

NATO – PONOWNE ODKRYWANIE SENSU ISTNIENIA (Z NIEWIELKĄ POMOCĄ PUTINA)

Rok 2014 okazał się dla NATO, mimo wszystko niespodziewanie, swoistym „dniem próby”, testem jego zdolności adaptacyjnych do gwałtownych zmian w środowisku bezpieczeństwa, zachodzących dodatkowo w regionie traktowanym jako względnie stabilny i niestanowiący źródła realnych, a przynajmniej bezpośrednich zagrożeń. Co prawda na przełomie roku sojusznicy z rosnącym niepokojem obserwowali nabrzmiewający kryzys na Ukrainie, lecz niemal do połowy lutego powszechne było w NATO przekonanie, iż w najbliższym czasie jego aktywność skoncentruje się na (od)budowie gotowości do działania po okresie wzmożonej aktywności operacyjnej, latach cięć budżetowych i w warunkach spadającego zainteresowania sytuacją w Europie lidera organizacji – USA. Oznaczałoby to zaabsorbowanie możliwie sprawnym i „odpowiedzialnym” zakończeniem misji ISAF w Afganistanie oraz kontynuacją transformacji wewnętrznej NATO w stronę organizacji raczej „doskonalącej zdolności do reakcji” niż „faktycznie zaangażowanej”. Takie miały być też główne tematy rozmów na szczycie organizacji, planowanym ostatecznie na wrzesień w walijskim Newport. Wszystko jednak zmieniło gwałtowne przyspieszenie na Ukrainie – ucieczka 22 lutego prezydenta Janukowycza, secesja Krymu i jego późniejsza aneksja przez Rosję, a przede wszystkim wybuch formalnie wewnętrznego, faktycznie zaś międzynarodowego konfliktu na wschodzie kraju. W rezultacie NATO musiało skoncentrować się na wypracowaniu zarówno bezpośredniej, jak i bardziej długofalowej odpowiedzi na – zapewne przewlekły – kryzys w swoim bezpośrednim sąsiedztwie oraz związane z nim zmiany w relacjach z Rosją. A przecież równocześnie na Bliskim Wschodzie narastało wyzwanie w postaci Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii. Rok 2014 faktycznie więc kończył, jak zakładano, okres „zaangażowania globalnego NATO”, przynajmniej w dotychczasowej formie, nie przyniósł jednak przewidywanego „wyciszenia”. Przeciwnie, zmusił sojuszników do szybkiej reakcji na problemy wcale nie mniej złożone niż – przez niemal dekadę stanowiące oś aktywności Sojuszu – groźba ze strony talibów i fiasko „zbrojnego budowania państwowości” w Afganistanie.

NATO A KONFLIKT NA UKRAINIE – POWRÓT DO KORZENI

Kryzys na Ukrainie, a przede wszystkim bezpośrednio, choć niestandardowe w formie zaangażowanie weń Rosji („zielone ludziki” w mundurach bez insygniów po stronie separatystów), stanowił dla NATO – wedle słów ówczesnego sekretarza

generalnego Andersa Fogha Rasmussena – „najpoważniejszy kryzys w Europie od upadku muru berlińskiego”¹. Sojusz, zważywszy na jego polityczno-wojskową specyfikę i coraz bardziej jawną wrogość Rosji, nie mógł odgrywać w tym konflikcie roli mediatora lub głównego organizatora wysiłków na rzecz deeskalacji sporu, polegając w tym względzie na dyplomacji unijnej, OBWE lub poszczególnych państw. Długo zresztą NATO wykazywało – raczej zrozumią – powściągliwość postawy wobec kryzysu, potępiając użycie przemocy przeciw demonstrantom i wzywając siły zbrojne Ukrainy do zachowania neutralności (co też się stało), lecz unikając stanowiska sugerującego faworyzowanie jednej ze stron sporu (wówczas jeszcze wewnętrznego) i z uznaniem przyjmując ugodę opozycji z prezydentem Janukowyczem (21 lutego)². Niemniej jej zerwanie i ucieczka Janukowycza z kraju (22 lutego), a następnie rosyjska ingerencja w kryzys przez wsparcie (czy raczej wzniecenie) tendencji separatystycznych na Krymie (27–28 lutego), w kolejnych zaś miesiącach także na wschodzie Ukrainy, zmusiły NATO do szybkiej zmiany postawy i wypracowania elastycznej, z uwagi na dynamikę i złożoność sytuacji, odpowiedzi w jej trzech kluczowych wymiarach: wobec Ukrainy, wobec Rosji i względem części sojuszników ze „wschodniej flanki NATO”.

Pomoc NATO dla Ukrainy w pierwszych miesiącach konfliktu – *de facto* już o międzynarodowym charakterze – polegała głównie na wsparciu dyplomatycznym. NATO niezwłocznie po opanowaniu w końcu lutego Krymu przez prorosyjskich separatystów potępiło te działania, podkreślając odpowiedzialność Rosji (2 marca). Potem konsekwentnie manifestowało poparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy, nie uznając wyników nielegalnego referendum w sprawie secesji na Krymie (16 marca) i późniejszej decyzji Rosji o inkorporacji półwyspu (18 marca), a także kwietniowych proklamacji niezależnych od Kijowa „republik ludowych” w Doniecku i Ługańsku. Wsparło też zabiegi tymczasowych władz ukraińskich o choćby częściową normalizację sytuacji w kraju, w tym organizację 25 maja wyborów prezydenckich, nie kwestionując równocześnie potrzeby prowadzenia przez Kijów od połowy kwietnia (z przerwami) „operacji antyterrorystycznej” przeciw separatystom w Donbasie. Jednakże praktyczna pomoc NATO okazała się ograniczona, choć nie tylko z uwagi na rozbieżności w tej sprawie między sojusznikami, lecz także ostrożność ówczesnych władz Ukrainy, niewysuwających daleko idących postulatów. Ostatecznie na posiedzeniu Komisji NATO–Ukraina (NUC, 1 kwietnia) uzgodniono zwiększenie wsparcia finansowego i eksperckiego dla Ukrainy w zakresie reformy jej sektora bezpieczeństwa i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi³. Nie podjęto natomiast decyzji o pomocy materiałowej (w tym dostawach sprzętu woj-

¹ A.F. Rasmussen, *A strong NATO in a changed world*, Speech at Brussels Forum, 21 marca 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_108215.htm.

² *NATO Secretary General urges Ukrainian armed forces to remain neutral*, 20 lutego 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/news_107301.htm; *NATO Secretary General welcomes agreement in Ukraine*, 21 lutego 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/news_107334.htm.

³ *Statement of the NATO–Ukraine Commission*, 1 kwietnia 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/news_108499.htm.

skowego), choć pozostawiono sojusznikom możliwość prowadzenia takich działań na bazie bilateralnej⁴.

