

## NATO 2015 – NA WYBOISTEJ DRODZE Z NEWPORT DO WARSZAWY

Po gwałtownych zmianach realiów funkcjonowania Sojuszu w 2014 r. i jego szybkiej, a przy tym raczej zdecydowanej reakcji na nie podczas szczytu w Newport kierunku rozwoju NATO i jego priorytety na najbliższe lata, czyli swoisty „powrót do korzeni” i większa koncentracja na sprawach względnie tradycyjnie rozumianej obrony zbiorowej w Europie, mogły wyglądać na trwale określone. Tymczasem już w 2015 r. środowisko działania uległo dalszym głębokim przekształceniom. Kluczowa jeszcze rok wcześniej determinanta sytuacji NATO – konflikt na Ukrainie i leżąca u jego przyczyn agresywna postawa Rosji w polityce zagranicznej – choć pozostała ważna, to jej wpływ na NATO zmniejszył się zauważalnie wraz z osiągnięciem w Donbasie stanu dalekiego co prawda od normalizacji, niemniej swego rodzaju zamrożenia (a raczej „przymrożenia”) walk po zawarciu porozumienia Mińsk II (12 lutego 2015 r.). Równocześnie już w styczniu zamachy dżihadystów spod znaku zarówno Al-Kaidy, jak i Państwa Islamskiego (ISIS, ISIL albo Daesh) w Paryżu, w tym na redakcję czasopisma *Charlie Hebdo* (7 stycznia), przypomniały brutalnie, iż terroryzm pozostaje dla Sojuszu (a przynajmniej wielu jego członków) realnym wyzwaniem. Coraz bardziej krwawy konflikt w Iraku i Syrii, wraz z pogłębiającą się destabilizacją innych obszarów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (w tym Libii, w której NATO interweniowało zaledwie w 2011 r.), jeszcze potęgowały groźbę związaną z terroryzmem, a dodatkowo owocowały wybuchem bezprecedensowego w skali kryzysu migracyjnego w Europie w wyniku masowego napływu uchodźców (ale też migrantów ekonomicznych) z jej objętego chaosem południowego sąsiedztwa. Gwałtowny wzrost liczby przybywających do Europy migrantów, początkowo głównie przez Morze Śródziemne, a z czasem także przez Bałkany, choć nie oznaczał zapomnienia o niepokojach na wschodzie kontynentu, to jednak zmienił sposób oceny ich rangi u wielu europejskich członków NATO. Niewątpliwie sytuację dodatkowo skomplikowała rozpoczęta w końcu września rosyjska interwencja w Syrii, mogąca dać „drugą szansę” reżimowi al-Asada. Wszystkie te przemiany dokonywały się w klimacie ciągłych obaw o stan gospodarki europejskiej i stabilność UE, również w związku z wciąż nie w pełni rozwiązany kryzysem wokół Grecji, a także o globalną koniunkturę, choćby z uwagi na przewidywane spowolnienie gospodarki chińskiej, co mogłoby oznaczać nadejście nowego, być może nawet cięższego niż poprzedni kryzysu. Wreszcie tę niepokojącą ewolucję sytuacji geostrategicznej NATO swoistą klamrą zamknęły kolejne, jeszcze bardziej krwawe zamachy dżihadystów w Paryżu (13 listopada). W rezultacie ustalenia z Newport co do kierunków

rozwoju i zadań Sojuszu zaczęły wymagać nie tylko możliwie pełnego wdrożenia, ale też istotnej modyfikacji i uzupełnień.

### ADAPTACJA SOJUSZU – KONTYNUACJA RAP ORAZ DEBATA WSCHÓD–POŁUDNIE

Niezależnie jednak od głębokich zmian środowiska bezpieczeństwa Sojuszu i konieczności reakcji na nie w warstwie realnie podejmowanych działań wciąż kluczowa dla NATO pozostawała, zwłaszcza w pierwszej połowie roku, adaptacja do warunków powstałych w następstwie konfliktu na Ukrainie. Niemniej gdy w 2014 r. przebiegała ona niejako na trzech płaszczyznach: w relacjach z Rosją, z Ukrainą oraz w ramach transformacji wewnętrznej Sojuszu<sup>1</sup>, to w ostatnim roku NATO – co chyba zrozumiałe – skoncentrowało się na ostatnim z tych wymiarów. W relacjach z Rosją i Ukrainą w zasadzie ograniczono się do kontynuowania rozwiązań wypracowanych jeszcze w 2014 r. W kontekście rosyjskim oznaczało to utrzymanie decyzji o całkowitym zawieszeniu kontaktów na szczeblu techniczno-wojskowym przy gotowości – przez Rosję ignorowanej – do dialogu politycznego, a także konsekwentne potępienie rosyjskich działań eskalujących napięcie oraz naruszających suwerenność i prawa Ukrainy (w tym żądanie pełnej realizacji ustaleń rozejmowych, przede wszystkim porozumień Mińsk II). W wymiarze praktycznym zaś manifestowano gotowość reakcji na prowokacyjne zachowania Rosji (np. przechwytywanie samolotów rosyjskich na patrolach – nasilonych od 2014 r. – poza Rosją, zwłaszcza przy naruszeniu przestrzeni powietrznej krajów NATO lub państw trzecich) oraz rywalizowano w sferze informacyjnej, odpowiadając na rosyjską ofensywę propagandową w sprawach bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Dodatkowo Sojusz wsparł też Turcję w jej sporze z Rosją po zestrzeleniu przez turecką obronę przeciwlotniczą rosyjskiego samolotu uczestniczącego w interwencji w Syrii (24 listopada)<sup>3</sup>.

Natomiast wobec Ukrainy NATO, niezależnie od konsekwentnego wsparcia dyplomatycznego jej stanowiska, nie zdecydowało się na takie kroki jak dostawy broni i skoncentrowało na pomocy technicznej w reformach sektora bezpieczeństwa. Oznaczało to wdrażanie ustanowionych w 2014 r. (w założeniu na dwa lata) pięciu wyspecjalizowanych funduszy powierniczych (do których w czerwcu 2016 r. do-

<sup>1</sup> Zob. rozdział o NATO w poprzedniej edycji *Rocznika*, zwł. s. 43–46.

<sup>2</sup> Sojusz przyjmował jednak w tym względzie postawę reaktywną, koncentrując się na dementowaniu rosyjskich oskarżeń o agresywność oraz chęć dominacji w Europie i z rzadka podejmując próby przejęcia inicjatywy (np. przez dokumentowanie wzmożonej aktywności wojskowej Rosji w pobliżu granic ukraińskich). Częściowo uzasadniała to niechęć sojuszników do eskalacji napięcia, ale mogło to też wynikać z pewnych słabości Sojuszu w zakresie strategicznej komunikacji (w tym rozumiałej w demokracjach niezdolności do ujednoczenia przekazu w stopniu zbliżonym do osiągalnego w reżimach autorytarnych). Por. *Russia's top five myths about NATO*, NATO Fact Sheet, maj 2015 ([www.nato.int](http://www.nato.int)); H. Reisinger, A. Golts, *Russia's Hybrid Warfare. Waging War below the Radar of Traditional Collective Defense*, NDC Research Paper nr 105, listopad 2014, s. 5–8.

<sup>3</sup> Sojusz uznał argumenty Turcji o naruszeniu przez rosyjską jednostkę tureckiej przestrzeni powietrznej, ale podkreślał też potrzebę nieeskalowania napięcia. *Statement by the NATO Secretary General after the extraordinary NAC meeting*, 24 listopada 2015 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_125052.htm?select-dLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125052.htm?select-dLocale=en) (dostęp 10.04.2016).

dano szósty, służący walce z improwizowanymi ładunkami wybuchowymi), uzupełniane różnorodną pomocą ekspercką (np. w zakresie medycznej rehabilitacji ofiar walk) oraz szkoleniami i wspólnymi ćwiczeniami wojskowymi (m.in. ćwiczenia „Sea Breeze” na Morzu Czarnym na przełomie czerwca i lipca)<sup>4</sup>.

