

NATO: ZAGOŃCZYK WRACA DO „PRACY U PODSTAW”

Rok 2013, w którym nie planowano żadnego szczytu organizacji, a prawdopodobieństwo rozpoczęcia przez sojuszników jakiegokolwiek większej operacji było znikome, zapowiadał się jako typowy „okres przejściowy”, służący przede wszystkim implementacji osiągnięć – nieszczególnie przecież owocnego – spotkania przywódców NATO w Chicago w 2012 r. Taki jego obraz byłby jednak w pewnej mierze fałszywy. Ostatnio bowiem w Sojuszu dokonywały się, mimo wszystko, głębokie przemiany, zwłaszcza w percepcji wśród członków samych ról, zadań i form działania Sojuszu oraz jego przyszłego funkcjonowania. W państwach członkowskich w zasadzie już powszechnie zaakceptowano i „zinternalizowano” przejście od koncentracji na aktywności ekspedycyjnej do „fazy preparacyjnej”, zorientowanej na „doskonalenie zdolności do działania”, nawet jeśli w pełni zmiana ta nastąpi na przełomie 2014 i 2015 r., wraz z zakończeniem misji ISAF w Afganistanie oraz finalizacją reform struktur organizacyjnych Sojuszu, zainicjowanych w 2010 r. w Lizbonie. Tym samym w wymiarze „mentalnym” ostatni rok był nie tyle okresem schyłku „epoki wielkich operacji”, ile raczej początkiem „ery NATO w trybie gotowości do działania” (lub przynajmniej to markującego)¹.

Wspomniana przemiana była w dużej mierze wynikiem kumulującego się niejako w ostatnich kilku latach, a zwłaszcza od 2011 r., wpływu trzech czynników: utrzymującego się kryzysu ekonomicznego, przewartościowań w polityce i strategii bezpieczeństwa USA oraz doświadczeń operacyjnych Sojuszu². Presja kryzysowa na państwa NATO nieco co prawda zelżała, ale nie zanikła, czego dowodem kolejne, choć już mniejsze niż w poprzednich latach cięcia w budżetach obronnych niektórych członków oraz trzeci rok z rzędu realnego spadku wydatków wojskowych w skali całego Sojuszu³. Niemniej widać już, że nawet po przewycięzeniu obecnych trudności gospodarczych sytuacja finansowa ministerstw obrony państw NATO istotnie się nie poprawi, a w sferze życzeń w wypadku większości członków może okazać się choćby powrót do poziomu nakładów sprzed kryzysu. Przynajmniej przez

¹ K.H. Kamp, „Is NATO set to go on standby?”, *Transatlantic Security Initiative Issue Brief*, wrzesień 2013, s. 4.

² Zob. poprzednie edycje *Rocznika*, zwłaszcza wydanie 2011/12.

³ *The Secretary General's Annual Report 2013*, Brussels 2013, s. 19. W ostatnim roku budżet wojskowy po raz kolejny istotnie (o ok. 370 mln euro) zredukowała m.in. należąca do zamożniejszych państw Europy i stosunkowo dobrze przechodząca kryzys Holandia (zapowiadająca zresztą kolejne cięcia i osiągnięcie w 2015 r. zaledwie 1,15% udziału wydatków wojskowych w PKB). Por. J. Lidley-French, *The Dutch Cut NATO!*, <http://lindleyfrench.blogspot.com/2013/09/the-dutch-cut-nato.html>.

kilka najbliższych lat stan określany budzącym dziś lęk w Sojuszu słowem *austerity* (surowość [budżetowa]) pozostanie więc dla NATO rzeczywistością. Dodatkowo negatywny wpływ problemów gospodarczych państw członkowskich wzmacnia wyraźny już od kilku lat „pacyficzny zwrot” w polityce USA. Obecnie nie przejawia się on bowiem jeszcze znacznym wzrostem zaangażowania wojskowego i dyplomatycznego Stanów Zjednoczonych w regionach pozaeuropejskich, zwłaszcza na Dalekim Wschodzie, ale przede wszystkim rosnącym rozdrażnieniem Waszyngtonu (pogłębianym też oczywiście przez konieczność cięć w budżecie Pentagonu w związku z tzw. sekwestracją) z powodu nierównowagi rozkładu obciążeń finansowych wynikających z funkcjonowania NATO i wolnego tempa poprawy tego stanu rzeczy⁴. Problemy te były uciążliwe tym bardziej, że w ostatnim roku jeszcze trudniej niż dotychczas o entuzjazm w ocenie efektywności sojuszniczych operacji. Do rozczarowania rezultatami i przebiegiem dobiegającej już końca misji ISAF w Afganistanie dojść musiał choćby zawód w postaci szybko pogarszającej się sytuacji w Libii, świadczący, iż operacja przeprowadzona przez NATO w tym kraju w 2011 r. i uznawana wówczas przez niektórych ekspertów i polityków za akcję udaną, pozwalającą myśleć nawet o wykształceniu się nowego modelu zaangażowania ekspedycyjnego Sojuszu, przyniosła sukcesy co najwyżej krótkotrwałe i powierzchowne.

Wszystko to oznacza, że w najbliższym czasie NATO zwyczajnie będzie „mogło mniej”, zwłaszcza w zakresie aktywności operacyjnej. To zaś nakazuje ograniczenie ambicji i koncentrację na sprawach fundamentalnych – poprawie wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania Sojuszu oraz zachowaniu źródeł jego siły i zdolności do działania. Niestety, choć to pierwsze – redukcja ambicji – przebiega u większości członków dość łatwo i bez większego żalu, to niekoniecznie prowadzi będzie do pełnego porozumienia także w drugiej kwestii.