W relacjach z Rosją Sojusz szybko wybrał stanowczość, choć głównie w wymiarze dyplomatycznym. Po próbach dialogu w Radzie NATO–Rosja (bezowocna sesja 5 marca) Sojusz zrezygnował z części wspólnych przedsięwzięć (m.in. planów eskorty przez okręty obu stron wywożonej z Syrii do zniszczenia broni chemicznej), a 1 kwietnia, po zatwierdzeniu przez rosyjski parlament aneksji Krymu (31 marca) i wobec ewidentnego braku woli współpracy po stronie Moskwy, zawiesił wszelką współpracę operacyjno-techniczną, utrzymując tylko możliwość kontaktów na szczeblu politycznym (te ostatnie uległy jednak zamrożeniu z woli Rosji)⁵. Dodatkowo NATO podjęło z Rosją rywalizację w sferze informacyjnej, podważając jej twierdzenia o niezaangażowaniu w konflikt i woli współpracy w jego deeskalacji, m.in. przez publikację danych (np. zdjęć satelitarnych) dowodzących niedającej się uzasadnić inaczej niż chęcią wywierania presji na Kijów koncentracji wojsk Rosji wokół granic z Ukrainą oraz przypadków ich wkraczania na ukraińskie terytorium. Niemniej, co znamienne, Sojusz nie zakazał swym członkom realizacji kontraktów zbrojeniowych z Rosją, w tym już wcześniej budzącej wielkie kontrowersje sprzedaży przez Francję – wstrzymanej, co prawda, w związku z konfliktem ukraińskim – okrętów desantowych typu Mistral (odbiór pierwszego miał nastąpić w 2014 r.)⁶.

Faktycznie jednak NATO w tym okresie najwięcej czasu poświęciło „uśmierzaniu obaw” części sojuszników z Europy Środkowo-Wschodniej, zaniepokojonych możliwymi implikacjami tych wydarzeń i rosyjskiego w nich udziału dla ich własnego bezpieczeństwa. Na wniosek Polski, odwołujący się do art. 4 traktatu waszyngtońskiego (konsultacje w razie zagrożenia integralności terytorialnej członka), 4 marca w Radzie Północnoatlantyckiej (NAC) omówiono możliwości reakcji na kryzys, a od połowy marca podjęto już konkretne działania – np. regularne loty samolotów zwiadu lotniczego (AWACS) nad Polską i Rumunią – służące zamanifestowaniu rządowi i społeczeństwom tych dwóch państw, krajów bałtyckich i Bułgarii (a w pewnym sensie także bliskich partnerów spoza organizacji – Szwecji i Finlandii) woli i zdolności Sojuszu do wsparcia ich w razie potrzeby. Bardziej kompleksowe środki tego rodzaju uzgodniono w połowie kwietnia, decydując się m.in. na wzmocnienie – z czterech do szesnastu samolotów – misji „Air Policing” w państwach bałtyckich, rozmieszczenie zespołu przeciwminowego NATO (sześć okrętów) na Bałtyku i organizację we „wschodniej flance” nowych ćwiczeń, co wiązało się z czasową obecno-

⁴ P. Belkin, D.E. Mix, S. Woerhel, *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*, CSR Report R43478, 31 lipca 2014 r., s. 3.

⁵ Sojusz chciał zapewne uniknąć błędów z okresu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w 2008 r., gdy po wybuchu walk formalnie zawieszono jedynie współpracę polityczną, zachowując praktyczną. Nie wpłynęło to wówczas istotnie na postawę Rosji, utrudniało zaś działania na rzecz rozwiązania kryzysu i ostatecznie skłoniło NATO do przywrócenia relacji politycznych już po pół roku.

⁶ Francja podkreślała wysokie koszty – ponad 1 mld euro – zerwania bliskiego finalizacji kontraktu. Dla tego także wprowadzony przez UE 29 lipca zakaz umów zbrojeniowych z Rosją dotyczył nowych, ale nie już zawartych kontraktów. Niemniej część członków NATO odstąpiła od już podpisanych umów (Niemcy zrezygnowały z budowy dla Rosji instalacji szkoleniowych, a Wielka Brytania i kraje nordyckie wstrzymały wszelką współpracę wojskową). *Gazeta Wyborcza* z 3 września 2014 r.

ścią dodatkowych jednostek (m.in. w maju w ramach „Steadfast Javelin” w Estonii ćwiczą reakcję na atak zbrojny)⁷. Inicjatorem (i głównym wykonawcą) takich posunięć były USA, które wydarzenia na Ukrainie niejako zmusiły tym samym do częściowego (choć być może też tymczasowego) wyhamowania spadku zainteresowania problemami bezpieczeństwa w Europie (a co za tym idzie – zaangażowania militarnego na kontynencie).

Początkowa odpowiedź NATO na konflikt na Ukrainie, choć szybka i – zwłaszcza wobec własnych członków – konkretna, była jednak w pewnym stopniu spóźniona, a przy tym mocno reaktywna. Rosji udało się, zwłaszcza wraz z błyskawiczną aneksją Krymu, przejąć inicjatywę przynajmniej w odniesieniu do rozwoju sytuacji na samej Ukrainie, wobec której NATO miało i tak – także z uwagi na stanowisko władz i opinii publicznej części sojuszników (np. Włochy, Niemcy, Słowacja, Węgry, Grecja) – ograniczone możliwości udzielenia wsparcia pozwalającego na realną zmianę jej położenia militarnego. To zaś, w połączeniu z chęcią uniknięcia eskalacji konfliktu, było zapewne jedną z głównych przyczyn koncentracji NATO na zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa własnym członkom i odstraszeniu Rosji od podjęcia podobnych jak na Ukrainie kroków w innych państwach regionu, choćby krajach bałtyckich. Odrębną kwestią jest pytanie, w jakim stopniu taka groźba była wówczas realna – ingerencja Rosji w sprawy ukraińskie, mocno zresztą dla niej angażująca, stanowiła raczej element „walki o Ukrainę”, a nie początek szybkiego *drang nach Westen* – a także czy wartość podjętych przez sojuszników działań (improwizowanych, ograniczonych w skali i tymczasowych) wykraczała poza wymiar symboliczny. Niemniej manifestacja solidarności i czytelne wskazanie Rosji „czerwonej linii”, której nie powinna przekraczać, było z perspektywy zarówno całego Sojuszu, jak i jego najmocniej zaniepokojonych członków konieczne. Zarazem jednak dobitnie świadczyło o – dotąd raczej zacieranej – różnicy w statusie (a co za tym idzie, zakresie praw i ewentualnego wsparcia) między członkami a partnerami Sojuszu. Potwierdzając gotowość twardej obrony interesów i terytorium nade wszystko państw członkowskich NATO, a nie partnerów czy europejskiego ładu bezpieczeństwa jako takiego, NATO *nolens volens* sygnalizowało, że działania poza granicami sojuszników nie spotkają się z równie zdecydowaną reakcją.