W tej sytuacji uwagę Sojuszu pochłaniała adaptacja *strictae* wewnętrzna, a zwłaszcza operacjonalizacja ogłoszonego w Newport tzw. Programu działań na rzecz gotowości (*Readiness Action Plan* – RAP). Oznaczało to rozwijanie i wdrażanie składających się nań posunięć należących do dwóch kategorii: mających raczej doraźny charakter środków wzmacniających gwarancje (*assurances measures*) oraz bardziej długofalowych i trwałych w swym oddziaływaniu środków adaptacyjnych (*adaptation measures*).

W ramach tych pierwszych, polegających głównie na utrzymywaniu zwiększonej – na razie tymczasowo – obecności i aktywności wojskowej na wschodniej flance, NATO raczej kontynuowało (aczkolwiek konsekwentnie) działania podjęte bezpośrednio po wybuchu konfliktu ukraińskiego, rozwijając je tylko w wybranych aspektach<sup>5</sup>. Oznaczało to utrzymanie wzmocnionego w kwietniu 2014 r. potencjału misji patrolowania przestrzeni powietrznej państw bałtyckich („Air Policing”, z 4 do początkowo 16, a od września 2015 r. 8 samolotów), wzmożonej obecności zespołów morskich NATO na Bałtyku i Morzu Czarnym, a także częstszych ćwiczeń, zwłaszcza na wschodniej flance, organizowanych przez Sojusz lub poszczególnych członków<sup>6</sup>.

Faktyczne jednak o istocie i wartości RAP decydowało wdrażanie środków adaptacyjnych, choćby z uwagi na ich trwalsze następstwa dla funkcjonowania Sojuszu. W tym zaś wypadku skoncentrowano się na trzech elementach: reformach stanowiących jednostki szybkiego reagowania Sił Odpowiedzi NATO (NRF) i utworze-

<sup>4</sup> *NATO Practical Support to Ukraine*, Fact Sheet, grudzień 2015 ([www.nato.int](http://www.nato.int)). Rezygnacja z takich działań jak dostawy broni wydaje się jednak zasadna, zważywszy, iż – niezależnie od faktycznej użyteczności tego rodzaju wsparcia dla Ukrainy, dla której wyzwaniem jest raczej brak odpowiednio wyszkolonego personelu – ich podjęcie uwiarygodniałoby niejako rosyjskie tezy o „agresywności NATO” oraz prowadziło do swego rodzaju „wyścigu w dozbieraniu stron”, wobec stopnia rosyjskiej determinacji zapewne trudnego do wygrania.

<sup>5</sup> Takie podejście do *reassurances measures* jest jednak zrozumiałe. Skoro były one „doraźną” reakcją na kryzys na Ukrainie, a zwłaszcza wzbudzony nim niepokój w krajach wschodniej flanki, to z czasem NATO powinno bądź je zakończyć, bądź nadać im kształt środków adaptacyjnych o charakterze stałym. Por. S. Frühling, *Political Consensus and Defence Preparations: Why NATO Needs a 'Military Strategy'*, NDC Research Paper No. 125, grudzień 2015, s. 11, 15.

<sup>6</sup> W 2015 r. NATO przeprowadziło ok. 280 ćwiczeń o zróżnicowanym formacie, z czego ponad 100 w państwach wschodniej flanki. Niemniej największe z nich („Trident Juncture”) odbyły się – nie całkiem przypadkowo – daleko od wschodnich granic Sojuszu (będąc przy tym otwarte dla obserwatorów z Rosji). W największych ćwiczeniach na wschodniej flance – „Steadfast Javelin” – udział wzięło 13 tys. ludzi. *Key NATO & Allied Exercises*, październik 2015 ([www.nato.int](http://www.nato.int)). Warto jednak pamiętać, że sam plan intensyfikacji ćwiczeń – tzw. *Connected Forces Initiative* – NATO przyjęło jeszcze przed kryzysem na Ukrainie, później go jedynie rozwijając. Ważne też, że wszystko istotnie na zauważalną od kilku lat nierównowagę w intensywności, a szczególnie skali przeprowadzanych ćwiczeń między NATO a Rosją – która tylko w latach 2013–2014 zorganizowała co najmniej 6 masowych ćwiczeń połowych (dla 65–160 tys. żołnierzy), a w 2015 r. jej największe manewry („Centr 2015”) – zrealizowane, co prawda, w Azji Środkowej) angażowały 95 tys. wojsk. Por. I. Brzezinski, N. Varangis, *The NATO-Russia Exercise Gap*, 23 lutego 2015 r., [www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-nato-russia-exercise-gap](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-nato-russia-exercise-gap) (dostęp 10.04.2016).

niu w ich ramach liczącej ok. 5 tys. żołnierzy (5 batalionów) „szpicy” (*Very High Readiness Joint Task Forces* – VJTF), adaptacji struktur dowódczych NATO do nowych potrzeb oraz rozbudowie bazy materiałowej w krajach wschodniej flanki.

Największy postęp nastąpił w pracach nad NRF i VJTF. Jeszcze w grudniu 2014 r. zapowiedziano osiągnięcie wstępnej gotowości operacyjnej tych ostatnich już w 2015 r. (acz polegało to *de facto* na reorganizacji jednostek zgłoszonych wcześniej głównie przez Niemcy, Holandię i Norwegię do rotacji NRF pod dowództwem niemieckim)<sup>7</sup>. Następnie w lutym ministrowie obrony NATO zdecydowali o zwiększeniu liczebności NRF do 30 tys. (z dotychczasowych 13 tys., gdy chodzi o ich komponent faktycznie wysokiej gotowości), a także o zapewnieniu, by część VJTF była gotowa do rozmieszczenia w ciągu dwóch–trzech dni od odpowiedniej decyzji Rady Północnoatlantycznej (NAC). Francja, Niemcy, Włochy, Polska, Hiszpania i Wielka Brytania zadeklarowały też wówczas gotowość pełnienia w kolejnych latach funkcji tzw. państw ramowych VJTF (zapewniających ich dowództwo i istotną część personelu)<sup>8</sup>. W czerwcu, po pierwszych ćwiczeniach poligonowych komponentów VJTF w Polsce („Noble Jump”, ok. 2100 żołnierzy), NAC zdecydowała o podniesieniu od 2016 r. liczebności NRF o kolejne 10 tys., zapowiadając na ten rok także pełną operacyjność VJTF<sup>9</sup>. Głównym testem NRF w nowej formule (a więc także wchodzących w ich skład VJTF) były największe ćwiczenia sił NATO w 2015 r. – „Trident Juncture”, odbywające się w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech i angażujące łącznie 36 tys. żołnierzy. Przebiegły one pomyślnie, wiele więc wskazuje, że dyżurujące pod dowództwem hiszpańskim w 2016 r. NRF i VJTF faktycznie mogą stać się w pełni operacyjne.

Głównym punktem reform struktur dowodzenia był zainicjowany w lutym proces formowania w sześciu krajach na wschodzie Sojuszu (państwa bałtyckie, Polska, Rumunia i Bułgaria) tzw. NFIU (*NATO Force Integration Unit*). Stanowią je niewielkie stałe komórki sztabowe (ok. 40 osób personelu), umożliwiające jednak szybkie rozmieszczenie dodatkowych sił w razie kryzysu oraz usprawniające planowanie i koordynację działań NATO w regionie. Choć początkowo uruchomienie wszystkich NFIU planowano na kwiecień, to ostatecznie działają one w komplecie od września<sup>10</sup>. Wówczas też zdecydowano o powołaniu kolejnych dwóch placówek tego typu na Węgrzech i Słowacji. Dodatkowo zwiększono – tak jak zapowiadano w Newport – zdolności planistyczne i dowódcze Korpusu Północno-Wschodniego NATO w Szczecinie do poziomu pozwalającego kierować działaniami VJTF, a tak-

<sup>7</sup> *Statement of Foreign Ministers on the Readiness Action Plan*, 2 grudnia 2014 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_115551.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_115551.htm) (dostęp 10.04.2016). Szerzej o funkcjonowaniu NRF przed 2014 r. zob. G. Lasconjarias, *NRF: from a Key Driver of Transformation to a Laboratory of the Connected Forces Initiative*, NDC Research Paper, nr 88, styczeń 2013.

