

MAREK MADEJ

NATO: SPORY O FINANSE, REFORM CIĄG DALSZY I ROSNĄCE OBAWY O PRZYSZŁOŚĆ

KONTEKST GEOSTRATEGICZNY – KLIMAT SIĘ POGARSZA

Na początku 2018 r. głównym uwarunkowaniem wewnętrznym funkcjonowania NATO, a wręcz czynnikiem najmocniej decydującym o kierunku rozwoju organizacji oraz tematach i intensywności międzysojusznich debat, pozostawała postawa wobec Sojuszu administracji USA, ściślej zaś samego prezydenta Donalda Trumpa. Amerykański przywódca, który jeszcze w trakcie kampanii wyborczej w 2016 r. wielokrotnie manifestował swój sceptycyzm wobec NATO, krytycznie oceniając zwłaszcza – skądinąd nie zawsze należyte – zaangażowanie innych członków, w pierwszym roku urzędowania z pewnością nie rozwiał wątpliwości sojuszników co do stanu i przyszłości relacji transatlantyckich. Wręcz przeciwnie, część jego posunięć – jak choćby unikanie jednoznacznego potwierdzenia zobowiązań sojusznicznych oraz bardzo stanowcze żądania radykalnego podniesienia nakładów obronnych przez innych członków podczas pierwszego spotkania przywódców Sojuszu z jego udziałem w Brukseli w maju 2017 r. – nawet pogłębiała obawy sojuszników o stabilność amerykańskiego zaangażowania we współpracę transatlantycką¹. Późniejsze pojednawcze gesty (m.in. potwierdzenie ważności zobowiązań z art. 5 traktatu waszyngtońskiego podczas wizyty w Warszawie w lipcu 2017 r.) oraz osłabienie publicznej krytyki pozostałych sojuszników były chyba w większym stopniu wynikiem przekierowania uwagi prezydenta na inne zagadnienia (np. kryzys wokół programu nuklearnego KRLD) oraz tonowania jego postawy przez współpracowników, zwłaszcza sekretarza obrony Jamesa Mattisa, niż głębszej zmiany stanowiska w sprawach NATO. Poza tym źródła w napięciach transatlantyckich nie ograniczały się jedynie do osobowości i poglądów prezydenta Trumpa, ale wiązały się też z innymi słabościami jego administracji, w tym utrzymującymi się nawet rok po wyborze brakami kadrowymi oraz bezprecedensową rotacją wśród prezydenckich doradców². A dodatkowo tempa nabierało śledztwo w sprawie nielegalnego zaangażowania

¹ M. Madej, „NATO: Wysunięta obecność w warunkach rosnącej niepewności”, *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 49–51.

² Jeszcze na początku 2018 r. z 635 stanowisk w administracji zatwierdzanych przez Senat nieobsadzone były 244, w tym 65 w Departamencie Stanu (m.in. zastępca sekretarza ds. polityczno-wojskowych czy ds. operacji stabilizacyjnych), a w wyniku nieporozumień z prezydentem z administracji odeszli m.in. szef dyplomacji Rex Tillerson i doradca ds. bezpieczeństwa Herbert R. McMaster (obaj w marcu 2018 r.). M. Madej, „NATO and transatlantic links: Main determinants and key challenges” w: B. Jankowski, A. Zima (red.), *France and Poland Facing the Evolution of the Security Environment*, Etudes de IRSEM, 59, lipiec 2018, s. 43–44.

żowania Rosji w amerykańskie wybory, o potencjalnie bardzo poważnych następstwach dla funkcjonowania administracji Trumpa, ale też relacji transatlantyckich.

Po europejskiej stronie Atlantyku kluczowym wyzwaniem pozostawała wciąż silna fala szeroko rozumianego populizmu i radykalizmu w polityce państw Europy. Co prawda w 2017 r. ugrupowania radykalno-populistyczne nie odniosły równie spektakularnych sukcesów jak w latach wcześniejszych, nie zdobywając władzy w tak ważnych krajach jak Francja (kwietniowe wybory prezydenckie wygrał proeuropejski centrysta Emmanuel Macron), Niemcy (w październikowych wyborach prezydenckich ponownie najwięcej głosów uzyskała chadecka CDU/CSU kanclerz Angeli Merkel) czy Holandia (zwycięstwo chadeków Marka Rutte)³. Niemniej zarówno w tych krajach, jak i w wielu innych umacniały one pozycję, odwołując się nierzadko do haseł nacjonalistycznych czy antyemigranckich, a ich popularność nie tylko osłabiała bardziej umiarkowane formacje, lecz także powodowała, iż te ostatnie same przejmowały część postulatów radykałów, by utrzymać poparcie społeczne. Prowadziło to do dalszego wzrostu napięć wewnątrz europejskich, wpływając na współpracę w – co oczywiste – UE, ale też NATO⁴. Dodatkowo w europejskiej części Sojuszu narastał swoisty kryzys przywództwa, gdyż jej naturalni niejako liderzy z różnych względów byli mniej zdolni do odgrywania takiej roli. W Niemczech po jesiennych wyborach nowy, czwarty już rząd Merkel powołano, po trudnych negocjacjach koalicyjnych, dopiero w marcu 2018 r., rządzona przez przyjmowanego w Europie, co prawda, raczej z entuzjazmem prezydenta Macrona Francja preferowała aktywność za pośrednictwem struktur *stricte* europejskich (co samo w sobie stanowiło szansę, ale potencjalnie też wyzwanie dla współpracy transatlantyckiej), pozycję Wielkiej Brytanii osłabiały decyzja o brexicie i narastające trudności w przygotowaniach do niego, a Włoch i Hiszpanii – problemy wewnętrzne⁵. Nadal wyzwaniem dla NATO pozostawał rosnący autorytaryzm władz Turcji (ale niedemokratyczne tendencje były też obecne w Europie Środkowej, zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce).

Spośród zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania NATO w 2018 r. niezmiennie kluczowa, przynajmniej od 2014 r., pozostawała agresywna polityka Rosji w obszarze wschodnioeuropejskim. Najważniejszą jej konsekwencją stanowił niezakończony konflikt we wschodniej Ukrainie oraz nielegalna, ale faktycznie postępująca integracja Krymu z Federacją Rosyjską (m.in. w końcu 2017 r. zaawansowane były już prace nad mostem nad Cieśniną Kerczeńską, otwartym ostatecznie w maju 2018 r.). Niemniej przejawiała się ona także w intensywnych akcjach dyplomatycznych i propagandowych (czy raczej dezinformacyjnych) Rosji w krajach zachodnich,

³ Wybory w Republice Czeskiej (20–21 października 2017 r.) wygrało jednak populistyczne ugrupowanie ANO miliardera Andreja Babiša, oskarżanego o szereg przestępstw gospodarczych.

⁴ Szerzej: C. Walander, „NATO’s enemies within. How democratic decline could destroy the Alliance”, *Foreign Affairs* 2018, t. 97, nr 4.