SZCZYT W NEWPORT – SOJUSZNICZY RAP, PROCENTY I SIŁY ULTRASUPER GOTOWOŚCI

Bardziej długofalowy i kompleksowy program adaptacji Sojuszu do nowych warunków, wyznaczanych głównie, choć nie wyłącznie przez wydarzenia na Ukrainie, wypracowano na szczycie NATO w walijskim Newport (4–5 września). Samo spotkanie, początkowo, jak wspomniano, przewidziane jako podsumowujące misję afgańską (a zarazem manifestujące rangę NATO dla Wielkiej Brytanii i jej samej dla Sojuszu na miesiąc przed szkockim referendum niepodległościowym), nagle

⁷ Działania Sojuszu uzupełniała podobna aktywność bilateralna (dodatkowe ćwiczenia, czasowe rozmieszczenie jednostek) USA i części pozostałych sojuszników, np. Wielkiej Brytanii i Kanady. P. Belkin, D.E. Mix, S. Woerhel, *NATO: Response to the Crisis...*, op. cit., s. 3–6.

stało się „szczytem transformacyjnym”, na którym ustalano nowe priorytety organizacji. Gwałtowność tych zmian widać było zarówno w przebiegu przygotowań do szczytu oraz rozmów w jego trakcie, jak i wyjątkowej objętości i wielowątkowości deklaracji końcowej oraz ogólnikowości części decyzji, z konieczności wypracowywanych pośpiesznie, bez należytych konsultacji pozwalających złagodzić wyraźne międzysojusznicze rozbieżności, dotyczące nawet tak podstawowych kwestii jak percepcja zagrożeń dla Sojuszu. Dodatkowo „kryzysowość” szczytu pogłębiała jeszcze ponowna zmiana sytuacji na Ukrainie i sukcesy ofensywy podjętej przez separatystów, przy wsparciu regularnych jednostek rosyjskich, stawiającej Kijów w trudnym położeniu.

I choć Ukraina stała bez wątpienia w centrum debat na szczycie, to zarazem okazała się chyba największym jego przegranym. Zarówno na spotkaniu NUC w pierwszym dniu rozmów, jak i w dyskusjach w węższym gronie (rozmowy prezydenta Poroszenki z przywódcami pięciu największych sojuszników, bez Polski) okazywano jej zdecydowane wsparcie dyplomatyczne, stanowczo potępiając nielegalne działania Rosji (w tym zajęcie Krymu i wspieranie separatystów) i żądając ich natychmiastowego przerwania. Twardość werbalnych deklaracji Sojuszu nie znalazła jednak przełożenia praktycznego – uzgodniono jedynie utworzenie (co zapowiedziano zresztą już w czerwcu) czterech funduszy powierniczych o wartości 15 mln euro, służących wsparciu reform sektora bezpieczeństwa Ukrainy w zakresie logistyki, dowodzenia i łączności, cyberbezpieczeństwa oraz rekonwersji personelu wojskowego. Ukraińską prośbę „o wsparcie militarno-techniczne” (w tym dostawy broni) tylko „odnotowano”, sugerując płaszczyznę bilateralną jako właściwą do realizacji takiej pomocy przez członków⁸. W tej sytuacji raczej nieprzypadkowo ukraiński prezydent już 5 września podczas negocjacji w Mińsku przystał na niekorzystny, bo w dużej mierze sankcjonujący ich osiągnięcia rozejm z separatystami.

Wówczas już jednak w Newport przyjmowano deklarację końcową, dobitnie świadczącą, iż pod wpływem konfliktu ukraińskiego w centralnym dla Sojuszu sporze między zwolennikami koncentracji na pierwotnej misji NATO – zbiorowej obronie terytorium państw członkowskich – a sojusznikami opowiadającymi się za bardziej „globalnym” spektrum jego zainteresowania tym razem, po ponad dekadzie dominacji „globalistów”, górę wzięły (nawet jeśli tymczasowo) raczej tradycjonalistów. Główne ustalenia dokumentu dotyczyły bowiem wzmocnienia zdolności odstraszenia i obrony państw sojuszniczych w Europie, zwłaszcza we wschodniej części obszaru traktatowego (aczkolwiek starano się to wrażenie nieco „zmiękczyć”, podkreślając wagę zagrożeń w innych regionach, szczególnie na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, oraz stosując często ogólny termin „rejonu peryferyjne”, a nie „wschód” NATO). Centralnym ich punktem było ogłoszenie Planu działań na rzecz członkostwa (*Readiness Action Plan*), zapowiadanego zresztą jeszcze w czerwcu przez – żegnającego się w Walii ze stanowiskiem sekretarza generalnego – Rasmussena (od października zastępował go były premier Norwegii

⁸ *Joint Statement of the NATO-Ukraine Commission*, 4 września 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm.

Jens Stoltenberg). Kluczowym elementem tego planu wskazanym w Deklaracji było wprowadzenie **stałej rotacyjnej obecności** oraz „**znaczącej aktywności**” sił morskich, lotniczych i lądowych NATO we wschodniej części Sojuszu, jako środka wzmacniającego gwarancje bezpieczeństwa dla członków i odstraszającego od agresji. Równie istotna była zapowiedź utworzenia w ramach Sił Odpowiedzi NATO (NRF) tzw. szpicu – Sił Bardzo Wysokiej Gotowości (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*), zdolnych do rozmieszczenia „zwłaszcza na obrzeżach NATO” w ciągu kilku dni. Prócz tego zdecydowano o intensyfikacji ćwiczeń „we wschodniej flance” oraz rozbudowie w tej części obszaru traktatowego infrastruktury sojuszniczej, w tym budowie baz materiałowych (tzw. *prepositioning*), ułatwiających w razie potrzeby szybkie wzmocnienie obecnych tam sił sojuszniczych. Zapowiedziano też odpowiednią adaptację struktur dowodzenia, w tym podniesienie poziomu gotowości Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie⁹.

Drugim ważnym blokiem postanowień adaptujących Sojusz do nowych warunków były decyzje w sprawie wydatków obronnych. W tym kontekście, o co szczególnie już od lat zabiegały USA i Wielka Brytania, sojusznicy zobowiązali się najpierw do zaprzestania redukcji budżetów obronnych, a następnie podjęcia starań, by w ciągu dekady podnieść je do poziomu 2% PKB (obecnie osiąganego tylko przez cztery kraje), a ponadto przeznaczać co najmniej 20% tych środków na zakupy sprzętu oraz związane z tym badania i prace rozwojowe. Choć w wyniku oporu wielu sojuszników (m.in. Niemiec, Hiszpanii i Włoch) uzgodnienie to miało charakter „miękki” (wymaga „zabiegów o”, a nie „osiągnięcia” wymaganego pułapu wydatków), to wprowadzenie corocznego przeglądu jego realizacji zmniejsza nieco ryzyko „lekceważenia” tych zobowiązań przez poszczególnych członków¹⁰.

