

V. NATO – TRUDNY ROK PIĘKNEGO JUBILEUSZU

W ostatnich latach o każdym kolejnym roku funkcjonowania NATO przyjęło się mówić jako o momencie kryzysowym w jego historii, ale zarazem potencjalnie przełomowym. Rok 2009, jak się wydaje, na takie określenia zasługuje w dwójnasób. Powstały w 1949 r. Sojusz zbliżał się do sześćdziesięciu lat nieprzerwanego funkcjonowania, co wcale nie jest częste w wypadku przymierzy polityczno-wojskowych, szczególnie takich, które swój cel pierwotny skutecznie zrealizowały. Zarazem ewolucja sytuacji międzynarodowej, a zwłaszcza swoista erupcja rosyjskiej asertywności w trakcie sierpniowej „małej wojny, która wstrząsnęła światem” w Gruzji, pierwszego konfliktu zbrojnego w obszarze euroatlantyckim od niemal dekady, jak i błyskawicznie rosnące potrzeby bieżącego zaangażowania operacyjnego NATO, uwypuklały trwający od pewnego czasu kryzys tożsamości Sojuszu, przejawiający się długotrwałą niemożnością rozpoczęcia, mimo deklarowanych przez członków chęci i świadomości potrzeby jej podjęcia, poważnej dyskusji nad nową koncepcją strategiczną, przy okazji której możliwe byłoby zredefiniowanie jego podstawowych celów, zadań i sposobów działania. Dodatkowo pogłębiający się kryzys ekonomiczny boleśnie ukazywał należącym do NATO państwom zachodnim ich słabości i ograniczenia, świadcząc o zmianach zachodzących w globalnym układzie sił, a zarazem mocno uderzając w swobodę działania Sojuszu oraz przebieg jego – i tak z roku na rok wyhamowującej – transformacji. NATO znalazło się w punkcie, w którym na część pytań dotyczących zarówno jego bieżącego funkcjonowania, jak i definiowania własnej roli i znaczenia we współczesnym świecie nie warto już dłużej unikać odpowiedzi. Jednocześnie zmiany, jakie zachodziły właśnie w dwóch kluczowych państwach członkowskich – dojście w USA do władzy deklarującej powrót do multilateralizmu oraz ściślejszej i bardziej partnerskiej współpracy z pozostałymi sojusznikami administracji prezydenta Baracka Obamy oraz zwrot Francji w stronę pełnego uczestnictwa w sojuszniczej współpracy – pozwalały żywić nadzieję, że na tego typu pytania Sojusz znajdzie konstruktywne odpowiedzi.

POWITANIA, ZAPOWIEDZI I POWRÓT PO LATACH – SZCZYT JUBILEUSZOWY W STRASBURGU I KEHL

Szczyt w 60. rocznicę zawarcia Traktatu Waszyngtońskiego, odbywający się 3 i 4 kwietnia we francuskim Strasburgu i niemieckim Kehl, niewątpliwie był dla NATO najważniejszym wydarzeniem politycznym w 2009 r. Sojusznikom bardzo

zależało na sukcesie spotkania, nie tylko ze względu na jego jubileuszowy charakter. Równie istotna była chęć zmanifestowania jedności i determinacji Sojuszu w świetle rosnących wyzwań operacyjnych (misja ISAF w Afganistanie) oraz złożonej, także w wyniku kryzysu ekonomicznego, sytuacji międzynarodowej w wymiarze regionalnym i globalnym. Przebiegający w zgodnej atmosferze i przynoszący konkretne rezultaty szczyt w Strasburgu i Kehl dowodziłby wyraźnej poprawy w stosunkach transatlantyckich, uwiarygodniając niejako nadzieje rozbudzone dojściem do władzy w USA Baracka Obamy i dając równocześnie impuls do dalszej odbudowy współpracy sojuszniczej.

Dlatego też znaczna część inicjatyw podjętych w NATO w pierwszych miesiącach 2009 r. służyła w dużej mierze należytemu przygotowaniu szczytu w Strasburgu i Kehl dzięki choćby częściowemu usunięciu z jego programu najbardziej kontrowersyjnych kwestii, bądź przez ich uprzednie rozwiązanie, bądź przeniesienie dyskusji nad nimi na inny czas. Dotyczyło to zwłaszcza wywołującej poważne rozbieżności między sojusznikami kwestii współpracy NATO z Rosją. Przejawem odchodzenia przez Sojusz – mimo zastrzeżeń części członków (np. krajów bałtyckich i Polski) – od przyjętej w reakcji na konflikt w Gruzji w 2008 r. stanowczej postawy wobec Rosji były już decyzje Rady Północnoatlantyckiej (NAC) z grudnia tego samego roku, kiedy to uzgodniono przywrócenie nieformalnej współpracy politycznej z Rosją¹. Dalszą odbudową współpracy zainteresowane były zwłaszcza Stany Zjednoczone, liczące na pomoc Rosji w rozwiązywaniu pilnych z ich perspektywy problemów bezpieczeństwa w wymiarze globalnym (redukcje zbrojeń strategicznych, irański program nuklearny) i na jej wsparcie dla sił międzynarodowych w Afganistanie. Zbliżone stanowisko przyjmowała jednak większość państw NATO, zwłaszcza z Europy Zachodniej. Wyrazem nowego tonu była propozycja „nowego otwarcia” (*reset*) w stosunkach USA i NATO z Rosją, przedstawiona w wystąpieniu wiceprezydenta Joe Bidena na 45. konferencji nt. bezpieczeństwa w Monachium². Na forum NATO kontynuacją „ducha resetu” była zainicjowana przez USA i Niemcy zapowiedź NAC z 5 marca 2009 r. przewidująca przywrócenie „najszybciej, jak będzie to możliwe po szczycie jubileuszowym” pełni kontaktów politycznych z Rosją, w tym prac Rady NATO–Rosja na szczeblu ministerialnym. Decyzję w tym względzie podjęto jednomyślnie, choć po silnych naciskach na najbardziej niechętną temu rozwiązaniu Litwę³. Tym samym, na czym zależało zwłaszcza Amerykanom, zneutralizowano ryzyko sporów wokół tej kwestii podczas szczytu jubileuszowego, pierwszego z udziałem prezydenta Obamy.

Równie kontrowersyjnym zagadnieniem była dla NATO na początku 2009 r. wizja dalszego zaangażowania w coraz bardziej wymagającą misję ISAF. W tym

¹ Ł. Kulesa, M. Madej, *Spotkanie ministrów spraw zagranicznych NATO w Brukseli*, „Biuletyn (PISM)” 2008, nr 60 (528).

² Wiceprezydent zastrzegł, iż *reset* nie znieśie różnic między USA i NATO a Rosją m.in. w ocenie sytuacji na Kaukazie oraz niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, jednak nie uniemożliwią one współpracy Sojuszu i Stanów Zjednoczonych z tak ważnym partnerem (*Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security*, 7 lutego 2009 r., www.whitehouse.gov).

³ *Clinton vows to bring Russia back in from the NATO cold*, „The Guardian” z 6 marca 2009 r.; M. Orzechowski, *Wiosenna odwilż*, „Polska Zbrojna” 2009, nr 14.

względnie powszechnie oczekiwano nowych propozycji USA, zwłaszcza że już jako prezydent elekt Obama zapowiadał gruntowny przegląd amerykańskiej strategii wobec Afganistanu. W lutym, jeszcze przed ukończeniem przeglądu, USA zdecydowały o wzmocnieniu swych sił w Afganistanie o 17 tys. żołnierzy (do poziomu 53 tys.), a w marcu zapowiedziały wysłanie dodatkowo 4 tys. instruktorów wojskowych. Zaproponowały też zorganizowanie w Hadze 31 marca, pod auspicjami ONZ, spotkania wszystkich państw i organizacji zaangażowanych w stabilizację Afganistanu w celu dyskusji na temat sposobów prowadzenia operacji. Działania te zmierzały zarazem do skłonienia innych krajów NATO do zwiększenia wkładu w wysiłki międzynarodowe w Afganistanie. Ostatecznie wyniki przeglądu i zręby nowej strategii USA wobec Afganistanu ogłoszono 27 marca, tuż przed spotkaniem w Hadze. Zakładały one koncentrację aktywności wojskowej przede wszystkim na neutralizacji Al-Ka'idy i innych ugrupowań terrorystycznych oraz na szkoleniu afgańskiej armii i policji, podjęcie prób porozumienia z bardziej umiarkowanymi przywódcami rebeliantów oraz szersze uwzględnienie wymiaru cywilnego działań stabilizacyjnych i kontekstu regionalnego, a zwłaszcza związku sytuacji w Afganistanie i Pakistanie⁴. Manewr dyplomacji USA w postaci prezentacji założeń nowej strategii i prośby o odpowiednie wsparcie przed specjalną konferencją poświęconą Afganistanowi pozwolił przypuszczalnie uniknąć części dyskusji międzysojuszniczych na temat ISAF, jakie toczyłyby się na szczycie jubileuszowym. Jednakże zarówno niejasno sformułowany mandat haskiego spotkania, jak i przedstawienie nowych propozycji zaledwie kilka dni przed tą konferencją spowodowały, że nie podjęto na nim decyzji przełomowych, a delegaci z państw NATO ograniczyli się do wyrazów akceptacji planów USA oraz deklaracji ograniczonego i przeważnie tymczasowego (do zaplanowanych na sierpień 2009 r. wyborów prezydenckich w Afganistanie) wzmocnienia sił ISAF łącznie o ok. 3000 żołnierzy⁵.

