

V. W NATO BEZ ZMIAN – MAŁE POROZUMIENIA W WIELKICH SPRAWACH

W 2005 r. utrzymała się – utrwalona już w działaniach NATO (można by z przekąsem powiedzieć *strategiczna*, a na pewno rozmyślna) tendencja do poszukiwania porozumienia sojuszniczego poprzez rozwiązywanie doraźnych problemów, a nie długofalowe planowanie czy nową strategię. Prac Sojuszu nie cechowały w ostatnich miesiącach ani burzliwe debaty państw członkowskich, ani też spektakularne debaty na osi Europa–Stany Zjednoczone. Obie strony *przetrawiły* już okołoirackie spory, prezentując umiar w forsowaniu dalekosiężnych i ambitnych propozycji oraz konstruktywną postawę w obliczu trudnych decyzji operacyjnych. Stany Zjednoczone włożyły wiele wysiłku, by zatrzeć na forum NATO własny wizerunek sojusznika niechętnego konsultacjom i skłonny do jednostronnych działań. Wysocy przedstawiciele amerykańskiej administracji nie omijali w ostatnich miesiącach Brukseli, przedstawiając punkt widzenia Waszyngtonu i angażując się w dyskusję z sojusznikami dotyczącą międzynarodowych kryzysów (m.in. konflikt izraelsko-palestyński, Iran, Irak, Korea Północna, Afganistan – kwestie humanitarne). W tym sensie można więc mówić o dalszej poprawie klimatu politycznego w relacjach transatlantyckich, postępującej od czasu stambulskiego szczytu w czerwcu 2004 r. Niemniej NATO raczej reagowało na zachodzące wydarzenia, aniżeli je kreowało.

Nadal jednak poprawa atmosfery nie zaowocowała poważniejszą refleksją na temat miejsca i zadań organizacji w obecnych warunkach bezpieczeństwa, czy choćby sformułowaniem warunków brzegowych takiego procesu. Niezmiennie u źródeł sojuszniczych dyskusji pozostają dwie wizje rozwoju Sojuszu – globalna, wspierana przede wszystkim przez USA i Wielką Brytanię – z zamiarem uczynienia zeń narzędzia promocji stabilności, demokracji i wolności poza obszarem euroatlantyckim. Druga szkoła myślenia, skupiona wokół Francji i niektórych państw europejskich, widzi rolę NATO zorientowaną na jej bardziej ograniczonych tradycyjnych zadaniach, leżących przede wszystkim w sferze wojskowej, upatrując w nich płaszczyzny konstruktywnej współpracy transatlantyckiej. Szerszą agendę rozwojową kraje te chciałyby pozostawić Unii Europejskiej oraz współpracy UE–USA¹. W efekcie aktywność NATO cechowała więc mieszanka rutynowej działalności w tradycyjnych obszarach oraz wymuszone okolicznościami kompromisy w sprawach o du-

¹ Interesujące zestawienie poglądów obu szkół przedstawia G. Parmentier, *A Transatlantic task force to fight for freedom*, „FT” z 10 marca 2005 r.

żej wrażliwości i pilności. Tym samym nowa strategia Sojuszu (a na pewno jej globalizacja) powstaje w toku działania, zgodnie wprawdzie z cząstkowymi decyzjami Rady Północnoatlantyckiej podejmowanymi w różnych okresach, wszelako bez całościowej koncepcji (i odpowiadającego jej zapisu) integrującej wszystkie jej elementy².

STRATEGIA BEZ KONCEPCJI

Historia uczy wprawdzie, iż wcześniejsze koncepcje strategiczne Paktu Północnoatlantyckiego zawsze podsumowywały przeszłe spory, odzwierciedlając raczej (a nie tworząc) konsens osiągnięty w toku działania organizacji i dyskusji toczonych przez państwa członkowskie. To doświadczenie każe zachować rozwagę i dystans w formułowaniu ocen kwalifikujących kształtującą się obecnie strategię NATO. Można ją bowiem odczytywać z rozproszonych decyzji politycznych oraz doraźnych porozumień sojuszniczych wokół spraw operacyjnych³. Pewien niepokój powstaje jednak, jeśli zważyć, iż na tle podziałów transatlantyckich i zaburzeń we wzajemnej komunikacji Europy i USA – trudno określić, na jak długo – zarzucono nawet ambicje wspólnej, wszechstronnej i pogłębionej dyskusji o celach i zadaniach organizacji, a temat ten zniknął z planu pracy Rady Północnoatlantyckiej. Bez większego odzewu pozostały również wezwania sekretarza generalnego o powrót do kultury strategicznej debaty w NATO. W obliczu braku szans na „wielką strategię” została ona zastąpiona budową „małych” porozumień w konkretnych i ważnych kwestiach operacyjnych. Tendencję tę dobrze oddają słowa prezydenta USA George’a W. Busha wypowiedziane podczas lutowego szczytu organizacji w 2005 r., które zachęcały do „powstrzymania się od dyskusowania strategii na rzecz jej praktykowania”⁴. Należy je odczytywać również jako wezwanie do porozumienia oraz wspólnych działań Europy i Ameryki wobec najpoważniejszych zagrożeń⁵. Trudno jednak nie zauważyć, że bez większej dyskusji politycznej, strategii i odpowiadających jej zasobów, refleksji na temat współpracy z partnerami zewnętrznymi i odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne, NATO prowadzi działania coraz szerzej wykraczające poza tradycyjne obszary własnego zaangażowania. Proces ten został już nieformalnie określony jako *inkrementalizm misji NATO*. Oprócz najdłuższej operacji sojuszniczej w Kosowie, najpoważniejszej i najbardziej kosztownej w Afganistanie oraz najbardziej spornej w Iraku, w 2005 r. NATO podjęło najszybciej uzgodnioną operację humanitarną w Pakistanie i ograniczoną misję w Sudanie⁶.

² J. de Hoop Scheffer, *XXI-st century choices. NATO must reach out, shape collective security*, „Defense News” z 18 października 2005 r.

³ Zob. ostatnie edycje „Rocznika Strategicznego”.

⁴ *We should rather do not talk transatlantic relations*, „FT” z 18 lutego 2005 r.

⁵ W. Drozdak, *The North Atlantic drift*, „Foreign Affairs”, styczeń–luty 2005, s. 88–98.

⁶ Dostrzegamy obecne słabości sposobu uprawiania przez NATO strategii, ale chodzi nam o poszukiwanie najbardziej skutecznego praktycznego modelu działania, a nie ciasną doktrynę, której zresztą nigdy nie pojmowano w Sojuszu ani jako teorii, ani jako sztuki.

Czynnikiem charakteryzującym obecną fazę rozwoju strategii NATO jest jednak postępujące rozproszenie jej składników. Początek tego procesu można wprawdzie dostrzec już w strategiach z 1991 i 1999 r. Utrzymane w duchu i metodzie tradycyjnej refleksji sojuszniczej, dają one jednak rzeczywisty początek jej rozpadowi. Z biegiem lat integralne dotąd składniki strategii zaczęły podlegać systematycznemu usamodzielnieniu, rozluźniając swój związek z porządkującą je myślą. Emancypację tę umacniały procesy polityczne, u źródeł których legły podziały między sojusznikami, utrudniające już nie tylko wspólny zapis nowoczesnej strategii, lecz niekiedy także spójną realizację odmiennie interpretowanej misji Sojuszu. **Można dziś zatem mówić o trzech autonomicznych (wielopoziomowych) substrategiach NATO, dotyczących transformacji, partnerstwa i operacji.** Często zresztą sojusznicza praktyka odnosi się do nich jak do samodzielnych strategii.

Rozbicie jednolitości strategii NATO w ostatnich latach pozwala na pokuszenie się o hipotezę, iż oto mamy do czynienia z długotrwałą rezygnacją przez sojuszników zarówno ze spójnego systematycznego wykładu celów, zadań i sposobów ich realizacji, jak i sprawdzonej metody kształtowania wspólnej całościowej wizji strategicznej. Rolę pośrednią między (nieistniejącą) pełną strategią a rozproszonymi politycznymi instrukcjami będą w najbliższym czasie zapewne odgrywały tzw. **kompleksowe wytyczne polityczne**, zapisujące porozumienie sojuszników dotyczące wybranych sfer działania NATO. Prace nad pierwszym tego rodzaju dokumentem, dotyczącym szeroko pojętej transformacji militarnej organizacji, rozpoczęto po praskim spotkaniu szefów państw i rządów w 2002 r. Jego oficjalnego przyjęcia oczekuje się natomiast w 2006 r. Nie można go traktować jednak jako sektorowej strategii – raczej jako racjonalny i pożyteczny (choć obłożony licznymi ograniczeniami) sposób budowania długofalowego porozumienia państw członkowskich co do praktycznych kwestii wojskowo-planistycznych. Umocnia on i wydłuża stan rozbitcia strategii, odrywając praktyczną działalność Sojuszu od jego całościowej koncepcji.

