności serbskiej dowiódł potrzeby kontynuacji sojuszniczej obecności w tej prowincji, osłabiając argumenty zwolenników daleko idącej redukcji sił. W ramach operacji KFOR działa obecnie 17,5 tys. żołnierzy z 36 państw NATO i partnerskich.

⁶⁶ *Istanbul Cooperation Initiative*, www.nato.int; N. Fiorenza, *NATO reaches out to Mideast*, „Defense News” z 13 stycznia 2005 r.

⁶⁷ „Atlantic News” nr 3556 i 3639; *NATO Chief: We could send troops once treaty is signed*, www.haaretz.com; *NATO to Israel: let's focus on practical issues*, *ibidem*; R. Sołtyk, *Wojska NATO rozdziela Izrael i Palestyńczyków*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2005 r.; J. Dempsey, *Israel explores closer link to NATO, even membership*, „IHT” z 3 marca 2005 r.

⁶⁸ *Bosnia peace troops swap insignia as EU takes over from NATO*, „Daily Telegraph” z 3 grudnia 2004 r.

⁶⁹ Krótkie podsumowanie zaangażowania NATO na Bałkanach zob. *Bringing peace and stability to the Balkans*, „NATO Briefing”, listopad 2004.

Zbliżająca się międzynarodowa debata na temat przyszłości prowincji stawia także na porządku dziennym problem udziału w niej Sojuszu. W Kwaterze Głównej NATO coraz silniej dają się słyszeć głosy, iż jego rola nie może się w tej kwestii ograniczać do zapewnienia ochrony procesów stabilizacyjnych. Gwoli prawdy należy dodać, że brakuje tam również jasności, na czym w tym przypadku miałyby polegać rola polityczna Sojuszu.



Niewątpliwy kryzys organizacji trwa, lecz parafrazując znane słowa, można powiedzieć, że głośne enuncjacje o „śmierci NATO”⁷⁰ okazały się mocno przesadzone, zresztą jak wielokrotnie wcześniej w historii tego sojuszu. Równie jasne jednak jest, że w obecnych warunkach jego przewyciężenie staje się sprawą najwyższej pilności. Dlatego też coraz ważniejszy staje się sposób, w jaki państwa członkowskie organizacji skorzystają z lepszej atmosfery współpracy transatlantycznej, zarysowującej się na początku 2005 r.

⁷⁰ B. Maddox, *Stunt marked moment that an alliance died*, „Daily Telegraph” z 30 czerwca 2004 r.; J. Steele, *NATO is a threat to Europe and must be disbanded*, „The Guardian” z 8 listopada 2004 r.