<sup>8</sup> *Statement by the NATO Defence Ministers on the Readiness Action Plan*, 5 lutego 2015 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_117222.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_117222.htm) (dostęp 10.04.2016).

<sup>9</sup> Równocześnie akces do grupy państw ramowych VJTF zgłosiła Turcja. *Statement of NATO Defence Ministers*, Brussels, 25 czerwca 2015 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_121133.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm) (dostęp 10.04.2016).

<sup>10</sup> *Six NATO Force Integration Units activated*, 2 września 2015 r., [www.shape.nato.int/six-nato-force-integration-units-activated](http://www.shape.nato.int/six-nato-force-integration-units-activated) (dostęp 10.04.2016).

że utworzono, zgodnie z decyzją NAC z czerwca 2015 r., analogiczne Dowództwo Południowo-Wschodnie w Bukareszcie (funkcjonuje od 1 grudnia)<sup>11</sup>.

Najmniejsze postępy poczyniono w zakresie tzw. *prepositioning*, czyli tworzenia baz materiałowych w państwach wschodniej flanki, w których znajdowałby się sprzęt wojskowy ułatwiający szybkie zwiększenie sił Sojuszu w regionie oraz organizację tam wspólnych ćwiczeń NATO. Jedyne realne działania w tym względzie były bowiem konsekwencją decyzji władz USA z czerwca 2015 r. o rozmieszczeniu dodatkowego ciężkiego sprzętu wojskowego wojsk amerykańskich w sześciu krajach „wschodu NATO” oraz Niemczech, której wdrażanie podjęto w ostatnich miesiącach 2015 r.<sup>12</sup>

Nieco w cieniu tych poczynań realizowano inne projekty transformacyjne, podjęte wcześniej, lecz mające przynieść zbliżone rezultaty w kontekście spójności Sojuszu i poczucia bezpieczeństwa członków. Dotyczyło to zwłaszcza, z uwagi na jego podobieństwa do głównych elementów RAP (tworzenie sojuszniczej infrastruktury na wschodniej flance) oraz wagę przypisaną mu w aktualnej koncepcji odstraszenia NATO<sup>13</sup>, programu obrony przeciwrakietowej (MD), w ramach którego 18 grudnia aktywowano bazę pocisków przechwytyjących SAM-3 (tzw. *Aegis Ashore*) w Deveselu w Rumunii<sup>14</sup>.

Niezależnie od niewątpliwych sukcesów i rozmachu posunięć adaptacyjnych Sojuszu, zwłaszcza na tle jego wcześniejszej praktyki w tym zakresie (przynajmniej w odniesieniu do tradycyjnie ujmowanej zbiorowej obrony), pewne słabości tego procesu mogą postawić pod znakiem zapytania trwałość dotychczasowych osiągnięć.

Należy do nich koncentracja na reformach sił o najwyższej gotowości (mobilnych, ale względnie nielicznych), przy równocześnie ograniczonym zainteresowaniu bardziej całościową przebudową ogólnej struktury sił Sojuszu i planowania obronnego. Niewątpliwie do pewnego stopnia decyduje o tym fakt, iż w wojskach wysokiej

<sup>11</sup> *NATO activates new Multinational Division Southeast headquarters in Bucharest*, 2 lutego 2015 r., [www.jfcnaples.nato.int/page6814941/nato-activates-new-multinational-division-southeast-in-bucharest](http://www.jfcnaples.nato.int/page6814941/nato-activates-new-multinational-division-southeast-in-bucharest) (dostęp 10.04.2016).

<sup>12</sup> Program przewiduje m.in. rozmieszczenie w regionie ok. 220 wozów bojowych typu Bradley. *Joint Press Conference with Secretary Carter, Lithuanian Minister of Defense Oleskas, Latvian State Secretary of Defense Sarts and Estonian Minister of Defense Mikser in Tallinn*, 23 czerwca 2015 r., [www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5643](http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5643); „Army wants to double tanks, boost soldiers in Europe”, *Army Times* z 15 lipca 2015 r. ([www.armytimes.com](http://www.armytimes.com)) (dostęp 10.04.2016). Oznacza to jednak, iż sprzęt faktycznie tylko dla jednej ciężkiej brygady sił USA (*Brigade Combat Team*) zostanie rozlokowany na bardzo rozległym obszarze (od Rumunii po Estonię), co może budzić obawy o jego nadmierne rozproszenie w razie kryzysu i tym samym redukcję waloru odstrasżającego tej inicjatywy.

<sup>13</sup> Chodzi o Przegląd Odstraszenia i Obrony (DDPR) z 2012 r. Por. J. Durkalec, „Ocena rezultatów Przeglądu odstraszenia i obrony NATO”, *Biuletyn PISM* 2012, nr 53.

<sup>14</sup> Baza ta, stanowiąca główny składnik drugiej fazy projektu (spośród aktualnie planowanych trzech), w pełni operacyjna ma być przed szczytem NATO w Warszawie (8–9 lipca 2016 r.). We wrześniu 2015 r. w ramach projektu sfinalizowano też rozmieszczenie w hiszpańskiej bazie Rota czterech niszczycieli US Navy z systemem *Aegis* oraz kontynuowano przygotowania do rozpoczęcia jeszcze przed spotkaniem warszawskim budowy bazy pocisków przechwytyjących w Redzikowie w Polsce (element trzeciej fazy projektu, przewidzianej na lata 2018–2020). *Deveselu Base, Romania*, [www.globalsecurity.org/space/facility/deveselu.htm](http://www.globalsecurity.org/space/facility/deveselu.htm) (dostęp 10.04.2016); *Ballistic missile defence*, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49635.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49635.htm) (dostęp 10.04.2016).

gotowości takie zmiany najłatwiej przeprowadzić, a w wypadku nagłego kryzysu (w tym o charakterze hybrydowym – jak konflikt na Ukrainie) siły te będą relatywnie elastycznym narzędziem reakcji. Niemniej w razie zagrożenia o bardziej masowym i długotrwałym charakterze mogą okazać się niewystarczające<sup>15</sup>. Dodatkowo mimo nacisku na reformę NRF i budowę VJTF dotychczas faktycznie nie znaleziono recept na dwa kluczowe mankamenty tych sił – chroniczną niepełną realizację deklaracji sojuszników co do skali zaangażowania (w odniesieniu do NRF do 2014 r. nie przekraczano w tym względzie poziomu 70%)<sup>16</sup>, a także uzależnienie użycia tych formacji od politycznego porozumienia w NAC. To zaś budzi obawy, iż również ta – nie pierwsza przecież – próba wzmocnienia zdolności szybkiego reagowania NATO przyniesie ograniczone rezultaty. Nawet bowiem jeśli doświadczenie ostatnich miesięcy daje nadzieję, że sojusznicy obecnie będą poważniej traktować swoje zobowiązania w kontekście NRF i VJTF, to wymóg jednomyślności NATO przy decyzji o ich użyciu oznacza, że w praktyce będzie trudno je faktycznie uruchomić, co uczyni z nich zasób „papierowy”<sup>17</sup>.