Podejście takie redukuje oczywiście dyskomfort państw członkowskich wynikający z nieuchronnie przewlekłej i burzliwej debaty, do której po prostu nie stwarza się okazji. Trudno bowiem wykluczyć i taką sytuację, iż raz rozpoczętego procesu w obecnym stanie stosunków politycznych nie byłoby łatwo zakończyć lub że jego konkluzja głęboko rozczarowałaby państwa członkowskie. Musiałaby ona objąć kwestie różnie postrzegane w stolicach państw członkowskich, takie jak: przywództwo polityczne i kształt procesu decyzyjnego, znaczenie i nowa treść kolektywnej obrony, przyszłość odstraszania nuklearnego, granice rozszerzenia NATO, rola i prawne podstawy użycia siły w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, zakres geograficzny i przedmiotowy operowania organizacji, jej partnerzy w tej działalności, tempo i zakres transformacji wojskowej oraz sposób integracji europejskich ambicji w sferze bezpieczeństwa i obrony w ramach przekształcającego się Sojuszu.

Niepodobna również w sposób przekonujący ocenić, czy działania NATO prowadzone zgodnie z kanonem nowoczesnej strategii byłyby skuteczniejsze, a towarzyszące im polityczne różnice zdań łagodniejsze aniżeli w warunkach twórczej interpretacji (wciąż użytecznej) starej koncepcji z 1999 r. Można jednak założyć, że

wysiłek określenia nowych ról Sojuszu – podjęty w perspektywie transatlantyckich rozbieżności i zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa – byłby opłacalny, a przynajmniej wart poniesionego ryzyka. Czyniłby bowiem bardziej zrozumiałą jego aktywność we wspomnianych wyżej trzech obszarach substrategicznych. Silniej związałyby także transformację organizacji (wojskową i polityczną) z jej potrzebami operacyjnymi. Do owych potrzeb dopasowałby nowe instrumentarium działania, lepiej zorientowane na realizację zakładanych celów. Obejmuje ono między innymi politykę partnerstwa ze wszystkimi jej akcentami regionalnymi i poszukiwanie skutecznego multilateralizmu we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi⁷.

Nowa strategia dałaby silniejszy impuls koniecznym przeobrażeniom politycznym Sojuszu, pozostającym w tyle za jego transformacją militarną (postępującą pod presją potrzeb operacyjnych). Pozwoliłaby także spojrzeć na zadania NATO przez pryzmat dostępnych zasobów służących ich realizacji, zwiększając w stolicach państw członkowskich świadomość konsekwencji podejmowanych decyzji (w tym konieczność rozumnej adaptacji celów lub zwiększania wspólnych zasobów). Wymusiłaby pogłębioną analizę zagrożeń, ujętych z punktu widzenia wszystkich sojuszników, służącą priorytetyzacji przygotowywanych środków przeciwdziałania. Potwierdziłaby wreszcie prymat kolektywnej obrony – realizowanej w nowych warunkach – oraz nienaruszalność fundamentów polityki odstraszania. Odnowiona koncepcja strategiczna – pisze francuski analityk – „skłoniłaby państwa członkowskie do większego wysiłku. Określiłaby relacje NATO z Unią Europejską i ONZ, opierając je na zrównoważonym podziale obciążeń i odpowiedzialności (...) Nie tworzyłaby nowych zobowiązań ani zmieniała historycznych celów Sojuszu, zwiększając jednak jego skuteczność w obliczu nowych wyzwań”⁸.

Perspektywy rozpoczęcia przez NATO wspomnianego wysiłku intelektualnego i politycznego pozostają mgliste, ale obiektywnie szansę jego podjęcia stwarzają terminy i planowany program spotkań szefów państw i rządów zaplanowanych odpowiednio na rok 2006 i 2008. W obu przypadkach mają się one zająć decyzjami w sprawach kluczowych dla przyszłości Sojuszu. Motywem pierwszego będzie transformacja i operacje, kolejnego zaś partnerstwo. Być może więc podsumują one stworzoną do tego czasu *masę krytyczną* praktycznych dokonań organizacji, wskazywaną przez przeciwników szybkiego rozpoczęcia strategicznej debaty jako konieczny warunek dla uzgodnienia nowej strategii. Dodatkowo drugie z nich przypadnie na koniec kadencji prezydenckich głównych protagonistów transatlantyckiego sporu we Francji i w USA, jak również będzie sąsiadowało w czasie z 60. rocznicą powstania NATO. Jako okazja do podsumowań, wskazania planów na przyszłość i aktywnej dyplomacji publicznej zachęca ona do konstruktywnego myślenia w tej sprawie.

⁷ Zob. *Towards Complementarity of European Security Institutions. Achieving Complementarity between NATO, EU, OSCE and Council of Europe. Report of the Warsaw Reflection Group January 31-February 1 2005*, Warsaw 2005.

⁸ Zob. głos L. Ponsarda w redakcyjnej dyskusji na łamach „NATO Review”, jesień 2005.

Zasadnicze argumenty zwolenników i przeciwników pilnego podjęcia prac nad nową strategią NATO zostały przedstawione w poniższej tabeli⁹:

ZA	PRZECIWIW
Strategiczne zagrożenia stojące obecnie przed Sojuszem radykalnie się zmieniły. Obowiązująca koncepcja strategiczna z roku 1999 powstała jeszcze przed zamachami terrorystycznymi z 11 września, największym w historii rozszerzeniem NATO i faktyczną globalizacją jego misji. Nowa strategia musi uwzględnić nowe (asymetryczne) zagrożenia oraz zasięg geograficzny i przedmiotowy działań Sojuszu.	Nie należy przeceniać znaczenia strategii dla skuteczności działań NATO. Koncepcja z 1999 r. dobrze służy zmianom zachodzącym w organizacji oraz prowadzonym przez nią misjom poza obszarem traktatowym. Nowa strategia powinna podsumować zmiany, dopiero kiedy się już ugruntują w praktyce Sojuszu.
Wielość prowadzonych przez NATO operacji stabilizacyjnych stwarza szansę na ponowne podjęcie kwestii związków z ONZ i podstaw prawnych dla wojskowych działań Sojuszu, legitymizując je w przestrzeni globalnej.	NATO nie może być zakładnikiem paraliżu decyzyjnego Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jej mandat dla działań wojskowych jest pożądany, ale „odpowiedzialność za ochronę” stoi wyżej w hierarchii celów.
Istnieje potrzeba strategicznego i aktualnego ujęcia współpracy politycznej i wojskowej NATO z Unią Europejską – uwzględniającego dynamiczny rozwój Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony. Winno to ułatwić podjęcie innych kontrowersyjnych tematów w dialogu transatlantyckim.	Podjęcie strategicznej debaty groziłoby odnowieniem się sporów transatlantyckich i ponownym pogorszeniem współpracy sojuszniczej. Nie ma obecnie warunków do jej prowadzenia. Zbyt ryzykowna jest iluzja, że koncepcja strategiczna zapewni pożądany konsens sojuszniczy, także w sprawach współpracy NATO–UE.
W latach 50. i 60. koncepcje strategiczne zostały przyjęte pomimo ostrych sporów sojuszniczych. Nie należy się ich obawiać także teraz.	Kontekst zimnowojennych sporów strategicznych w NATO był odmienny niż obecnie. Suez nie jest porównywalny z Irakiem.
Obecny kryzys NATO nie wynika z braku siły militarnej, lecz politycznego sporu dotyczącego jej użycia. Nowa strategia winna jasno określić podejście sojuszników do tej sprawy.	Zapisanie katalogu problemów nie zagwarantuje ich rozwiązania. Strategia jest manifestacją politycznej woli państw członkowskich, a nie magiczną receptą na jej wywołanie.