Mniej znaczącą kwestią, niespodziewanie wywołującą jednak pewien niepokój w NATO przed spotkaniem w Strasburgu i Kehl, była finalizacja akcesji nowych członków – Albanii i Chorwacji. Jak w wypadku poprzednich rozszerzeń, procedury akcesyjne zamierzano ukończyć przed szczytem, by nowi sojusznicy mogli w nim w pełni uczestniczyć. Ratyfikacja protokołów o akcesji Chorwacji napotkała jednak opór w Słowenii, gdzie część polityków zabiegała o referendum w tej sprawie, co groziło opóźnieniem całego procesu. Ostatecznie jednak Słowenia ratyfikowała porozumienie bez przeprowadzania referendum, dzięki czemu oba kandydujące kraje wstąpiły do Sojuszu 1 kwietnia⁶.

⁴ Ch. M. Schnaubelt, *NATO and the new US "Af-Pak" Strategy*, Research Paper No. 51, NATO Defense College, wrzesień 2009.

⁵ V. Morelli, P. Belkin, *NATO in Afghanistan. A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS Report for Congress, 3 grudnia 2009 r., s. 6–8; *A New Outlook for Afghanistan*, „Spiegel Online”, 31 marca 2009 r., www.spiegel.com.

⁶ Żądania referendum w Słowenii wynikały z chęci wykorzystania debaty nad akcesją Chorwacji do nacisku na nią w sporze o przebieg słoweńsko-chorwackiej granicy na Adriatyku. Ewentualne spowolnienie akcesji Chorwacji stanowiłoby poważny cios dla wiarygodności polityki otwartych drzwi Sojuszu i idei rozszerzenia. Zważywszy, że już na szczycie w Bukareszcie w 2008 r. Grecja zablokowała zaproszenie do NATO Macedonii, ostatnia jak dotąd tura rozszerzenia ograniczałaby się wówczas do Albanii, paradoksalnie

Szczyt w Strasburgu/Kehl poprzedziła jeszcze oficjalna decyzja Francji o powrocie do struktur wojskowych Sojuszu⁷. Mimo że jej praktyczny wymiar był ograniczony – Francja zawsze należała do największych płatników do budżetu NATO, a zwłaszcza w ostatnich latach bardzo aktywnie uczestniczyła w jego operacjach – to jednak miała ogromne znaczenie psychologiczne i polityczne. W Sojuszu uznano ją za czynnik umacniający jego spójność oraz dający nadzieję na większe zaangażowanie Francji w jego bieżącą działalność (w tym misję ISAF) i na przełom w relacjach NATO z UE. Dla Francji natomiast oznaczała odzyskanie pełnego udziału w procesach decyzyjnych Sojuszu przy zachowaniu znacznej niezależności (utrzymano samodzielność francuskiej polityki nuklearnej), w praktycznym zaś wymiarze możliwość obsadzenia kilkuset stanowisk w strukturach wojskowych NATO, w tym strategicznego dowództwa ds. transformacji w Norfolk w Wirginii oraz regionalnego dowództwa w Lizbonie (odpowiadającego m.in. za kierowanie Siłami Odpowiedzi NATO). I choć zarówno we Francji, jak i poza nią decyzja znalazła swoich krytyków, to jednak bez wątplenia przyczyniała się do poprawy klimatu w relacjach transatlantycznych.

W tej sytuacji sam szczyt, odbywający się w dwóch miastach – niemieckim i francuskim – nabrał symbolicznego znaczenia, stanowiąc manifestację jedności Sojuszu i znaczenia w nim członków europejskich, w tym Francji. Raczej niespodziewanie jednym z najbardziej kontrowersyjnych jego tematów okazał się wybór nowego sekretarza generalnego NATO, następcy odchodzącego w sierpniu Holendra Jaapa de Hoop Scheffera. Jeszcze przed spotkaniem na faworyta wyrósł urzędujący premier Danii Anders Fogh Rasmussen, cieszący się opinią polityka zdecydowanego i skutecznego, ale zarazem sprawnego negocjatora, w kwestiach bezpieczeństwa uchodzący zaś za zwolennika zacieśnienia współpracy amerykańsko-europejskiej, większego zaangażowania globalnego NATO i pogłębiania transformacji wojskowej⁸. O jego pozycji, prócz wyraźnego już w końcu marca poparcia Waszyngtonu i zalet osobistych, decydował fakt, iż zgodziliby się go zaakceptować (choć nie zawsze entuzjastycznie) niemal wszyscy członkowie Sojuszu. Jedynie Turcja sprzeciwiała się kandydaturze Rasmussena, argumentując, iż taki wybór niechętnie przyjmą społeczeństwa państw muzułmańskich⁹. Pod naciskiem pozostałych sojuszników

najgorzej przygotowanego do członkostwa kandydata z tzw. adriatyckiej trójki (*NATO Concerned About Croatian-Slovenian Dispute*, „Javno”, 24 lutego 2009 r., www.javno.com; *Slovenia border spat imperils croatia's NATO bid*, „The New York Times” z 23 marca 2009 r.).

⁷ Prezydent Nicolas Sarkozy wołę reintegracji Francji z Sojuszem wyrażał od momentu objęcia urzędu w 2007 r., a na forum NATO zadeklarował ją oficjalnie podczas szczytu bukareszteńskiego w 2008 r. Formalnie jednak decyzja o powrocie do struktur wojskowych została przez francuski parlament zatwierdzona 17 marca 2009 r. P. Belkin (et al.), *NATO 60th Anniversary Summit, CRS Report for Congress*, 14 kwietnia 2009 r., s. 8–10.

⁸ Jako potencjalni kandydaci najczęściej wymieniani byli też ministrowie spraw zagranicznych Norwegii Jonas Gahr Støre, Polski Radosław Sikorski i Bułgarii Solomon Passy oraz minister obrony Kanady Peter MacKay.

⁹ Turcja zarzucała Rasmussenowi spóźnioną i zbyt łagodną reakcję na publikację w duńskiej prasie karykatur Mahometa w 2005 r. oraz bagatelizowanie wywołanych tym reakcji muzułmanów (*NATO ruled by fear as it picks a chief*, „The New York Times” z 2 kwietnia 2009 r.; „Gazeta Wyborcza” z 6 kwietnia 2009 r.).

ostatecznie ustąpiła, uzyskując w zamian kilka ważnych stanowisk w strukturach Sojuszu dla swych przedstawicieli.

Równie ważnym tematem szczytu była, mimo spotkania w Hadze, przyszłość ISAF. W deklaracji nt. Afganistanu sojusznicy oficjalnie zaakceptowali główne założenia nowej strategii USA w tym kraju. Dodatkowo zdecydowali o utworzeniu dla Afganistanu specjalnej misji szkoleniowej (*NATO Training Mission – Afghanistan*), mającej usprawnić proces budowy efektywnych afgańskich sił zbrojnych oraz policji. Deklaracja zapowiadała też dalsze wsparcie finansowe i pozamilitarne wysiłków na rzecz stabilizacji Afganistanu¹⁰. Umiarkowane rezultaty przyniosły natomiast zabiegi delegacji amerykańskiej i administracji NATO o wzmocnienie sił ISAF dodatkowymi jednostkami i rezygnację z utrzymywanych przez część sojuszników ograniczeń operacyjnych (*caveats*). Na szczycie ograniczono się bowiem do niewielkiego rozszerzenia deklaracji złożonych przeważnie już na konferencji w Hadze, potwierdzając wysłanie do Afganistanu łącznie ok. 5000 dodatkowych żołnierzy¹¹.

Na szczycie przyjęto też Deklarację o bezpieczeństwie Sojuszu, otwierając tym samym formalne prace nad nową koncepcją strategiczną. Sama deklaracja – zwięzły, dwustronicowy dokument – stanowiła swoiste wytyczne dla tejże koncepcji. Jako główne zadanie Sojuszu wskazywała ona nadal gotowość do zbiorowej obrony i wiarygodnego (dzięki odpowiedniemu zestawowi zdolności konwencjonalnych i nuklearnych) odstraszenia. Jednocześnie jednak podkreślała konieczność uwzględnienia przez Sojusz konsekwencji nasilenia się wielu nowych zagrożeń (terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, problemy bezpieczeństwa energetycznego i cyberprzestrzeni, zmiany klimatyczne). Akcentowała wagę współpracy Sojuszu z UE i partnerami zewnętrznymi, w tym Rosją (jedynym partnerem wymienionym, na wniosek m.in. Niemiec i Włoch, w deklaracji *explicite*). Potwierdzała też (tym razem przez nacisk krajów wschodniej flanki Sojuszu) aktualność polityki otwartych drzwi w sprawach rozszerzenia, przypominając jednak o wymogach wobec potencjalnych członków¹².