⁵ We Włoszech zaowocowało to zwycięstwem populistów w przyspieszonych wyborach w marcu 2018 r., w Hiszpanii zaś kryzysem wokół separatyzmu katalońskiego na jesieni 2017 r. i zmianą rządu w czerwcu 2018 r.

jak i prowokacyjnej aktywności wojskowej⁶. Bardzo negatywnie na środowisko bezpieczeństwa Sojuszu oddziaływała też sytuacja na Bliskim Wschodzie. Mimo poważnych sukcesów w walce z ISIS (również dzięki zaangażowaniu państw zachodnich, zwłaszcza USA) nadal trwały starcia w Syrii i Iraku, a dodatkowo rozbieżności stanowisk Turcji i pozostałych członków w kwestii kurdyjskiej jeszcze potęgowały międzysojusznice napięcia. Sytuację na Bliskim Wschodzie komplikowały też narastające tarcia w rejonie Zatoki Perskiej na linii Arabia Saudyjska – Katar, szczególnie zaś rywalizacja saudyjsko-irańska, której tragicznym następstwem był m.in. nasilający się konflikt w Jemenie. Równocześnie – głównie jednak z uwagi na postawę USA – rosło napięcie wokół umowy o wstrzymaniu programu jądrowego Iranu z 2015 r., a po decyzji USA w grudniu 2017 r. o przeniesieniu ambasady w Izraelu do Jerozolimy nasiliły się też starcia izraelsko-palestyńskie. Wysoce niestabilna pozostawała Afryka Północna, zwłaszcza Libia, jak i region Sahelu. Wreszcie w planie globalnym bardzo negatywnymi zmianami były gwałtowny kryzys wokół programu nuklearnego i rakietowego KRLD i ogólny wzrost napięć na Dalekim Wschodzie, szczególnie w relacjach amerykańsko-chińskich. Generalnie więc NATO wchodziło w kolejny rok w stopniowo pogarszającym się środowisku geostrategicznym.

(RE)TRANSFORMACJA NATO: REGRES NA POZIOMIE POLITYCZNYM, POSTĘP NA WOJSKOWYM

W 2018 r. w NATO konsekwentnie starano się kontynuować zapoczątkowane w 2014 r. w reakcji na rosyjskie działania wobec Ukrainy reformy adaptujące Sojusz do nowych warunków bezpieczeństwa. Wiązało się to – niezależnie od utrzymania ważności postanowień koncepcji strategicznej z 2010 r. – z nadaniem priorytetu wzmocnieniu zdolności w zakresie obrony zbiorowej (rozumianej, co prawda, szeroko i nieograniczonej do odparcia regularnej agresji zbrojnej, obejmującej więc m.in. przeciwdziałanie terroryzmowi, atakom cybernetycznym czy presji informacyjnej, acz przy faktycznej koncentracji na tradycyjnym bezpieczeństwie wojskowym w Europie). Zarazem po wdrożeniu już w latach poprzednich głównych elementów przekształceń Sojuszu o charakterze doraźnym, w tym rotacyjnego rozmieszczenia wielonarodowych sił w państwach wschodniej flanki (tzw. *Enhanced Forward Presence* – EFP – w krajach bałtyckich i Polsce oraz *tailored Forward Presence* – tFP – w Rumunii i Bułgarii), w ostatnim roku kontynuacja reform oznaczała wejście w „II etap (re)transformacji”⁷, polegający już nie tylko na wzmacnianiu sił wysokiej gotowości, lecz także na głębszych przemianach zdolności Sojuszu do mobilizacji potencjału, przerzutu wojsk oraz prowadzenia operacji na większą skalę. Równocześnie stopniowo narastał jednak rozdźwięk między przebiegiem

⁶ Szerzej: T. Frear, *Lessons Learned? Success and Failure in Managing Russia-West Incidents 2014–2018*, ELN Policy Brief, kwiecień 2018.

⁷ Przywrócenie faktycznego priorytetu wśród zadań NATO zbiorowej obronie i koncentracja na sytuacji w Europie Wschodniej oznaczały nadanie funkcjom Sojuszu hierarchii bliższej czasów przed 1989 r. i częściowy odwrót od okresu pozimnowojennego, kiedy to (zwłaszcza po 2001 r.) realnie nacisk kładziono na aktywność stabilizacyjną.

współpracy transatlantyckiej, a co za tym idzie tempem i zakresem wdrażanych zmian, na poziomie politycznym (rządów i przywódców państw członków) oraz wojskowym czy też operacyjnym (zintegrowanych struktur dowodzenia NATO i koordynacji działań sił zbrojnych). Podczas gdy w toku tej drugiej zbieżność stanowisk co do kierunku zmian i sojuszniczych potrzeb była wysoka, a więc postępy reform znaczne, to na poziomie politycznym (o czym w największej mierze decydowały postawa prezydenta USA i jego nieustanny, choć nie zawsze równie intensywnie manifestowany krytycyzm wobec sojuszników oraz samej organizacji) rozmaite napięcia, głównie na tle sporów o rozkład obciążeń finansowych i innych (tzw. *burden-sharing*), stopniowo narastały, nie znajdując w zasadzie rozwiązania. Tymczasem o wiarygodności Sojuszu jako organizacji zbiorowej obrony (czy w ogóle współpracy wojskowej) decyduje zarówno budowana na płaszczyźnie wojskowej niejako „techniczna” zdolność do działania (środki i strategie ich użycia), jak i tworzona przez kooperację polityczną wola, intencja ich wspólnego wykorzystania.

Na szczeblu politycznym dyskusję zdominowały, jak wspomniano, problemy „sprawiedliwego podziału obciążeń” między USA a pozostałymi członkami, natomiast kwestie stosownego do skali zagrożeń równoważenia zaangażowania NATO na różnych kierunkach strategicznych, zwłaszcza między wschodnią i południową flanką, znalazły się w cieniu, mimo że jeszcze przed wyborem Trumpa na prezydenta uznawano je za sprawę fundamentalną. Przebieg debat o *burden-sharing* w 2017 r. i słabnąca publiczna krytyka sojuszników w tym względzie ze strony prezydenta USA mogły sugerować poprawę sytuacji. Obraz ten wzmacniało zauważalne przyspieszenie przez większość sojuszników wzrostu nakładów na obronność i programy modernizacyjne sił zbrojnych, nawet jeśli nie oznaczałoby to realizacji tzw. *Defense Investment Pledge* (DIP): zadeklarowanego jeszcze na szczycie w Walii w 2014 r. (i od początku mało realistycznego) celu w postaci podniesienia wydatków wojskowych do pułapu 2% PKB w 2024 r. (a na modernizację sprzętówą do 20% budżetu wojskowego)⁸. Niemniej wraz z kolejnymi miesiącami „podskórne” (gdyż nie zawsze jednoznacznie artykułowane i raczej skrywane przed opinią publiczną) napięcie rosło, swoistą kulminację osiągając jeszcze przed szczytem NATO w Brukseli (11–12 lipca). Wówczas prezydent Trump skierował do przywódców państw jego zdaniem najwolniej wdrażających postulowane zmiany (Niemiec, Włoch, Norwegii, Hiszpanii, krajów Beneluksu, Portugalii, Danii, Kanady) specjalne, ostre w tonie listy z żądaniem przedstawienia planów realizacji DIP do 2024 r.