OPERACJE – POCZĄTEK PAKOWANIA 130 TYSIĘCY WALIZEK W AFGANISTANIE

W ostatnim roku działalność operacyjna, mimo wciąż znacznej skali zaangażowania w nią Sojuszu, nie zajmowała uwagi członków równie mocno co w latach poprzednich, znajdując się w cieniu debat o sposobach utrzymywania zdolności wojskowych w warunkach trudności budżetowych. Dotyczyło to nawet misji ISAF w Afganistanie, dotąd lokującej się raczej w centrum zainteresowania Sojuszu. Zapewne przyczyniał się do tego fakt, iż misja ta, dobiegająca końca z początkiem 2015 r., weszła w 2013 r. w fazę stopniowego wycofywania wojsk, ale także stale malejące nadzieje na osiągnięcie w jej toku rezultatów, które uczciwie można by nazwać satysfakcjonującymi. Niemniej ISAF wciąż wiąże się z poważnymi wyzwaniem dla Sojuszu, i to nie tylko w sferze polityki informacyjno-wizerunkowej, w której zmagać się trzeba z krytyką ze strony opinii publicznej w państwach członkowskich

⁴ Obecnie stosunek ten kształtuje się na poziomie 73% kosztów przypadających na USA, a 27% na Europę i Kanadę. Za: *The Annual Report...*, op. cit., s. 19.

i na świecie w odniesieniu do jej zasadności i wyników, zwłaszcza w świetle poniesionych nakładów i ofiar.

Co istotne, najmniejsze problemy towarzyszyły *stricte* operacyjnemu wymiarowi działań ISAF, choć z rozumiały, zważywszy na stopniową zmianę charakteru ich zadań z bojowego na szkoleniowo-doradczy. W 2013 r. ewolucja ta zakończyła się z chwilą ogłoszenia przez prezydenta Afganistanu Hamida Karzaja 18 czerwca wejścia w piątą, ostatnią fazę procesu *inteqal*, czyli przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo poszczególnych prowincji i dystryktów siłom lokalnym (potrwa ona, tak jak poprzednie, ok. 18 miesięcy, do końca 2014 r.)⁵. Od tego czasu afgańskie siły bezpieczeństwa (liczące już 352 tys. żołnierzy i policjantów) formalnie odpowiadają za bezpieczeństwo na całym obszarze kraju, a wojska ISAF prowadzą samodzielne akcje bojowe (w tym np. rozminowywanie dróg) jedynie, gdy służy to zapewnieniu bezpieczeństwa ich własnych żołnierzy, baz, sprzętu czy zaopatrzenia. Wraz z ewolucją zadań ISAF zmniejszała się też ich liczebność – z około 105 tys. na początku roku do 75 tys. w końcu 2013 r., a w połowie stycznia 2014 r. już tylko 57 tys.⁶ Zredukowano również liczbę użytkowanych przez wojska międzynarodowe baz (do ok. 90 na koniec 2013 r.), a także utrzymywanych w Afganistanie zespołów odbudowy prowincji (PRT – z 22 na koniec 2012 do 4 na początku 2014 r.). W tej sytuacji z rozumiały jest, że w 2013 r. straty wśród żołnierzy ISAF były mniejsze niż w latach poprzednich⁷. Według kierownictwa Sojuszu i oficjalnych stanowisk dowództwa ISAF (niepodzielanych jednak przez większość niezależnych ekspertów, a nawet funkcjonariuszy rządowych z państw uczestniczących w misji wypowiadających się nieoficjalnie⁸) szkolenie i budowa zdolności do samodzielnego działania sił afgańskich przebiega sprawnie, a ich współpraca z wojskami zagranicznymi jest poprawna. Najwyraźniej nie podnosi to niestety stabilności Afganistanu – talibowie i inne grupy rebelianckie nie słabną, działając swobodnie na znacznych obszarach kraju (zwłaszcza na wschodzie i południu), a liczba ofiar cywilnych konfliktu, w przeciwieństwie do poprzedniego roku, istotnie wzrosła⁹.

W tej sytuacji, w warunkach faktycznie niesłabnącego konfliktu zbrojnego, tym ważniejsze i pilne stawało się pytanie o formę i skalę zaangażowania NATO w Afganistanie po 2014 r. i zakończeniu misji ISAF. O tym, że Sojusz podejmie w tym kraju nową, znacznie mniejszą misję *Resolute Support*, zadecydowano już na szczycie w Chicago w 2012 r. Niemniej otwarte pozostawały kwestie jej szczegółowego kształtu i funkcji, a prace w tym zakresie przebiegały od samego począt-

⁵ *Inteqal: Transition to Afghan lead*, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm.

⁶ *ISAF Placemat*, 15 stycznia 2014 r., www.nato.int.

⁷ W 2013 r. śmierć poniosło 153 żołnierzy sił międzynarodowych (w tym 120 Amerykanów). Dla porównania w 2012 r. ofiar tych było 393, a w 2011 r. 560. Za: <http://icasualties.org/oef/ByYear>.

⁸ Por. „Afghan forces suffering too many casualties, says top NATO commander”, 2 września 2013 r., www.theguardian.com; szerzej: A. Cordesman, *The Afghan War in 2013. Vol. III. Security and the ANSF*, Washington 2013.

⁹ Wedle danych misji ONZ UNAMA, w 2013 r. liczba ofiar cywilnych konfliktu wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 14% (a w pierwszym półroczu 2013 r. nawet o 23%), do poziomu 2959 zabitych i 5656 rannych. Sprawcą większości ofiar – 74% – były siły antyrządowe (rządowe lub prorządowe ok. 11%). *Afghanistan Annual Report 2013 Protection of Civilians in Armed Conflict*, UNAMA, Kabul 2013, s. 1.