Mniej uwagi poświęcono natomiast na szczycie kwestiom transformacji wojskowej, w tym tak dyskutowanemu jeszcze w 2008 r. tematowi sojuszniczych programów obrony przeciwrakietowej. Zapowiedziano jedynie kontynuację prac nad już rozwijanymi projektami, odnotowując wkład USA oraz opowiadając się za zacieśnieniem w tym względzie współpracy z Rosją¹³. Kluczowe znaczenie dla spadku zainteresowania Sojuszu obroną antyrakietową miała zmiana stanowiska USA po objęciu władzy przez administrację Obamy, krytycznie nastawioną do planów forsowanych w tym względzie przez poprzednika. Niemniej na postrzeżenie przez so-

¹⁰ *Summit Declaration on Afghanistan, 4 April, 2009*, www.nato.int.

¹¹ Podczas szczytu (na którym stale podkreślano, iż nie jest on „konferencją tworzenia sił”) wzmocnienie kontyngentów zapowiedziały m.in. Wielka Brytania (900 żołnierzy), Hiszpania i Włochy (po 500–600), Niemcy i Polska (po 600). Aż 3000 żołnierzy zamierzano jednak rozmieścić jedynie na okres do wyborów prezydenckich (sierpień 2009 r.) – „Jane’s Defence Weekly” z 15 kwietnia 2009 r., s. 20; *Europeans offer few new troops for Afghanistan*, „The New York Times” z 4 kwietnia 2009 r.

¹² *Declaration on Alliance Security, 4 April 2009*, www.nato.int.

¹³ *Strasbourg/Kehl Summit Declaration, 4 April 2009*, www.nato.int.

juszników zarówno tego, jak i innych projektów transformacyjnych (w tym funkcjonowania Sił Odpowiedzi NATO, w sprawie których nowe decyzje zapowiedziano na czerwiec) mocno rzutowała trudna sytuacja ekonomiczna większości sojuszników oraz rosnące wymogi bieżącej działalności operacyjnej.

Spotkanie w Strasburgu i Kehl okazało się umiarkowanym sukcesem, przynajmniej w wymiarze politycznym. Niewątpliwie dowiodło poprawy klimatu w relacjach transatlantyckich, a sojusznikom udało się na nim zmanifestować jedność stanowisk w wielu sprawach, aczkolwiek za cenę pominięcia w dyskusjach niektórych kwestii (stosunki NATO–Rosja) lub też niepodejmowania decyzji w innych (np. relacje NATO z UE). Przede wszystkim jednak oficjalny start debaty nad nową koncepcją strategiczną oznaczał, iż sojusznicy nie tylko uznali potrzebę całościowej dyskusji nad celami i zadaniami Sojuszu oraz sposobami ich realizacji, lecz także przyjęli, że są do tej trudnej debaty wystarczająco gotowi, by nie zwlekać więcej z jej podjęciem.

TASK OR TEST? – MISJA ISAF W AFGANISTANIE ORAZ AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA I TRANSFORMACYJNA NATO

Tak jak w latach poprzednich, najważniejszą dla NATO operacją pozostała misja ISAF w Afganistanie. Mimo rosnącego, zwłaszcza od 2006 r., zaangażowania NATO i USA (część oddziałów amerykańskich w Afganistanie wciąż działa poza strukturami Sojuszu) sytuacja w tym kraju konsekwentnie się pogarszała, a w 2008 r. proces ten jeszcze przyspieszył¹⁴. Decyzje USA i Sojuszu z pierwszych miesięcy 2009 r. oraz szczytu jubileuszowego wyznaczały kierunek ewolucji zaangażowania w Afganistanie. Nie znosiły jednak rozbieżności między sojusznikami co do faktycznej rangi misji ISAF i jej sukcesu w kontekście przyszłego funkcjonowania Sojuszu oraz skali i charakteru wymaganego w niej zaangażowania¹⁵. Wywoływało to obawy, zwłaszcza w USA i innych państwach mocno zaangażowanych w operację oraz w samej administracji Sojuszu, o determinację części członków NATO do kontynuowania operacji. By zapobiec jej erozji oraz przekonać zwłaszcza kraje wnoszące mniejszy wkład do wzmoczenia wysiłków i rezygnacji z ograniczeń operacyjnych (*caveats*), w dyskusjach na forum NATO misję afgańską przedstawiano jako sprawdzian spójności i użyteczności samego Sojuszu, ukazujący jego efektywność w przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom, a tym samym mogący faktycznie

¹⁴ W 2008 r. bezpośrednio w wyniku walk zginęło 2118 cywilów (o 40% więcej niż w 2007 r.) oraz 295 żołnierzy sił międzynarodowych (w 2007 r. – 232). Wzrosła też intensywność ataków rebeliantów, zwłaszcza z użyciem improwizowanych ładunków wybuchowych (IED, 4169 incydentów w 2008 r., 2718 w 2007 r.) – *Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008*, UNAMA, styczeń 2009; s. 7; www.icasualties.org:80/OEF/index.aspx; A.H. Cordesman, *The Afghan War at End 2009: A Crisis and New Realism*, www.csis.org/burke/reports.

¹⁵ Istotę tych różnic dobrze oddał profesor Adam Daniel Rotfeld podczas konferencji *NATO – Challenges and Tasks Ahead* w Warszawie (12 marca 2009 r.), pytając, czy misja ISAF to dla NATO jedynie zadanie, czy też test sprawności i spójności decydujący o przyszłości Sojuszu (*Is ISAF a task or a test for NATO?*); sam uznał przy tym, iż operacja ta nie jest dla NATO testem zasadności jego istnienia, lecz jednym z wielu konkretnych zadań, które może ono wypełniać, nawet jeśli obecnie najważniejszym.

zadecydować o przyszłości NATO¹⁶. Przynosiło to sukcesy umiarkowane – choć wszyscy sojusznicy zgadzali się co do priorytetowej rangi ISAF, to nie zmniejszały się między nimi różnice w ocenie płynących z tej konstatacji wniosków, zarówno w sferze operacyjnej (niechęć części państw do zwiększania kontyngentów bądź rezygnacji z ograniczeń w ich wykorzystywaniu), jak i dla przyszłego funkcjonowania Sojuszu (wpływ ewentualnego niepowodzenia w Afganistanie na charakter i zakres dalszej współpracy w NATO). W kontekście samej misji ISAF istotne było zaś, iż decyzje z pierwszych miesięcy 2009 r. pogłębiały dysproporcję w zaangażowaniu w nią między USA a sojusznikami¹⁷. Taka „amerykanizacja” operacji wpływała zwłaszcza na planowanie strategii sił międzynarodowych w Afganistanie, powodując, iż faktycznie w jeszcze większym niż dotąd stopniu było ono inicjowane i określone przez USA, a rola pozostałych sojuszników ograniczała się przeważnie do akceptacji tych założeń i wsparcia w ich realizacji.

W wymiarze *stricto* wojskowym koncentrowano się na zapewnieniu możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa, zwłaszcza na czas wyborów prezydenckich w sierpniu. Jednakże wzrost aktywności talibów i innych formacji partyzanckich przy wciąż – mimo wzmocnień – niewystarczającej do osiągnięcia trwałej stabilizacji liczebności sił ISAF mocno ograniczał rezultaty tych starań¹⁸. Dodatkowo zmniejszało się poparcie Afgańczyków dla koalicji międzynarodowej i wspieranych przez nią władz oraz rządowych sił bezpieczeństwa, zwłaszcza ze względu na powtarzające się przypadki śmierci cywilów w wyniku akcji bojowych sił międzynarodowych¹⁹.

W tej sytuacji fakt, iż pierwsza tura wyborów prezydenckich 20 sierpnia przebiegła stosunkowo spokojnie (mimo ogłoszenia jej bojkotu przez talibów oraz wyraźnego, acz mniejszego, niż oczekiwano, nasilenia ataków rebeliantów), można uznać za sukces ISAF. Głosowanie nie zwiększyło jednak stabilności Afganistanu ze względu

¹⁶ Argumentowano, iż działania w Afganistanie są w zasadzie akcją zbliżoną do aktywności z zakresu art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, formą „wysuniętej obrony”, a ich zaniechanie lub porażka spowodują, że zagrożenia dotąd skoncentrowane w tym kraju, np. fundamentalistyczny terroryzm islamski, rozprzestrzenia się i nieuchronnie dotkną też państwa członkowskie NATO. Por. m. in. Z. Brzeziński, *An Agenda for NATO*, „Foreign Affairs”, wrzesień–październik 2009; *Co mamy zrobić z NATO. Wywiad z Danielem Hamiltonem*, „Gazeta Wyborcza” z 30 marca 2009 r.; J. de Hoop Scheffer, *NATO – challenges and tasks ahead*, Warszawa, 12 marca 2009 r.; A.F. Rasmussen, *New challenges – better capabilities*, Bratysława, 22 października 2009 r. (teksty wystąpień dostępne na stronie www.nato.int). Formalnie ISAF pozostaje misją spoza zakresu art. 5, prowadzoną na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ – rezolucje RB 1386 (2001), 1510 (2003), 1890 (2009).