⁹ Prezentowany poniżej krótki i z konieczności uproszczony katalog – w autorskim zestawieniu – powtarza argumenty najczęściej pojawiające się w dość leniwie prowadzonych publicznych rozważaniach o potrzebie nowej strategii NATO. Jej drukowany ślad zob. L. Ponsard, D. Yost, *Is it time to update NATO's strategic concept*, „NATO Review”, jesień 2005. Znacznie bardziej radykalny pogląd w sprawie potrzeby nowej strategii NATO prezentuje hiszpańska Fundacja Analiz i Studiów Społecznych (FAES) w swym raporcie: *NATO. An Alliance for Freedom. How to Transform the Atlantic Alliance to Effectively Defend Our Freedom and Democracies* (2005). Nowa strategia Sojuszu – w wersji proponowanej we wspomnianym materiale – prowadziłyby jednak do zasadniczej zmiany charakteru, zadań i członkostwa organizacji.

Wewnętrznej spójności NATO zagraża brak misji organizacji jednakowo rozumianej przez wszystkie państwa członkowskie. Nowa strategia winna ją jasno wskazać, poszerzając znaczenie kolektywnej obrony wspólnych wartości i stylu życia o przeciwstawienie się asymetrycznym zagrożeniom – z terroryzmem islamskim na czele.

Słuszne zwrócenie uwagi na sferę nowych zagrożeń, bez determinacji państw europejskich w sprawie przyspieszenia transformacji własnego sektora bezpieczeństwa, nie przyniesie oczekiwanych rezultatów. Nowa strategia wzbudzi tylko niepotrzebne oczekiwania, jeśli nadal utrzyma się transatlantycka przepaść w sferze technologii i zdolności wojskowych.

Brak strategicznej debaty idzie w parze ze ślepy m zaułkiem, w jaki zabrnęły **rozważania o zwiększeniu politycznej roli NATO**, inspirowane przez jego sekretarza generalnego. Zdaniem J. de Hoop Scheffera frustrująca jest bowiem sytuacja, w której rolę Sojuszu sprowadza się wyłącznie do dostarczyciela sił wojskowych, nie uczestniczy on jednak w kształtowaniu procesów politycznych w miejscach swego operacyjnego zaangażowania¹⁰. Motywacja zwolenników większego upolitycznienia NATO (bez redukcji uwagi poświęcanej transformacji militarnej) idzie jednak dalej niż przywołany wyżej paradoks. Sięga ona bowiem zarówno doraźnych spraw, jak i wiąże się w obiektywny sposób z zasadniczymi wątkami pożądanej debaty strategicznej¹¹. W ramach pierwszej grupy problemów czynnik polityczny ma służyć usunięciu negatywnych skutków sporów wokół Iraku dla kolektywnych działań NATO. Istotą zabiegów jest tu odbudowa zdolności do wspólnych akcji i porzucenie wizji Sojuszu jako „skrzynki z narzędziami” służącej koalicjom *ad hoc*. Mieści się w tym zarówno sprawność procesu decyzyjnego, jak też skuteczna rozbudowa zdolności i zasobów organizacji. Kolejne miejsce zajmuje odbudowa zaufania między głównymi stronami niedawnych sporów i zdolności Rady Północnoatlantyckiej do dyskusowania problemów w sposób nieblokujący decyzji¹². Wreszcie niebagatelną rolę odgrywa również przedstawienie Paktu jako wszechstronnego (a nie tylko wojskowego) partnera innych organizacji międzynarodowych aktywnych w dziedzinie bezpieczeństwa. Kwestie długofalowe wiążące się z postulowanym wzrostem jego politycznej roli nabierają charakteru strategicznego, gdyż dotyczą gwałtownie zmieniającego się środowiska operowania organizacji¹³. Pośród nich mieści się bowiem zarówno kształtowanie polityki partnerstwa w sposób zgodny z celami Sojuszu i interesami społeczności międzynarodowej, jak i nowe ułożenie relacji instytucjonalnych z UE¹⁴. Winny one respektować autonomię obu organi-

¹⁰ Wątek ten rutynowo już pojawia się w wystąpieniach publicznych J. de Hoop Scheffera, zob. www.nato.int.

¹¹ R. Asmus, *Reinventing NATO (yet again) politically*, „NATO Review”, wiosna 2005; M. Joyce, *NATO's return to politics*, „RUSI Journal”, czerwiec 2005, s. 10–14.

¹² M. Ruehle, *A more political NATO*, „NATO Review”, zima 2005.

¹³ J. Lindley-French, *Big world, big NATO*, ibidem.

¹⁴ W ostatnich miesiącach zamarł niemal polityczny dialog NATO–UE, a podczas nieczęstych spotkań brakowało możliwości podnoszenia rzeczywistych problemów. Zmianę tej sytuacji nadal blokuje sprzeciw Turcji wobec uczestnictwa Cypru i Malty we wspólnych posiedzeniach gremiów obu organizacji, korzystającej z braku porozumienia tych państw z NATO o ochronie informacji. Próbę zmiany tej sytuacji podjęto,

zacji, wychodzić poza obecne mechanizmy *Berlin plus* oraz stworzyć platformę ścisłej politycznej współpracy zdolnej do przełamania blokujących ją czynników (takich jak np. kwestia Cypru).

DZIAŁAĆ I NIE DYSKUTOWAĆ? OPERACJE I TRANSFORMACJA

Anglosascy prześmiewcy w okresie zimnej wojny rozpisywali (niezasłużenie) akronim NATO jako *No Action Talk Only* (*żadnych działań, tylko dyskusja*). Gdyby przyjąć dziś podobnie (nader) swobodną konwencję dla analizy stanu spraw w Sojuszu, to należałoby odwrócić przypomniane wyżej słowa, stwierdzając, że jego obecną filozofię określa maksyma: *działanie bez dyskusji*. Jako próbę podjęcia formalnej debaty w sprawie stosunków transatlantyckich należy postrzegać uwagi ówczesnego niemieckiego kanclerza przedstawione podczas monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w lutym 2005 r. Zawarta w nich diagnoza została również kilka dni później powtórzona podczas szczytu brukselskiego NATO. Sojusz – zdaniem Schrödera – choć użyteczny wojskowo, utracił swą polityczną funkcję głównego centrum dyskusji i koordynacji strategii Europy i Ameryki. Nowe zagrożenia i rozwój potencjału Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony przesuwają jego ciężar w stronę relacji UE–USA jako jedyńskich ośrodków transatlantyckich zdolnych do strategicznego myślenia i działania¹⁵. Próbę tę – zawierającą także niezbyt poważną propozycję rozpoczęcia takiej debaty przez grupę niezależnych mędrców – należy ocenić jako chybioną, zarówno w sensie stylu jej ogłoszenia, niedostatku myśli, jak i braku kontynuacji. Niewątpliwie także propozycja Schrödera z założenia osłabiała jedną z fundamentalnych funkcji Sojuszu jako platformy konsultacji w kwestiach bezpieczeństwa. Autonomizowała również Unię Europejską, na trwałe „odrywając” niejako jej funkcję polityczną i obronną od szerokiego kontekstu sojuszniczego i komplementarności obu struktur. Jakkolwiek nie weszła ona na stałe do sojuszniczej dyskusji, to jej wartość polega na zwróceniu uwagi na istotny i dość oczywisty czynnik transatlantyckiej strategii, który NATO (niebędące jedynym ośrodkiem organizującym transatlantycką współpracę) musi uwzględnić, planując swoje przyszłe działania¹⁶.

Roboczy szczyt NATO w Brukseli, inaugurujący drugą kadencję prezydenta USA (22 lutego 2005 r.), spełnił pokładane w nim skromne oczekiwania¹⁷. Wiele

zwołując 21 września nieformalne spotkanie szefów dyplomacji w tzw. formule Gymnich przy okazji 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Nie przyniosło ono jednak przełomu. Poprawne kontakty utrzymywały natomiast struktury wojskowe i sekretariaty obu organizacji. Dobrze układała się również wzajemna współpraca przy operacjach na Bałkanach i w Afganistanie.

¹⁵ *Perspectives of German Foreign and Security Policy*,. *Speech By Gerhard Schroeder Federal Chancellor, Federal Republic of Germany*, 41st Munich Conference on Security Policy, February 11–13, 2005. Komentarze zob. *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.; *Schroeder speech questions NATO's role*, „Defense News” z 1 marca 2005 r.

¹⁶ Inną wizję organizacji transatlantyckiej debaty zaprezentowali autorzy raportu (pod redakcją S. Serfaty'ego) ogłoszonego w czerwcu 2005 r. przez amerykańskie Center for Strategic and International Studies, *The United States, The European Union and NATO*.