ku opornie¹⁰. Co prawda na początku czerwca 2013 r. Rada Północnoatlantycka (NAC) uzgodniła formalnie szczegółową koncepcję nowej misji, widząc w niej operację szkoleniowo-doradczą i wsparcia, ale o zakresie ograniczonym do wyższych szczebli dowodzenia wojskiem i policją Afganistanu. Ani wówczas, ani do końca roku sojusznicy nie osiągnęli jednak pełni porozumienia w kilku kluczowych kwestiach, w tym tak ważnej jak liczebność misji – deklarowany publicznie przedział (8–12 tys. żołnierzy) jest zaś zbyt szeroki, by to, czy ostateczna wielkość misji lokoować się będzie bliżej jego dolnej czy górnej granicy, nie rzutowało na zakres zadań, jakie może ona wykonywać, oraz skuteczność ich realizacji¹¹. Niejasny pozostaje rozkład między sojuszników odpowiedzialności i kosztów misji, a także stopień determinacji państw członkowskich w zakresie finansowej pomocy dla sił afgańskich po 2014 r. (ok. 4 mld USD rocznie), zwłaszcza w świetle obaw dotyczących właściwego nadzoru nad wykorzystaniem tych środków przez lokalne władze. Nie rozwiewają całkiem niepewności towarzyszącej przygotowaniom *Resolute Support* deklaracje niektórych państw członkowskich – np. Niemiec, Włoch, Bułgarii czy Estonii – odnośnie do skali swojego w niej udziału. Jednak najmocniej przygotowania tej misji utrudnia brak umowy o bezpieczeństwie między NATO i Afganistanem, określającej m.in. status prawny i zakres swobody działania sił Sojuszu w tym państwie po 2014 r. Jej zawarcie jest zaś faktycznie uzależnione od uprzedniego przyjęcia analogicznego dokumentu dwustronnego z Afganistanem przez USA; jego negocjowanie, mimo wielomiesięcznych wysiłków, utknęło na przełomie 2013 i 2014 r. w martwym punkcie. Sytuacja ta budzi w Sojuszu głęboki pesymizm – 2 lutego 2014 r. na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen uznał nawet, iż umowy tej nie uda się zapewne zawrzeć przed kwietniowymi wyborami prezydenckimi w Afganistanie (wówczas skończy się druga kadencja Karzaja)¹². Wszystko to niejako „na starcie” redukuje szanse powodzenia *Resolute Support* (i tak ograniczone, skoro będzie ona – o ile zostanie uruchomiona – misją szkoleniową prowadzoną w warunkach konfliktu zbrojnego i politycznej niestabilności)¹³.

Wreszcie, wraz z wchodzeniem ISAF w fazę schyłkową, w 2013 r. stopniowo rosły wyzwania towarzyszące wycofywaniu sił i sprzętu z Afganistanu (co w żargonie Sojuszu określa się jako *redeployment*). Operacja ta to bowiem swoisty „koszmar logistyków”, przedsięwzięcie bezprecedensowe pod względem złożoności i kosz-

¹⁰ Por. poprzednia edycja *Rocznika*, s. 214.

¹¹ Osobną kwestią jest, czy taka liczebność misji w ogóle pozwoli realizować zakładane zadania – wielu wysokich rangą wojskowych (np. gen. J. Mattis, kierujący do niedawna odpowiadającym za działania wojsk USA w Afganistanie dowództwem CENTCOM) zaleca rozmieszczenie po 2014 r. ok. 20 tys. żołnierzy (w 2/3 Amerykanów). „NATO reduces scope of its Afghanistan plans”, *The New York Times* z 23 października 2013 r.

¹² *Karzai unlikely to sign Afghan-US security agreement: Rasmussen*, 2 lutego 2014 r., www.khaama.com.

¹³ Warto pamiętać (nawet jeśli w wypadku Afganistanu to wciąż scenariusz mało prawdopodobny), że właśnie brak umowy o statusie sił międzynarodowych doprowadził do zamknięcia misji szkoleniowej NATO w Iraku w 2010 r. M.A. Piotrowski, „Opcja zerowa? Perspektywy wsparcia USA i NATO dla Afganistanu”, *Biuletyn PISM*, nr 5 (1117), 17 stycznia 2014 r.

towności w historii Sojuszu i znacznie przerastające w tym względzie niedawną ewakuację wojsk USA z Iraku¹⁴. Decyduje o tym nie tylko skala operacji (po ponad dekadzie utrzymywania misji okresowo liczącej do 150 tys. żołnierzy – a wspieranej przez podobną liczbę kontraktorów prywatnych – do wywiezienia jest co najmniej 130 tys. kontenerów różnorakiego sprzętu oraz 80 tys. pojazdów wojskowych, rozmieszczonych w wielu punktach na całym terytorium państwa), lecz także jej krótki czas trwania (mało zresztą prawdopodobne, by udało się ją w pełni zamknąć do 2015 r.)¹⁵. Równie ważna jest specyfika warunków afgańskich, zarówno geograficzno-klimatycznych (surowy klimat i trudny, górzysty i nierzadko pustyński teren; oddalenie od portów przeładunkowych oraz samych krajów uczestniczących w misji), jak i „subiektywnych” (niedorozwój gospodarczy państwa; znikoma infrastruktura drogowa i kolejowa, zmuszająca do częstego korzystania ze zdecydowanie najdroższego transportu lotniczego; niestabilność polityczna i ambiwalencja miejscowych władz, zwłaszcza lokalnych, oraz wszechobecna korupcja). Dodatkowo liczba dostępnych szlaków przerzutu sprzętu jest ograniczona, a każdy z nich ma istotne słabości¹⁶.

Dlatego w zasadzie wszyscy uczestnicy ISAF już w 2013 r. faktycznie rozpoczęli odpowiednią do wymogów *redeployment* reorganizację kontyngentów, zwiększając w nich udział logistyków (co w warunkach toczących się walk jest trudne i ryzykowne). Starano się wywozić też wszelki zbędny sprzęt, np. przy okazji dostaw zaopatrzenia. Niemniej w wypadku istotnej części używanego w Afganistanie wyposażenia jego wywózka okaże się niemożliwa lub nieoptymalna. Już teraz przekazuje się (ale na bazie dwustronnej, bez zaangażowania struktur NATO) taki sprzęt, zwłaszcza niebojowy, siłom bezpieczeństwa lub władzom cywilnym Afganistanu, a niektórzy uczestnicy ISAF (m.in. wielka Brytania i USA) rozważają też jego sprzedaż krajom regionu (spośród państw tranzytowych chętnie w ten sposób pobierałby opłaty za tranzyt np. Uzbekistan) albo innym zainteresowanym. Nierzadko jednak, zwłaszcza w wypadku sprzętu bojowego, takie transfery nie byłyby możliwe lub wskazane, gdyż sprzęt ten może być nieużyteczny lub zbyt kosztowny w obsłu-

¹⁴ Np. USA szacują wartość swego sprzętu w Afganistanie na 36 mld USD, koszt jego powrotu na 6–7 mld. Wielka Brytania zamierza wywieźć wyposażenie o wartości 6 mld funtów. Niezależni eksperci przeważnie uznają te dane za mocno zaniżone. F. Van Loven, *The Logistical Challenge Confronting the Afghanistan Drawdown*, CMFC, czerwiec 2013, s. 4–5.