¹⁷ Por. V. Morelli, P. Belkin, op. cit., s. 19–20.

¹⁸ Od stycznia do maja 2009 r. liczba ataków rebeliantów wzrosła o 64%, a ofiar wśród wojsk międzynarodowych o 51% (za: A.H. Cordesman, op. cit., s. 6–8; www.icasualties.org:80/OEF/index.aspx).

¹⁹ W lutym 2009 r. 42% Afgańczyków uważało, że siły międzynarodowe (USA lub ISAF) zapewniają efektywnie bezpieczeństwo w rejonie rozmieszczenia (w 2006 r. – 67%) – A.H. Cordesman, op. cit., s. 15–19. Straty wśród ludności cywilnej w pewnej mierze wynikały z ograniczonej liczebności sił międzynarodowych – wobec niemożności kontroli fizycznej określonego obszaru w walce z rebeliantami częściej wykorzystywano ataki lotnicze, podczas których dochodziło do omyłek. Wprowadzenie rygorystycznych zasad użycia wsparcia lotniczego w czerwcu 2009 r. obniżyło liczbę takich błędów, choć zdarzały się one również później – do najtragiczniejszego incydentu tego typu doszło 4 września w prowincji Kunduz, gdy w wyniku błędów w rozpoznaniu celu i naruszenia zasad stosowania wsparcia z powietrza przez niemieckich żołnierzy zginęło ponad 100 cywilów („Gazeta Wyborcza” z 5 września 2009 r.).

na masowe fałszerstwa wyników na korzyść prezydenta Hamida Karzaja (oficjalnie wygrał już w pierwszej turze, uzyskując 54% głosów). Stawiało to wszystkich zewnętrznych uczestników procesu stabilizacyjnego, a zwłaszcza USA i NATO, w niezręcznej sytuacji – anulowanie wyników wyborów oznaczało dalszą destabilizację Afganistanu, ich uznanie zaś legitymizację ewidentnych oszustw. Ostatecznie społeczność międzynarodowa (w tym NATO) zdecydowała się częściowo uznać wyniki wyborów, wymuszając jednak na formalnym zwycięzcy zgodę na drugą turę głosowania, z udziałem jego najważniejszego konkurenta, byłego ministra spraw zagranicznych Abdullaha Abdullaha²⁰.

Pogarszająca się sytuacja militarna i nieefektywność dotychczasowych działań przy ciągłej słabości struktur rządowych Afganistanu i jego zwiększającej się – także w wyniku poczynań samego prezydenta Karzaja – niestabilności politycznej, a także świadomość rosnącego sceptycyzmu opinii publicznej w państwach NATO (w tym USA) wobec zaangażowania w tym kraju, skłaniały do dalszej rewizji strategii samej operacji²¹. We wrześniu nowy dowódca USA i ISAF gen. Stanley McChrystal (zastąpił w czerwcu zdymisjonowanego przez Obamę gen. Davida McKiernana) zaproponował wprowadzenie strategii zbliżonej do zastosowanej z relatywnie dobrymi rezultatami w 2008 r. w Iraku (tzw. *surge*). Zalecał koncentrację na zapewnieniu bezpieczeństwa ludności Afganistanu, a nie kontroli terytorium, szybką rozbudowę afgańskiej armii i policji oraz rozwój współdziałania sił międzynarodowych z tymi formacjami. Zarazem jednak wskazywał konieczność szybkiego przejścia inicjatywy w konflikcie, a tym samym wzmocnienia ilościowego i jakościowego sił przeciwpartyzanckich oraz ich większej aktywności, zwłaszcza w krótkim terminie. Potrzeby w tym względzie McChrystal szacował na 40–80 tys. dodatkowych żołnierzy, zaznaczając, iż nieprzeznaczenie odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich grozi fiaskiem nowej strategii, a tym samym całej misji²².

Zalecenia McChrystala stanowiły podstawę nowej strategii zaangażowania USA w Afganistanie, przedstawionej na początku grudnia przez prezydenta Obamę. Jej główne założenia nie odbiegały istotnie od wskazywanych na początku roku oraz proponowanych przez gen. McChrystala i przewidywały: koncentrację działań sił USA i NATO na likwidacji komórek Al-Ka'idy i powiązanych z terrorystami talibów lub innych grup rebelianckich, a także na szkoleniu i rozbudowie (do poziomu 300 tys. żołnierzy i policjantów) afgańskich sił bezpieczeństwa; szersze działania na rzecz poprawy bytu ludności cywilnej, w tym jakości rządzenia w Afganistanie

²⁰ Do drugiej tury głosowania nie doszło, gdyż z obawy o usankcjonowanie praktyk administracji dotychczasowego prezydenta (i przed niemal pewną porażką) wycofał się Abdullah Abdullah. W rezultacie 20 listopada Karzaja ponownie zaprzysiężono na prezydenta. Skandale wokół wyborów mocno jednak osłabiły jego pozycję w kraju i za granicą, komplikując zarazem jego relacje z siłami ISAF i innymi podmiotami zaangażowanymi w stabilizację Afganistanu, wspierającymi go już niemal wyłącznie z braku lepszej alternatywy.

²¹ Wedle *Transatlantic Trends 2009* we wszystkich z 13 badanych krajów NATO z wyjątkiem USA większość respondentów opowiadała się za redukcją lub całkowitym wycofaniem wojsk z Afganistanu (55% z badanych krajów Zachodniej Europy, 69% z Europy Wschodniej) – *Transatlantic Trends. Key Findings 2009*, s. 14–15.

²² *Commander's Initial Assessment, 30 August 2009*, http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf.

(zwłaszcza przez walkę z korupcją i nadużyciami władzy); należyte uwzględnienie kontekstu regionalnego operacji, a zwłaszcza związku z sytuacją w Pakistanie. *Novum* stanowiło określenie terminu urzeczywistnienia tych założeń – znaczący postęp w realizacji celów misji prezydent Obama zamierzał osiągnąć w ciągu 18 miesięcy. Dlatego też zdecydował o wysłaniu do Afganistanu na ten okres kolejnych 30 tys. żołnierzy, apelując o dodatkowe wsparcie (ok. 10 tys. żołnierzy) do pozostałych sojuszników²³. Ci przyjęli plany Obamy, w tym wskazanie ewentualnego terminu rozpoczęcia wycofywania sił międzynarodowych, z zadowoleniem. Bez większego jednak entuzjazmu zareagowali na apel o dodatkowe siły – na grudniowym posiedzeniu ministerialnym NAC, bezpośrednio po prezentacji nowej strategii Obamy, uzgodniono wysłanie ok. 7000 żołnierzy²⁴. Dzięki deklaracjom sojuszników i państw spoza NATO (m.in. Gruzja, Armenia, Australia, Korea Płd.) liczba ta w styczniu, do międzynarodowej konferencji na temat stabilizacji Afganistanu (27 stycznia 2010 r.), zwiększyła się o kolejne 2000, lecz wciąż nie osiągnęła poziomu 10 tys.²⁵

Decyzje w sprawie ISAF z przełomu 2009 i 2010 r. wywołały w administracji Sojuszu i wśród części sojuszników (zwłaszcza w USA) ostrożny optymizm w ocenie perspektyw misji²⁶. Jego podstawy są jednak kruche. Na początku 2010 r. intensywność walk wzrosła, a nie spadła (podobnie jak straty po obu stronach konfliktu), co tylko częściowo wynikało z nasilenia działań bojowych koalicji w związku z „przejmowaniem inicjatywy” i chęcią rozbicia głównych skupisk sił talibów (lutowa ofensywa w prowincji Helmand)²⁷. Trudności z zapewnieniem wymaganych wzmocnień (a zbliżone przeszkody napotykają starania o analogiczny wzrost zaangażowania na innych płaszczyznach) świadczą o „zmęczeniu” sojuszników operacją. Zamiar powtórzenia amerykańskiej strategii *surge* z Iraku, także przez koncentrację na rozbudowie afgańskich sił bezpieczeństwa oraz próbie porozumienia z częścią rebeliantów, choć niepozbawiony szans na sukces także w Afganistanie, dowodzi raczej, iż sojusznicy – w tym USA – są zainteresowani przede wszystkim jak najszybszym osiągnięciem poziomu bezpieczeństwa w tym kraju umożliwiającemu wycofanie większości lub wszystkich sił i zakończenie misji bez zbytejnej utraty

²³ W *Afganistanie bronimy siebie*. Przemówienie prezydenta USA B. Obamy w West Point, 1 grudnia 2009 r., za: „Gazeta Wyborcza” z 5–6 grudnia 2009 r.

²⁴ Niektóre z tych deklaracji (np. włoskie i brytyjskie) w części dotyczyły przedłużenia obecności w Afganistanie sił rozmieszczonych na okres wyborów prezydenckich, a nie nowych oddziałów (*NATO pledges 7000 troops, but avoid details*, „The New York Times” z 5 grudnia 2009 r.).