Wszystkie powyższe decyzje i plany, choć bez wątpienia ważne i oferujące szanse radykalnego podniesienia zdolności NATO do realizacji jego głównych funkcji, a zwłaszcza zbiorowej obrony, w ustalonej w Newport formie budzą jednak wątpliwości co do faktycznej możliwości ich pełnego wdrożenia. Podstawowe jest pytanie o trwałość – krytycznego dla wartości RAP – systemu rotacyjnej obecności w państwach wschodniej flanki, zwłaszcza gdyby okazało się to konieczne w dłuższym okresie. Obecnie nie wszyscy sojusznicy dysponują odpowiednimi jakościowo i ilościowo zasobami do realizacji tego typu zadań, a jeszcze poważniejszy może okazać się – niezależnie od doświadczeń „kryzysowego” roku 2014 r., gdy łatwiej było o mobilizację – deficyt woli podejmowania takich wysiłków. To zaś grozi, iż w prak-

⁹ *Wales Summit Declaration*, Newport, 5 września 2014 r., par. 5–12. Ważne było też, niewymienione wprost w Deklaracji, uzgodnienie adaptacji planów ewentualnościowych dotyczących obrony zbiorowej przez wskazanie konkretnych sił do ich realizacji. S. Koziej, P. Pietrzak, „Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2014, nr III, s. 21.

¹⁰ *Wales Summit Declaration*, par. 14–15. Innym elementem Deklaracji, który podobnie jak „paragrafy finansowe” należał zapewne do jej części „planowej”, przewidywanej niezależnie od wybuchu konfliktu na Ukrainie, był tzw. *Defense Planning Package*, wskazujący zdolności wojskowe Sojuszu, których rozwój (za pośrednictwem inicjatyw w ramach *Smart Defense* i *Connected Forces Initiative*) powinien mieć rangę priorytetową: dowodzenie i nadzór (C2), w tym w złożonych operacjach powietrznych; wywiad, obserwacja i rekonesans (ISR), obrona przeciwrakietowa (MD); cyberobrona; podnoszenie gotowości operacyjnej sił lądowych (par. 64).

tyce rotacyjną obecność na wschodzie Sojuszu będzie zapewniać nieliczna grupa sojuszników złożona z USA i kilku innych „zainteresowanych”, co powinno wywołać poważne napięcia w ramach organizacji. Realną wartość VJTF (liczących początkowo 4000–6000 żołnierzy) radykalnie obniża to, że ich użycie – tak jak w wypadku reszty NRF – jest możliwe dopiero po wypracowaniu porozumienia na szczeblu NAC, co, jak uczy doświadczenie, bywa procesem długotrwałym i nie zawsze wieńczonym sukcesem¹¹. Wreszcie sprawna i pełna realizacja RAP będzie w ogromnej mierze zależec – jak podkreślano w samej Deklaracji (par. 8) – od skuteczności państw „wschodniej flanki” w zakresie rozbudowy zdolności do pełnienia funkcji państwa-gospodarza (*host-nation support*), co wobec zasobów budżetowych większości z nich może okazać się dużym wyzwaniem.

Podobne obawy budzi wartość zobowiązań sojuszników w sprawach budżetowych. Nie chodzi przy tym jedynie o ich „miętkość”, która w świetle dotychczasowej praktyki (próg wydatkowania 2% PKB na obronność jest wymogiem NATO wobec członków od 2004 r.) skłania do sceptycyzmu. Równie ważne jest położenie nacisku na samą wysokość nakładów obronnych, a nie ich efektywność. Słabość tego rozwiązania dobrze ukazuje bowiem porównanie Grecji – sojusznika wedle kryteriów z Newport już niemal wzorowego (budżet obronny sięgający 2,3% PKB, z czego około 18% przeznaczane na sprzęt), lecz biernego, unikającego zaangażowania w działania Sojuszu – z Danią czy Holandią, dysponującymi nowoczesnymi, choć relatywnie niewielkimi siłami zbrojnymi, ponadprzeciętnie zaangażowanymi w operacje i inicjatywy transformacyjne NATO, ale jednocześnie dalekimi od spełnienia kryteriów ilościowych (w 2013 r. odpowiednio 1,4% i 1,3% PKB, 9,9% i 13,1% budżetu na zakup sprzętu)¹². Tym samym realizacja ustalonych w Newport kryteriów ilościowych, mimo ich wymierności i czytelności dla opinii publicznej (co akcentowano w krajach anglosaskich), ostatecznie nie zagwarantuje faktycznej poprawy rozkładu obciążeń (*burden-sharing*) w ramach NATO, natomiast może rodzić w jego łonie dodatkowe napięcia¹³.

Wiele ze wskazywanych wątpliwości wokół decyzji z Newport rozwiać mogłoby ich konsekwentne i sprawne wdrażanie w najbliższych miesiącach. Na razie najszybciej postępuje tworzenie „szpicy”, co jest o tyle zrozumiałe, iż polegało to głównie na reorganizacji gotowych jednostek zgłoszonych przez Niemcy, Holandię i Norwegię do NRF. Pozwoliło to ogłosić ich wstępną gotowość operacyjną już w styczniu 2015 r., co jednak nie oznacza, że planowany termin ich pełnej gotowo-

¹¹ Faktycznie więc szybkość reakcji VJTF nie musi odpowiadać ich nieco buńczucznej nazwie, przesadą dorównującej najwyższemu, „kosmicznemu” (*cosmic*) poziomowi tajności w NATO. Jednakże rozwiązanie alternatywne – przyznanie głównodowodzącemu sił NATO (SACEUR) prawa do decyzji o użyciu VJTF – oznaczałoby *de facto* przeniesienie na struktury wojskowe uprawnień do decyzji w swej istocie politycznych, czyli o rozpoczęciu akcji zbrojnej. J.R. Deni, „NATO’s new trajectories after the Wales summit”, *Parameters* 2014, nr 3, s. 61–62.

¹² Por. *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, NATO PDD Communique, PR/CP(2014)028, 24 lutego 2014 r.

¹³ Np. wyższy wzrost gospodarczy będzie zmuszał do jeszcze szybszego podnoszenia nakładów na obronność, co np. dla Niemiec oznaczałoby skokowy, a przez to trudny do skonsumowania przyrost budżetu wojskowego. Szerzej zob. Ch. Mölling, „NATO’s two percent illusion”, *SWP Comments* 2014, nr 36.

ści (początek 2016 r.) będzie równie łatwo osiągnąć. Niemniej sojusznicy faktycznie wzmogli też aktywność szkoleniową (w 2014 r. zorganizowano w NATO około 200 różnych ćwiczeń), poszerzając plany w tym zakresie na 2015 r. Do kolejnego przeglądu realizacji RAP i innych postanowień z Newport doszło na ministerialnej sesji NAC w lutym 2015 r.¹⁴

OPERACJE – DYSKRETNE ZWIJANIE SZTANDARÓW W AFGANISTANIE

Niewątpliwie aktywność ekspedycyjna NATO znalazła się w 2014 r. w cieniu konfliktu na Ukrainie. Dotyczyło to nawet największej i najtrudniejszej operacji w historii Sojuszu, finalizowanej właśnie w tym roku misji ISAF. W pewnym sensie było to nawet korzystne dla Sojuszu i poszczególnych członków. Oznaczało bowiem spadek zainteresowania opinii publicznej w państwach członkowskich afgańską misją, zmniejszając tym samym ryzyko gorących debat na temat jej kosztów i rezultatów zarówno w łonie Sojuszu, jak i wśród poszczególnych sojuszników. Tymczasem trwające ponad jedenaście lat zaangażowanie NATO w Afganistanie, zważywszy na obecną sytuację w tym kraju i perspektywy jej rozwoju oraz wpływ misji ISAF na funkcjonowanie Sojuszu, trudno postrzegać jako przekonujący sukces.