¹⁷ Szersze omówienie tła wspomnianych spraw w ubiegłorocznej edycji „Rocznika Strategicznego”.

wysiłku uczyniono tam – z powodzeniem – by międzynarodowej opinii publicznej pokazać obraz Sojuszu sprawnie funkcjonującego pomimo dyskusji i sporów toczonych przez jego członków. Sprzyjał temu postęp procesów politycznych w Iraku, wyciszający niedawne kontrowersje w sprawie interwencji zbrojnej w tym kraju. Miarą poprawy stosunków transatlantyckich miały być bowiem praktyczne działania NATO, a zwłaszcza prowadzone przez nie operacje¹⁸. Podczas szczytu sekretarz generalny mógł więc oznajmić, iż wszystkie państwa członkowskie wspierają **misję szkoleniową NATO w Iraku** (o co od czerwca 2004 r. toczyły spory). W praktyce jednak oznaczało to nie więcej niż przyjęcie kompromisu, że takie wsparcie nie wymaga obecności własnych wojsk w tym kraju, a może również uwzględniać wpłaty finansowe na specjalny fundusz powierniczy przeznaczony na utrzymanie misji oraz zgodną z celami NATO organizację szkoleń irackich sił bezpieczeństwa poza terytorium tego kraju.

W 2005 r. nie zmieniły się zadania misji. Nadal pozostaje nimi wsparcie lokalnych władz w budowie demokratycznych struktur bezpieczeństwa państwowego, w tym szkolenie ich przyszłych kadr. Mandat NATO wyklucza prowadzenie aktywnych działań bojowych. Organizacja szkoleń opiera się na działającej od września tego roku Akademii Połączonych Sztabów w Al-Rustamija, która w założeniu ma corocznie promować do tysiąca irackich oficerów i podoficerów. Dodatkową rolę odgrywają kursy oferowane dwustronnie przez państwa członkowskie oraz miejsca udostępnione Irakijczykom przez NATO w swych ośrodkach w Rzymie i Oberammergau. Wspólnie również Sojusz nadzoruje proces przekazywania przez sojuszników sprzętu wojskowego dla armii irackiej, która dotąd pozyskała tą drogą blisko 30 tysięcy sztuk broni lekkiej, kilkadziesiąt czołgów radzieckiej produkcji, granatniki, umundurowanie i wyposażenie oraz duże ilości amunicji. Grudniowe spotkanie ministrów spraw zagranicznych potwierdziło dotychczasowe zaangażowanie NATO w Iraku; nie planuje się na najbliższe miesiące jego zwiększenia¹⁹. Temat ten może jednak pojawić się w dyskusjach sojuszniczych skutkiem generalnej przebudowy zadań międzynarodowych sił wojskowych w tym kraju. Swim charakterem będą się one zbliżać do funkcji doradczo-szkoleniowych pełnionych obecnie przez Sojusz.

Misja ISAF w Afganistanie okazała się najtrudniejszą operacją Sojuszu prowadzoną w ramach kampanii antyterrorystycznej²⁰, niepozostającą bez wpływu na proces transformacji wojskowej NATO²¹. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1623 z września 2005 r. przedłużyła do października następnego roku mandat sił sojuszniczych. Obejmuje on terytorium całego kraju i zadania związane m.in. ze wspieraniem działań lokalnych władz na rzecz odbudowy kraju, ochrony granic, umacniania porządku, stabilizacji politycznej²², rozwoju instytucji państwowych,

¹⁸ N. Burns, *An alliance renewed*, „IHT” z 16 marca 2005 r.

¹⁹ P. Spiegel, *US offers allies ways to shift Iraq commitments*, „FT” z 2 grudnia 2005 r.

²⁰ Równocześnie siły morskie NATO kontynuowały misję „Active Endeavour”, patrolując wschodnią część Morza Śródziemnego i podejścia do Cieśniny Gibraltarskiej.

²¹ D. Ruiz Palmer, *Afghanistan's transformational challenge*, „NATO Review”, lato 2005.

²² W tych ramach ISAF nadzorowały proces rejestracji wyborców i zabezpieczały wybory parlamentarne i lokalne we wrześniu 2005 r. Wybory te stanowiły zakończenie tzw. procesu bońskiego, określającego

sił wojskowych i bezpieczeństwa²³. Nie nastąpił natomiast postęp w dyskusji dotyczącej podjęcia przez NATO aktywnego zwalczania produkcji narkotyków i handlu nimi, na co wpłynęły przede wszystkim obawy państw członkowskich o bezpieczeństwo własnych żołnierzy i związana z tym niechęć do wnikania ISAF w działania o charakterze bojowym. Niezmiennie zatem formułą określającą poziom zaangażowania NATO w zwalczanie afgańskiego narkobiznesu pozostało niejasne *wsparcie udzielane władzom lokalnym*. Oznaczało ono w praktyce: po pierwsze, ograniczenie działań organizacji do funkcji doradczych, po drugie zaś, pozostawienie w rękach dowódców kontyngentów narodowych decyzji w sprawie innego rodzaju aktywności.

Stabilizacja kraju i krzepnięcie ośrodków władzy państwowej, szczególnie poza Kabulem, postępuje powoli. Podstawowe wyzwanie dla NATO stanowiło zatem stopniowe poszerzenie na nowe prowincje zakresu operowania ISAF i podporządkowanych im tzw. Prowincjonalnych Zespołów ds. Odbudowy (PRT). Podczas realizowanej przez cały 2005 r. drugiej fazy operacji Sojusz, poza kontrolowanym dotąd Kabulem i prowincjami północnymi, objął działaniem zachodnie obszary Afganistanu. W grudniu zapadła decyzja o przejściu do trzeciej fazy misji, oznaczającej poszerzenie obecności ISAF na obszarze sześciu południowych prowincji kraju. Będzie to wymagało wysłania do operacji dodatkowych 6 tysięcy żołnierzy, co zwiększy ich ogólną liczbę do ponad 15 tysięcy²⁴. Można także oczekiwać, iż pod koniec bieżącego roku zapadnie decyzja o objęciu kontrolą całego terytorium Afganistanu. Przybliżająca się perspektywa wkroczenia NATO w najbardziej niebezpieczne obszary kraju, gdzie działania rebeliantów są szczególnie intensywne, zwiększa jednak świadomość ryzyka związanego z prowadzeniem tej operacji. Działania bojowe, w obliczu zbrojnego oporu przeciwko ich obecności, mogą zatem zostać wymuszone na oddziałach ISAF²⁵. Stawia to w nowym świetle wzajemne relacje ich dowództwa z prowadzoną przez USA koalicyjną misją „Trwała Wolność” (OEF). Jak dotąd nie ma zgody na połączenie obu dowództw i ujednoczenie ich mandatów. Decydują o tym niezmiennie obawy przed redukcją zaangażowania amerykańskiego (zmniejszającą wiarygodność sił międzynarodowych) i bojowym profilem *OEF*, który wymusiłby również potrzebę wypracowania nowej podstawy prawnej dla ISAF. Dyskutowanym obecnie rozwiązaniem jest ustanowienie jednolitego dowództwa obu misji. Zapewniałoby ono właściwą harmonizację i kompletność działań, przy zachowaniu odrębności zadań wykonywanych przez oddzielne komponenty wojskowe kierowane przez własnych dowódców w randze zastępców dowódcy ISAF (jedno dowództwo, dwie misje)²⁶.

harmonogram budowy demokratycznej państwowości w Afganistanie. Nowe formy międzynarodowego wsparcia dla tego procesu obejmą również NATO, w tym poprzez ekspansję terytorialną PRT oraz zadania wykonywane na rzecz obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

²³ *Revised Operational Plan for NATO Expanding Mission in Afghanistan*, „NATO Fact Sheet” z 8 grudnia 2005 r.

²⁴ G. Bowley, *NATO plans to add troops in Afghanistan*, „IHT” z 9 grudnia 2005 r.

²⁵ Wywołuje to sprzeciw części sojuszników, zob. *Shades of Srebrenica overshadow NATO's mission in Afghanistan*, „The Guardian” z 9 grudnia 2005 r.

²⁶ *Il n'y aura pas de fusion des operations militaires en Afghanistan*, „Le Monde” z 19 października 2005 r.