⁸ Od czterech lat wydatki wojskowe NATO rosną (łącznie od 2014 r. Kanada i Europa „dorzuciły” 87 mld USD do swych budżetów obronnych), a w ostatnim roku zwiększyli je wszyscy sojusznicy. W 2018 r. cel 2% PKB na cele obronne osiągnęło (lub zbliżało się do niego) 8 sojuszników (USA, Wielka Brytania, Grecja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia), kolejnych 6 przedstawiło plan jego realizacji do 2024 r. (Turcja, Słowacja, Czarnogóra, Węgry, Bułgaria i Francja). Część pozostałych państw zakupiła – lub ma takie plany – nowoczesny sprzęt (np. Norwegia – z budżetem wojskowym na poziomie 1,6% PKB – kupi 52 samoloty wielozadaniowe F-35, a Dania – 1,2% – 27). R. Grammer, „Ahead of NATO summit, U.S. president exhorts allies to pay up”, *Foreign Policy* z 27 czerwca 2018 r., <https://foreignpolicy.com> [dostęp tu i dalej: 1.03.2019]; B. Górka-Winter, „NATO po Brukseli – rzecz o skomplikowanych (po)rachunkach sojuszniczych”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2018, nr 4.

i groźbą konsekwencji „w razie braku poprawy”⁹. Równocześnie część europejskich sojuszników, w tym najmocniej atakowane przez Trumpa za „powolność” Niemcy czy państwa Beneluksu, akcentowała konieczność szerszego postrzegania kwestii rozkładu obciążeń i nieredukowania jej jedynie do finansów¹⁰. Doprowadziło to do bardzo gorących dyskusji na samym szczycie¹¹. Ostatecznie dzięki nowym deklaracjom państw europejskich (m.in. złożenie narodowych planów realizacji DIP do 2024 r., wedle których przynajmniej wymóg 20% na modernizację zostanie spełniony przez całe NATO) udało się osiągnąć kompromis, aczkolwiek chwiejny¹². Może dlatego w kolejnych miesiącach coraz częściej pojawiały się informacje, iż krytycyzm Trumpa wobec NATO nie osłabł, on sam zaś wielokrotnie rozważał wręcz odstąpienie od „nieopłacalnego dla USA” Sojuszu¹³. Można więc przyjąć, iż przynajmniej w 2018 r. rozbieżności w kwestiach finansowych – którym tak nieprzejednane stanowisko władz USA nadało rangę faktycznie najbardziej palącego dziś problemu relacji transatlantycznych – nie udało się skutecznie rozwiązać, co musi wpływać na wiarygodność i stabilność NATO.

W tym świetle nieco inaczej oceniać należy sukcesy reform NATO w 2018 r., mimo że te były zauważalne. Warto podkreślić, zważywszy choćby na wcześniejsze kłopoty Sojuszu z utrzymaniem w kolejnych rotacjach stałej liczebności sił NRF, płynną wymianę jednostek uczestniczących w czterech grupach batalionowych rozmieszczonych w ramach EFP w Polsce i krajach bałtyckich¹⁴. Równie sprawnie realizowano tFP w południowej części wschodniej flanki. Istotnym rozszerzeniem

⁹ *Trump Sends Disturbing Letters to Nine NATO Leaders Before Key Summit*, 2 lipca 2018 r., www.atlanticcouncil.org.

¹⁰ Odwoływano się do idei 3Cs (*Cash, Capabilities, Commitments*), wskazując, iż oprócz skali wydatków wojskowych należy też uwzględniać ich efektywność w kontekście rozwoju zdolności NATO do działania (bo niewielkie w relacji do PKB wydatki np. Danii, ale przeznaczone na siły mocno zintegrowane w ramach Sojuszu, mogą dać *de facto* większą korzyść niż nakłady wyższe, ale głównie na „potrzeby narodowe”, np. Grecji), a także skalę zaangażowania w aktywność stabilizacyjną NATO i innych struktur. D. Zandee, *The 2018 NATO Summit: The Burden of Transatlantic Burden-Sharing*, 11 lipca 2018 r., www.clingendael.org/publication/2018-nato-summit-burden-transatlantic-burden-sharing; W. Lorenz, „Dania zwiększa swój wkład w odstraszenie Rosji”, *Biuletyn PISM* 2018, nr 25.

¹¹ O skali napięć świadczyło m.in. zwołanie na żądanie prezydenta USA dodatkowej sesji liderów NATO poświęconej zagadnieniom finansowym w drugim dniu obrad (przewidzianym raczej na rozmowy z partnerami). Prezydent Trump dodatkowo zaproponował w trakcie spotkania podniesienie pułapu docelowego wydatków wojskowych do poziomu nakładów USA (ok. 4% PKB). S. Erlanger, J. Hirschfeld, K. Rogers, „NATO survives Trump, but the turmoil is leaving scars”, *NYT* z 12 lipca 2018 r.

¹² *Brussels Summit Declaration*, 11–12 lipca 2018 r., pkt 3. Niemniej bezpośrednio po szczycie m.in. przywódcy Włoch i Francji zaprzeczali, iż złożyli nowe zobowiązania finansowe. S. Erlanger, J. Hirschfeld, K. Rogers, op. cit.

¹³ „Trump discussed pulling U.S. from NATO, aides say amid new concerns over Russia”, *NYT* z 14 stycznia 2019 r. Inna sprawa, jak dalece nierównowaga obciążeń finansowych, choć to niewątpliwie ważny problem relacji transatlantycznych, stanowi jedynie pretekst uzasadniający zwrot USA w stronę izolacjonizmu, sygnalizowany też przez inne posunięcia Trumpa. Por. J. Thimm, *NATO: US Strategic Dominance and Unequal Burden-Sharing Are Two Sides of the Same Coin*, SWP Comment, 4 września 2018 r.

¹⁴ W nowej rotacji zmniejszyła się jedynie (poniżej 1000 żołnierzy) liczebność grupy w Estonii, stan pozostałych utrzymano lub zwiększono (grupy na Litwie i Łotwie). Z państw uczestników pierwszej rotacji w kolejnej zabrakło tylko Francji, do EFP włączyła się natomiast Republika Czeska. *NATO Enhanced Forward Presence*, Factsheet (listopad 2017 i grudzień 2018), www.nato.int/factsheets.

działań podnoszących gotowość sił NATO do szybkiej reakcji powinna być sformułowana w pierwszej połowie roku z inicjatywy USA, a zatwierdzona na lipcowym szczycie organizacji w Brukseli tzw. Inicjatywa Gotowości NATO (*NATO Readiness Initiative*), określana też jako inicjatywa 4×30 . Jej sedno to zobowiązanie sojuszników do wystawienia do 2020 r. 30 batalionów zmechanizowanych, 30 bojowych eskadr lotniczych i 30 większych okrętów operacyjnych w ciągu nie więcej niż 30 dni. Nie chodzi więc o stworzenie nowych sił, lecz o wzrost operacyjności jednostek już istniejących, niemniej zdecydowanie zwiększałoby to liczebność wojsk NATO o wysokiej gotowości¹⁵. Do końca roku nie ustalono jednak katalogu jednostek sojuszniczych odpowiadających wymogom inicjatywy 4×30 , a wobec niskiego obecnie poziomu gotowości wojsk części sojuszników¹⁶ jej realizacja może się okazać wyzwaniem.