W wymiarze *stricto* operacyjnym w misji ISAF w 2014 r. skoncentrowano się na możliwie najsprawniejszym wycofywaniu sojusznicznych wojsk i sprzętu z Afganistanu, dalszym szkoleniu miejscowych sił bezpieczeństwa (ANSF) oraz przygotowywaniu uruchamianej w styczniu 2015 r. misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support”. Stopniowa zmiana charakteru misji ze stabilizacyjnego na szkoleniowo-doradczy, postępująca wraz z procesem *inteqal* (przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo w kraju ANSF, którego ostatnia, trwająca 18 miesięcy faza rozpoczęła się w czerwcu 2013 r.), owocowała spadkiem zaangażowania bojowego sił ISAF, a w konsekwencji także liczby ofiar¹⁵. Oczywiście do tego spadku przyczyniała się także sama redukcja liczebności sił sojusznicznych, z poziomu 57 tys. w styczniu do 13 300 na początku grudnia 2014 r.¹⁶ Co istotne, mimo obaw z uwagi na panujące w Afganistanie „warunki wojenne” oraz samą skalę i złożoność operacji (zob. poprzednia edycja *Rocznika Strategicznego*), zaskakująco płynnie przebiegało samo wycofywanie sprzętu i personelu ISAF, choć z pewnością nie można już dziś w pełni oszacować całkowitych kosztów tego przedsięwzięcia dla uczestników misji. Trudno też ocenić, jak bardzo szybka redukcja ISAF wpływała na przebieg szkoleń afgańskiego wojska i innych sił bezpieczeństwa (zwłaszcza że jeszcze w 2013 r. zdecydowano o odejściu od początkowych planów ich redukcji do poziomu 230 tys. po 2015 r. i o zachowaniu ich obecnej liczebności – 350 tys.), choć programy szkoleniowe starano się realizować zgodnie z założonymi harmonogramami.

¹⁴ NATO's Readiness Action Plan, Fact Sheet, grudzień 2014; *Statement of Foreign Ministers on the Readiness Action Plan*, Brussels, 2 grudnia 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_115551.htm.

¹⁵ W 2014 r. w Afganistanie zginęło 75 żołnierzy ISAF, najmniej od 2004 r. Za: www.icasualties.org.

¹⁶ Por. ISAF Placemats Archive, www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm.

Ewolucja ISAF w 2014 r. w ostatnim roku (tak jak w kilku poprzednich) przebiegała jednak niejako „w kontrze” do zmian sytuacji w samym Afganistanie. Struktury państwowe i gospodarka kraju pozostawały słabe i przesiąknięte korupcją, intensywność walk z partyzantką talibów nie spadała, a ich uciążliwość dla ludności cywilnej wręcz rosła, podobnie jak liczba zamachów terrorystycznych dokonywanych w Kabulu i innych miastach afgańskich¹⁷. Na funkcjonowanie ISAF – ale nie przygotowania do „Resolute Support” – ograniczony wpływ miał nawet przewlekły kryzys polityczny w Afganistanie związany z przebiegającymi w dwóch turach (kwiecień i czerwiec) wyborami prezydenckimi i oskarżeniami (uzasadnionymi) o fałszerstwa wyborcze ze strony przegranego w drugiej turze Abdullaha Abdullaha wobec oficjalnego zwycięzcy, powiązanego z ustępującym przywódcą Hamidem Karzajem Aszrafa Ghaniego. Kryzys ten rozwiązano dzięki mediacji USA dopiero we wrześniu, kiedy to obaj kandydaci zawarli specjalną ugodę przyznającą prezydenturę Ghaniemu, a Abdullahowi nowo utworzone stanowisko „szefa egzekutywy” (*chief executive*)¹⁸. Wszystko to jednak wydaje się zrozumiałe, zważywszy, iż o konsekwentnej realizacji planów wycofania sił międzynarodowych decydowało przede wszystkim wyraźne zmęczenie władz i społeczeństwa w państwach uczestniczących, zwłaszcza USA, a nie poziom stabilności samego Afganistanu.

W rezultacie najwięcej energii sojuszników pochłaniały przygotowania do obecności w Afganistanie po 2014 r. Prace nad kluczową w tym względzie misją „Resolute Support” (jej utworzenie zapowiedziano w Chicago w 2012 r.) komplikował brak umowy o statusie sił zagranicznych (SOFA) NATO z Afganistanem oraz analogicznego porozumienia Afganistan–USA (to ostatnie było warunkiem zawarcia przez Sojusz umowy z Kabulem). Bez takiego dokumentu w Afganistanie nie można byłoby po 2014 r. rozmieścić żadnych wojsk Sojuszu, tymczasem przyjęcie obu porozumień początkowo utrudniała obstrukcja ze strony prezydenta Karzaja, następnie zaś wspomniany kryzys powyborczy. Ostatecznie umowy te udało się zawrzeć dopiero 30 września, po znalezieniu kompromisu między zwaśnionymi kandydatami w wyborach prezydenckich.

Opóźnienie to nie pozostało jednak bez wpływu na przebieg prac nad zaangażowaniem NATO w Afganistanie po 2014 r. Co prawda jeszcze w czerwcu NAC, zakładając, iż do zawarcia umowy SOFA ostatecznie dojdzie, przyjęła szczegółowy plan operacyjny „Resolute Support”. Zarazem jednak na szczycie w Newport – a więc jeszcze przed przyjęciem SOFA (choć zapewne nie tylko z tego powodu, ale też z uwagi na brak woli sojuszników do nowych zobowiązań w tym względzie) – ograniczono się faktycznie do powtórzenia postanowień ze spotkań w Chicago w 2012 r. oraz Lizbonie w 2010 r., przewidujących (oprócz „Resolute Support”) wsparcie finansowe dla ANSF (trwające jednak najdalej do 2024 r.) oraz rozwój praktycznej

¹⁷ Wedle danych UNAMA w 2014 r. zginęło 3699, a rannych zostało 6849 cywilów, co oznaczało wzrost o odpowiednio 25% i 21% względem 2013 r. i poziom strat najwyższy od 2009 r. Po raz pierwszy też od 2009 r. cywile ginęli głównie w wyniku wymiany ognia między siłami anty- i prorządowymi, a nie jak dotąd w wybuchach IED, a to świadczy o nasileniu walk. *Afghanistan Annual Report 2014. Protection of Civilians in Armed Conflict*, UNAMA, Kabul, luty 2015, s. 1–2.

¹⁸ Por. *Afghanistan's Political Transition*, ICG Asia Report nr 260, 16 października 2014 r.

kooperacji i konsultacji politycznych na bazie ustanowionego jeszcze w 2010 r. Trwałego Partnerstwa NATO–Afganistan¹⁹.