²⁵ Dodatkowo sekretarz generalny NATO i dowództwo wojskowe ISAF apelowali o wysłanie 2000–4000 instruktorów do szkolenia afgańskiej armii, a także o „cywilny *surge*” (nowe projekty w sferze pozamilitarnej) – *NATO pressing for more training for Afghan forces*, „The Washington Post” z 1 lutego 2010 r.

²⁶ Na spotkaniu ministrów obrony państw NATO w Stambule, 4–5 lutego 2010 r., gen. McChrystal stwierdził, iż „sytuacja w Afganistanie już się nie pogarsza”, a sekretarz generalny A.F. Rasmussen uznał nawet, że ulega ona powolnej poprawie (*NATO chief predicts improvements in Afghanistan* oraz *Gen. McChrystal says conditions in Afghanistan war are no longer deteriorating*, „The Washington Post” z 5 lutego 2010 r.).

²⁷ W styczniu i lutym 2010 r. zginęło w Afganistanie 95 żołnierzy sił międzynarodowych (w tym samym okresie 2009 r. – 49). Inaczej niż w latach poprzednich, mimo zimy nie spadła istotnie liczba ataków rebeliantów na siły rządowe i koalicji (www.icasualties.org/OEF/index.aspx).

przez Sojusz wiarygodności. Chęć ta nie musi się jednak przełożyć na skalę zaangażowania militarnego i pozamilitarnego w Afganistanie (a jak zauważali sami autorzy strategii, jej realizacja bez należytych nakładów grozi klęską). Symptomatyczne w tym względzie wydaje się podtrzymanie przez Kanadę i Holandię, skądinąd zrozumiałe ze względu na ich dotychczasowy wkład w operację (łącznie ok. 4800 żołnierzy, w najbardziej niestabilnych południowych prowincjach), zamiaru wycofania wojsk z Afganistanu odpowiednio w 2011 i 2010 r.²⁸ Może też się okazać, iż zapowiedź Obamy ewentualnej redukcji sił w Afganistanie od 2011 r. zostanie w Sojuszu zinterpretowana – wbrew oficjalnym deklaracjom m.in. sekretarza generalnego – jako wskazanie terminu zakończenia misji NATO w Afganistanie niezależnie od panującej w tym państwie sytuacji²⁹. Trudno jednoznacznie ocenić, jak wpłynęłoby to na spójność i wiarygodność NATO, ale zapewne mocno by je osłabiło.

Zaangażowanie w Afganistanie rzutowało na skalę pozostałej aktywności operacyjnej NATO. W równie dużym stopniu jak poprawa sytuacji w Kosowie wpłynęło ono na decyzję o redukcji sił w drugiej co do wielkości operacji NATO – KFOR – z 14 500 do 10 000³⁰. Nie przekładało się natomiast tak jednoznacznie na ewolucję misji morskich NATO. W dotychczasowym kształcie kontynuowano antyterrorystyczną operację patrolowania Morza Śródziemnego *Active Endeavour*. Równocześnie, w odpowiedzi na wzrost aktywności piratów na strategicznie istotnych (ze względu na przebiegające tamtędy szlaki komunikacyjne) wodach u wybrzeży Somalii oraz międzynarodowe apele o reakcję, Sojusz zwiększył swój wkład w przeciwdziałanie temu zjawisku (rozpoczęty jesienią 2008 r. misją *Allied Provider*). Wyrazem tego były operacje *Allied Protector* (marzec–czerwiec 2009 r.) oraz trwająca od sierpnia *Ocean Shield*³¹.

Bieżące zaangażowanie operacyjne, zwłaszcza w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego, wpływało też znacząco na przebieg transformacji wojskowej. Najmocniej ukazywał to utrzymujący się impas w rozwoju Sił Odpowiedzi NATO (NRF). Wciąż nie osiągnięto porozumienia w sprawie zadań tych doborowych wojsk (w tym możliwości wykorzystywania ich w bieżących operacjach), a w 2009 r. rozważano nawet dalsze obniżenie stopnia gotowości składających się na nie jednostek, co mogłoby prowadzić do faktycznego zakwestionowania podstawowych celów ich utworzenia. Ostatecznie utrzymano model „dwustopniowej gotowości” NRF, wprowadzony w 2007 r. i nie w pełni odpowiadający pierwotnym

²⁸ Po rozpadzie 20 lutego 2010 r. koalicji rządzącej w Holandii w wyniku sporów wokół dalszego zaangażowania w Afganistanie wycofanie w 2010 r. wojsk holenderskich (ok. 2000 żołnierzy w prowincji Uruzgan na południu Afganistanu) jest niemal pewne. Może to wywołać poważne reperkusje w samym Sojuszu i skłonić władze innych uczestników ISAF, zwłaszcza poddane podobnej wewnętrznej presji co rząd Holandii, do redukcji lub wycofania wojsk. To zaś oznaczałoby, że ISAF w coraz większym stopniu stawałby się misją skupioną wokół USA „koalicji chętnych”, a nie NATO jako takiego. Por. Ł. Kulesa, *Przyszłość holenderskiego zaangażowania wojskowego w Afganistanie*, „Biuletyn (PISM)” 2010, nr 30 (638).

²⁹ M.in. 26 stycznia 2010 r. zamiar wycofania pierwszych jednostek w 2011 r., a ostatnich najpóźniej w 2015 r., wyraziła kanclerz Angela Merkel (obecnie w Afganistanie stacjonuje ok. 4500 niemieckich żołnierzy) – „Gazeta Wyborcza” z 27 stycznia 2010 r.

³⁰ Zapowiedziano przy tym, iż w razie dalszej poprawy sytuacji do jesieni 2011 r. siły KFOR zostaną zmniejszone do 2500 żołnierzy (*Cięcie kontyngentu*, „Polska Zbrojna” z 5 lipca 2009 r., nr 27).

³¹ *Counter-piracy operations*, www.nato.int.

założeniom³². Sukcesami transformacji wojskowej Sojuszu były natomiast osiągnięcie gotowości operacyjnej w ramach inicjatywy transportu strategicznego (SAC) oraz decyzja – po wieloletnich dyskusjach – o lokalizacji systemu zwiadu lotniczego (AGS)³³. W 2009 r. Sojusz ograniczył swoje zainteresowanie projektami obrony przeciwrakietowej, zwłaszcza w zakresie zwalczania pocisków dalekiego zasięgu. Wynikało to jednak głównie ze zmiany stanowiska w tej kwestii najważniejszego dotąd jej promotora – USA – i ich decyzji z 17 września o rekonfiguracji rozwijanego we współpracy bezpośredniej jedynie z niektórymi sojusznikami (choć mającego docelowo chronić cały Sojusz) systemu obrony przeciwrakietowej. W rezultacie w 2009 r. NATO ograniczyło się do odnotowania amerykańskiej decyzji i podtrzymania woli rozwoju zgodnie z dotychczasowymi planami i harmonogramami sojuszniczych projektów w tym zakresie, dotyczącymi jednak głównie obrony przed pociskami krótkiego zasięgu³⁴.

RUSSIA FIRST – STOSUNKI SOJUSZU Z PARTNERAMI

W 2009 r. w stosunkach NATO z partnerami zdecydowanie na plan pierwszy wysunęły się jego relacje z Rosją. W tej sprawie w Sojuszu utrzymywały się poważne rozbieżności, wynikające głównie z odmiennych ocen rosyjskich intencji wobec NATO. Większość członków, zwłaszcza zachodnioeuropejskich, choć nie negowała różnic stanowisk Sojuszu i Rosji w wielu kwestiach istotnych dla bezpieczeństwa w regionie, widziała w niej partnera trudnego, ale niezbędnego ze względu na jej możliwości wpływu na stabilność obszaru euroatlantyckiego oraz wsparcia działań Sojuszu w innych rejonach świata, zwłaszcza w Afganistanie. Inni, głównie państwa z Europy Wschodniej takie jak Polska i kraje bałtyckie, wykazywali nieufność w ocenie Rosji i jej intencji wobec Sojuszu lub jego poszczególnych członków, w czym umacniały ich doświadczenia konfliktu gruzińskiego z sierpnia 2008 r. i kryzysu gazowego z początku 2009 r., rosnące wydatki Rosji na zbrojenia oraz asertywność wystąpień rosyjskich przywódców. Decyzja z marca 2009 r. o przywróceniu pełni kontaktów z Rosją dowodziła zwycięstwa opcji „pragmatycznej”, głównie w rezultacie wyboru takowej przez nowe władze USA. Oznaczało to jednak raczej ukrycie rozbieżności między sojusznikami w tej sprawie niż ich zniwelowanie.

Szybką odbudowę współpracy utrudniała przede wszystkim ambiwalencja samej Rosji wobec NATO. Z jednej strony manifestowała ona wolę m.in. wsparcia

³² Formalnie NRF liczą ok. 25 tys. żołnierzy, ale od 2007 r. jedynie część ze zgłoszonych jednostek (17 tys.) spełnia wszystkie kryteria wysokiej gotowości do działania. Problemem jest też permanentne niewywiązywanie się państw z deklaracji w sprawie NRF – w latach 2007–2009 wymogi ilościowe i jakościowe dla tych sił wypełniano średnio w 69%. Por. J. Ringsmose, *Taking Stock of NATO's Response Force*, Research Paper no. 54, NATO Defence College, styczeń 2010.