Kontynuacja operacji **KFOR** w Kosowie – w obecnym stanie liczebnym i z zachowaniem dotychczasowych zadań – nie budziła żadnych wątpliwości. „Kruczość” bezpieczeństwa w prowincji zaostrza dodatkowo rozpoczynający się proces polityczny zmierzający do określenia jej ostatecznego statusu, co podnosi ryzyko wzrostu napięć pomiędzy Serbami i Albańczykami. Wymaga to zachowania odczuwalnej obecności NATO (z silnym komponentem amerykańskim) w Kosowie, także w toku praktycznego wdrażania przyszłych postanowień o statusie tej prowincji. Zmierzające w tym kierunku zalecenia raportu norweskiego dyplomaty Kaia Eidego w sprawie przyszłości Kosowa i roli NATO zostały zaakceptowane przez Brukselę. Oprócz odpowiedzialności za zapewnienie stabilnego środowiska bezpieczeństwa Sojusz mógłby w przyszłości podjąć również szkolenie sił bezpieczeństwa oraz zadbać o właściwą organizację jego służb. W ramach restrukturyzacji KFOR do wiosny 2006 r. będzie trwało przekształcanie obecnych czterech wielonarodowych brygad w bardziej elastyczną i mobilną konstrukcję pięciu zespołów zadaniowych. W konsekwencji zmiana ta może prowadzić do niewielkiej redukcji ogólnej liczby żołnierzy formacji pomocniczych uczestniczących w operacji. Nie ulegnie zmianie jednak jej komponent bojowy decydujący o zdolności KFOR do wypełniania powierzonego mu mandatu. Toczące się rozmowy o przyszłości Kosowa nie stwarzają dobrej atmosfery do dyskusji na temat przejścia – wzorem Bośni i Hercegowiny²⁷ – zadań NATO przez nową misję Unii Europejskiej.

Na przełomie maja i czerwca Sojusz w koordynacji z Unią Europejską podjął decyzję o bezprecedensowym wsparciu pokojowych wysiłków Unii Afrykańskiej w sudańskiej prowincji **Darfur**. Był to pierwszy przypadek operacyjnego zaangażowania NATO na kontynencie afrykańskim. Ograniczyło się ono do zapewnienia transportu lokalnym siłom pokojowym oraz świadczenia im pomocy organizacyjnej, sztabowej i planistycznej²⁸. Niemniej operacja ta, wraz z podjętymi kilka miesięcy później działaniami humanitarnymi w Pakistanie, pokazała nowe możliwości otwierające się przed NATO w sferze misji pokojowych i stabilizacyjnych. Nie doprowadziła ona jednak do przełamania impasu we współpracy Sojuszu z Unią Europejską. Prace koordynacyjne obu organizacji stały się bowiem areną przewlekłych targów o przywództwo w realizacji pomocy dla Darfuru. Ich interesującym wątkiem było pytanie o to, czy mechanizm *Berlin plus*, stanowiący o możliwościach przekazywania przez NATO swych zdolności wojskowych na potrzeby Unii, działa wyłącznie „w jedną stronę”. Dotychczasowa praktyka pokazuje wprawdzie, że tak, ale należy oczekiwać, iż kwestia ta powróci w toku przyszłych dyskusji obu organizacji.

Nowym obszarem operacyjnego zaangażowania NATO stał się w 2005 r. także **Pakistan**. Pełni on ważną funkcję jako państwo zabezpieczające istotne elementy, które stanowią o skuteczności operacji ISAF i OEF. W błyskawicznym tem-

²⁷ NATO bezkolizyjnie współpracowało z dowództwem operacji Unii Europejskiej w Sarajewie. Realizowało zadania związane z reformą sektora obronnego oraz wspierało Unię w zakresie informacji wywiadowczych, spraw operacyjnych i szkoleń rezerw. Szerzej na temat roli NATO na Bałkanach zob. specjalna edycja „NATO Review”, *Historic change in the Balkans*, www.nato.int. Tamże m.in. rozważania na temat współpracy partnerskiej i perspektywy członkostwa NATO dla państw tego regionu.

²⁸ „Atlantic News”, nr 3681–3685.

pie Rada Północnoatlantycka zdecydowała wysłać jednostki zadeklarowane do Sił Odpowiedzi (NRF)²⁹ celem usuwania skutków październikowego trzęsienia ziemi. Są one wspierane przez helikoptery i oddziały pomocnicze oddelegowane z sił ISAF w sąsiednim Afganistanie. Zadania NATO obejmują między innymi: dowóz zaopatrzenia do miejscowości odciętych od dróg, oczyszczanie zniszczonych miejscowości, naprawę dróg i infrastruktury, przygotowanie obozów przejściowych dla ludności i zapewnienie jej opieki medycznej, uzdatnianie i dystrybucję wody. Ocenia się, że do początków grudnia Sojusz dostarczył Pakistańczykom około 3 tysięcy ton żywności, namiotów i niezbędnego sprzętu³⁰. Jakkolwiek decyzja NATO o pomocy humanitarnej dla Pakistanu zapadła w ciągu 72 godzin, to znacznie dłużej trwały jednak targi z lokalnymi władzami o skalę, charakter i czas trwania międzynarodowej obecności wojskowej w tym kraju. Potrzebie pozyskania zewnętrznego wsparcia dla najpilniejszych działań ratunkowych i związanych z odbudową towarzyszyła bowiem potężna krytyka rządu Perweza Musharrafa ze strony ugrupowań islamskich obawiających się skutków obecności *obcego* elementu wojskowego na własnym terytorium. Dlatego w porozumieniu z władzami pakistańskimi NATO podjęło decyzję o zakończeniu operacji do początków lutego 2006 r.³¹

Misja w Pakistanie ma charakter nowatorski dla NATO. Przynosi ona również istotne doświadczenia dla wojskowej transformacji Sojuszu. Pokazuje bowiem nowy typ zdolności, jakie winny posiadać jednostki prowadzące misje stabilizacyjne. Dotyczą one m.in. standaryzacji wymagań dla narodowych sił kierowanych do Sił Odpowiedzi oraz towarzyszącej im odpowiedniej polityki szkoleń, wypracowania ramowych założeń umów międzynarodowych – szybko finalizowanych z państwem przyjmującym, umożliwiających sprawne wysyłanie wojsk, oraz zbudowania wspólnej zintegrowanej logistyki NATO na potrzeby misji stabilizacyjnych (samowystarczalność sił narodowych, na której dotąd bazowano, opóźnia działania, co zmniejsza ich mobilność). Wykorzystując doświadczenia innych operacji sojuszniczych, podkreśla się także konieczność usuwania różnic w mandatach poszczególnych jednostek³². Nadmierne ograniczenia nakładane im przez władze narodowe utrudniają spójne planowanie i egzekucję zadań przez dowództwo w terenie. Pierwsze przypadki operacyjnego wykorzystania NRF ukazały również potrzebę ponownego podjęcia kwestii finansowania ich działalności. Stosowana dotąd formuła opłacania z własnego budżetu działań delegowanych jednostek (tzw. *costs lie where they fall*) obciąża wyłącznie kraje podejmujące ten wysiłek. Oznacza to więc, iż koszty ponosiłyby wyłącznie państwa, których wojska wykorzystywano by w operacjach. Kraje członkowskie niedelegujące jednostek lub których jednostki

²⁹ Komponent lotniczy sił zadeklarowanych do NRF uczestniczył również we wrześniu we wsparciu amerykańskich służb usuwających skutki huraganu „Katrina”. Szersze spojrzenie na nowy typ operacji NATO zob. M. Joyce, *From Kosovo to Katrina. NATO's incremental transformation*, „IHT” z 8 października 2005 r.

³⁰ *NATO relief mission in Pakistan*, „NATO Fact Sheet” z 7 grudnia 2005 r.

³¹ *NATO quake force held up by red tape and rumour*, „Daily Telegraph” z 29 listopada 2005 r.

³² Temat ten konsekwentnie podejmuje w swych pracach SACEUR. Szerzej zob. J. Jones, *NATO transformation and challenges*, „RUSI Journal”, kwiecień 2005, s. 14–18, także S. Sturm, *Military matters. Matching capabilities to commitments*, „NATO Review”, wiosna 2005.

pozostawałyby w koszarach podczas półrocznej rotacji w ramach Sił Odpowiedzi, nie płaciłyby nic. Powstaje zatem konieczność stworzenia mechanizmów zwrotu sum wydatkowanych na potrzeby operacyjne³³. Zlekceważenie tej sprawy może zmniejszyć skłonność (zwłaszcza uboższych) państw członkowskich do kierowania własnych żołnierzy na potrzeby sił sojuszniczych.