Istotna jest także groźba wzrostu, zwłaszcza w dłuższym okresie, nierównowagi ponoszonych kosztów między sojusznikami w związku z wdrażaniem środków adaptacyjnych. Szczególnie poleganie na USA w odniesieniu do niektórych aspektów RAP (np. *prepositioning*) może z czasem, prócz obaw o generalną długoterminową zdolność NATO do podtrzymania zwiększonego zaangażowania, prowadzić do poważnych następstw. Z jednej strony może to oznaczać spory o „sprawiedliwy rozkład nakładów” (zwłaszcza że po wybuchu konfliktu na Ukrainie i decyzjach z Newport proces redukcji amerykańskiej obecności wojskowej w Europie przypuszczalnie tylko wyhamował, a nie został trwale odwrócony, a Waszyngton oczekuje od europejskich sojuszników „większej odpowiedzialności”). Z drugiej może prowadzić do fragmentaryzacji Sojuszu i podziałów na grupy „ściśle współpracujących” i „mniej zaangażowanych” (a tym samym zapewne słabiej chronionych), względnie zmniejszenia zdolności NATO do reagowania w innych rejonach przez „związanie” na wschodzie części jego „deficytowych” zasobów (np. środków rozpoznania). To zaś, szczególnie wobec realiów panujących obecnie na flance południowej, wielu członkom trudno byłoby zaakceptować.

<sup>15</sup> W tym kontekście często podkreśla się, iż niezależnie od całościowej przewagi potencjału wojskowego NATO nad rosyjskim, lokalnie na wschodniej flance Sojuszu, z uwagi na oddalenie od głównych baz sojuszniczych, a równocześnie względnie dużą mobilność i łatwość przetrzutu wojsk rosyjskich w rejonach przygranicznych (czego dowiódł choćby przebieg konfliktu ukraińskiego), stosunek sił jest raczej dla NATO niekorzystny. F.D. Kramer, H. Binnendijk, D.S. Hamilton, *NATO's New Strategy: Stability Generation*, Atlantic Council & Center for Transatlantic Relations, Washington 2015, s. 5; M. Chalmers, „Is NATO deterrence fit for purpose?”, *RUSI Newsbrief* 2015, nr 6, s. 2.

<sup>16</sup> G. Lasconjarias, *NRF: from a Key Driver...*, op. cit., s. 4.

<sup>17</sup> Problemu nie rozwiąże – diskutowane w środowiskach eksperckich, ale i w samym NATO – przeniesienie decyzji o użyciu NRF i VJTF na poziom wojskowy, tzn. głównodowodzącego siłami Sojuszu, bo wówczas mógłby on niejako „w zastępstwie rządów” decydować o użyciu przez Sojusz siły. Bardziej realistyczne wydaje się natomiast przyznanie mu prawa decydowania o rozmieszczaniu elementów VJTF (lub NRF) w szczególnie zagrożonym rejonie (np. w celu odstraszenia), przy zachowaniu w gestii państw (NAC) decyzji o samym ich zastosowaniu. J. Abts, *NATO's Very High Readiness Joint Task Force. Can the VJTF Give New Elan to the NATO Response Force?*, NDC Research Paper, nr 109, luty 2015, s. 6.

Nade wszystko jednak słabością obecnych działań Sojuszu, która może wręcz zniweczyć dotychczasowe osiągnięcia i doprowadzić do fiaska całego procesu, jest zdecydowanie mniej energiczna (to eufemizm) niż wdrażanie RAP realizacja drugiej ważnej deklaracji z Newport, a więc zobowiązania członków do wyhamowania spadku nakładów na obronność, a następnie stopniowego ich podnoszenia do poziomu 2% PKB, z przeznaczeniem co najmniej 20% na cele modernizacyjne<sup>18</sup>. Choć bowiem niektórzy sojusznicy – zwłaszcza najbardziej zaniepokojeni (republiki bałtyckie, Rumunia, Polska) – podjęli konkretne działania, to równocześnie inni – Włochy, Hiszpania, Francja, Holandia, Belgia – nie planują w tym względzie szybkich zmian, a nawet okazują się skłonni, jak naciskające dotąd w tej sprawie na innych Wielka Brytania czy USA, do dalszych cięć<sup>19</sup>.

Świadomość ograniczeń inicjatyw z Newport i konieczności dalszej adaptacji do zmian środowiska bezpieczeństwa powodowała, że równoległe do wdrażania zaplanowanych w Walii działań w NATO intensywnie debatowano o ich uzupełnieniu oraz pogłębieniu. Osią tych dyskusji szybko zaś stała się kwestia należytego wyważenia w aktywności Sojuszu reakcji na zagrożenia dla bezpieczeństwa członków pochodzące ze wschodniego (Rosja), ale też z południowego sąsiedztwa NATO (ISIS i terroryzm, masowe migracje). Zwolennicy koncentracji na problemach wschodniej flanki konsekwentnie argumentowali o potrzebie dalszego wzmocnienia obecności i widoczności Sojuszu w tym rejonie przez rozwój środków adaptacyjnych i gwarantowanych przewidzianych w RAP (w tym nadanie tym ostatnim bardziej stałego charakteru, organizację dodatkowych ćwiczeń, patroli morskich i powietrznych, rozbudowę struktur dowódczych), a także rozlokowanie przynajmniej w formie ciągłej obecności rotacyjnej, a być może wręcz stałej, nowych formacji NATO. W tym tonie utrzymane były zwłaszcza propozycje organizującej najbliższy szczyt Sojuszu Polski (w tym tzw. warszawska inicjatywa strategicznej adaptacji z maja 2015 r., o dość jednak ramowym charakterze)<sup>20</sup>, ale podobną postawę prezentowały – już zwyczajowo – kraje bałtyckie, a także Rumunia (domagając się m.in. stałej obecności zespołu sił morskich NATO na Morzu Czarnym)<sup>21</sup>. Powszechnie na wschodniej flance podnoszono też kwestię budowy zdolności reagowania na działania hybrydo-

<sup>18</sup> „NATO’s next move. A conversation with Jens Stoltenberg”, *Foreign Affairs* (on-line), 27 maja 2015 r., [www.foreignaffairs.com/interviews/2015-05-27/natos-next-move](http://www.foreignaffairs.com/interviews/2015-05-27/natos-next-move) (dostęp 10.04.2016).

<sup>19</sup> W 2015 r. planowane budżety wojskowe jedynie pięciu państw (USA, Wielkiej Brytanii, Polski, Grecji i Estonii) przekraczały poziom 2% PKB. Równocześnie w jedenastu, w tym we Francji, Włoszech, w Wielkiej Brytanii i USA, nakłady na obronność faktycznie spadały w relacji do PKB (wzrost odnotowywano raczej w krajach mniejszych, np. na Litwie czy w Luksemburgu). Długofalowe plany finansowe części państw – np. Węgier, Słowacji czy Belgii – wykluczają możliwość osiągnięcia pułapu 2% PKB w 2022 r., co postulowano w Newport. Dodatkowo w wielu krajach wydatki osobowe stanowią większość budżetów obronnych (w Słowenii i we Włoszech sięgając 80%), co ogranicza możliwość wzrostu nakładów na modernizację. Za: *Defence Expenditures of NATO Countries (2008–2015)*, Communique PR/CP(2016)011, 26 stycznia 2016 r. ([www.nato.int](http://www.nato.int)).

<sup>20</sup> T. Siemoniak (minister obrony narodowej RP), *Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP wobec nowych uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego*, wystąpienie z okazji 60-lecia Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, 22 września 2015 r.

<sup>21</sup> S. Frühling, *Political Consensus and Defence Preparations: Why NATO Needs a ‘Military Strategy’*, NDC Research Paper nr 125, grudzień 2015, s. 8.

we, których wzorzec widziano w aktywności rosyjskiej wobec Ukrainy<sup>22</sup>. Wszystkie te argumenty, zwłaszcza w świetle zachowań Rosji w regionie (w tym wspomnianej już korzystnej dla niej nierównowagi w intensywności ćwiczeń wojskowych), przyjmowano w Sojuszu ze zrozumieniem (aczkolwiek częściej wśród ekspertów niż polityków), niemniej kończącym się przeważnie w chwili, gdy tematem rozmów stawała się jednoznacznie stała obecność wojsk NATO na wschodzie. Wówczas, prócz już rutynowego argumentu o prowokacyjnym rysie takich działań względem Rosji w świetle zobowiązań powziętych przez Sojusz w 1997 r. (tzn. obietnicy nierozmieszczania „większych sił” w państwach zapraszanych wówczas do NATO), wskazywano na wysoki koszt takich poczynań, nieprzygotowanie państw goszczących oraz niewielką „wartość dodaną” stałej dyslokacji w stosunku do obecności rotacyjnej<sup>23</sup>.