Samą misję „Resolute Support” uroczyście uruchomiono 28 grudnia, kończąc wówczas formalnie działanie ISAF. Zadania wchodzących w jej skład żołnierzy z państw NATO i partnerskich (ok. 12 tys.) obejmą szkolenie sił bezpieczeństwa Afganistanu i doradzanie im, w tym wspomaganie ich zdolności planistycznych i w zarządzaniu budżetem, a także wzmacnianie przejrzystości ich funkcjonowania oraz cywilnego nadzoru. Personel misji ma działać w Kabulu (stanowiącym centrum operacyjne) i czterech innych miastach (Mazar-i-Szarif, Herat, Kandahar, Laghman). Mandat misji nie przewiduje działań bojowych (te zadania mają wypełniać już wyłącznie siły ANSF). Rozwiązanie to nie zaskakuje, ale może budzić wątpliwości co do szans powodzenia „Resolute Support”, zwłaszcza w połączeniu z jej ograniczoną skalą (aczkolwiek uzasadnioną ściśle szkoleniowym charakterem misji), niewielką liczbą miejsc rozmieszczenia, uzależnieniem od skuteczności ANSF w walce z opozycją (pozytywne oceny sprawności tych sił są podważane przez wielu ekspertów), nade wszystko zaś w świetle decyzji USA z 2014 r. w sprawie amerykańskiej obecności wojskowej w Afganistanie, świadczących o dużym spadku jej znaczenia w strategii Waszyngtonu²⁰. Nie można więc w pełni wykluczyć, iż „Resolute Support” okaże się jedynie swoistą *face saving operation*, pozwalającą złagodzić faktycznie niepowodzenie ISAF w stabilizowaniu Afganistanu i być może odsunąć w czasie jego następstwa, ale nie przyczyni się istotnie do rozwiązania kluczowych problemów tego państwa.

W wypadku pozostałych operacji nie doszło do istotnych przekształceń lub decyzji. NATO już tradycyjnie podkreśliło skuteczność operacji morskich – „Ocean Shield” i „Active Endeavour” – w stymulowaniu współpracy z partnerami w regionie oraz, odpowiednio, zwalczaniu piractwa wokół Rogu Afryki oraz zapobieganiu terroryzmowi w basenie Morza Śródziemnego. Mimo jednak rzekomo nieprzerwanego i długoletniego pasma sukcesów tych akcji („Active Endeavour” trwa od 2001 r., walka z piractwem od 2008 r.) zdecydowano się je ponownie przedłużyć (w wypadku „Ocean Shield” aż do 2016 r.), co zwłaszcza w świetle relatywnie dużych kosztów ich prowadzenia w większym chyba stopniu dowodzi wpływów „lobby morskiego” i zwolenników globalnej aktywności NATO w organizacji aniżeli faktycznie wysokiej efektywności tych działań²¹. Funkcjonowanie KFOR w Kosowie, gdzie NATO wciąż utrzymuje ok. 4600 żołnierzy, miało w świetle kryzysu ukraińskiego i proble-

¹⁹ *Wales Summit Declaration on Afghanistan*, 5 września 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/events_112136.htm.

²⁰ W czerwcu prezydent Obama ogłosił, iż w 2014 r. w Afganistanie USA utrzymają 9800 żołnierzy, ale już w ciągu roku zredukują tę liczbę o połowę, od 2016 r. zachowując jedynie siły do ochrony ambasady i nadzorowania pomocy wojskowej (ok. 1000 żołnierzy). Szerzej: A. Cordesman, *The Forces Shaping Transition in Afghanistan: 2014–2016*, Testimony and Report to the House Armed Services Committee, 30 lipca 2014 r.

²¹ Krytycznie o kosztach „Ocean Shield” pisze: J.M. Bridger, *Safe Seas at What Price? The Costs, Benefits and Future of NATO's Operation Ocean Shield*, NDC Research Report nr 95, wrzesień 2013.

mów w Afganistanie bardzo rutynowy przebieg (co nie zwiastuje tym samym rychłego przełomu i szybkiego końca operacji)²².

Ważnym tematem debat w NATO było też ewentualne jego zaangażowanie w walkę z szybko rosnącym w siłę Państwem Islamskim (wcześniej Państwem Islamskim Iraku i Lewantu). Tej ultraradykalnej formacji fundamentalistów sunnickich udało się do końca czerwca opanować część terytorium Iraku (w tym m.in. Faludżę i Mosul), a następnie wzmóc skierowaną głównie przeciw Kurdom ofensywę w Syrii. Na zajętych terenach Państwo Islamskie wprowadza wyjątkowo surową wersję szariat, brutalnie traktując ludność cywilną i dokonując masowych morderstw i wypraw, zwłaszcza innowierców. Dodatkowym problemem jest napływ do jego sił ochotników spośród imigranckich społeczności w Europie, co zwiększało groźbę zamachów dokonywanych przez powiązanych lub sympatyzujących z ugrupowaniem islamskich terrorystów przeciw obywatelom lub terytorium państw NATO, szczególnie zachodnioeuropejskich (zwłaszcza że liderzy Państwa Islamskiego zapowiadali tego rodzaju działania). Dla części sojuszników, w tym USA, sukcesy Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku stanowiły więc wyzwanie dla bezpieczeństwa NATO porównywalne rangą z konsekwencjami konfliktu na Ukrainie. Dlatego podczas spotkania w Walii Stany Zjednoczone zaapelowały o przyłączenie się do skupionej wokół nich międzynarodowej koalicji walczącej z tym ugrupowaniem, swe prośby o wsparcie kierując na specjalnie w tym celu zorganizowanym podczas szczytu spotkaniu w pierwszej kolejności do ośmiu sojuszników (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Dania, Kanada, Turcja i Polska) oraz jednego partnera (Australia) o „kluczowym w tym względzie znaczeniu”²³. Ostatecznie Sojusz takiej misji się nie podjął, ale część członków – Francja, Wielka Brytania, Kanada, Belgia – przystąpiła do międzynarodowych działań bojowych (prowadzonych wyłącznie z powietrza), a inni, np. Niemcy, udzielili koalicji oraz siłom lokalnym walczącym z Państwem Islamskim (głównie kurdyjskim) wsparcia finansowego i materiałowego, także w postaci dostaw broni²⁴.

TRANSFORMACJA I PARTNERSTWA – W CIENIU UKRAINY

Koncentracja NATO na formułowaniu odpowiedzi na zmianę sytuacji strategicznej w wyniku konfliktu ukraińskiego musiała się odbić na przebiegu procesów transformacyjnych w Sojuszu, przystosowujących go do funkcjonowania w warunkach wciąż „kryzysowych” budżetów obronnych członków. Niemniej także w tej kwestii podjęto kilka istotnych decyzji. Jeszcze w czerwcu NAC przyjęła (co zatwierdzono na szczycie w Walii) zaproponowaną rok wcześniej przez Niemcy formułę „państw

²² KFOR Placemat, 1 grudnia 2014 r., www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/2014-1201_141201-KFOR-Placemat-final.pdf.

²³ L. Brooke-Holland, C. Mills, *NATO Wales Summit 2014: Outcomes*, Commons Library Standard Note SN06981, 12 września 2014 r., s. 11–12.