Misje NATO, wykorzystujące jednostki NRF³⁴, potwierdzają integralny związek i podporządkowanie trwającej przebudowy jego zdolności wojskowych obecnym i antycypowanym potrzebom operacyjnym. Najważniejszym z przedsięwzięć w tych ramach jest właśnie budowa Sił Odpowiedzi. Proces ten – rozwijany od szczytu praskiego w 2002 r. – przekroczył już swój punkt krytyczny. Na jesień 2006 r. zaplanowano pełną operacyjność NRF, w pakiecie sił złożonym z komponentu lądowego na poziomie jednej brygady, zadaniowej grupy sił morskich, sił amfibijnych oraz komponentu powietrznego, zdolnego do wykonania dziennie 200 lotów bojowych. Będą one mogły w razie potrzeby korzystać z dodatkowej jednostki sił specjalnych³⁵. W sumie siły te mają liczyć około 21 tysięcy żołnierzy, gotowych do działania w ciągu 5 dni. Stan ten przesuwają dużą część uwagi władz Sojuszu z kwestii koncepcyjnych i organizacyjnych na problem polityczno-operacyjny, związany z wykorzystaniem NRF i towarzyszącym mu procesem decyzyjnym. W warunkach posiadania nowoczesnego instrumentu szybkiego reagowania kluczowego znaczenia nabiera bowiem wola polityczna w kwestii jego wykorzystania. Narzędziem jej kształtowania musi pozostać Rada Północnoatlantycka, zachowująca zdolność analizy potrzeb, określania warunków i celów zaangażowania, kryteriów oceny ich realizacji oraz niezbędnej strategii wyjścia. Takie podejście powinno również złagodzić problemy towarzyszące procesowi *generowania sił*, jakie ujawniły się w toku przygotowań wcześniejszych operacji sojuszniczych. Będzie także służyło unikaniu wstydliwych sytuacji, gdy sekretarz generalny NATO osobiście musiał występować z dramatycznymi apelami do państw członkowskich o dostarczenie drobnych w skali całej operacji zdolności wojskowych³⁶.

Zasadniczym problemem pozostanie jednak filozofia wykorzystania NRF. Zdaniem części państw członkowskich, powinny one być traktowane jak elita spośród zdolności NATO i skutkiem tego wysyłane tylko w razie dużych i skomplikowanych działań antykrzysowych. Potrzeby innych doraźnych operacji humanitarnych w rodzaju Pakistanu czy „Katriny” powinny być zapokajane w inny sposób. Uzasadnienie to zawiera oczywiście wiele racji – przygotowywane dużym nakładem wysiłku i środków wojska nie powinny być dzielone i kierowane do działań o mniejszej skali w trybie *ad hoc*, tylko dlatego że znajdują się *pod ręką*. Paradoks tej sytuacji polega jednak na tym, że są to jedyne siły NATO zdolne do szybkiego przerzutu i podjęcia działań operacyjnych. Pod presją czasu i oczekiwań na aktyw-

³³ *Lessons from Pakistan. NRF debuts, sharpens its focus*, „Defense News” z 9 grudnia 2005 r.

³⁴ Sojusz określa je jako „mobilne, pozostające w stanie wysokiej gotowości, stale dostępne, wielonarodowe siły połączone, złożone z komponentów lądowych, morskich i powietrznych, korzystające również z wielu specjalistycznych zdolności”.

³⁵ *NATO response force*, „NATO Briefing”, wrzesień 2005.

³⁶ M. Joyce, *Taking the transformation agenda forward*, „NATO Review”, wiosna 2005.

ność Sojuszu kalkulacje w kategoriach nakładów i pożytków schodzą na dalszy plan. Niewątpliwie jednak problem ten, wraz z integralnie związaną z nim kwestią finansowania, będzie musiał wejść pod dyskusję Rady Północnoatlantyckiej. Pozostawienie go bez określenia podstawowych warunków użycia NRF będzie bowiem obniżało polityczną gotowość państw członkowskich do uczestniczenia w ich kolejnych rotacjach.

Przebieg wojskowej transformacji NATO w jej innych aspektach wdrażanych systematycznie po 2002 r. jest obciążony szeregiem problemów, a postęp odnotowywany w jej poszczególnych sztabowych przedsięwzięciach nierówny. Spośród najważniejszych projektów wchodzących w skład pakietu nowych zdolności na potrzeby operacji ekspedycyjnych dość sprawnie postępują prace nad pozyskaniem dla Sojuszu powietrznego systemu obserwacji pola walki (AGS) i zapewnieniem transportu strategicznego (wykorzystanie oferty rynkowej). Trzeci z nich, dotyczący tankowania samolotów w powietrzu, ma jednak poważne opóźnienia. Akcent kładziony w tych procesach (zwłaszcza przez USA, które wzywają do większego wysiłku państwa europejskie, same zaś utrzymują odrębność posiadanych już zdolności) na to, by nowe możliwości służyły ekspedycyjnym misjom stabilizacyjnym, każe jednak postawić pytanie o przyszłość prowadzonych kolektywnie działań bojowych wysokiej intensywności (np. na potrzeby art. 5). Wiele nadziei władze polityczne i wojskowe NATO pokładają w zapowiadanej na bieżący rok kompleksowej wytycznej politycznej. Jako dokument kierunkowy dla dyscyplin planowania wojskowego i zdolności operacyjnych ma ona przedstawić długofalowe 15-letnie ramy tych procesów, służąc konsolidacji problematyki transformacji militarnej Sojuszu.

PARTNERSTWO

Ten strategiczny i trwały kierunek działań NATO zorientowany na różne grupy państw położonych w jego otoczeniu niezmiennie opierał się na mnogości inicjatyw i form współpracy instytucjonalnej³⁷. Pierwszoplanową rolę nadal odgrywały w jego ramach:

- wyodrębnione relacje NATO–Ukraina i NATO–Rosja,
- *tradycyjne* partnerstwo oparte na Radzie Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC) i programie Partnerstwa dla Pokoju (PdP),
- współdziałanie z siedmioma krajami uczestniczącymi w Dialogu Śródziemnomorskim,
- luźna współpraca z kategorią państw tzw. kontaktowych – niebędących członkami NATO, partnerami ani uczestnikami Dialogu Śródziemnomorskiego (m.in. Australia, Chiny, Japonia, Korea Południowa, Nowa Zelandia)³⁸,
- skierowana ku krajom „rozszerzonego Bliskiego Wschodu” tzw. Stambulską Inicjatywa Współpracy (ICI).

³⁷ Podstawowa faktografia zob. *Security Through Partnership*, Brussels 2005.

³⁸ W 2005 r. objęła ona dialog polityczny, ograniczoną współpracę wojskową i uczestnictwo w operacjach pokojowych NATO (Australia, Japonia, Korea i Nowa Zelandia).

Liczba i złożoność programów podejmowanych w ich ramach³⁹ nie ułatwiają precyzyjnego śledzenia postępów każdego z nich. W przypadku większości okres kilkunastu miesięcy nie stwarza dostatecznej perspektywy, by dostrzec zasadnicze zmiany. Zauważalna jest także pewna konsternacja postronnych obserwatorów powodowana zacieraniem się ostrości i specyfiki poszczególnych inicjatyw. Przed samym NATO staje też problem przełożenia liczby realizowanych programów na ich mierzalne rezultaty. W sensie strukturalnym pojawia się również wyzwanie ich uproszczenia i ewentualnie redukcji, co pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie środków finansowych dostępnych na ich realizację.