Odnosnie do flanki południowej zarówno spójność stanowisk, jak i czytelność obrazu potrzeb i oczekiwań była znacznie mniejsza, częściej bowiem wyrażano obawy przed nadmierną koncentracją na problemach „wschodu NATO”, niż wskazywano konkretne inicjatywy służące poprawie sytuacji bezpieczeństwa w południowym sąsiedztwie Sojuszu<sup>24</sup>. Niemniej, akcentując nietradycyjną naturę głównych wyzwań i zagrożeń w regionie (terroryzm, migracje, słabość państw), podkreślano potrzebę zwiększenia możliwości monitorowania sytuacji, prewencji i „wczesnego ostrzegania” o pojawiających się problemach, nie tylko przez aktywną obecność (zwłaszcza sił morskich) i reagowanie kryzysowe, ale nade wszystko przez rozwój współpracy z partnerami z regionu (także dzięki szkoleniom i pomocy w tworzeniu stabilnych struktur państwowych) oraz organizacjami międzynarodowymi<sup>25</sup>. Co ciekawe, w kontekście „południa” również mówiono o potrzebie odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe, wiążąc ją jednak raczej z aktywnością terrorystyczną i ISIS<sup>26</sup>. Nie niwelowało to więc rozbieżności między wskazywanymi wobec obu kluczowych obecnie obszarów zainteresowania NATO kierunkami rozwoju jego potencjału. To zaś utrudniało znalezienie niezbędnego kompromisu między bardziej konkretnymi, lecz tracącymi na „sile argumentu” wraz ze zmianami sytuacji geostrategicznej postulatami „wschodu NATO” a mniej precyzyjnymi, ale stopniowo zyskującymi na wadze oczekiwaniami „południa”.

Możliwe więc, że właśnie z uwagi na te rozbieżności w ostatnich miesiącach w debacie wewnątrz Sojuszu mocniej zaczęto akcentować jego rolę w budowie odporności (*resilience*) zarówno samej organizacji, jak i – nawet bardziej – poszcze-

<sup>22</sup> Por. D.A. Ruiz Palmer, *Back to the Future? Russia's Hybrid Warfare, Revolutions in Military Affairs, and Cold War Comparisons*, NDC Research Paper nr 120, październik 2015.

<sup>23</sup> Por. m.in. M. Chalmers, *Is NATO deterrence...*, op. cit.; J. Deni, *Is NATO Treating Poland as a Buffer State?*, 18 sierpnia 2015 r., warontherocks.com/2015/08/is-nato-treating-poland-like-a-buffer-state/ (dostęp 10.04.2016).

<sup>24</sup> B. Tigner, „NATO's new Readiness Action Plan leaves Europe's southern flanks vulnerable”, *Jane's Defense Weekly* z 11 lutego 2015 r.; C. Major, *NATO and European Security: Back to the Roots?*, IAI Working Papers 15/53, grudzień 2015, s. 10–11.

<sup>25</sup> F. Monaco, A. Scalia, *NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities*, Documenti IAI 15/23-E, grudzień 2015, s. 5.

<sup>26</sup> A. Jacobs, G. Lasconjarías, *NATO's Hybrid Flanks – Handling Unconventional Warfare in the South and the East*, NDC Research Paper nr 112, kwiecień 2015, s. 3–7.



gólnych sojuszników, na różną presję zewnętrzną. Polegałoby to na usprawnianiu – za pomocą działań NATO, ale też samodzielnej aktywności członków – funkcjonowania odpowiednich organów i zasobów państw (nie tylko sił zbrojnych), w tym poprawie współpracy struktur wojskowych i cywilnych (np. w dziedzinie cyberbezpieczeństwa), jak i skracaniu czasu reakcji na pełne spektrum zagrożeń, z jednej strony dzięki rozwojowi zdolności wywiadowczych i rozpoznawczych (ISR), z drugiej zaś możliwości szybkiego przerzutu i wzmocnienia sił w zagrożonym obszarze (a także ich przyjęcia – *Host Nation Support*, HNS). Takie zaś inicjatywy, nawiązujące w swej istocie do artykułu 3 traktatu waszyngtońskiego (w dyskusjach czasem nazywanego *resilience article*) i przez koncentrację na wzmacnianiu wewnętrznej odporności sojuszników istotne w kontekście wszelkiego typu zagrożeń, przyniosłyby korzyść dla NATO w kontekście problemów pochodzących zarówno ze wschodniego, jak i południowego sąsiedztwa (okazując się też zapewne dodatkową zachętą do realizacji obietnic w kwestii wydatków obronnych)<sup>27</sup>.

## OPERACJE – LICZY SIĘ OBECNOŚĆ, SKUTECZNOŚĆ NIEKONIECZNIE

Tak jak rok wcześniej, w 2015 r. aktywność operacyjna NATO znalazła się w cieniu debat o transformacji Sojuszu, co wynikało z wagi procesów adaptacyjnych, ale też z relatywnie niskiej skuteczności i nie najlepszych perspektyw większości działań ekspedycyjnych organizacji. Ostatni rok był zarazem pierwszym funkcjonowania niebojowej misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support” (RSM) w Afganistanie, ustanowionej w miejsce ISAF, największej i najtrudniejszej operacji stabilizacyjnej w historii NATO. Nowa misja, licząca ok. 12 tys. żołnierzy, ma za główny cel wsparcie przez szkolenia i doradztwo budowy zdolności sił zbrojnych i innych struktur bezpieczeństwa Afganistanu (ANSF) do samodzielnego utrzymania porządku w państwie. Skoncentrowano się przy tym na oddziaływaniu na wyższe szczeble dowódcze afgańskich sił oraz zabiegach na poziomie ministerialnym, szczególną wagę przywiązując do rozwoju umiejętności planistycznych (także w dziedzinie budżetu) i zwiększaniu przejrzystości funkcjonowania miejscowego sektora bezpieczeństwa oraz jego zgodności z demokratycznymi standardami. Dlatego też personel misji rozmieszczono przede wszystkim w Kabulu, a także w czterech ośrodkach w kluczowych prowincjach (Mazar-i-Szarif, Kandahar, Langhman, Herat). Spośród 42 państw uczestniczących w misji największy kontyngent (6800) wystawiły USA, jednak – tak jak w wypadku ISAF – pozostawiając dodatkowo ok. 3000 żołnierzy poza dowództwem NATO (operacja „Freedom’s Sentinel”, obejmująca wsparcie bojowe ANSF)<sup>28</sup>.

Choć dziś jest jeszcze za wcześnie, by oceniać efektywność RSM, to jednak wiele wskazuje, iż nie ma ona – co zresztą nierzadko sugerowano już w chwili jej inau-

<sup>27</sup> Szerzej: F.D. Kramer, H. Binnendijk, D.S. Hamilton, *NATO’s New Strategy...*, op. cit., s. 4–5, 8–9. Wydaje się, że ta powstała w środowiskach eksperckich koncepcja „budowy odporności” zdobywa już uznanie także w kręgach decyzyjnych, gdyż na jej bazie przygotowane są obecnie przez niektóre rządy (w tym USA) konkretne inicjatywy do uzgodnienia przed szczytem w Warszawie.