²⁴ „Germany pushes for international support in fight against Islamic State”, *The Wall Street Journal* z 18 września 2014 r. Polska, choć wyraziła poparcie dla walki z Państwem Islamskim, do końca 2014 r. nie określiła formy swojego w niej udziału.

ramowych” (*Framework Nations Concept*) jako model wspólnego utrzymywania i rozwoju zasobów wojskowych. Niezależnie od ryzyka wiążącego się z tym projektem – wciąż wymagającym doprecyzowania, ale już teraz korzystnie różniącym się od pierwotnych propozycji Berlina – wprowadzenie nowego modelu współpracy może zdynamizować realizację idei *Smart Defense*, a przede wszystkim nadać programom w jej ramach większą konkretność, zrywając z ich dotychczas nierzadko jedynie symbolicznym charakterem²⁵. W zgodzie z modelem FNC podjęto już zresztą pewne niezłe rokujące, ciekawe inicjatywy – pod kierunkiem Wielkiej Brytanii siedem państw (w tym m.in. kraje bałtyckie, co ważne w kontekście wzmacniania „wschodniej flanki”) rozwija Wspólne Siły Ekspedycyjne, Dania z pięcioma innymi partnerami realizuje program w dziedzinie amunicji precyzyjnej, a Niemcy przewodzą grupie dziesięciu członków w zakresie projektów dotyczących m.in. współpracy logistycznej, mobilnych dowództw, ochrony przed BMR²⁶.

W ostatnim roku NATO wiele uwagi poświęciło też cyberbezpieczeństwu, czego rezultatem było przyjęcie w czerwcu nowej doktryny cyberobrony, wedle której ataki informatyczne (co potwierdzono też w deklaracji szczytu w Walii – par. 72 i 73) mogą być uznane za formę agresji w rozumieniu art. 5 traktatu waszyngtońskiego²⁷. Zgodnie z harmonogramem kontynuowano również prace nad sojuszniczym systemem obrony przeciwrakietowej²⁸.

Zmiany sytuacji w Europie w większym stopniu wpłynęły na współpracę z partnerami, zwłaszcza pozaeuropejskimi. A przecież wraz z końcem misji w Afganistanie, będącej dotąd jedną z kluczowych płaszczyzn kooperacji z partnerami-uczestnikami ISAF, oraz wobec konieczności pogodzenia przez NATO nacisku raczej na samą „zdolność do działania” niż faktyczne zaangażowanie z chęcią zachowania możliwości wpływania na globalną sytuację bezpieczeństwa, kwestia wypracowania nowej formuły tej współpracy stawała się paląca. Mimo to sojusznicy, zmuszeni do koncentracji na „problemach własnych” Sojuszu, faktycznie odsunęli na „spokojniejsze czasy” decyzje w sprawie organizacji kontaktów z partnerami zewnętrznymi. Co prawda jeszcze w maju przyjęto pierwszy Indywidualny Program Partnerstwa z dłu-

²⁵ Początkowo model państw ramowych (FNC) zakładał sztywny skład „klastrow” skupionych wokół lidera, co mogło zwiększyć efektywność nakładów, ale groziło nadmiernym uzależnieniem (operacyjnym, ale i politycznym) mniejszych członków od „regionalnych przywódców”. Obecnie, choć forma ta wciąż jest niedookreślona, przyjęto bardziej płynny model i poszczególne państwa mogą uczestniczyć w różnych klastrach. To jednak budzi obawy przed nadmierną proliferacją klastrow i w efekcie ich niską efektywnością oraz groźbą duplikacji prac i nakładów, nie rozwiązuje zaś wciąż podstawowego problemu FNC – ryzyka, iż w sytuacji, gdy zapewniający zdolności bazowe w danym zakresie (np. logistyki) kraj ramowy nie zdecyduje się na udział w danej operacji, trudno będzie efektywnie wykorzystać zasoby uzupełniające i niszczone dostarczane przez pozostałych członków klastra. Por. M. Drent, D. Zandee, L. Casteleijn, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the Next Steps*, The Hague, październik 2014, zwł. s. 18–19; *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 77.

²⁶ L.M. Simon, „Assessing NATO’s Eastern European ‘flank’”, *Parameters* 2014, nr 3, s. 70.

²⁷ *NATO Summit Updates Cyber Defence Policy*, 24 października 2014 r., <https://ccdcocoe.org/nato-summit-updates-cyber-defence-policy.html>.

²⁸ Emocje wokół tego projektu – nie wpływając jednak istotnie na jego przebieg – wzrosły, gdy bezpośrednio przed szczytem w Walii prasa niemiecka (m.in. *Der Spiegel*) informowała o rzekomych żądaniach części członków nadania projektowi „bardziej antyrosyjskiego charakteru”. Por. „Baltic fears: NATO debates directing missile shield against Russia”, *Spiegel International* z 30 sierpnia 2014 r., www.spiegel.de.

goletnim i bliskim współpracownikiem – Japonią, ale było to rezultatem prac z lat wcześniejszych. Na spotkaniu w Walii ogłoszono też dwie nowe inicjatywy skierowane do partnerów: Interoperacyjności Partnerstwa (PII) oraz Budowy Zdolności Obronnych (DRSCBI). Zważywszy jednak na ich profil – praktyczna współpraca operacyjna byłych uczestników ISAF (PII) oraz pomoc szkoleniowo-doradcza w rozwoju zdolności w sferze bezpieczeństwa dla takich państw jak Jordania czy Mołdawia (DRSCBI) – trudno je uznawać za kompleksowe rozwiązanie co do przyszłości natowskich partnerstw²⁹. W warunkach konfliktu na Ukrainie, mimo odpowiednio piętnastej, dziesiątej i piątej rocznicy poprzednich rozszerzeń, przedmiotem poważnych debat w Sojuszu przestała być kwestia akcesji nowych członków, niezależnie od stałego deklarowania aktualności polityki otwartych drzwi, gestów poparcia dla Gruzji (specjalny pakiet wsparcia ogłoszony w Newport) czy zainteresowania sytuacją w Mołdawii oraz raczej życzliwego przyjęcia decyzji Kijowa o rezygnacji ze statusu pozablokowego i zapowiedzi wznowienia starań o członkostwo w NATO. Faktycznie jedynymi partnerami, z którymi współpraca została realnie zacieśniona – w dużym stopniu właśnie w wyniku kryzysu ukraińskiego, a nie pomimo niego – były Szwecja i Finlandia. Oczywiście oba te kraje już wcześniej należały do najbliższych partnerów NATO, mocno angażując się w inicjatywy Partnerstwa dla Pokoju, uczestnicząc w misji w Afganistanie (a Szwecja także w Libii w 2011 r.), w 2014 r. wnosząc zaś nawet wkład do NRF. Jednak zarówno zmiany geostrategiczne w Europie, jak i częste prowokacje rosyjskie (w tym naruszanie przestrzeni powietrznej, a nawet wód terytorialnych Szwecji i Finlandii przez samoloty i okręty Rosji) skłoniły oba te państwa i NATO do dalszego zbliżenia, czego najważniejszym rezultatem (oprócz zwiększonego udziału w ćwiczeniach sojuszniczych) było przyjęcie bliźniaczych memorandumów o współpracy szkoleniowej, operacyjnej i w reagowaniu na klęski żywiołowe, określających m.in. zasady pełnienia przez kraje nordyckie funkcji państw-gospodarzy dla sił NATO. I choć w obu państwach ewentualnej akcesji do NATO wciąż przeciwna jest większość obywateli, to jednak zamiar (jak i powód) zacieśniania kontaktów z Sojuszem, także operacyjnych, wydaje się w świetle memorandumów czytelny³⁰.