¹⁵ H. Reisinger, *Not Only “Containerspotting”: NATO’s Redeployment from Landlocked Afghanistan*, NDC Research Paper No. 98, Rome 2013, s. 1.

¹⁶ Głównymi drogami przerzutu z Afganistanu (poza bezpośrednim transportem lotniczym) pozostają: drogowy szlak południowy *via* Pakistan, użyteczny dla kontyngentów stacjonujących na południu i wschodzie kraju, oraz północny, kolej *via* republiki środkowoazjatyckie i Rosję, raczej dla wojsk na północy Afganistanu. W wypadku szlaku południowego wyzwaniem jest niestabilność Pakistanu i groźba zamachów terrorystycznych oraz napięte relacje Islamabadu z państwami NATO, a zwłaszcza USA (owocujące okresowymi zakazami tranzytu dla ISAF), północny natomiast wiąże się z koniecznością przejazdu przez wiele państw tranzytowych (czemu towarzyszą rozmaite wymogi formalne, kontrole i opłaty) oraz ograniczeniami w kategoriach transportowanych materiałów (wyłącznie niebojowe). Dwie główne drogi tranzytu uzupełniają szlaki transportu kombinowanego (łącznie transport lotniczy z kolejowym lub morskim), w tym przez otwarte w 2012 r. centrum przeładunkowe w rosyjskim Uljanowsku (rzadko wykorzystywane z uwagi na horrendalne koszty) oraz *via* Gruzja i Turcja (już stosowane m.in. przez Niemcy). F. Van Loven, *The Logistical...*, op. cit., s. 7–12.

dze dla sił afgańskich, jak i z uwagi na groźbę destabilizacji kraju i regionu przez napływ nowoczesnej broni i przejęcia jej przez „podmioty niepowołane”. Wówczas jedyną opcją pozostaje kontrolowane zniszczenie i utylizacja (złomowanie) porzucanego sprzętu (nierazko jeszcze sprawnego), bolesne w warunkach topniejących budżetów obronnych państw NATO¹⁷.

Z zasady za organizację i finansowanie ewakuacji swych zasobów odpowiadają sami uczestnicy misji (zgodnie z regułą *cost lie where they fall*), jednakże NATO do pewnego stopnia koordynuje ten proces. W 2013 r. polegało to jeszcze przeważnie na wsparciu planistycznym i doradztwie dla państw członkowskich, jednakże w kolejnym roku z pewnością stanie się zadaniem znacznie bardziej wymagającym. Zważywszy zaś, że wówczas też dojdzie w Afganistanie do istotnych zmian politycznych (w kwietniu odbędą się wybory prezydenckie), a wycofywanie sił międzynarodowych będzie miało istotne następstwa gospodarcze (ISAF to jeden z największych pracodawców i usługobiorców w Afganistanie), a dodatkowo będzie oznaczać gwałtowny i ogromny wzrost popytu na – często specjalistyczne – usługi transportowe, można przyjąć, iż prawdziwe wyzwania dla NATO związane z *redeployment* dopiero nadejdą.

Pozostałe misje bez wątpienia absorbowwały sojuszników mniej niż ISAF. Z Kosowa do połowy lutego 2013 r. wycofano batalion odwodowy (wprowadzony tam po wzroście napięcia serbsko-albańskiego w 2011 r.), zmniejszając tym samym o ok. 1000 żołnierzy liczebność KFOR (dotąd liczących 6000 personelu). W lipcu ogłoszono pełną zdolność operacyjną Sił Bezpieczeństwa Kosowa (szkolonych i wspieranych przez KFOR). Niemniej, pomimo przełomowego porozumienia między Belgradem a Prisztiną o normalizacji stosunków z kwietnia (zawartego jednak dzięki zabiegom dyplomacji UE, nie NATO), proces stabilizacji kraju wciąż przebiega powoli, na początku 2014 r. więc w Kosowie nadal stacjonowało niemal 5000 żołnierzy KFOR¹⁸. Większe sukcesy przyniosła natomiast antypiracka operacja *Ocean Shield* wokół Rogu Afryki (finalizowana nie wcześniej niż z końcem 2014 r.). Udało się tam radykalnie ograniczyć aktywność somalijskich piratów (aczkolwiek oprócz NATO swój udział w tym sukcesie – być może nawet większy – miały UE i jej misja *Atalanta*, organizowany przez USA międzynarodowy zespół sił morskich CTF-151 i floty wielu innych państw, m.in. Chin czy Indii). NATO kontynuowało trwającą już od 2001 r. antyterrorystyczną misję *Active Endeavour* na Morzu Śródziemnym oraz przedłużyło na kolejny rok stacjonowanie dodatkowych baterii obrony powietrznej *Patriot* w Turcji, w związku z konfliktem w Syrii. Rutynowo przebiegały też akcje typu *Air Policing*, czyli kontroli przestrzeni powietrznej członków niedysponujących własnym lotnictwem bojowym (państwa bałtyckie, Islandia, Słowenia)¹⁹. Symptomatyczna była natomiast postawa NATO wobec pogłębiającego się chaosu

¹⁷ W 2013 r. informowano już np. o używaniu sprawnego sprzętu, ale zbyt drogiego w ewakuacji i nieużytecznego dla sił afgańskich, jako „celu ćwiczebnego” przez jednostki niemieckie. H. Reisinger, *Not Only...*, op. cit., s. 6.

¹⁸ *Kosovo Placemat*, 1 stycznia 2014 r., www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_02/20130220_130219-kfor-placemat.pdf.