Inną ważną decyzją Sojuszu, wskazującą na nacisk – zgodnie z logiką „II etapu reform” – na poprawę zdolności mobilizacji i przerzutu wojsk oraz kierowania większymi i dłuższymi działaniami, było zatwierdzenie na szczycie w Brukseli (ustalonych jeszcze na jesieni 2017 r.) zmian w strukturze dowodzenia. Przerwano tym samym trwający niemal 30 lat okres jej redukcji i ustanowiono dwa nowe dowództwa (łącznie ok. 1200 personelu): dowództwo połączone (JFC) w Norfolk (USA), odpowiadające za bezpieczeństwo Atlantyku w razie ewentualnego przerzutu wojsk z USA do Europy, oraz połączone dowództwo logistyczne (JSEC) w niemieckim Ulm, mające koordynować transport sił na kontynencie¹⁷. Dodatkowo Sojusz zapowiedział utworzenie dwóch kolejnych dowództw sił lądowych zdolnych do prowadzenia operacji w skali kilku korpusów/armii, ale nie decydując ani na szczycie, ani potem o ich lokalizacji¹⁸.

Pewnego rodzaju uzupełnieniem reform struktur dowódczych jest też uruchomienie (potwierdzone przez szczyt w Brukseli) Ośrodka Regionalnego dla Południa

¹⁵ *Brussels Summit Declaration*, pkt 14. Obecnie siły szybkiego reagowania NATO obejmują Siły Odpowiedzi (NRF) – ok. 40 tys. żołnierzy, czyli 3 brygady lądowe wraz ze wsparciem lotniczym, morskim i wojsk specjalnych (przy czym tylko jedna z nich – ok. 5000 żołnierzy w ramach utworzonych po 2014 r. sił natchmiastowego reagowania VJTF – jest gotowa operacyjnie w ciągu 5–7 dni, a dwie pozostałe odpowiednio 30 i 45 dni), a także brygadę rotacyjną w ramach EFP (brygada w tFP działa na bazie sił rumuńskich). Realizacja 4×30 oznaczałaby dodatkowe 7–10 brygad wysokiej gotowości. A. Kacprzyk, „Perspektywy odstraszania i obrony NATO na wschodniej flance”, *Biuletyn PISM* 2018, nr 125.

¹⁶ Najmocniej krytykowane w tym względzie są Niemcy, wedle części źródeł bowiem nieoperacyjne są obecnie m.in. wszystkie okręty podwodne, a pełną zdolność bojową mają 4 (!) spośród 128 samolotów Eurofighter. Por. J. Vandiver, „As Germany prepares for NATO crisis-response role, its military readiness is ‘abysmal’”, *Stars and Stripes* z 16 maja 2018 r.

¹⁷ Pierwsze uzyska gotowość operacyjną do końca 2019 r., drugie wstąpią również w 2019, a pełną do końca 2021 r. *New NATO Joint Support and Enabling Command in Ulm*, 14 czerwca 2018 r., <https://nato.diplo.de/nato-en/aktuelles/-/2107338>. Dowództwa te będą miały rangę zbliżoną do dowództw połączonych w Brunssum i Neapolu (a więc szczebel „operacyjny”, poniżej strategicznego, stanowionego przez ACT – Dowództwo ds. transformacji w Norfolk i ACO – ds. operacji w Mons).

¹⁸ Strukturę dowodzenia NATO (NCS) uzupełniają też taktyczne dowództwa zdolne prowadzić operacje połączone Sojuszu, ale powstałe na bazie narodowej, poza NCS, np. zainicjowane przez Polskę i w pełni operacyjne od grudnia 2018 r. Wielonarodowe Dowództwo Dywizyjne Północ-Wschód (MND NE) w Elblągu czy formowane właśnie przez Danię i republiki bałtyckie analogiczne dowództwo Północ (oba powiązane z funkcjonowaniem EFP). A. Kacprzyk, „Perspektywy odstraszania...”, op. cit.

(*Regional Hub for the South*) w ramach połączonego dowództwa NATO w Neapolu, odpowiedzialnego za pogłębianie „świadomości sytuacyjnej” (*situational awareness*) w regionie – wymianę informacji, koordynację działań, współpracę z partnerami. Stanowił on element tzw. Pakietu dla Południa (*Package for the South*) – formalnie inicjatywy dużej rangi, niejako równoważącej w Sojuszu, zgodnie z koncepcją NATO 360°, wzrost nakładów na flance wschodniej zaangażowaniem, adekwatnym do charakteru wyzwań, w rozwiązywanie problemów południa NATO. Faktycznie jest to jednak program dość ogólnikowy, zakładający wzrost aktywności i ożywienie współpracy z partnerami w regionie opartej na trzech priorytetach: zwiększenia zdolności odstraszania, zarządzania kryzysowego i odporności (*resilience*) partnerów Sojuszu w regionie¹⁹.

Istotnym elementem „głębszych” reform NATO są natomiast zabiegi o zwiększenie jego swobody operacyjnej, zwłaszcza w zakresie przerzutu wojsk w Europie. Służyć temu ma zniwelowanie, zgodnie z decyzją szczytu brukselskiego, nie później niż do 2024 r. niedoborów infrastrukturalnych, sprzętowych i proceduralnych tzw. mobilności wojskowej²⁰. Zważywszy na konieczność zaangażowania do realizacji tych celów całości struktur państwowych, szczególną rolę w tym względzie – oprócz wysiłków na szczeblu narodowym – nadano działaniom we współpracy z UE, jako organizacją wyjątkowo przygotowaną – także w aspekcie budżetowym – do wdrażania projektów wymagających całościowego podejścia (*comprehensive/whole of government approach*). Znalazło to wyraz w przyjętej w przeddzień brukselskiego szczytu Sojuszu wspólnej deklaracji NATO–UE (10 lipca), pogłębiającej analogiczny dokument ze spotkania przywódców obu organizacji w Warszawie w 2016 r. Nowa deklaracja dodała bowiem zwiększanie mobilności wojskowej w Europie do priorytetów intensyfikowanej od warszawskiego szczytu współpracy²¹.