³³ Decyzja ze stycznia 2009 r. o lokalizacji AGS (planowana zdolność operacyjna w 2012 r.) w bazie Sigonella na Sycylii to faktycznie sukces niepełny, gdyż osiągnięty dzięki ograniczeniu projektu ze względów budżetowych do systemów bezzałogowych, do których obsługi włoska baza jest już przystosowana („Jane's Defence Weekly” z 4 lutego 2009 r., s. 13).

³⁴ *Final Statement, Meeting of the NAC at the level of Foreign Ministers*, 4 grudnia 2009 r., www.nato.int.

jego wysiłków w Afganistanie, z drugiej zaś dokonywała kroków co najmniej dwuznacznych wobec Sojuszu lub niektórych członków³⁵. Oczekiwała też podjęcia przez NATO dyskusji o zgłoszonej jeszcze w 2008 r. przez prezydenta Miedwiediewa inicjatywie nowego traktatu o bezpieczeństwie europejskim i nawiązania formalnych relacji między NATO a Organizacją Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, co dotąd nie znajdowało akceptacji Sojuszu³⁶. Równocześnie sama wciąż postrzegała NATO jako jedno z głównych wyzwań dla bezpieczeństwa Rosji, co ujawniło się w przyjętej w maju strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej³⁷.

Postępy we współpracy przychodziły więc powoli³⁸. Do pierwszej, wciąż nieformalnej sesji Rady NATO–Rosja (NRC) na szczepku ministrów doszło 27 czerwca, przy okazji nieoficjalnego spotkania szefów dyplomacji państw OBWE na Korfu, poświęconego inicjatywie Miedwiediewa. Przyniosła ona w zasadzie jedynie poparcie NATO dla dyskusji nad rosyjską inicjatywą, ale w ramach OBWE (tzw. Proces z Korfu), nie NRC³⁹.

Bardziej konkretny program ożywienia stosunków z Rosją przedstawił ostatecznie 18 września nowy sekretarz generalny NATO A.F. Rasmussen, który obejmując urząd w sierpniu, wskazywał zresztą odbudowę tej współpracy jako jeden ze swoich priorytetów. Jego plan wychodził z założenia, iż waga współpracy Sojuszu i Rosji wymaga od obu stron podejścia pragmatycznego, w tym zarzucenia utrudniających ją nierealistycznych oczekiwań względem siebie, a także chęci rozwoju działań w tych sferach, w których jest to możliwe, niezależnie od utrzymujących się różnic w innych. Propozycja Rasmussena przewidywała intensyfikację współ-

³⁵ Dobrze obrazuje to współpraca przy transporcie zaopatrzenia dla ISAF przez rosyjskie terytorium, według Rosji świadcząca o dużej wadze jej wsparcia dla NATO w Afganistanie. Rosja zgodziła się na tranzyt zaopatrzenia niebojowego na mocy umowy ze szczytu w Bukareszcie w 2008 r., jednak jej wykonywanie ograniczał brak dodatkowych porozumień w tej sprawie z krajami środkowoazjatyckimi. Dopiero w lutym 2009 r. na transport powietrzny zaopatrzenia niebojowego dla ISAF zgodził się Turkmenistan, a na lądowy Uzbekistan (w maju udostępniając też USA i NATO lotnisko w Nawoj), natomiast odpowiednią umowę z Kazachstanem zawarto w styczniu 2010 r. W 2009 r. większość zaopatrzenia dla wojsk w Afganistanie nadal docierała przez terytorium Pakistanu, a dostawy przez Rosję przebiegały głównie na podstawie jej umów dwustronnych z poszczególnymi uczestnikami misji (Niemcy, Francja, Hiszpania; znamienne, że mimo porozumienia NATO–Rosja z Bukaresztu analogiczną umowę zawarły z Rosją w lipcu 2009 r. także USA). Dodatkowo pod naciskiem Rosji w lutym 2009 r. umowę na korzystanie przez siły USA (i NATO) z lotniska w Manas wypowiedział Kirgistan (ostatecznie jednak wycofując się z tej decyzji w maju 2009 r., po czterokrotnym podniesieniu opłat za użytkowanie bazy) – *Turkmenistan i Uzbekistan zacieśniają współpracę*, „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 9 (84); Y. Fedorov, *Will Moscow help with trouble spots?*, „Current History”, październik 2009, s. 314; *Pact to allow cargo to Afghanistan through Kazakhstan*, „The New York Times” z 28 stycznia 2010 r.

³⁶ Por. D. Trenin, *NATO and Russia: Partnership or peril?*, „Current History”, październik 2009, s. 302.

³⁷ Por. P. Żochowski, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 19 (94).

³⁸ Zbliżeniu stanowisk nie sprzyjało wydalenie w końcu kwietnia pod zarzutem szpiegostwa dwóch dyplomatów z przedstawicielstwa Rosji przy NATO (oraz ekspulsja w odpowiedzi dwójki kanadyjskich dyplomatów kierujących biurem informacyjnym Sojuszu w Moskwie), a także rosyjskie protesty przeciw majowym ćwiczeniom wojsk gruzińskich i państw NATO w Gruzji (*Retaliating, Moscow plans to excel 2 NATO officials* oraz D. Rogozin, *Your call, NATO*, „The New York Times” z 7 maja 2009 r.).

³⁹ *NATO–Russia Foreign Ministers meet in Corfu*, www.nato.int.

pracy praktycznej w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (zwalczanie terroryzmu i piractwa, nieprolifracja, rozwój systemów obrony przeciwrakietowej, misja w Afganistanie, w tym walka z przemytem narkotyków); ożywienie Rady NATO–Rosja i uczynienie z niej bardziej elastycznego forum dyskusji (służyć temu miała m.in. zgoda na rozmowy w Radzie na temat inicjatywy Miedwiediewa, równoległe do prac w OBWE, choć przy zachowaniu ich priorytetowego statusu); wspólny przegląd zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa Rosji i Sojuszu⁴⁰. Program ten przyjęto w Rosji z zainteresowaniem, zastrzegając jednak, iż testem intencji Sojuszu pozostaje stosunek do inicjatywy Miedwiediewa⁴¹. Nawiązano do niego na pierwszym od konfliktu w Gruzji w 2008 r. oficjalnym spotkaniu NRC na szczeblu ministerialnym, 4 grudnia 2009 r. w Brukseli. Choć ono także nie stanowiło przełomu, to jednak udało się na nim uzgodnić program współpracy na 2010 r. (obejmujący wskazywane przez Rasmussena dziedziny) oraz podjęcie prac nad wspólnym przeglądem zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa Sojuszu i Rosji. Kolejnym osiągnięciem w odbudowie stosunków NATO–Rosja było zawarcie umowy ramowej o współpracy wojskowej na pierwszym od czasu jej zamrożenia po konflikcie w Gruzji spotkaniu szefów sztabu Sojuszu i Rosji (25 stycznia 2010 r.)⁴². Nie doprowadziła ona jednak do tak znacznego i szybkiego, jak oczekiwano w Sojuszu, zwiększenia rosyjskiego wsparcia dla misji ISAF⁴³. Dodatkowo w lutym 2010 r. na klimat relacji rosyjsko-natowskich negatywnie wpłynęła publikacja nowej doktryny wojennej Rosji, mówiącej o NATO jako o głównym źródle wyzwań militarnych dla jej bezpieczeństwa⁴⁴.

Próby odbudowy relacji NATO–Rosja, inicjowane przede wszystkim przez Sojusz i pomimo zastrzeżeń, jakie budziło to u części z sojuszników, przyniosły więc jak dotąd rezultaty umiarkowane, głównie ze względu na niejednoznaczną postawę Rosji. Przyjęty przez Sojusz „pragmatyczny” model współpracy, skoncen-

⁴⁰ *NATO and Russia: A New Beginning*, speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, 18 września 2009 r., www.nato.int. Prezentacja Rasmussena nastąpiła dzień po decyzji prezydenta Obamy o modyfikacji programu obrony przeciwrakietowej, którą w Rosji odebrano jako spełnienie jej postulatów. Dodatkowo trwały już wówczas rosyjsko-białoruskie ćwiczenia „Zachód 2009”, których scenariusz przewidywał konflikt z państwami Sojuszu. Wszystko to świadczyło o determinacji, z jaką NATO dążyło do poprawy stosunków z Rosją, ale i uwiarygodniało zastrzeżenia części sojuszników co do zasadności takich kroków.

⁴¹ Mimo że w państwach NATO inicjatywę Miedwiediewa odbierano przeważnie jako próbę osłabienia pozycji Sojuszu (zwłaszcza zaś OBWE) w systemie bezpieczeństwa europejskiego, to jednak w części z nich (np. Włochy, Niemcy), ze względu na wagę przywiązywaną do tego projektu przez Rosję, podjęcie dyskusji nad nim uznawano za wskazane. Szerzej zob. M. Menkiszak, *Rosyjski projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim*, „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 41 (116).