¹⁹ *The Annual Report...*, op. cit., s. 7–8.

w Libii. Choć w reakcji na prośbę władz libijskich z maja 2013 r. o wsparcie w formie sektora bezpieczeństwa sekretarz generalny NATO zapowiedział już na początku czerwca wysłanie do tego kraju zespołu ekspertów, mającego ocenić możliwości współpracy, to aż do października nie poczyniono w tej sprawie żadnych kroków, by wówczas – częściowo w reakcji na czasowe uprowadzenie libijskiego premiera – jedynie ponowić zapowiedź niewielkiej misji doradczej (ok. 10 osób, bez stałego rozmieszczenia w Libii). Faktycznie zaś sojusznicy zgodzili się, by prowadzić szkolenia dla libijskich sił bezpieczeństwa poza tym państwem i na bazie współpracy dwustronnej z poszczególnymi członkami (m.in. Włochami i USA)²⁰. W ostatnim roku NATO w zasadzie nie podejmowało już tematu ewentualnego zaangażowania w stabilizowanie Syrii, ograniczając się do „ważnego monitorowania sytuacji” w tym kraju²¹.

REFORMY WEWNĘTRZNE – *SO SMART, SO CONNECTED...*, *AND SO WHAT?*

Jeszcze mocniej niż wyraźne zmęczenie sojuszników aktywnością operacyjną o zachodzącym właśnie w NATO „introwertycznym” zwrocie świadczyła ranga, jaką w codziennej aktywności organizacji i debatach na jej forum zyskały kwestie rozwoju – a raczej, co bliższe realiów – utrzymywania na obecnym poziomie posiadanych zdolności militarnych oraz stopnia interoperacyjności w Sojuszu, czyli zachowania możliwości należytego wykonywania jego fundamentalnych zadań, w tym pierwotnej (choć przez większość członków rozumianej coraz mniej tradycyjnie) funkcji zbiorowej obrony. NATO skoncentrowało się w tym względzie przede wszystkim na wdrażaniu dwóch „siostrzanych” programów – *Smart Defense* (SD) i *Connected Forces Initiative*. Pierwszy z nich, zainicjowany w 2011 r., służy zgodnie z zasadą *better value for the same (or less) money* (lepiej za te same – lub mniejsze pieniądze) optymalizacji kosztów utrzymania istniejących i rozwoju nowych zdolności wojskowych, zwłaszcza w aspekcie sprzętowym. Głównym tego instrumentem jest tzw. *pooling and sharing* – wspólne zarządzanie dotąd odrębnymi potencjałami poszczególnych członków, co otwiera drogę do głębszej specjalizacji międzysojusznicznej (koncentracji poszczególnych państw na utrzymaniu tylko niektórych zdolności, za to w ilościach zaspokajających – przynajmniej w założeniu – potrzeby całego Sojuszu) oraz wspólnych projektów badawczych i wdrożeniowych. Tak pojmowaną *Smart Defense* dopełnia zaś ogłoszona w Chicago w 2012 r. *Connected Forces Initiative*, mająca budować interoperacyjność sił sojuszniczych przez wspólne lub koordynowane ćwiczenia, programy szkoleniowe i edukacyjne.

²⁰ *NATO considering Libya security assistance request*, 10 października 2013 r., www.stripes.com; *NATO to Send Small Team of Defense Experts to Libya*, 23 października 2013 r., www.defaiya.com; F. Wherey, *Modest Mission?*, 4 listopada 2013 r., www.foreignaffairs.com.

²¹ Przy okazji grudniowego spotkania Rady NATO–Rosja wydano, co prawda, wspólną z Rosją deklarację gotowości do pomocy inspektorom OPCW weryfikującym arsenały chemiczne Syrii zgodnie z porozumieniem o ich zniszczeniu z września 2013 r., bardzo jednak ogólnikową. Por. *NATO–Russia Council Statement of Support for the OPCW-UN Joint Mission*, Press Release (2013) 139, 4 grudnia 2013 r., www.nato.int.

W ostatnim roku sojusznicy włożyli w rozwój tych inicjatyw dużo energii, zwłaszcza w wypadku SD. Zatwierdzoną na szczycie w Chicago w 2012 r. listę wchodzących w jej zakres projektów, liczącą 23 pozycje, poszerzono o sześć nowych programów, kilkanaście innych jest opracowywanych, a do końca 2013 r. dwa z nich nawet ukończono²². O wartości tych inicjatyw decyduje obecnie głównie to, że umożliwiają pewne oszczędności bez ryzyka utraty części posiadanych zdolności oraz stymulują chęć współpracy międzysojuszniczej, podtrzymując tym samym dotychczasowy entuzjazm państw wobec SD. Jednakże ich faktyczna waga jest umiarkowana, zwłaszcza jako środka budowy nowych zdolności. Przeważnie ograniczają się do „prostego poolingu” – zgromadzenia już posiadanych zasobów narodowych do wspólnego wykorzystywania, co optymalizuje koszty, ale nie prowadzi do głębszej integracji i specjalizacji sojuszników czy powstania nowych zdolności. Projekty te mają więc niewielki potencjał rozwojowy i po „uwspólnieniu” zasobów są w zasadzie skończone. W większości dotyczą też zdolności drugorzędnych i niszowych (specjalistyczne technologie antyterrorystyczne, niszczenie amunicji, doskonalenie programów szkoleniowych i organizacji zasobów ludzkich), a nie uznawanych dziś za priorytetowe potrzeb NATO (transport strategiczny, cyberbezpieczeństwo, bezzałogowe środki rozpoznania, łączność, środki precyzyjnego rażenia). Te nieliczne, które zmierzają do rozwoju nowych zdolności lub technologii, są ograniczone pod względem skali oraz ambicji²³. Przede wszystkim jednak projekty realizowane w ramach SD są jak dotąd słabo ze sobą skoordynowane, nie tworzą czytelnego systemu. Wskazuje to, iż obecnie sojusznicy rozwijają je raczej w sprawach, które dają się ująć w logikę *Smart Defense*, a nie tam, gdzie byłoby to najbardziej potrzebne. To zaś nie rozwiewa głównych wątpliwości zgłaszanych od początku wobec całej inicjatywy – obaw o utratę w jej wyniku spójności NATO, o nierównomierny rozkład kosztów w ramach projektów (groźba „jazdy na gapę” państw mało wnoszących, ale korzystających z zasobów), o gwarancje należytego dostępu do tak uzyskiwanych zdolności zarówno dla uczestniczących w danym programie, jak i pozostałych członków, o możliwość wykorzystywania SD do usprawiedliwiania dalszych redukcji wydatków na cele obronne²⁴.