NATO kontynuowało też wysiłki na rzecz zwiększenia odporności na zagrożenia i wyzwania hybrydowe, w tym w formie aktywności w cyberprzestrzeni, także na tym polu współdziałając, a przynajmniej koordynując działania z UE²². Choć budowa odporności w tym względzie jest głównie zadaniem struktur narodowych, do

¹⁹ B. Tigner, „NATO’s new south-oriented security package offers both appearance and substance”, *Jane’s Defense Weekly* z 20 lipca 2018 r. Konkretnie działania obejmują np. szkolenia władz lokalnych w Tunezji i Jordanii.

²⁰ Uzgodniono m.in. wskazanie do końca 2018 r. głównych i zapasowych kanałów dystrybucji potencjału wojskowego na obszarze traktatowym, a do końca 2019 r. skrócenie formalności granicznych dla sił zbrojnych i sprzętu na terytorium Sojuszu do maksymalnie pięciu dni oraz stworzenie w tym samym terminie sieci narodowych cywilno-wojskowych punktów kontaktowych do koordynacji transportu wojsk. Zapowiedziano też intensyfikację ćwiczeń w tym zakresie. *Brussels Summit Declaration*, pkt 17.

²¹ Inne wskazywane priorytety to walka z terroryzmem, zwiększanie odporności na wyzwania związane ze środkami niekonwencjonalnymi (CBRN) i promocja agendy ONZ na rzecz kobiet, pokoju i bezpieczeństwa. Deklaracja akcentowała też potrzebę koncentracji na implementacji dotychczasowych ustaleń NATO – UE oraz – co ciekawe, bo może świadczyć o dozie nieufności między partnerami – koordynacji, transparentności i inkluzywności działań w ramach obu struktur (przy czym deklaracja więcej uwagi poświęca aktywności UE, być może w związku z hasłami budowy jej strategicznej autonomii). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, Brussels, 10 lipca 2018 r.

²² Współpraca ta koncentrowała się wokół działalności uruchomionej we wrześniu 2017 r. przez Finlandię w Helsinkach, ale przeznaczonego dla członków UE i NATO, Europejskiego Centrum Doskonalenia w Przeciwdziałaniu Zagrożeniom Hybrydowym (*Hybrid CoE*; obecnie udział w jego pracach bierze

tego często – z uwagi na charakter wyzwania (propaganda, dezinformacja) – niewoj-skowych, to jednak Sojusz, w celu wsparcia państw członkowskich w tych wysił-kach, zdecydował o uruchomieniu tzw. *Counter-Hybrid Support Teams* (Zespołów Wsparcia w Walce Hybrydowej). Zespoły te mają być formą dopasowanej (*tailored*) do potrzeb pomocy eksperckiej, oferowanej na życzenie państwa członkow-skiego. W kontekście powiązanego z wyzwaniami hybrydowymi cyberbezpieczeń-stwa NATO potwierdziło wolę pełnej realizacji tzw. *Cyberdefense Pledge* z 2016 r. oraz defensywny charakter swych działań, a także zdecydowało o utworzeniu w ra-mach zintegrowanej struktury dowódczej Centrum Operacji w Cyberprzestrzeni²³.

W 2018 r. relatywnie więcej uwagi niż w poprzednich latach poświęcono w Sojuszu kwestiom kontroli zbrojeń. Szczęśliwie rozbieżności stanowisk między państwami członkowskimi co do porozumienia w sprawie programu nuklearnego Iranu z 2015 r. (tzw. JCPOA), choć ostre i zakończone odstąpieniem USA od umowy mimo pozos-tania w niej pozostałych sygnatariuszy-członków NATO (Niemcy, Francja, Wielka Brytania), na funkcjonowanie Sojuszu wpłynęły słabo (aczkolwiek zapewne na klimat współpracy). Poważniejszym wyzwaniem okazał się stopniowo zaostrzają-ący się kryzys wokół amerykańsko-rosyjskiego układu o całkowitej likwidacji po-cisków raketowych pośredniego zasięgu (INF) z 1987 r., zakazującego rozmiesz-czania pocisków raketowych bazowania lądowego o zasięgu 500–5500 km. USA oskarżały Rosję o naruszanie tego traktatu od 2014 r., w końcu 2017 r. mocno za-ostrzając ton, czego powodem było wprowadzenie przez Rosję do służby rakiet typu 9M729, o zasięgu w powszechnej opinii przekraczającym 500 km (być może nawet 1500 km)²⁴. Pozostali sojusznicy, generalnie podzielając wątpliwości Waszyngtonu, unikali tak jednoznacznego stanowiska, głównie z uwagi na możliwe następstwa upadku porozumienia dla bezpieczeństwa europejskiego²⁵. Niemniej w deklaracji lipcowego szczytu NATO wszyscy członkowie zgodzili się, iż Rosja „najprawdo-podobniej traktat narusza”, a na grudniowej sesji szefów dyplomacji państw NATO już jednoznacznie uznali rakietę 9M729 za złamanie traktatu INF, nie przyjmuj-ąc jednak jednolitej strategii w tej sprawie i zapowiadając jedynie dalsze konsul-tacje²⁶. Przyczynić się do tego mogło to, że już w październiku prezydent Trump – bez konsultacji z sojusznikami – zapowiedział odstąpienie od układu. W konse-kwencji jeszcze w dniu spotkania ministrów spraw zagranicznych NATO (4 grud-nia) szef amerykańskiej dyplomacji Mike Pompeo wysunął wobec Rosji ultimatum,

20 państw UE i NATO, w tym Polska). A. Agelstam, K. Narinen, „Cooperating to counter hybrid threats”, *NATO Review* z 23 listopada 2018 r.

²³ Zlokalizowane w Mons (Belgia) Centrum będzie jednak w pełni operacyjne (w tym prawdopodobnie zdolne do przeprowadzania ataków informatycznych) dopiero w 2023 r. *NATO cyber command to be fully operational in 2023*, 18 października 2018 r., www.reuters.com. Dodatkowo, z inicjatywy USA i uznając znaczenie przestrzeni kosmicznej jako domeny operacyjnej, zapowiedziano opracowanie całościowej strategii kosmicznej NATO. *Brussels Summit Declaration*, pkt 19.

²⁴ A. Kacprzyk, „NATO wobec kryzysu wokół traktatu INF”, *Biuletyn PISM* 2018, nr 164.

²⁵ Przywrócenie do arsenałów pocisków pośredniego zasięgu byłoby korzystniejsze dla Rosji, bardziej niż USA i NATO zależnej od wyrzutni lądowych, poszerzałoby bowiem jej możliwości szybkiej penetracji terytorium Sojuszu w Europie oraz zdolności w zakresie tzw. blokady dostępu (A2AD) do kontynentu (w tym np. utrudniania przerzutu wojsk). Por. *ibidem*.

²⁶ *Statement on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty*, NAC, Brussels, 4 grudnia 2018 r.