<sup>28</sup> *Resolute Support Mission Placemat*, grudzień 2015, [www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2015\\_12/20151210\\_2015-12-rsm-placemat.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151210_2015-12-rsm-placemat.pdf) (dostęp 10.04.2016).

guracji – dużych szans powodzenia. W pewnym sensie wynika to ze słabości samej koncepcji strategicznej i struktury misji<sup>29</sup>. Przede wszystkim jednak o złych perspektywach RSM decydują panujące w Afganistanie warunki, z uwagi na trwający tam otwarty konflikt zbrojny dalece odbiegający od tych, w jakich zazwyczaj prowadzi się pozbawione wymiaru bojowego misje szkoleniowe. W 2015 r. walki sił rządowych z talibami i innymi grupami antyrządowymi (w tym starającym się zdobyć w Afganistanie solidne przyczółki ISIS) były najintensywniejsze od 2001 r.<sup>30</sup> Talibom udało się nie tylko dokonać spektakularnych zamachów terrorystycznych (m.in. w Kabulu w maju na hotel i w czerwcu na parlament), ale także uzyskać faktyczną kontrolę nad częścią terytorium państwa, w tym – co prawda przejściowo (wrzesień) – nad stolicą prowincji Kunduz czy niektórymi dystryktami prowincji Helmand<sup>31</sup>. Dodatkowo po wycofaniu się ISAF zapasę przeżywa całkowicie uzależniona od zewnętrznej pomocy afgańska gospodarka (podtrzymywana wydatkami na potrzeby wojska, w całości pokrywanymi ze źródeł zewnętrznych). Chwiejna pozostaje też władza rządu jedności narodowej Aszrafa Ghaniego (powstałego zresztą niedemokratycznie, bo w wyniku wymuszonego przez USA porozumienia z jego głównym rywalem w sfałszowanych wyborach prezydenckich z 2014 r. Abdullahem Abdullahem). Z uwagi na stan bezpieczeństwa odłożono nawet (przypuszczalnie na październik 2016 r.) wybory parlamentarne<sup>32</sup>. W tych warunkach jednostki USA już na wiosnę musiały wspomóc bojowo (wsparcie powietrzne) operacje sił afgańskich przeciw opozycji, a zarówno NATO (maj), jak i USA (październik) zapowiedziały, że w 2016 r. utrzymają tam zaangażowanie wojskowe na dotychczasowym poziomie i będą je kontynuować – choć w mniejszej skali – w roku kolejnym<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Jako istotne mankamenty wskazywano w tym względzie m.in. relatywnie niski udział instruktorów w personelu misji (1200–1400 ludzi, czyli ok. 10%), niewielką obecność sił NATO w regionach peryferyjnych i na niższych szczeblach struktur bezpieczeństwa Afganistanu, krótki czas trwania misji (maksymalnie do 2017 r.), niepozwalający na pełną realizację jej wyjściowych założeń. P. Muench, *Resolute Support Light*, AAN Papers, styczeń 2015, [www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2015/01/20150112-PMuench-Resolute\\_Support\\_Light.pdf](http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2015/01/20150112-PMuench-Resolute_Support_Light.pdf) (dostęp 10.04.2016).

<sup>30</sup> W pierwszym półroczu 2015 r. w wyniku walk w Afganistanie ucierpiało 4921 cywilów (1592 zabitych, 3329 rannych), czyli o 1% więcej w stosunku do analogicznego okresu 2014 r. UNAMA, *Afghanistan. Midyear Report 2015. Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Kabul 2015, s. 1.

<sup>31</sup> W końcu 2015 r. talibowie twierdzili, że kontrolują 34 spośród 398 dystryktów w ponad połowie prowincji (w tym 10 na 14 dystryktów w Helmandzie, który był przecieży głównym frontem uznanej za udaną ofensywy sił ISAF z 2010 r.). Wedle niezależnego studium portalu *The Long War Journal*, w październiku kontrolowali oni 29 dystryktów, a w 36 byli bliscy przejęcia władzy. B. Roggio, C. Weiss, *Taliban Controls or Contests Scores of Districts in Afghanistan*, 5 października 2015 r., [www.longwarjournal.org/archives/2015/10/taliban-controls-or-contests-scores-of-districts-in-afghanistan.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2015/10/taliban-controls-or-contests-scores-of-districts-in-afghanistan.php) (dostęp 10.04.2016); *Taliban Claims Large Swath of Afghan Territory During 2015*, 2 stycznia 2016 r., [www.voanews.com/content/taliban-afghanistan-territorial-claims-2015/3128415.html](http://www.voanews.com/content/taliban-afghanistan-territorial-claims-2015/3128415.html) (dostęp 10.04.2016).

<sup>32</sup> Szerzej: V. Felfab-Brown, *Blood and Hope in Afghanistan: A June 2015 Update*, 25 maja 2015 r., [www.brookings.edu/research/papers/2015/05/26-isis-taliban-afghanistan-felbabbrown](http://www.brookings.edu/research/papers/2015/05/26-isis-taliban-afghanistan-felbabbrown) (dostęp 10.04.2016).

<sup>33</sup> NATO po 2016 r. ma prowadzić cywilną misję doradczą, ale z komponentem wojskowym (prawdopodobnie ok. 1000 ludzi), USA natomiast planują zostawić w Afganistanie na koniec 2016 r. ok. 5500 żołnierzy (co pierwotnie miało być stanem na połowę 2015 r.). Równocześnie zarówno w NATO, jak i w USA przez cały 2015 r. poszukiwano sposobów zapewnienia należytego finansowania ANSF do 2020 r. *Resolute Support/Freedom's Sentinel*, [www.globalsecurity.org/military/ops/resolute-support.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/resolute-support.htm); NATO, *A new chapter in NATO–Afghanistan relations*, Media Backgrounder, grudzień 2015 ([www.nato.int](http://www.nato.int)) (dostęp 10.04.2016).

W zasadzie przez cały rok w NATO dyskutowano też o ewentualnym udziale w walce z ISIS w Syrii i północnym Iraku. Bez wątplenia w aktywności tego ugrupowania sojusznicy widzieli poważny problem bezpieczeństwa południowej flanki, niemniej nie zdecydowali się na przejęcie przez NATO odpowiedzialności za koordynację działań utworzonej przez USA jeszcze we wrześniu 2014 r. i liczącej wedle ich opinii 65 uczestników „koalicji chętnych” przeciw ISIS. Co prawda formalnie zarówno Sojusz jako całość, jak i wszyscy członkowie z osobna koalicję tę wsparli, jednak dotyczyło to jej szerokiego ujęcia, uwzględniającego wszelkie działania przeciw ISIS, także pozamilitarne. W aktywność wojskową koalicji, np. w formie szkoleń wojsk irackich czy pomocy sprzętowej dla opozycji syryjskiej, angażowali się – zgłaszając akces samodzielnie, a nie jako państwa NATO – już tylko niektórzy sojusznicy, a w akcje *stricto* bojowe, oprócz USA, zaledwie kilku, nierzadko przy tym jedynie okresowo lub selektywnie<sup>34</sup>. W rezultacie za faktyczny wkład NATO w walkę z Daesh uznać można jedynie posunięcia o charakterze zaledwie wspomagającym: rozwijany od lipca program szkoleń w Turcji, Jordanii i samym Iraku dla walczących z ISIS sił rządu w Bagdadzie oraz kontynuację trwającego od 2013 r. rozmieszczenia środków obrony powietrznej Patriot w południowo-wschodniej Turcji (w 2015 r. były to baterie z USA, Niemiec i Hiszpanii)<sup>35</sup>. Zważywszy jednak na złożoność sytuacji w Syrii i Iraku, szczególnie po podjęciu tam interwencji przez Rosję (30 września), jak i nierzadko rozbieżne interesy uczestników „koalicji anty-ISIS” (w tym trudne do przekroczenia różnice nawet między poszczególnymi członkami NATO, zwłaszcza Turcją i USA), jest mało prawdopodobne, by Sojusz w najbliższym czasie zmienił stanowisko w kwestii formalnego udziału w tej operacji, niezależnie od posunięć poszczególnych sojuszników oraz sugestii Waszyngtonu w tym względzie<sup>36</sup>.