²² Zrealizowane programy dotyczyły wspólnej obsługi parku śmigłowcowego przez część uczestników misji ISAF w Afganistanie oraz utylizacji zbędnego sprzętu wojskowego. Pełną listę projektów „smart” można znaleźć na: www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm (*Media backgrounder – Multinational Project*).

²³ Dotyczy to nawet projektów w zakresie cyberbezpieczeństwa. Mimo szybko rosnącej rangi, jaką przypisuje się temu problemowi w Sojuszu – m.in. w czerwcu po raz pierwszy ochronie cyberprzestrzeni poświęcono odrębne posiedzenie NAC w składzie ministrów obrony, a samo zagadnienie objęto sojuszniczym procesem planowania obronnego – obecnie w ramach *Smart Defense* wdrażana jest faktycznie w tym zakresie tylko jedna inicjatywa (choć na grudniowej sesji NAC zatwierdzono uruchomienie drugiej, w sprawie wymiany danych o szkodliwym oprogramowaniu – *malware*). Szerzej: *NATO and cyber defense*, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_78170.htm?; M. Łakomy, „Polityka cyberbezpieczeństwa Sojuszu Północnoatlantyckiego”, *Przegląd Zachodni* 2013, nr 4.

²⁴ Por. C. Major, Ch. Mölling, *Synergies between EU and NATO? Specialisation and the litmus test for „Smart Defense” and Pooling and Sharing*”, FRS Note No. 12/13, maj 2013; B. Giegerich, „NATO’s Smart Defence agenda: From concepts to implementation”, w: R. Alcaro, S. Lucarelli (red.), *Dynamic Change. Rethinking NATO’s Capabilities, Operations and Partnerships*, Rome 2013.

Do pewnego stopnia receptą na te słabości ma być zaproponowana przez Niemcy w październiku (ale omawiana już wcześniej) w nieformalnej, choć konkretnej formie koncepcja reorganizacji prac w NATO (ale też w UE) na rzecz rozwoju zdolności wojskowych zgodnie z modelem państw ramowych. Oznaczałoby to ich prowadzenie przez swego rodzaju klastry ściślejszej współpracy, zogniskowane wokół kilku dużych partnerów (państw ramowych), np. Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii czy Włoch, z którymi współpracowaliby mniejsi członkowie. Wówczas nie poszczególni uczestnicy, lecz klastry jako całość dysponowałyby szerokim spektrum użytecznych dla NATO zdolności wojskowych²⁵.

Wdrożenie niemieckiej propozycji pozwoliłoby zapewne zwiększyć systemowość i koordynację działań w ramach *Smart Defense*, a przez umożliwienie głębszej specjalizacji zwłaszcza mniejszym sojusznikom podniosłoby też wydajność ekonomiczną. Równocześnie jednak, zwłaszcza w dłuższej perspektywie, potęgowałoby raczej, aniżeli niwelowało szereg niebezpieczeństw towarzyszących wdrażaniu SD, zwłaszcza z perspektywy państw mniejszych. Przede wszystkim tworzenie takich klastrów, szczególnie przy ich sztywnym członkostwie (logicznym, jeśli celem miałyby być poprawa koordynacji, wzrost specjalizacji sojuszniczej oraz zapewnienie pełni zdolności w ramach klastra), groziłoby fragmentaryzacją Sojuszu (co z czasem oznaczałoby spadek interoperacyjności w jego ramach). Taka konstrukcja silnie uzależniałaby też w polityce bezpieczeństwa mniejszych uczestników klastra od państwa-lidera (mogącego wówczas wręcz narzucać partnerom np. rozwiązania techniczne faworyzujące jego przemysł obronny czy ośrodki badawcze). W praktyce oficjalnie sankcjonowałaby nierówności między sojusznikami, zmniejszając zasadność utrzymywania zasady konsensusu w procesach decyzyjnych NATO (głos lidera klastra musiałby brzmieć mocniej niż szeregowych członków). Dodatkowo model państw ramowych pogłębiałby zapewne problem zapewnienia dostępu do uzyskiwanych tą drogą zdolności, zarówno w ramach klastra, jak i między nimi, zwłaszcza w wypadku, gdyby – jak w występujących z tą propozycją Niemczech (sic!) – w kraju będącym liderem grupy zależało to od złożonego i wrażliwego na polityczne nastroje procesu decyzyjnego.

Mimo tak poważnych niebezpieczeństw niemiecka propozycja została pozytywnie przyjęta przez administrację NATO i kraje anglosaskie, widzące w niej szanse zmniejszenia własnego udziału w kosztach funkcjonowania Sojuszu oraz rozwoju jego potencjału. Większość sojuszników obrała oficjalnie postawę wyczekującą, choć niektórzy członkowie (np. Francja, Słowacja i Hiszpania) zgłosili zastrzeżenia, wskazując zwłaszcza na zagrożenia dla suwerenności państw członkowskich²⁶. Niemniej przyjęć należy, iż inicjatywa Niemiec pozostanie „na stole” między sojusznikami, szczególnie że mało kto kwestionuje potrzebę udoskonalenia sposobów rozwoju przez NATO zdolności wojskowych.

²⁵ „Germany proposes plan to fill NATO’s defense gaps”, Reuters, 22 października 2013 r., www.reuters.com; *Germany’s NATO Reform Plan*, The Atlantic Council of Canada, 24 października 2013 r., <http://atlantic-council.ca/germanys-nato-reform-plan/>.

²⁶ „German plan faces broad opposition”, *Spiegel online* z 22 października 2013 r., www.spiegel.de.