żądając powrotu do przestrzegania umowy INF w ciągu 60 dni pod groźbą wystąpienia z niej przez USA. Ze względu na sceptyczny od dawna stosunek Rosji do układu, którego dowiodło fiasko rozmów w sprawie jego utrzymania na specjalnej sesji Rady NATO–Rosja (23 stycznia 2019 r.), szanse sukcesu tego posunięcia USA były małe, podobnie jak decyzji Waszyngtonu z 1 lutego 2019 r. o zawieszeniu udziału w INF i wycofaniu się z umowy za pół roku, jeśli Rosja nie przestanie go naruszać. Zapewne więc w 2019 r. INF wygaśnie, co skomplikuje sytuację przede wszystkim europejskich sojuszników²⁷.

OPERACJE I PARTNERSTWA – POWRÓT DO IRAKU I FINAŁ „MACEDOŃSKIEJ ODYSEI”

Wobec tak dużych napięć wokół kwestii finansowych oraz już złożonego i stale rozwijanego programu reform wewnętrznych ponownie mniej uwagi sojuszników zajmowały kwestie aktywności stabilizacyjnej i współpracy z partnerami. Niemniej na brukselskim szczycie zdecydowano o uruchomieniu – w nawiązaniu do Pakietu dla Południa – nowej misji szkoleniowej w Iraku (*NATO Mission Iraq – NMI*). Jako aktywność szkoleniowo-doradcza, bez elementu bojowego, NMI nie jest wprost elementem działań Sojuszu jako uczestnika koalicji przeciw tzw. Państwu Islamskiemu (w której NATO uczestniczy od 2016 r.), lecz raczej ich swoistym uzupełnieniem i rozwinięciem już wcześniej oferowanego Irakowi wsparcia (od 2015 r. w Jordanii szkoleni są oficerowie iraccy, głównie w zwalczaniu terroryzmu i tzw. improwizowanych ładunków wybuchowych, a mały zespół szkoleniowy NATO działał w Bagdadzie od stycznia 2017 r.). Głównym celem ok. 500-osobowej misji (w tym 250 Kanadyjczyków oraz żołnierze spoza Sojuszu – m.in. ze Szwecji, Finlandii i Australii), która funkcjonuje od października, a w pełni operacyjna ma być w pierwszych miesiącach 2019 r., jest budowa efektywnych, stabilnych struktur obronnych i sektora bezpieczeństwa Iraku przez doradztwo instytucjom nadzorującym siły zbrojne i paramilitarne (stąd m.in. udział personelu cywilnego w misji) oraz szkolenie kadry oficerskiej, zwłaszcza przyszłych instruktorów. Program NMI nawiązuje więc do misji szkoleniowej Sojuszu w Iraku z lat 2004–2011 (NTM-I), choć ma uniknąć jej słabości. W razie powodzenia NMI będzie zapewne służyć

²⁷ Tego samego dnia NATO przyjęło deklarację, w której zgadza się z ustaleniami USA o naruszeniu traktatu przez Rosję i odnotowuje ich decyzję oraz jej skutki, nie wyrażając jednak *explicite* dla tej decyzji poparcia. *Statement on Russia's failure to comply with the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty*, NAC, Brussels, 1 lutego 2019 r. Co ważne, formuła ultimatum powoduje, iż formalnie układ zostanie zerwany przez Stany Zjednoczone, a nie winną jego naruszeń Rosję (wskazywany czasem „zysk” z tej decyzji w postaci możliwości reakcji na rozwój programów rakietowych innych państw, np. niezwiązanych bilateralną umową INF Chin, jest o tyle wątpliwy, iż w odniesieniu do zagrożeń z ich strony USA i tak polegać będą zapewne na morskich lub lotniczych środkach przenoszenia, których INF nie dotyczy). E. Rumer, *The INF Treaty Is Doomed. We Need a New Arms-Control Framework*, 25 stycznia 2019 r., <https://carnegieendowment.org>.

jako modelowe rozwiązanie do zastosowania w innych podobnych przypadkach, np. w Libii, niemniej oceny eksperckie są już teraz w tym względzie zróżnicowane²⁸.

Niełatwo natomiast ocenić przebieg w 2018 r. największej obecnie operacji *out of area* NATO – misji „Resolute Support” (RSM) w Afganistanie, również szkoleniowej (co czytelnie wskazuje kierunek ewolucji działań ekspedycyjnych Sojuszu w najbliższych latach). Z jednej strony sojusznicy podnieśli, zgodnie z decyzją z listopada 2017 r., liczebność RSM z 13 tys. do 16 tys. żołnierzy (w grudniu 2018 r. misja liczyła ich niemal 17 tys.), na szczycie w Brukseli zapowiedzieli utrzymanie obecności w Afganistanie tak długo, jak będą tego wymagały warunki bezpieczeństwa, oraz kontynuację finansowego wsparcia afgańskich struktur bezpieczeństwa do 2024 r., a w październiku 2018 r. udało się wreszcie przeprowadzić odkładane od 2014 r. wybory parlamentarne, których bezpieczny przebieg zapewniała afgańska armia (co mogłoby dowodzić wartości szkoleń). Z drugiej jednak intensywność walk z talibami nie spadła, głosowanie z uwagi na niestabilność wewnętrzną miało niską frekwencję (ok. jednej czwartej dorosłej populacji i mniej niż połowa zarejestrowanych wyborców), trudności z jego przeprowadzeniem zdecydowały o przełożeniu najwcześniej na lipiec 2019 r. wyborów prezydenckich, nade wszystko zaś w połowie grudnia prezydent Trump zapowiedział redukcję wojsk USA w Afganistanie (obecnie ok. 15 tys., z czego 9 tys. w RSM), a dodatkowo Waszyngton prowadzi w Doha bezpośrednie rozmowy z talibami o wycofywaniu swych sił, nie warunkując tego – jak dotąd – uprzednim zawarciem przez nich porozumienia pokojowego z innymi stronami afgańskiego konfliktu²⁹. Widać więc, że niezależnie od oficjalnych deklaracji NATO „zmęczenie” obecnością w Afganistanie narasta, zwłaszcza w USA.

Pozostałe misje *out of area* NATO przebiegały w sposób rutynowy, choć w wypadku stacjonujących w Kosowie już niemal 20 lat sił KFOR (3600 żołnierzy) rutynę tę zburzyła decyzja miejscowych władz – podjęta mimo obiekcji wielu sojuszników wyartykułowanych przez sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga, za to przy wsparciu USA – o nadaniu atrybutów regularnej armii Siłom Bezpieczeństwa Kosowa (KSF; obecnie formacji lekko uzbrojonej i w dużej mierze policyjnej). W reakcji Sojusz zapowiedział przegląd zakresu współpracy szkoleniowo-mentorskiej z formacjami kosowskimi³⁰. Natomiast dla trwającej od 2016 r. na Morzu Śródziemnym operacji „Sea Guardian” „rutynowość” oznaczała, iż nie zdecydowano się (mimo że mandat to dopuszcza) rozszerzyć jej zadań np. o ochronę infrastruktury krytycznej czy walkę z proliferacją BMR, przez co ograniczała się ona do budowy *situational awareness*, a więc zbierania danych istotnych w kontekście bez-

²⁸ Dzięki NTM-I wyszkolono ok. 15 tys. oficerów, lecz po wycofaniu sił międzynarodowych (2011) w sektorze bezpieczeństwa Iraku powszechnie dyskryminowano sunnitów i w konsekwencji część irackiej kadry wojskowej zasilila struktury tzw. Państwa Islamskiego. Dlatego NMI ma również służyć eliminacji praktyk dyskryminacyjnych, niemniej jej skala (500 żołnierzy) powoduje obawy o trwałość wpływu na sytuację w Iraku (problem tzw. *small footprint, small payoff*). Por. K. Koehler, *Projecting Stability in Practice? NATO's New Training Mission in Iraq*, NDC Policy Brief 2018, nr 2.