Pozostała aktywność operacyjna NATO przebiegała rutynowo. Narastanie problemu migracyjnego na Bałkanach Zachodnich nie wpłynęło istotnie na funkcjonowanie i zadania wojsk KFOR w Kosowie, gdzie NATO nadal utrzymuje – już nawet nie dyskutując ostatnio o redukcji personelu – ok. 4600 żołnierzy wspierających miejscowe władze w utrzymywaniu porządku oraz rozwoju Sił Bezpieczeństwa

<sup>34</sup> Poza siłami USA w atakach na pozycje ISIS w Iraku i Syrii w 2015 r. uczestniczyła przede wszystkim Francja (aczkolwiek do listopada, by uniknąć choćby pośrednio wspierania reżimu al-Asada w Syrii, ograniczając się do nalotów na cele w Iraku), a także Belgia (do czerwca), Holandia, Włochy (tylko misje obserwacyjne), Kanada (w październiku jej nowe władze zapowiedziały jednak zakończenie akcji bojowych), Turcja, Dania i Wielka Brytania (od grudnia). W programy szkoleniowe angażowały się dodatkowo Hiszpania, Portugalia, Norwegia i Niemcy. K.J. McInnis, *Coalition Contributions to Countering the Islamic State*, CRS Report R44135, 15 listopada 2015 r., s. 3–10.

<sup>35</sup> *Spain Joins Patriot Missile Defence Mission in Turkey*, 26 stycznia 2015 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_116890.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_116890.htm) (dostęp 10.04.2016).

<sup>36</sup> Kluczowym problemem pozostają obawy Turcji przed wzmocnieniem w wyniku ataków na ISIS walczących z nim w Syrii i Iraku Kurdów, co skłoniło jej władze do podjęcia równoległe bojowych akcji anty-kurdyjskich, chłodno przyjmowanych w Waszyngtonie i innych stolicach NATO. Problemem pozostaje też lęk części sojuszników przed „odwróceniem uwagi” przez aktywność na Bliskim Wschodzie od wyzwań wynikających z działań Rosji na flance wschodniej. K.J. McInnis, *Coalition Contributions...*, op. cit., s. 6–7.

Kosowa<sup>37</sup>. Tradycyjnie Sojusz kontynuował też misje morskie – operację „Active Endeavour” (OAE) na Morzu Śródziemnym, formalnie antyterrorystyczną, choć służącą raczej budowie obrazu sytuacji bezpieczeństwa morskiego w regionie (*maritime situation awareness*), a także antypiracką misję „Ocean Shield” (OOS) w zachodniej części Oceanu Indyjskiego. Niemniej w związku z faktycznym zanikiem aktywności pirackiej na wodach u brzegów Somalii (ostatni taki incydent odnotowano w 2014 r.) w 2015 r. zredukowano skalę OOS z dotychczasowych trzech–czterech okrętów do zaledwie jednej, a okresowo dwóch jednostek (w OAE zazwyczaj jest to jeden z tzw. stałych zespołów sił morskich NATO – SMNG, czyli trzy–cztery okręty). To zaś wskazuje, iż OOS ewoluuje w podobną stronę co wcześniej OAE, przestaje bowiem stopniowo służyć zwalczaniu konkretnego zagrożenia, a staje się przede wszystkim sposobem utrzymania obecności NATO w regionie uznawanym przez członków (a przynajmniej część z nich) za strategicznie ważny oraz okazją do budowy więzi z różnymi partnerami pozaeuropejskimi, np. przez wizyty w portach czy ćwiczenia<sup>38</sup>.

### **PARTNERSTWO „DLA WYBRANYCH” I NAJMNIJSZE ROZSZERZENIE ŚWIATA**

Wdrażając decyzje podjęte w tych kwestiach w Newport, a zwłaszcza rozwijając adresowane do wybranych partnerów dwie inicjatywy – *Partnership Interoperability Initiative* (PII) oraz *Defence and Related Security Capacity Building Initiative* (DCB) – NATO podjęło kolejną już próbę zdynamizowania i nadania bardziej pragmatycznego kształtu swojej sieci powiązań partnerskich, od dłuższego czasu pozostającej w swoistym dryfie<sup>39</sup>. Osiągnęło w tym względzie jednak sukces połowiczny, o czym decyduje już sam charakter nowych inicjatyw. Obejmują one bowiem tylko niektóre obszary współpracy, skierowane są do nielicznej, a równocześnie niejednorodnej grupy partnerów (zarówno krajów wnoszących duży potencjał własny, tzw. *enhanced opportunities countries* w ramach PII – np. Australia, Szwecja i Finlandia – jak i „szczególnie wymagających wsparcia”, takich jak Jordania, Mołdawia czy Irak w ramach DCB), nade wszystko zaś rozwijane są raczej indywidualnie z każdym z partnerów (model NATO+1). W konsekwencji przynoszą one zróżnicowane

<sup>37</sup> Aktywność KFOR uzupełnia (od 2013 r.) niewielki (ok. 35 osób) zespół doradczy NATO przy Siłach Bezpieczeństwa Kosowa (NLAT). *NATO's role in Kosovo*, [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48818.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm) (dostęp 10.04.2016).

<sup>38</sup> Uczestnicząca w OOS w drugiej połowie 2015 r. duńska fregata *Absalon* ćwiczyła na morzu m.in. z jednostkami z Korei, Chin i Kolumbii. Na wiosnę 2015 r. w OOS udział wzięła jednostka australijska, w OAE zaś nowozelandzka. Szerzej zob. strona internetowa dowództwa sił morskich NATO (MARCOM), [www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx](http://www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx) (dostęp 10.04.2016).

<sup>39</sup> Głównym zadaniem PII – w której uczestniczą Australia, Finlandia, Szwecja, Gruzja i Jordania – jest zachowanie i rozwój, np. dzięki łatwiejszemu ich dostępowi do programów ćwiczeń Sojuszu, zdolności do współpracy oraz stopnia interoperacyjności wojskowej z partnerami szczególnie mocno angażującymi się dotąd w misje NATO, zwłaszcza ISAF. Celem DCB (udział Mołdawii, Jordanii, Iraku i Gruzji) jest pomoc w formie szkoleń, ćwiczeń i doradztwa do partnerów ważnych dla NATO, ale wymagających pomocy w budowie własnego sektora bezpieczeństwa. *The Secretary General's Annual Report 2015*, Brussels 2016, s. 67–68.

rezultaty nawet wśród partnerów „wybranych”. W wypadku Szwecji i Finlandii intensywność współpracy, zwłaszcza praktycznej, osiąga poziom zbliżony do relacji międzysojusznich, a w 2015 r. pogłębiono też kooperację na szczeblu politycznym, koncentrując się zwłaszcza na bezpieczeństwie w regionie bałtyckim<sup>40</sup>. W odniesieniu do Mołdawii, Gruzji, Jordanii czy Iraku kooperacja polega natomiast głównie na szkoleniach, ćwiczeniach i edukacji (w tym wspomnianym już wsparciu tego rodzaju w walce z ISIS) bądź na pomocy sprzętowej. Dlatego trudno w tych działaniach widzieć panaceum na problemy trapiące partnerstwa jako takie, zwłaszcza że sama koncentracja na „wybranych partnerach” nie wpływa szczególnie stymulująco na kontakty z innymi (aczkolwiek postulowano np. rozszerzenie PII na Japonię). Dodatkowo nawet znalezienie się w grupie „specjalnych partnerów”, jak dowodzi przypadek Australii, w świetle obecnych priorytetów NATO nie gwarantuje szybkiego zacieśniania więzi<sup>41</sup>.