Trudno o jednoznaczną ocenę wyników „ukraińskiego testu”, który zmusił NATO w roku ubiegłym – przynajmniej doraźnie – do zmiany priorytetów. Z perspektywy partnerów organizacji, zwłaszcza aspirujących do członkostwa lub bliskiej współpracy państw ze wschodu Europy, wytyczenie podjętymi przez NATO decyzjami oraz działaniami „czerwonej linii” na granicach państw członkowskich, przy faktycznie przede wszystkim jedynie dyplomatycznym wsparciu dla Ukrainy, musiało

²⁹ *Wales Summit Declarations*, 5 września 2014 r. (par. 88–89); J.R. Deni, „NATO’s new trajectories...”, op. cit., s. 62–63.

³⁰ *Finland and Sweden sign Memorandum of Understanding with NATO*, 5 września 2014 r., www.aco.nato.int/finland-and-sweden-signing-a-memorandum-of-understanding-with-nato-for-operational-and-logistic-support.aspx; H. Ojanen, *Finland’s Relations with NATO in the Shadow of Russia*, Cicero Foundation Commentary, nr 14/03 (wrzesień 2014).

niepokoić, choć zarazem niejako wyjaśniało sytuację i pozwalało urealnić oczekiwania. Dla członków Sojuszu, szczególnie tych najmocniej zaniepokojonych działaniami Rosji, w sumie zdecydowana manifestacja wewnętrznej solidarności była raczej dowodem, że NATO pozostaje „najlepszą dostępną opcją”. Decydujące jednak jest to, jak trwale okażą się zmiany, które zaszły w organizacji w 2014 r. Choć Sojusz, zmuszony okolicznościami do swoistej improwizacji, skoncentrował się na kwestiach aktualnie najbardziej palących („spokój sojuszników na wschodzie”), to tym samym nie odniósł się (po raz kolejny) do pytań od pewnego czasu kluczowych dla jego przyszłości: o hierarchię zadań, rolę w globalnym systemie bezpieczeństwa, cele i charakter współpracy z państwami spoza organizacji, szczególnie pozaeuropejskimi, a zwłaszcza formę reakcji na „pacyficzny zwrot” swego lidera – USA. Mało bowiem prawdopodobne, by mobilizacja wokół spraw „wschodniej flanki”, porównywalna choćby z tą z ubiegłego roku, faktycznie długo się utrzymała, zwłaszcza jeśli pojawi się szansa (na razie nikła) na poprawę sytuacji na wschodzie. Większość zachodnich sojuszników nie podziela w pełni wschodnioeuropejskiej percepcji zagrożeń (a i tu występują przecież – jak pokazuje przykład Węgier czy Słowacji – poważne różnice, jeśli nie w ocenie zagrożeń i intencji potencjalnych przeciwników, to w strategii reagowania na nie). Część obawia się zbyt alarmistycznego w ich opinii tonu (Włochy, Niemcy), część – jak Francja czy Wielka Brytania – podkreśla też wagę innych, bliższych im wyzwań dla Sojuszu (terroryzm, Państwo Islamskie, bezpieczeństwo morskie). Także w wypadku USA wymuszony przez poczynania Rosji „powrót do Europy” nie dowodzi trwałej reorganizacji priorytetów i strategii bezpieczeństwa, w tym odejścia od „pacyficznego zwrotu”, Rosja pozostaje bowiem dla Waszyngtonu problemem tyleż uciążliwym i wymagającym reakcji, co mimo wszystko drugorzędny w dłuższej perspektywie. A przecież nad członkami NATO (a przynajmniej ich budżetami obronnymi) nadal krąży „widmo kryzysu”.

W tej sytuacji o trwałości „wschodniego zwrotu” NATO i determinacji w realizacji składających się nań zamierzeń decydować może – paradoksalnie – postępowanie samej Rosji. Dalsze eskalowanie napięć na wschodzie oraz praktyka „testowania” na różne sposoby szybkości i skali reakcji NATO na prowokacje (w ostatnim roku samoloty NATO ponad sto razy przechwytywały rosyjskie loty nad terytorium Sojuszu) będzie zapewne skutecznie uwiarygadniać opinię o konieczności większej koncentracji na „własnym (głównie wschodnim) podwórku”. Trzeba jednak pamiętać, że w tym nieco perwersyjnym wyścigu o „strategiczną uwagę” NATO Rosja Putina może mieć poważnych konkurentów – gdyż to tragedie takie jak w paryskiej redakcji *Charlie Hebdo*, oznaczające nieliczne może w porównaniu z rezultatami ewentualnej zbrojnej agresji rosyjskiej, ale jak najbardziej realne, a nie potencjalne ofiary, mogą skłaniać polityków i społeczeństwa w krajach NATO, zwłaszcza jego zachodniej części, do ponownego położenia nacisku na walkę z terroryzmem i jego – pozaeuropejskimi – matecznikami. Tym samym dla NATO – ledwo co kończącego z rolą zagończyka (zob. poprzednia edycja *Rocznika Strategicznego*) – na strategiczną pauzę się raczej nie zanosi.

NATO – REDISCOVERING ITS *RAISON D'ÊTRE* (WITH A LITTLE HELP FROM PUTIN)

The paper discusses the functioning of NATO in 2014, focusing on three issues which were critical for the Organization last year: the necessity to respond to the Ukrainian crisis (particularly the conflict in Donbas), the Alliance's so-called Wales summit in Newport, and the finalization of ISAF and the initiation of Resolute Support missions in Afghanistan. In the first part of the paper, the author discusses the short-term, imminent response of NATO to developments on the Ukraine, accentuating the Alliance's focus on implementing measures to reassure its Eastern allies preoccupied with the impact of the Ukrainian crisis and Russian policy on their own security, and the rather moderate support for Ukraine. Then the author analyzes in detail the results of the Wales summit, critically assessing the main decisions taken at the meeting, including the initiation of RAP and the allies' pledges to increase defence spending. He also analyzes the developments in Afghanistan, in particular the sources and consequences of the problems with transition from ISAF to Resolute Support, due to internal political crisis in Afghanistan around the 2014 presidential election. Other NATO expeditionary engagements, like anti-piracy mission and KFOR, are also assessed, as well as the debates among allies on NATO's role in combating the Islamic State in Iraq and Syria. In the last part, the author briefly discusses the functioning of NATO's partnerships with third countries.

Keywords: NATO, alliance, Readiness Action Plan (RAP), continuous rotational presence, Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), NATO Response Force (NRF), Smart Defense, Ukraine (conflict on; cooperation with), Crimea, ISAF, Islamic State (IS), "Resolute Support", Newport Summit, partnerships, Framework Nations Concept (FNC)