⁴² Przewidywała ona podjęcie konkretnych projektów m.in. w zakresie logistyki, zwalczania terroryzmu i piractwa oraz ratownictwa morskiego (*Chief of Defence in NATO-Russia Council formal agree on „NRC-MR Framework for NATO–Russia Military-to-Military Cooperation”*, www.nato.int).

⁴³ Niewielkie rezultaty przyniosła m.in. grudniowa wizyta sekretarza generalnego w Rosji, podczas której zabiegano o wsparcie materiałowe dla ISAF i armii afgańskiej (helikoptery transportowe, części zamienne dla sprzętu wojskowego). Stopniowo wzrastał natomiast tranzyt zaopatrzenia dla sił w Afganistanie oraz rozwijała się współpraca w walce z produkcją i przemytem narkotyków (m.in. szkolenia afgańskich sił bezpieczeństwa).

⁴⁴ Por. R. Śmigielski, *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej*, „Biuletyn (PISM)” 2010, nr 28 (636).

trowany na praktycznej kooperacji i prowadzący do faktycznego unikania – wbrew deklaracjom o NRC jako *all-weather, all-topic forum* – kwestii drażliwych (rozszerzenie NATO, traktat CFE, problem Gruzji), wciąż może przynosić pewne korzyści, zwłaszcza w krótkim terminie i w odniesieniu do priorytetowego dla USA i administracji Sojuszu Afganistanu. Równocześnie jednak w ograniczonym stopniu przyczynia się do głębszej zmiany polityki Rosji wobec NATO, ugruntowując wręcz po stronie tej pierwszej tendencję do preferowania kontaktów z poszczególnymi, bardziej życzliwymi Rosji lub wpływowymi członkami NATO i marginalizowania, gdy to możliwe, stanowisk pozostałych.

Koncentracja Sojuszu na stosunkach z Rosją, w połączeniu z bieżącym zaangażowaniem operacyjnym i transformacyjnym oraz podjęciem debaty nad nową koncepcją strategiczną i spadkiem zainteresowania kwestiami rozszerzenia, negatywnie wpłynęła na intensywność relacji z pozostałymi partnerami. Choć Sojusz formalnie nie wycofał się ze swoich deklaracji w sprawie Ukrainy i Gruzji ze szczytu w Bukareszcie z 2008 r., to kontakty z tymi państwami nabrały charakteru rutynowego, do czego niewątpliwie przyczyniała się także ich skomplikowana sytuacja wewnętrzna⁴⁵. Nieco lepiej rozwijały się relacje NATO z państwami Bałkanów Zachodnich, niewzbudzające tak dużych kontrowersji zarówno w samym Sojuszu, jak i w Rosji. W grudniu sojusznicy przyznali Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP) Czarnogórze, nie decydując się na takie rozwiązanie w wypadku Bośni i Hercegowiny⁴⁶. Sojusz konsekwentnie deklarował też chęć dalszego zacieśniania współpracy z Serbią, jeśli ta wyrazi taką wolę. Perspektywa rozszerzenia NATO o kraje Bałkanów Zachodnich pozostaje jednak odległa mimo generalnego konsensu między sojusznikami co do jego zasadności w kontekście stabilizacji regionu. Decyduje o tym (oprócz swoistego „rozszerzeniowego znużenia” w samym Sojuszu) niski poziom gotowości tych państw do członkostwa (z wyjątkiem Macedonii) oraz ich niewielkie znaczenie wojskowe, nade wszystko zaś utrzymujący się w regionie potencjał destabilizacyjny, związany zwłaszcza ze sporami – także w łonie Sojuszu – wokół statusu Kosowa. Natomiast w ramach pozostałych płaszczyzn stosunków zewnętrznych NATO – Dialogu Śródziemnomorskiego, Stambulskiej Inicjatywy Współpracy, a nawet Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego – w ostatnim czasie nie podjęto istotnych prób ich pogłębienia i rozwoju⁴⁷.

⁴⁵ O „rytualizacji” współpracy z Ukrainą i Gruzją świadczy ogólnikowość komunikatów wydawanych po spotkaniach Komisji NATO–Ukraina i Komisji NATO–Gruzja, a także Deklaracji uzupełniającej Kartę o szczególnym partnerstwie Sojuszu z Ukrainą, faktycznie pozbawionej jakichkolwiek nowych treści. Por. komunikaty końcowe spotkań Komisji NATO–Ukraina i Komisji NATO–Gruzja z 4 grudnia 2009 r. oraz *Declaration to Complement the Charter on Distinctive Partnership*, 21 sierpnia 2009 r., www.nato.int.

⁴⁶ *Final Statement, Meeting of the NAC at the level of Foreign Ministers*, 4 grudnia 2009 r., www.nato.int. Bośnia i Hercegowina złożyła wniosek o MAP 2 października 2009 r., ale wobec jej wciąż niestabilnej sytuacji wewnętrznej był to jedynie gest symbolicznie potwierdzający transatlantyckie aspiracje.

⁴⁷ Choć może to świadczyć o adekwatności obecnej struktury instytucjonalnej współpracy NATO z partnerami spoza organizacji do potrzeb jej uczestników, to jednak dowodzi raczej malejącego zainteresowania Sojuszu taką kooperacją i braku wizji jej dalszego kształtu, kierunku i funkcji.

DŁUGI MARSZ? – START DEBATY NAD NOWĄ KONCEPCJĄ STRATEGICZNĄ

Inauguracja prac nad nową koncepcją strategiczną podczas szczytu jubileuszowego nie zaskakiwała, zważywszy, że o potrzebie takiego kroku debatowano z rosnącą intensywnością w zasadzie od 11 września 2001 r. Bez wątplenia wciąż obowiązujący dokument, z 1999 r., odbiega już istotnie od wymagań obecnych realiów międzynarodowych oraz charakteru podejmowanych przez NATO działań⁴⁸. Sojusznicy zdecydowali się jednak podjąć prace nad nową koncepcją bardziej z powodu niemożności dalszego odwlekania tej dyskusji aniżeli rosnącego zbliżenia stanowisk co do jej treści. Przeciwnie, rozbieżności między sojusznikami nawet w tak podstawowych kwestiach jak zadania i funkcje Sojuszu są dziś być może największe w jego pozimnowojennej historii. Prace nad nową koncepcją strategiczną nie będą więc podsumowaniem i uszczegółowieniem istniejącego już na ich starcie ogólnego porozumienia sojuszników co do jej podstawowych założeń, lecz dopiero muszą posłużyć wypracowaniu takiego konsensu⁴⁹. Tym samym, choć nowa koncepcja strategiczna nie stanie się panaceum na wszelkie bolączki i problemy Sojuszu, to jednak przebieg dyskusji nad nią oraz jej ostateczny kształt mogą znacząco wpłynąć na jego przyszłość.

O powadze i złożoności sytuacji świadczy niestandardowa organizacja prac nad nową koncepcją. Zgodnie z deklaracją o bezpieczeństwie Sojuszu ze szczytu jubileuszowego, jej wstępny projekt sformułuje specjalnie w tym celu powołane przez sekretarza generalnego NATO ciało – niezależny 12-osobowy Komitet Ekspertów (tzw. grupa mędrców), kierowany przez byłą sekretarz stanu Madeleine Albright. Celem takiego rozwiązania było uwolnienie prac nad projektem, przynajmniej w fazie początkowej, od presji wynikającej z partykularnych interesów poszczególnych członków, a tym samym umożliwienie koncentracji na interesach Sojuszu jako całości oraz uniknięcie ewentualnych długotrwałych sporów międzysojuszniczych już na wczesnym etapie dyskusji. Grupa mędrców zakończy działalność w kwietniu 2010 r., przekazując na początku maja sekretarzowi generalnemu rekomendacje w sprawie nowej koncepcji⁵⁰. Ten zaś wypracuje, w toku konsultacji na forum NAC oraz w kontaktach bilateralnych, bardziej szczegółowy projekt, który zostanie przedstawiony do akceptacji państw członkowskich na najbliższym szczycie NATO w Portugalii, w listopadzie 2010 r. Państwa członkowskie do samego końca prac zachowają więc kontrolę nad treścią nowej koncepcji. Większość z nich nie będzie jednak wówczas skłonna, z obawy przed przyczynieniem się do fiaska całego przedsię-

⁴⁸ Koncepcję waszyngtońską z 1999 r. do pewnego stopnia uzupełniają i aktualizują plany i strategie cząstkowe Sojuszu, wypracowywane przede wszystkim po 2001 r. i obejmujące m.in. komunikaty końcowe i decyzje szczytów NATO, zwłaszcza praskiego z 2002 r., a także przyjęte w 2006 r. Kompleksowe Wskazania Polityczne (*Comprehensive Political Guidance*).

⁴⁹ Na temat kultury strategicznej Sojuszu i prac nad wcześniejszymi dokumentami zob. R. Kupiecki, *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009.

⁵⁰ Grupa rozpoczęła prace 7 lipca 2009 r. Przebiegały one w formule seminariów problemowych, uzupełnianych przez szereg dodatkowych konferencji, warsztatów i rozmów, z udziałem całej grupy lub jej poszczególnych członków, wśród których był też Polak, prof. Rotfeld.

wzięcia, do prób wprowadzenia rewolucyjnych zmian w projekcie, nawet w razie niepełnej realizacji ich postulatów.