NATO zdecydowało się natomiast ożywić proces rozszerzenia – w ostatnich latach mocno tracący dynamikę – i 2 grudnia 2015 r. zaprosiło do akcesji Czarnogórę<sup>42</sup>. Sama decyzja nie była wcale oczywista – niezależnie od strategicznego położenia Czarnogóry (porty u wyjścia z Adriatyku) oraz determinacji jej władz (dowiedzionej m.in. wkładem w „Resolute Support”) kandydatura kraju niepodległego (ponownie) zaledwie od 2006 r. miała istotne słabości, zarówno niejako strukturalne (600 tys. ludności, liczące 2 tys. żołnierzy siły zbrojne), jak i polityczne (poparcie dla członkostwa w okolicach 50%, wpływy rosyjskie w gospodarce i strukturach państwowych – jeszcze w 2014 r. NATO z tego względu żądało od Podgoricy reform służb bezpieczeństwa; głośny sprzeciw Kremla)<sup>43</sup>. Tym samym dla Sojuszu decyzja o zaproszeniu Czarnogóry, choć służy stabilizacji Bałkanów Zachodnich (gdzie ostatnio rosła aktywność rosyjska, zwłaszcza w kontaktach z Serbią), nade wszystko miała wymiar polityczno-symboliczny, jako sygnał ciągłej, mimo zmian geostrategicznych w Europie, otwartości na nowych członków (kierowany głównie do pozostałych oficjalnych kandydatów: Gruzji, Bośni i Hercegowiny oraz – ponownie pominiętej w zaproszeniu – Macedonii), a także świadectwo witalności i spójności Sojuszu (bo „organizacje słabe i podzielone się nie rozszerzają”). Wartość tę może jednak ograniczać fakt, iż uruchomienie w sumie złożonej procedury akcesyjnej dla zaledwie jednego, militarnie przy tym mało znaczącego państwa można równie dobrze interpretować jako dowód dalszego kryzysu polityki „otwartych drzwi” („tylko

<sup>40</sup> W kwietniu 2015 r. zorganizowano sesję NAC w formacie NATO+2 (Szwecja i Finlandia), poświęconą sytuacji w rejonie Bałtyku, a w debacie eksperckiej zgłaszano w 2015 r. propozycje utworzenia dla tych krajów Komisji Morza Bałtyckiego, na wzór ciał NATO do kontaktów z Rosją czy Ukrainą. A. Wieslander, „A ‘new normal’ for NATO and Baltic Sea security”, *UI Brief* 2015, nr 2, s. 4–5.

<sup>41</sup> Negatywne następstwa „selektywnego” podejścia NATO do partnerów tylko częściowo redukuje działania takie jak uruchomienie w maju 2015 r. Platformy Interoperacyjności (forum konsultacyjnego dla 25 państw wcześniej angażujących się w misje ekspedycyjne NATO) czy próby ożywienia współpracy z organizacjami międzynarodowymi, w tym zwłaszcza ONZ i UA (wobec której reaktywowano program wsparcia eksperckiego i technicznego). Szerzej: *The Secretary General’s Annual Report...*, op. cit., s. 61–81.

<sup>42</sup> J. Stoltenberg, *NATO Welcomes Montenegro through its Open Door*, 3 grudnia 2015 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_125739.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125739.htm?selectedLocale=en) (dostęp 10.04.2016).

<sup>43</sup> E. Joseph, *Montenegro’s Moment. Why NATO Should Act Fast*, 15 grudnia 2015 r., [www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2015-12-15/montenegros-moment](http://www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2015-12-15/montenegros-moment) (dostęp 10.04.2016).

na to było NATO stać”). Kwestią dyskusyjną pozostaje też, czy taki sygnał był dla części potencjalnych kandydatów potrzebny (Szwecja i Finlandia), dla innych zaś budujący (np. Gruzja zabiega o członkostwo dłużej i intensywniej, a realny wpływ zaproszenia Czarnogóry na jej sytuację jest raczej niewielki). Niemniej alternatywa w postaci kolejnego roku bezruchu w sprawach rozszerzenia mogła wydać się jeszcze gorsza, jako droga do ostatecznego wygaszenia tego procesu.



Ostatni rok był dla NATO do pewnego stopnia typowym „okresem pomiędzy” szczytami organizacji, podczas którego starano się przede wszystkim dokonać implementacji postanowień z Newport i zastanowić nad sposobami ich rozsądnego rozwinięcia na kolejnym spotkaniu na najwyższym szczeblu w Warszawie, w lipcu 2016 r. Niemniej gwałtownie następujące zmiany środowiska bezpieczeństwa Sojuszu spowodowały, iż ten stosunkowo czytelny i ambitny plan transformacji NATO, jaki sformułowano w Walii w 2014 r., sam zaczął wymagać szybkiej i gruntownej adaptacji do nowych realiów. Okazało się więc, że zainicjowany w poprzednim roku „powrót do korzeni” Sojuszu nie będzie mógł polegać na prostym przywróceniu prymatu „pierwotnej funkcji zbiorowej obrony”, lecz musi uwzględnić wagę wielu innych wyzwań i problemów, nierzadko – jak choćby kryzys migracyjny – o charakterze z perspektywy NATO mocno nietradycyjnym nawet w świetle doświadczeń niedawnej „ery ekspedycyjnej” w jego rozwoju. W rezultacie najbliższy szczyt w Warszawie, początkowo zanoszący się na spotkanie niemal techniczne, będące swoistym „aneksem” do ustaleń z Newport, może stać się wydarzeniem o znacznie większej randze. Wymagałoby to jednak pogodzenia głębokich rozbieżności interesów i oczekiwań wobec NATO ze strony poszczególnych uczestników, co wobec obecnej nie najlepszej kondycji organizacji (zmęczonej latami „nadaktywności”), pogarszającej się globalnej oraz regionalnej sytuacji geostrategicznej, jak i wysokiego poziomu zaangażowania uwagi członków w sprawy nienależące bezpośrednio do obszaru zainteresowania NATO (stabilność gospodarki światowej, przyszłość poddanej presji migracyjnej UE), nade wszystko zaś wciąż palących problemów jego finansowania, może okazać się zadaniem wyjątkowo trudnym. Stanowczość reakcji sojuszników na wydarzenia na Ukrainie w 2014 r. wciąż pozwala jednak żywić nadzieję, że uda się je w niemałym stopniu zrealizować i lista osiągnięć warszawskiego spotkania nie ograniczy się do powitania w gronie sojuszników 29. państwa – niewielkiej Czarnogóry.

## NATO 2015 – ON A BUMPY ROAD FROM NEWPORT TO WARSAW

The article discusses the functioning of NATO in 2015. Its pivotal topic is the internal discussions within the Alliance concerning its main tasks, and forms, ways and means of their execution; and the main geographical areas of interest and engagement, which were best manifested by the so-called eastern vs. southern NATO flank debate. In the first section, the author not only presents the main changes and

characteristics of NATO's approach to Russia and Ukraine in the context of their conflict initiated in 2014, but also discusses the implementation of the key points of the *Readiness Action Plan*, issued at the 2014 Newport Summit, and the proposals for its further adaptation and improvement. The second part of the article concerns NATO expeditionary engagements, primarily the "Resolute Support" mission in Afghanistan. In the last section, NATO partnerships with third states are discussed and assessed, as well as the Alliance's enlargement and the offer of membership issued to Montenegro. The article is concluded with an overall assessment of NATO's functioning in 2015 and some preliminary predictions concerning its development in 2016, until Warsaw summit of the Organization, planned for early July.

**Słowa kluczowe:** ciągła obecność rotacyjna, Czarnogóra, *NATO Force Integration Unit* – NFIU, południowa flanka NATO/południe NATO, Program działań na rzecz gotowości (*Readiness Action Plan* – RAP), „Resolute Support”, „szpica” (*Very High Readiness Joint Task Forces* – VJTF), środki wzmacniające gwarancje (*assurances measures*), środki adaptacyjne (*adaptation measures*), wschodnia flanka NATO/wschód NATO