Podobnie jak w wypadku *Smart Defense* wygląda sytuacja w odniesieniu do „sztandarowych” od chicagowskiego szczytu projektów współpracy międzynarodowej w rozwoju zasobów NATO, dotyczących podstawowych (a przynajmniej za takie uznawanych) zdolności wojskowych i bliskich logiki SM (choć formalnie niewzględnianych dziś w wykazach składających się na nią projektów), takich jak program AGS (zwiad lotniczy), JISR (integracja zdolności w sferze wywiadu, zwiadu i rozpoznania) czy obrona przeciwrakietowa (MD). W 2013 r. odnotowano w ich ramach, co prawda, pewne osiągnięcia: do listopada zamknięto prace projektowe nad architekturą systemu AGS (a także wyprodukowano pierwszy z wchodzących w jego skład bezpilotowców *Global Hawk*), przeprowadzono ćwiczenia testujące procedury wymiany informacji wywiadowczych między sojusznikami i zainicjowano prace nad długoterminową strategią w zakresie JISR, wreszcie 28 października rozpoczęto budowę – zaplanowaną na dwa lata – bazy pocisków przeciwrakietowych w Deveselu w Rumunii, stanowiącą kluczowy element drugiej fazy (z obecnie przewidywanych trzech) amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej (EPAA), będącego zarazem trzonem analogicznego systemu sojuszniczego²⁷. Niemniej realizacja tych projektów wciąż postępuje w wyjątkowo powolnym tempie (choć przecież prace nad AGS trwają już ponad 20 lat, a nad MD ponad 10)²⁸. Dodatkowo w wypadku MD, zdecydowanie najdroższego i najbardziej złożonego z tych projektów, a przy tym całkowicie zależnego od powodzenia amerykańskiego programu obrony przeciwrakietowej, wciąż nie zniknęły wątpliwości zarówno co do możliwości, jak i celowości jego wdrażania. W ostatnim roku nawet się nasiliły, z jednej strony w związku z odżywiającą debatą nad zasadnością realizacji EPAA w jej obecnym kształcie w USA, z drugiej zaś z presją Rosji (niezmiennie niechętniej natowskiemu systemowi) oraz zmianą sytuacji strategicznej w efekcie postępów w rozwiązywaniu kryzysu wokół irańskiego programu nuklearnego²⁹.

²⁷ Por. *Annual Report...*, op. cit., s. 16–17; „Romania works on US missile shield at Deveselu base”, 28 października 2013 r., www.bbc.co.uk/news/world-europe-24705739.

²⁸ AGS ma być w pełni operacyjny w 2017 r., MD nie wcześniej niż po ukończeniu trzeciej fazy amerykańskiego projektu EPAA (2018 r.), co jest datą nieco umowną, zważywszy na otwartą architekturę systemu, zakładającą ewentualne „dopinanie” do niego zasobów narodowych. Obecnie państwa członkowskie nie złożyły jednak (z wyjątkiem Holandii) jednoznacznych deklaracji wkładu w obronę przeciwrakietową NATO w formie własnych środków tego typu (zwłaszcza rakiet przechwytyjących), choć kilka państw to rozważa, m.in. Niemcy i – pod warunkiem ich uprzedniego uzyskania – Polska. Por. A. Verschbov, *The future of Missile Defence: A NATO perspective*, Speech at the INSS Missile Defence conference in Israel, 15 stycznia 2014 r., www.nato.int.

²⁹ Dyskusje w USA o obronie przeciwrakietowej, stymulowane koniecznością cięć w wydatkach Pentagonu, doprowadziły do decyzji prezydenta Obamy z 15 marca 2013 r. o rezygnacji z budowy ostatniej, czwartej fazy tego systemu (planowanej na lata 2020–2022). Choć według kierownictwa Sojuszu nie wpłynęła ona negatywnie na budowę systemu NATO ani jego efektywność i funkcjonalność, to jednak jej następstwem było wzmocnienie w Stanach pozycji ekspertów i polityków (głównie z „herbacianego” skrzydła republikanów) argumentujących, iż system obrony rakietowej w obecnej postaci (EPAA, zaproponowanej przez Obamę w 2009 r.), mimo że finansowany przez USA, faktycznie zwiększy przede wszystkim bezpieczeństwo nie ich, lecz Europy. Już dziś owocuje to – na razie mało skutecznymi – żądaniami budowy nowych elementów systemu także na wschodnim wybrzeżu USA, a w przyszłości może prowadzić do kolejnych modyfikacji programu EPAA. Złagodzenie lub rozwiązanie kryzysu wokół irańskiego programu nuklearnego, zwłaszcza w świetle porozumienia P5+1 z Iranem z 24 listopada 2013 r., powinno zaś zredukować

Jak już tu wspomniano, w 2013 r. uruchomiono też zapowiedzianą na szczycie w Chicago Inicjatywę Sił Połączonych (CFI), dopełniającą *Smart Defense* w wymiarze ćwiczeń, szkoleń i edukacji personelu. W lutym ministrowie obrony na sesji NAC uzgodnili plany ożywienia i intensyfikacji dotychczasowych programów szkoleniowych i ćwiczeń NATO (polowych, sztabowych oraz symulacji) do 2020 r., a od października trwa ich implementacja. Plany przewidują ćwiczenia częstsze, zakrojone na większą skalę oraz bardziej złożone i zróżnicowane, gdy chodzi o realizowane scenariusze (w tym m.in. organizację nie rzadziej niż co dwa lata dużych ćwiczeń poligonowych sił połączonych). Jednym z ważnych elementów inicjatywy ma być też rewitalizacja (kolejna już) Sił Odpowiedzi NATO (NRF). Ten nieco zapomniany projekt budowy wielonarodowych sił wysokiej gotowości, w chwili inauguracji w 2002 r. uznawany za jeden z najważniejszych składników dostosowań Sojuszu do nowych uwarunkowań strategicznych, z czasem znacznie stracił na rozmachu (m.in. zakładaną liczebność NRF z 25 tys. zmniejszono w 2007 r. do 17 tys., a w 2010 do 13 tys., wprowadzając jednocześnie kategorię *Response Pool Forces* o niższej gotowości) oraz faktycznej randze (NRF, przez kierownictwo NATO określone jako „włócznia” – *spearhead* – Sojuszu, od chwili ogłoszenia pełnej gotowości w 2006 r. nigdy nie zostały użyte). Obecnie NRF miałyby się ponownie stać, jako element szczególnie intensywnie uczestniczący w programach szkoleń i ćwiczeń w ramach CFI, „motorem” budowy zdolności wojskowych i interoperacyjności w NATO³⁰. Wedle deklaracji Sojuszu, Inicjatywa Sił Połączonych w pełni będzie rozwijana od 2015 r., po istotnej redukcji wraz z końcem misji ISAF aktywności ekspedycyjnej NATO i „uwolnieniu” zaangażowanych w tego rodzaju działania zasobów. Stanować powinna tym samym odpowiedź – zapewne jednak tylko częściową – na utratę możliwości testowania i doskonalenia interoperacyjności sił państw NATO, jakie ze swej istoty zawsze oferuje aktywność operacyjna.