Po fałszerstwach towarzyszących początkowej fazie wyborów prezydenckich na Ukrainie (grudzień 2004 r.) Sojusz udzielił poparcia międzynarodowej mediacji prowadzonej przez prezydentów Polski, Litwy i Javiera Solanę. Zwycięstwo Wiktora Juszczenki i jednoznaczne deklaracje przyspieszenia kursu reform wewnętrznych oraz integracji ze strukturami euroatlantyckimi w polityce zagranicznej stworzyły nowe warunki współpracy Kijowa z NATO⁴⁰. W czasie lutowego spotkania Komisji NATO–Ukraina, odbytego przy okazji szczytu w Brukseli, nowy prezydent zgłosił gotowość zbliżenia z Sojuszem. Jego podstawą miały być dostępne dotąd formy współpracy, a celem szybkie przystąpienie do Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP), co miałyby stworzyć w przyszłości perspektywę akcesji do NATO⁴¹. Aspiracje te zostały uznane przez przywódców Paktu, a ich realizacja uzależniona od wypełnienia przez nowe władze Ukrainy zapowiedzi dotyczących głębokich reform i demokratyzacji państwa jako warunku *sine qua non* bliższego współdziałania⁴². Deklaracje obu stron wyznaczają początek przełomu we wzajemnych stosunkach. Wrażenie to umacniały wydarzenia kolejnych miesięcy 2005 r., w tym wypowiedź sekretarza generalnego NATO zaraz po szczycie, iż „drzwi Sojuszu są otwarte dla Ukrainy” (potwierdzona podczas październikowej wizyty w Kijowie). Nie oznaczało to jednak bezwarunkowej zgody na szybką ścieżkę akcesyjną, pomijającą kolejne etapy tego procesu, konieczność potwierdzenia przez aplikanta nieodwracalności dokonanych reform⁴³ czy też uzyskania dla tego kroku niezbędного poparcia społecznego⁴⁴. W kwietniu podczas wileńskiego spotkania ministrów

³⁹ Tylko w ramach *tradycyjnego* partnerstwa mamy do czynienia z następującym zestawem programów: EAPWP – Plan Pracy Partnerstwa Euroatlantyckiego, IPP – Indywidualny Program Partnerstwa, IPAP – Indywidualny Plan Działań Partnerstwa, PAPDIB – Plan Działań Partnerstwa na rzecz Budowy Instytucji Obronnych, PAPT – Plan Działań Partnerstwa na rzecz Walki z Terroryzmem, PARP – Proces Planowania i Oceny, TEEP – Program Wzmocnienia Szkolenia i Kształcenia Pdp, PMF – Polityczno-Wojskowy Dokument Ramowy (dotyczy udziału państw partnerskich w operacjach prowadzonych przez NATO), OCC – Koncepcja Zdolności Operacyjnych.

⁴⁰ E. Miller, *Ukraine at crossroads of NATO*, „Defense News” z 13 stycznia 2005 r.

⁴¹ *NATO and Kiev agree to seek closer links. Yushenko clarifies goal of integration*, „IHT” z 23 lutego 2005 r.

⁴² *Getting the reds out of the orange revolution*, „The Wall Street Journal” z 14 października 2005 r.

⁴³ *Ukraine believes it will be ready to join NATO by 2008*, „Atlantic News” nr 3671; E. Wyciszkievicz, *Perspektywy członkostwa Ukrainy w NATO*, „Biuletyn PISM” 2005, nr 34.

⁴⁴ Badania opinii publicznej wskazują, że mniej niż 1/3 społeczeństwa ukraińskiego akceptuje perspektywę członkostwa w NATO, *Ukrainians don't know what NATO is*, „Ukrainska Prawda” z 19 października 2005 r.; *NATO a tough sell at home*, „Los Angeles Times” z 24 października 2005 r.

spraw zagranicznych Sojuszu ogłoszono rozpoczęcie Zintensyfikowanego Dialogu w sprawach Członkostwa z Ukrainą. Krok ten w przypadku wszystkich nowych członków poprzedzał bardziej zaawansowaną fazę rozmów w sprawie pełnej akcesji. Obecny w Wilnie minister spraw zagranicznych Ukrainy nie ukrywał jednak, że jego krótkoterminowym celem jest uzyskanie zaproszenia do udziału w MAP. Przed tym spotkaniem strony podpisały natomiast porozumienie o udziale Kijowa w operacji „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym.

Szefowie dyplomacji NATO powrócili w grudniu do sprawy współpracy z Ukrainą. Powitali wysiłki na rzecz demokratyzacji i reformy sektora obronnego. Dobrze ocenili postępy Zintensyfikowanego Dialogu. W sprawie zacieśnienia stosunków podkreślili z naciskiem, iż „dalszy postęp w realizacji ukraińskich celów związanych z integracją euroatlantycką, w tym możliwy udział w MAP, będzie przede wszystkim uzależniony od konkretnych, mierzalnych osiągnięć Kijowa we wdrażaniu najważniejszych reform oraz uczciwości i swobody wyborów parlamentarnych w marcu 2006 r.”⁴⁵ Ocenie sojuszników będzie podlegało zachowanie w procesie wyborczym procedur demokratycznych i poszanowanie praw wyborców, jak również stanowisko, jakie w sprawie reform i współpracy z Sojuszem zajmie nowy rząd. Pomimo stałych obaw ze strony części państw NATO o implikacje zbliżenia z Ukrainą dla stosunków z Rosją, perspektywy tego pierwszego wydają się lepsze niż kiedykolwiek w przeszłości. Po raz pierwszy bowiem ukraińskie aspiracje napotkały w Brukseli zrozumienie i afirmację. Jeśli zostaną one poparte determinacją w utrzymaniu kursu zmian określonego przez „pomarańczową rewolucję”, szanse Kijowa na udział w MAP w 2006 r. i zaproszenie do członkostwa NATO w 2008 r. będą rosły.

Na tym tle **stosunki NATO–Rosja** cechowała pewna dwoistość. Widać ją było w minionym roku na dwóch poziomach. Z jednej strony polegała ona na odmiennym rozkładaniu przez Brukselę i Moskwę akcentów w ocenie efektów wzajemnych kontaktów. NATO poszukujące ścieżki jak najbardziej konstruktywnej współpracy wojskowej⁴⁶ napotykało bardziej wstrzemięźliwe (choć utrzymane w spokojnym tonie) oceny polityczne⁴⁷ lub też jej kwalifikację jako *doświadczenia seminaryjnego*⁴⁸. Z drugiej strony rutynowe współdziałanie było przeplatane pojawiającymi się sprawami spornymi w stosunkach obu partnerów. Obraz ten uzupełniały tradycyjnie już rozchodzące się generalne oczekiwania formułowane przez nich nawzajem. Rosja nie zmieniła bowiem nastawienia do współpracy z NATO, oczekując szerokiego uwzględnienia swego stanowiska w formułowanych przezeń politykach, instytucjonalizacji Rady NATO–Rosja (NRC) i przekształcenia jej w organ decyzyjny, neutralizujący część samodzielnych działań Sojuszu, a także zaprzestania przezeń aktywności wojskowej w pobliżu własnego terytorium.

⁴⁵ *Ministerial Meeting of the NAC Held at NATO Headquarters. Final Communiqué, Brussels, 8 December 2005.*

⁴⁶ P. Williams, *NATO–Russia military co-operation. From dialogue to interoperability?*, „RUSI Journal”, październik 2005.

⁴⁷ S. Ivanov, *Maturing partnership*, „NATO Review”, zima 2005.

⁴⁸ Zob. wypowiedź generała I. Bałujewskiego przytoczoną przez Russian Media Monitoring Agency 9 grudnia 2005 r.

Pośród spraw spornych niezmiennie w minionym roku powracał wątek wypełnienia rosyjskich zobowiązań z 1999 r. dotyczących wycofania żołnierzy i sprzętu wojskowego z Gruzji i Mołdowy. NATO dostrzegło wprawdzie postęp w tej sprawie, ale niewystarczający dla przystąpienia do ratyfikacji zmodyfikowanego Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie. Rosja, krytykując takie stanowisko, prezentowała pogląd, iż wykonała swoje zobowiązania i z prawnego punktu widzenia sojusznicza ocena w tej sprawie jest bezpodstawna. Rosjanie wskazywali także na konieczność uwzględnienia własnych interesów bezpieczeństwa w związku z rozszerzeniem NATO o państwa bałtyckie (powstrzymanie się przez Sojusz od aktywności wojskowej na ich terytorium). Szczególnie niechętnie przyjmowana jest sojusznicza misja ochrony przestrzeni powietrznej Litwy, Łotwy i Estonii. Wrześniowy incydent z katastrofą rosyjskiego samolotu wojskowego na terytorium Litwy dał pretekst do krytyki zachowania NATO i podważania wartości ochrony zapewnianej państwom bałtyckim przez jego lotnictwo. Moskwa niechętnie odnosiła się także do aktywizacji polityki NATO i USA wobec państw Kaukazu i Azji Centralnej.