Centralnym punktem debaty nad nową koncepcją pozostanie fundamentalna kwestia katalogu zadań Sojuszu, ich hierarchii i wzajemnych relacji, zwłaszcza zaś miejsca w niej obrony zbiorowej. Głębokie zmiany globalnej sytuacji geostrategicznej w ostatniej dekadzie, w tym pojawienie się lub nasilenie zagrożeń nietradycyjnych (terroryzm, proliferacja BMR, piractwo), ale zarazem swoisty „powrót” gróźb o bardziej tradycyjnym charakterze (konflikty zbrojne w sąsiedztwie NATO, światowy wzrost wydatków na zbrojenia), a jednocześnie wyraźny wzrost aktywności Sojuszu poza obszarem traktatowym i rozszerzenie spektrum podejmowanych operacji, m.in. o działania humanitarne, zwalczanie terroryzmu, piractwa i proliferacji, z zakresu *nation-building* (np. misje szkoleniowe) – wszystko to uwypukliło dotąd dość skutecznie tłumione przez poczucie wspólnoty wartości i brak realnych, bezpośrednich zagrożeń militarnych różnice między interesami sojuszników, ich ocenami własnego poziomu bezpieczeństwa oraz percepcji zagrożeń. Wpływa to istotnie na poczucie jedności w Sojuszu, a tym samym jego wiarygodność dla członków. Sojusznicy muszą więc możliwie najbardziej precyzyjnie określić, biorąc dodatkowo pod uwagę ograniczoną posiadanych zasobów i możliwości ich rozbudowy, jakie proporcje między zachowaniem gotowości do skutecznego wypełniania funkcji tradycyjnych, z zakresu odstraszenia i zbiorowej obrony, a podejmowaniem aktywności poza obszarem traktatowym i wykraczającej poza funkcje typowe dla struktur polityczno-wojskowych uznają za optymalne⁵¹. Próba rozstrzygnięcia tej fundamentalnej kwestii będzie jednak wymagała akceptowalnych dla wszystkich sojuszników odpowiedzi na szereg innych pytań: o samą istotę zadań tradycyjnych we współczesnych realiach międzynarodowych (tzn. jakiego zakresu zagrożeń dotyczy wymóg zbiorowej obrony oraz kiedy miałyby być ona uruchamiana); o skalę i charakter zaangażowania Sojuszu poza obszarem traktatowym; o jego stosunek do wyzwań na płaszczyznach pozamilitarnych, takich jak zmiany klimatyczne, demograficzne czy w sferze surowcowej. Wreszcie nowa strategia będzie musiała rozstrzygnąć o kierunkach ewolucji potencjału i zasobów NATO, w tym transformacji wojskowej oraz reform wewnętrznych, o charakterze i zakresie jego stosunków zewnętrznych, zwłaszcza z UE oraz najważniejszymi partnerami (Rosja, kraje EAPC). Wobec właściwie każdej z tych kwestii utrzymują się obecnie w Sojuszu poważne rozbieżności. Niemniej można wskazać – nieco upraszczając – trzy główne nurty myślenia w NATO o tych zagadnieniach, a szczególnie o podstawowej kwestii proporcji między bardziej tradycyjnymi i nowymi elementami hierarchii zadań Sojuszu⁵².

Pierwszy element, bliski podejściu USA i Wielkiej Brytanii, a w pewnym stopniu także części sojuszników zachodnioeuropejskich (Holandia, Dania) oraz Kanadzie, to swoisty „globalizm”. Jego zwolennicy wskazują, iż wobec znikomego prawdopodobieństwa tradycyjnie rozumianej agresji zbrojnej przeciw państwom NATO oraz

⁵¹ Por. K.H. Kamp, *Towards a new strategy for NATO*, „Survival”, sierpień–wrzesień 2009, s. 23–24.

⁵² Na temat poglądów państw na nową koncepcję strategiczną zob: B. Górka-Winter, M. Madej (red.), *Państwa członkowskie NATO wobec nowej koncepcji strategicznej. Przegląd stanowisk*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010.

w świetle obecnych przemian sytuacji bezpieczeństwa Sojusz powinien skoncentrować się na umacnianiu stabilności w skali globalnej, uprzedzając w ten sposób wyłonienie się bardziej bezpośrednich gróźb dla bezpieczeństwa jego członków, zwłaszcza w mniej konwencjonalnych formach. Tym samym, choć jego zwolennicy nie negują priorytetowej rangi tradycyjnych zadań zbiorowej obrony i odstraszania, to jednak sugerują pewnego rodzaju ich reinterpretację i przeniesienie akcentu na rozwój zdolności do działań prewencyjnych, w tym zwłaszcza potencjału ekspedycyjnego, oraz rozbudowę sieci powiązań Sojuszu z innymi organizacjami i państwami.

Swoistą opozycję dla globalizmu stanowi „tradycjonalizm koalicji artykułu 5”, cechujący większość krajów przyjętych do Sojuszu po 1989 r. (w tym Polskę, kraje bałtyckie i Rumunię), ale też Turcję i Norwegię. Oznacza on nacisk na faktyczne, nie deklaratywne gwarancje prymatu funkcji tradycyjnych NATO, rozumianych przy tym w stosunkowo konwencjonalny sposób. „Tradycjoniści” nie negują potrzeby rozwoju zdolności sojuszniczych do oddziaływania globalnego ani też konieczności selektywnego angażowania się Sojuszu w rejonach oddalonych od obszaru traktatowego. Oczekują jednak zapewnienia jak największej wiarygodności zobowiązań sojuszniczych do odstraszania oraz zbiorowej obrony terytorium i ludności w ramach tego obszaru, niezależnie od aktualnie stosunkowo niskiej intensywności zagrożeń w tym względzie.

W Sojuszu jest jednak jeszcze grupa „niezdecydowanych”, „biernych” i „milczących” – państw z rozmaitych względów relatywnie mało zainteresowanych przebiegiem debaty nad nową koncepcją strategiczną. Kraje te, przeważnie uznające swoją sytuację w kontekście tradycyjnych zagrożeń militarnych za dobrą, z reguły koncentrują się na swoich partykularnych interesach bezpieczeństwa, niekoniecznie widząc w NATO jedyny czy nawet główny instrument ich zaspokajania. Dlatego szczególnie ważne jest dla nich ograniczanie kosztów (materialnych i niematerialnych) uczestnictwa w Sojuszu. Postawa ta cechuje przede wszystkim państwa południa NATO (Portugalia, Hiszpania, Grecja), ale do pewnego stopnia także Niemcy.

Wypracowanie porozumienia między tymi „stronictwami” jest możliwe, nawet jeśli trudne. Dotychczasowy przebieg debaty wskazywałby zresztą, że jego zręby udało się już prawdopodobnie wstępnie określić, zwłaszcza gdy chodzi o kluczową kwestię priorytetowego znaczenia zadań z zakresu artykułu 5. Możliwe jednak, iż najgorętsza dyskusja będzie toczyć się nie wokół rangi takich zadań, ale samej ich istoty. Prawdopodobnie bowiem uzyskanie zgody całego Sojuszu na przyznanie im prymatu w hierarchii zadań NATO będzie możliwe jedynie, gdy dopuszczalne będą znaczne różnice w interpretacji ich zakresu⁵³. Nowa koncepcja strategiczna może więc w wielu punktach zostać sformułowana w sposób ogólnikowy i „konstruktywnie wieloznaczny”. Wówczas może ona jednak nie przyczynić się w wystarczającej mierze do rozwiązania lub przynajmniej złagodzenia napięć i rozbież-

⁵³ Dla „tradycjonalistów” zadania wynikające z art. 5 to głównie aktywność skoncentrowana w obszarze traktatowym lub jego sąsiedztwie, tymczasem „globaliści”, również mówiąc o ich priorytetowej randze, uznają, iż powinny one obejmować także niektóre działania *out of area*, jako formy „wysuniętej obrony” lub działań prewencyjnych i uprzedzających. Por. NATO: *bezpieczeństwo nie tylko militarne. Rozmowa z prof. Adamem Danielem Rotfeldem*, „Gazeta Wyborcza” z 9 lutego 2010 r.

ności w łonie Sojuszu co do jego przyszłych funkcji i roli, a tym samym znaczenia i użyteczności dla państw członkowskich. Wobec obecnej ich skali oraz charakteru i złożoności wyzwań stojących przed NATO w najbliższej przyszłości, zwłaszcza w kontekście afgańskim i stosunków z Rosją, takie pseudorozwiązanie byłoby niekorzystne i osłabiałoby raczej, a nie zwiększało spójność Sojuszu. Do umocnienia jedności NATO potrzebny jest dziś bowiem realny, nie zaś pozorny kompromis w kwestii nowej koncepcji strategicznej. Szczęśliwie nadzieja, iż sojusznicy są tego w pełni świadomi i wykażą się odpowiednią determinacją, by taki kompromis osiągnąć, wydaje się uzasadniona.