²⁹ *Interpreting the U.S. Talks with the Taliban*, 29 stycznia 2019 r., www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/interpreting-us-talks-taliban.

³⁰ *US Backs Plan to Establish Kosovo Army, Contrary to NATO Position*, 6 grudnia 2018 r., <https://thedefensepost.com/2018/12/06/us-support-kosovo-army-plan-nato/>.

pieczeństwa i ich wymiany (np. o aktywności przemytniczej), także z wymierzoną w walkę z nielegalnymi sieciami przerzutu imigrantów unijną misją „Sophia”³¹.

W sferze stosunków zewnętrznych Sojuszu, w tym partnerstw, 2018 r. przyniósł niewiele istotnych zmian, co świadczy o kontynuacji dotychczasowych trendów. W relacjach z partnerami oznaczało to zarówno dalsze pogłębianie współpracy praktycznej (a przez to mocno zindywidualizowanej), jak i rosnące różnice w intensywności kooperacji, zwłaszcza między tzw. *Enhanced Opportunities Partners* (przede wszystkim Szwecja i Finlandia) a innymi państwami. Pewnym wyjątkiem była współpraca z wybranymi partnerami z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, np. w związku z Pakietem dla Południa wzmożono aktywność szkoleniowo-doradczą (np. w Jordanii i Tunezji) lub zadeklarowano taką wolę w razie gotowości drugiej strony do przyjęcia wsparcia (Libia). O pewnym ożywieniu można też mówić w relacjach z Serbią (wizyta Stoltenberga w Belgradzie, wspólne ćwiczenia w reagowaniu kryzysowym), w czym widzieć należy reakcję na rosyjskie starania o wzmocnienie wpływów na Bałkanach (a przynajmniej osłabianie więzi tamtejszych państw z Zachodem), głównie przez działania hybrydowe (wspieranie partii antyzachodnich, dezinformacja i propaganda). Natomiast we współpracy z dwoma najbliższymi dziś NATO partnerami wschodnioeuropejskimi – Gruzją i Ukrainą – kontynuowano dotychczasową politykę łączącą bliską kooperację praktyczną, nakierowaną na reformy sektora bezpieczeństwa tych państw, ze stanowczym językiem oświadczeń dyplomatycznych w sprawie ich integralności terytorialnej. Równocześnie jednak Sojusz nie był skłonny wykraczać poza ten zakres współpracy, co pokazał kryzys wywołany ostrzelaniem i staranowaniem przez rosyjskie okręty jednostek ukraińskich na Morzu Azowskim u wybrzeży Krymu i uwięzieniem ukraińskich marynarzy (25 listopada). Reakcja Sojuszu ograniczyła się bowiem do dyplomatycznej (choć ostrej) krytyki i zapowiedzi zwiększenia wsparcia technicznego (m.in. sprzęt łączności) dla sił zbrojnych Ukrainy, w tym jej marynarki³².

Natomiast w relacjach z samą Rosją – już od dawna pozbawionych rysu partnerstwa – panował impas. W kluczowych kwestiach (m.in. aneksja Krymu, sytuacja na Ukrainie) strony konsekwentnie trwały przy swoich – mocno rozbieżnych – stanowiskach, przez co spotkania Rady NATO–Rosja w 2018 r. (31 maja i 31 października) ograniczyły się w zasadzie do prezentacji poglądów (choć relatywnie wartościowa była wymiana informacji na temat prowadzonych ćwiczeń, zwłaszcza największych: „Trident Juncture” NATO i „Wostok” Rosji). Postępu nie osiągnięto w żadnym punkcie, a w części, np. w zakresie kontroli zbrojeń, nastąpił wręcz regres, czego dowiodła porażka – skądinąd przewidywalna – wspomianej już sesji NRC w styczniu 2019 r., poświęconej głównie sprawie INF. Paradoksalnie jednak już samo zachowanie stanowczości wobec Rosji można uznać za swoisty sukces NATO, gdyż w ciągu roku silne były obawy, iż jedność stanowiska w stosunku do niej może osłabnąć na skutek poczynań amerykańskiego prezydenta, nierzadko wypowiadającego się o Rosji przychylnie, a dodatkowo pozwalającego swoją decyzją o zainicjowaniu

³¹ *Operation Sea Guardian*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm.

³² *NATO Pledges Support For Ukraine Over Sea Of Azov Incident*, 13 grudnia 2018 r., www.rferl.org/a/nato-pledges-support-ukraine-azov-sea-incident/29654701.html.

bilateralnego spotkania z prezydentem Putinem w Helsinkach (16 lipca, zaledwie cztery dni po szczycie NATO) częściowo przełamać międzynarodową izolację (i tak mocno względną) rosyjskich władz. I choć ostatecznie prezydent Trump do żadnych istotnych ustępstw wobec Rosji ani siebie, ani sojuszników nie zobowiązał (nawet rozszerzając z różnych powodów amerykańskie sankcje wobec niej), to jednak niepokój w Sojuszu w tym względzie całkiem nie zanikł³³.

W 2018 r. poczyniono za to postępek w kwestiach rozszerzenia. Przyczyniły się do tego zapewne z jednej strony sukces starań akcesyjnych Czarnogóry w 2017 r., z drugiej zaś zarówno zaciekleść, z jaką próbowała temu zapobiec Rosja (łącznie z próbą wywołania przewrotu w Czarnogórze w 2016 r.), jak i jej wspomniane już zabiegi o umocnienie wpływów na Bałkanach³⁴. Dlatego Sojusz (podobnie jak UE) przychylnie przyjął wznowienie rozmów władz Grecji i Macedonii (FYROM) w celu zakończenia sporu o nazwę tej ostatniej, a w reakcji na zawarcie w czerwcu 2018 r. porozumienia w tej kwestii (ustalającego, iż Macedonia przyjmie nazwę Republika Północnej Macedonii) ponowił zaproszenie dla niej do członkostwa na lipcowym szczycie w Brukseli, pod warunkiem implementacji umowy. Gdy zaś to się udało – mimo (podsycanego przez Rosję) oporu części obu społeczeństw – w styczniu 2019 r. (odpowiednio poprawki konstytucji w Macedonii – 11 stycznia i ustawa greckiego parlamentu – 23 stycznia), to w Brukseli doszło do oficjalnego podpisania protokołów akcesyjnych (6 lutego 2019 r.). Procedury ratyfikacyjne powinny się zakończyć w 2020 r. i wówczas Północna Macedonia stanie się 30. członkiem NATO³⁵.