Sesja NRC w Wilnie zaowocowała podpisaniem długo oczekiwanego porozumienia o statusie wojsk, ułatwiającego transport sił i sprzętu NATO na potrzeby operacji w Afganistanie. Uzgodniono także rozpoczęcie w 2006 r. działań okrętów rosyjskich w ramach sojuszniczej operacji „Active Endeavour”. Grudniowe spotkanie ministerialne NRC nie przyniosło wielu nowych spraw. Zawarto jedynie porozumienie o współpracy w zwalczaniu afgańskiego narkobiznesu. Strona rosyjska podjęła również, kolejną w ostatnich latach, bezskuteczną próbę nawiązania bezpośrednich stosunków między NATO a Organizacją Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym WNP. Wyszła z niej z twarzą, gdyż podczas oficjalnego spotkania NRC po raz pierwszy dopuszczono do oficjalnej prezentacji „rosyjskiego sojuszu”. Rosja utrzymała swoją pozycję polityczną jako pierwszoplanowego partnera NATO i pożądanego współuczestnika jego działań operacyjnych. Problemem, który każe uwzględnić możliwość zaostrenia się wzajemnych stosunków, będzie postępujące zbliżenie na linii Kijów–Bruksela.

W kwestiach **klasycznego partnerstwa** toczy się cicha dyskusja w sprawie jego przyszłej orientacji, uproszczenia mechanizmów i selekcji priorytetowych przedsięwzięć. Niewątpliwie poważniejsze prace w tej mierze zostaną rozpoczęte w 2007 r., to jest po tegorocznym szczycie, a przed spotkaniem szefów państw i rządów zaplanowanym na 2008 rok. W tych ramach Sojusz będzie musiał określić również swój stosunek do przyszłości procesu rozszerzenia organizacji. Najważniejszym tematem ubiegłorocznych debat (najpoważniejsza odbyła się podczas sesji ministerialnej w grudniu) w gronie Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego była kwestia roli wartości demokratycznych we wzajemnej współpracy państw ją tworzących. Sprowokował ją brak reakcji władz Uzbekistanu na apel Sojuszu o umożliwienie przeprowadzenia niezależnego międzynarodowego śledztwa w sprawie wydarzeń w Andżanie (maj 2005 r.), a następnie bojkot posiedzeń EAPC przez uzbeckich przedstawicieli. Potwierdzeniu roli wartości jako podstawowego kryterium współpracy towarzyszyły również propozycje mechanizmów penalizujących państwa, które je naruszają

(od zawieszenia współpracy po wykluczenie z Rady). Ostatecznie nie zostały one zatwierdzone, ale uznano potrzebę szybszego i wyraźniejszego reagowania EAPC na przypadki tego rodzaju.

Po ponad 10 latach funkcjonowania **Dialogu Śródziemnomorskiego** bilans problemów i niewykorzystanych możliwości pozostaje równy postrzeganiu jego rosnącej roli w polityce NATO. Na pierwszy plan wysuwają się zróżnicowane oczekiwania sojuszników oraz państw partnerskich związane ze współpracą, nierówno rozkładające się zaangażowanie przenoszone na problemy z finansowaniem konkretnych przedsięwzięć, konflikt izraelsko-palestyński oraz niedostatek mechanizmów weryfikacji i oceny efektów poszczególnych działań. Kraje arabskie wciąż sceptycznie odnoszą się do jakiegokolwiek pomocy z zewnątrz w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, prezentując nieufność wobec celów Sojuszu postrzeganego jako instrument amerykańskiej polityki⁴⁹. Ponad współpracę z NATO⁵⁰ przedkładają kontakty dwustronne z jego państwami członkowskimi. **Na tym tle niezmiennie najaktywniejszym uczestnikiem Dialogu Śródziemnomorskiego pozostawał Izrael.** Na początku 2005 r. przedstawił on własne oczekiwania, oferując współdziałanie z Sojuszem w takich dziedzinach jak walka z terroryzmem (w tym wymiana informacji wywiadowczych i udział w operacji „Active Endeavour”, nieprolifracja broni masowego rażenia, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, udział w ćwiczeniach partnerskich)⁵¹. Jakkolwiek jednak państwa NATO uznają, że Izrael jest państwem Dialogu Śródziemnomorskiego najbliższym świata sojuszniczych wartości, to jednak na poziomie praktycznych działań dominuje tendencja do niefaworyzowania go kosztem współpracy z państwami arabskimi niewykazującymi większej woli po temu. W 2005 r. słychać było również (nie nowe) spekulacje na temat możliwości i potrzeby przyznania Izraelowi specjalnego statusu czy nawet członkostwa NATO. Relacje z Izraelem wywołały pewien rezonans wśród władz Autonomii Palestyńskiej, które w marcu zasygnalizowały wolę nawiązania kontaktów z Kwaterą Główną⁵².

Realizacja Stambuńskiej Inicjatywy Współpracy (ICI) postępowala w minionym roku powoli i bez większych osiągnięć⁵³. Koncentrowała się ona dotąd na działaniach w sferze dyplomacji publicznej, zorientowanych na przekaz informacji dla zainteresowanych państw o celach i zadaniach Sojuszu. W Bahrajnie, Katarze

⁴⁹ *Alliance faces tough questions over attitude toward muslim world*, „Daily Star” (Bejrut) z 14 października 2005 r.

⁵⁰ C. Massala, *Raising expectations*, „NATO Review”, zima 2005.

⁵¹ R. Frister, *Posag tak, ślub nie*, „Polityka” 2005, nr 14; M. Van Creveld, *NATO, Israel and peace in the Middle East*, „NATO Review”, zima 2005.

⁵² *NATO emissary to meet Abbas in Ramallah*, www.haaretz.com.

⁵³ Przyjętej z inicjatywy USA podczas szczytu NATO w czerwcu 2004 r. Oferuje ona zainteresowanym państwom (rozszerzonego) Bliskiego Wschodu możliwość nawiązania dwustronnej współpracy politycznej i praktycznej w dziedzinach: zwalczania terroryzmu, zapobiegania proliferacji BMR, współpracy w sferze planowania cywilnego, edukacji wojskowej i szkoleń, reformy systemu obronnego, ekonomii obronności, ochrony granic. Zainteresowanie współpracą z Sojuszem wykazały: Kuwejt, Katar, Bahrajn i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Do chwili obecnej jedynie Kuwejt określił wstępnie swoje priorytety odnośnie do przyszłej współpracy z NATO: kontrola i bezpieczeństwo granic, zarządzanie kryzysowe, walka z terroryzmem, szkolenia i ćwiczenia wojskowe, nieprolifracja broni masowego rażenia.

i Kuwejcie powołano – wzorem państw partnerskich – ambasady kontaktowe NATO. Sojusz przyjął też uzgodnienia w sprawie wzmocnienia praktycznej współpracy z krajami ICI w dziedzinie planowania cywilnego i ochrony ludności. NATO pozostaje bliżej nieznaną – i ocenianą przez pryzmat polityki amerykańskiej – organizacją dla państw, do których kieruje ono swą ofertę współpracy. Oczekiwałyby one raczej od Sojuszu wsparcia dla różnych sfer swego bezpieczeństwa, niekoniecznie jednak za cenę bliższej współpracy i podjęcia odpowiadającej jej transformacji wewnętrznej państw. Same państwa członkowskie nie są zgodne co do ram geograficznych tej inicjatywy ani sposobów różnicowania oferty wobec poszczególnych państw. Istnieje jednak poczucie rosnącego znaczenia ICI w całej architekturze sojusznicznej polityki partnerstwa. W perspektywie szczytu 2008 r. można zatem oczekiwać rozszerzenia dotychczasowej oferty i jej wyraźniejszego wkomponowania w globalną strategię NATO.



Zaplanowany na jesień 2006 r. szczyt NATO w Rydze zostanie poświęcony transformacji NATO skierowanej na współczesne potrzeby operacyjne Sojuszu. Nie zostawia to wiele miejsca na pogłębioną dyskusję polityczną, oznacza zarazem wolę kontynuacji obecnej tendencji do ugruntowania dobrych praktyk w tej sferze jego działań. Wynika z tego jednak, że najbliższe miesiące, zdominowane przygotowawczymi do szczytu, będą stały pod znakiem koncentracji państw członkowskich na sprawach wewnętrznych. Atmosfera prowadzonych prac, a zwłaszcza ich wyniki, stworzy podstawowe warunki dla odważniejszego wkroczenia NATO na pole szerszej określonej polityki i strategii. Winny temu sprzyjać wstępne założenia kolejnego spotkania szefów państw i rządów, przygotowywanego na 2008 rok. Jego przewidywana tematyka (stosunki zewnętrzne) wymusi szerszą refleksję na temat ról i zadań organizacji oraz jej przyszłego członkostwa.