PODSUMOWANIE – CHMURY NA HORYZONCIE

Niewykluczone, iż najważniejsze dla kierunku rozwoju Sojuszu w najbliższych miesiącach, a może i latach wydarzenie 2018 r. nastąpiło 21 grudnia. Wówczas ze stanowiska zrezygnował szef Pentagonu James Mattis, reagując w ten sposób bezpośrednio na zapowiedź (niekonsultowaną) prezydenta Trumpa szybkiego wycofania sił USA z Syrii (a faktycznie sprzeciwiając się ogólnie prowadzonej przez niego polityce bezpieczeństwa)³⁶. Mattisa powszechnie postrzegano w Sojuszu jako bodajże ostatniego z bliskich współpracowników Trumpa, który w pełni rozumiał znaczenie więzi transatlantyckiej dla bezpieczeństwa nie tylko Europy, lecz także USA, a przy tym – choć krytykował słabości europejskich sojuszników i oczekiwał ich możliwie szybkiej naprawy – uwzględniał interes całego Sojuszu. Dlatego też jego odejście spowodowało gwałtowny wzrost obaw o stałość amerykańskiego poparcia dla NATO i zaangażowania w jego działania, zwłaszcza w świetle nadal

³³ *NATO–Russia Council*, 25 stycznia 2019 r., www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm.

³⁴ M. Seroka, „Czarnogóra: Rosja oskarżana o próbę zorganizowania zamachu stanu”, *Analizy OSW*, 17 marca 2017 r., www.osw.waw.pl.

³⁵ „Greek MPs ratify Macedonia name change in historic vote”, *The Guardian* z 25 stycznia 2019 r., www.theguardian.com. Tym samym oficjalnie do członkostwa aspirują obecnie Bośnia i Hercegowina oraz Gruzja.

³⁶ M. Świerczyński, „Generał Mattis mówi Trumpowi: dość”, *Polityka* z 21 grudnia 2018 r., www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1776530,1,general-mattis-mowi-trumpowi-dosc.read.

manifestowanego przez Trumpa sceptycyzmu wobec tej organizacji³⁷. Sam zaś fakt, że obawy te występują i zdają się mieć realne podstawy, musi uderzać w wiarygodność Sojuszu.

Co ważne, dzieje się tak w sytuacji, gdy w samym Sojuszu współpraca w wymiarze praktycznym zaczęła się wyraźnie poprawiać. Mimo niewątpliwych różnic między potrzebami bezpieczeństwa poszczególnych członków, zwłaszcza na linii wschód-południe NATO, wypracowany w 2014 r. ogólny konsens co do hierarchii zagrożeń i priorytetów organizacji wydaje się trwały. Co więcej, w zasadzie wszyscy sojusznicy, choć nie w tym samym stopniu, zwiększyli wysiłki – także finansowe – na rzecz rozwoju zdolności Sojuszu do działania, z uwzględnieniem pełnego spektrum zagrożeń, w tym także tych potencjalnie najbardziej intensywnych, jak agresja zbrojna. Panuje też niemała zgodność odnośnie do tego, jakie działania należy w tym zakresie podjąć, w czym pomaga fakt, iż nierzadko – np. jak w wypadku reformy dowództw Sojuszu czy zwiększania poziomu gotowości sił – receptą jest niejako „odkurzenie” (w zaadaptowanej formie) pomysłów i metod z zimnowojennej przeszłości, czyli okresu stosunkowo sprawnej współpracy sojuszników.

W tych warunkach narastanie trendów unilateralistycznych czy wręcz izolacjonistycznych w polityce Waszyngtonu, uzasadniane niemożnością tolerowania „wyzyksku” USA przez sojuszników, może mieć bardzo negatywne następstwa i spowolnić lub nawet zatrzymać obecne reformy NATO. Dodatkowo część sojuszników może skłaniać do poszukiwania alternatyw, np. w postaci autonomicznych europejskich zdolności i struktur obronnych, podczas gdy Europa obecnie nie jest zwyczajnie gotowa na tego rodzaju samodzielność, przynajmniej w świetle aktualnych wyzwań regionalnych i globalnych. Zwłaszcza z perspektywy względnie najmocniej zagrożonych sojuszników ze wschodniej flanki taki scenariusz byłby niepokojący, nadzieje zaś na możliwość zastąpienia struktur transatlantyckich jakąś siecią bilateralnych powiązań z USA (obecne choćby w Polsce czy Rumunii) mogą okazać się złudne. Dobrze więc, gdyby odejście „mnicha-wojownika”, jak mawiano o gen. Mattisie, nie oznaczało, że już żaden „święty” nad NATO nie czuwa.

³⁷ Za symptomatyczne uznać można ograniczenie – decyzją władz USA – rangi spotkania w 70. rocznicę powołania Sojuszu do szczybla szefów dyplomacji (szczyt jubileuszowy odbędzie się dopiero w grudniu w Londynie). *NATO Foreign Ministers conclude two-day meeting in Brussels*, 05.12.18, www.nato.int. Co istotne, niechętny stosunek Trumpa do Sojuszu nie jest tożsamy ze sceptycyzmem wobec amerykańskiej obecności w Europie jako takiej – w 2018 r. zdecydował się przecież zwiększyć nakłady na *European Deterrence Initiative* (od uruchomienia przez prezydenta Baracka Obamę w 2014 r. do 2017 r. funkcjonującą jako *European Reassurance Initiative*) z 3,4 mld USD w 2017 do 6,3 mld w 2019 r. Wyzwanie dla europejskich członków stanowi raczej fakt, że Trump preferuje opieranie współpracy na więziach bilateralnych, co pozwala mu zachować swobodę kształtowania takich relacji, selekcjonowania partnerów i sojuszników zależnie od stopnia ich uległości oraz ułatwia ograniczenie lub zakończenie kooperacji w razie zmiany priorytetów polityki USA.

NATO: FIGHTS OVER FINANCES, ONGOING REFORMS,
AND GROWING CONCERNS FOR THE FUTURE

The article discusses the functioning of NATO in 2018. It describes the determinants of relations between the allies in this period, especially the impact Donald Trump's first year as President and growing populist tendencies in Europe have on transatlantic ties. It also discusses the key points of dispute between the allies (e.g. the debates over burden-sharing between NATO members) and assesses the most important reforms of the Alliance that are meant to increase its operational readiness particularly in the context of deterrence and collective defence. NATO's operational activity was also analyzed as well as the changes in relations with the organization's external partners.

Keywords: burden-sharing, Eastern Flank, deterrence, Enhanced Forward Presence (EFP), tailored Forward Presence (tFP), INF Treaty, NATO operations

Słowa kluczowe: *burden-sharing*, wschodnia flanka, odstraszenie, wzmocniona wysunięta obecność (*Enhanced Forward Presence*, EFP), „dopasowana” wysunięta obecność (*tailored Forward Presence*, tFP), traktat INF, operacje NATO