Dokonania NATO w sferze szkoleń i ćwiczeń w 2013 r. nie wypadają jednak w tym względzie obiecująco. Największe z takich wydarzeń w Sojuszu – przeprowadzone od 2 do 9 listopada w Polsce i krajach bałtyckich ćwiczenia sił połączonych *Steadfast Jazz* (stanowiące zarazem sprawdzian certyfikacyjny kolejnej rocznej rotacji NRF, obejmującej dyżur w 2014 r.) – to sukces co najwyżej umiarkowany, głównie zresztą z uwagi na to, że się w ogóle odbyły. O zorganizowanie tego typu ćwiczeń poligonowych, zorientowanych na trening zdolności zbiorowej obrony (i to w tradycyjnej formie obrony terytorialnej), państwa ostatecznie goszczące *Steadfast Jazz* zabiegały od 2010 r., widząc w tym „odpowiedź” NATO na rosyjsko-białoru-

rangę potencjalnej groźby ataków balistycznych na państwa NATO (ryzyko takie ze strony Iranu stanowiło dotąd główny argument za budową MD), a tym samym obniżyć priorytet samego projektu. W świetle ustaleń ze szczytu NATO w Lizbonie (2010 r.) miał on bowiem powstawać w tempie i kształcie określonym m.in. przez wagę i bezpośredniość zagrożenia, a ewentualne zmiany jego zakresu oferują szanse oszczędności budżetowych i poprawy relacji z Rosją. Por. J. Durkalec, „Modyfikacja amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie”, *Biuletyn PISM*, nr 26 (1002), 18 marca 2013 r.; idem, „Jak porozumienie w sprawie irańskiego programu nuklearnego wpłynie na budowę systemu obrony przeciwrakietowej NATO?”, *Biuletyn PISM*, nr 113 (1089), 29 października 2013 r.

³⁰ Por. G. Lasconjarias, *The NRF: from a Key Driver of Transformation to a Laboratory of the Connected Forces Initiative*, NDC Research Paper No. 88, Rome, styczeń 2013.

skie cykliczne ćwiczenia *Zapad* (w ich toku trenowano m.in. ataki na zachodnich sąsiadów). Niemniej przygotowania do *Steadfast Jazz* przebiegały z ogromnymi trudnościami, co tylko częściowo usprawiedliwiały – faktycznie niekorzystne – okoliczności (apogeum cięć budżetów obronnych w NATO, mocno obciążająca misja w Afganistanie). Część sojuszników sceptycznie podchodziła do ćwiczeń w zakresie tradycyjnie rozumianej zbiorowej obrony (zwłaszcza odbieranych negatywnie przez Rosję), w rezultacie bądź od początku deklarując niewielki wkład (np. Dania), bądź też redukując jego skalę już w trakcie przygotowań, nierzadko – jak np. Niemcy czy Albania – zaawansowanych. Ostatecznie w *Steadfast Jazz* wzięło udział zaledwie około 6000 żołnierzy (choć początkowo zakładano 12–15 tys.), z czego tylko ponad połowa w części poligonowej³¹. Najliczniejsze kontyngenty – łącznie niemal 50% ogółu sił – wystawili przy tym sami gospodarze³². A mimo to *Steadfast Jazz* okazały się największymi ćwiczeniami *live* NATO w ostatnich latach. Co prawda wedle zapowiedzi kolejne ćwiczenia z cyklu *Steadfast*, planowane w państwach iberyjskich i we Włoszech w 2015 r., mają już mieć znacznie liczniejszą obsadę, co pozwalałoby uznać doświadczenia ostatniego roku jedynie za „trudny start” CFI. Otwartą kwestią pozostaje jednak zarówno to, czy sojusznicy faktycznie wywiążą się ze swych zobowiązań w tym względzie, jak i pytanie, co podczas kolejnych ćwiczeń tego rodzaju będą chcieli trenować – ze względu na obecną tendencję większości członków NATO do szerokiego definiowania misji z zakresu artykułu piątego i priorytetyzowania zdolności do reakcji na nowe (*emerging*) wyzwania (np. terroryzm, cyberzagrożenia) ostateczny kształt ćwiczeń w ramach CFI może często znacznie odbiegać od przyjętego dla *Steadfast Jazz*.

Co istotne, we wdrażaniu obu kluczowych dla rozwoju zdolności wojskowych NATO inicjatyw – SD i CFI – względnie małą rolę odgrywają dziś USA. Częściowo dzieje się tak, ponieważ inicjatywy te mają stymulować zwłaszcza rozwój potencjałów europejskich sojuszników, co pozwoliłoby zmniejszyć przepaść technologiczną dzielącą ich od Amerykanów (czy raczej zapobiec jej dalszemu wzrostowi), a także zredukować dysproporcję – faktycznie nadmierną, choć wywołaną częściowo wcześniejszymi naciskami Waszyngtonu na wzrost aktywności globalnej Sojuszu – w finansowaniu działań NATO. Niemniej ograniczony udział USA w sztandarowych projektach Sojuszu (np. ich deklarowany jako stały od 2014 r. wkład w NRF w postaci brygady faktycznie – podczas obecnej rotacji tych sił – przyjmować będzie skalę mniejszą, 1–2 batalionów), przy jednoczesnym zwrocie ku Pacyfikowi w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz redukcji (także z uwagi na koszty) skali obec-

³¹ Dla porównania, zbliżone pod względem skali były zorganizowane w czerwcu 2006 r. na Wyspach Zielonego Przylądka i skoncentrowane na mniej „masowych” z zasady działaniach humanitarnych i antyterrorystycznych ćwiczenia *Steadfast Jaguar*, testujące wówczas pełną gotowość operacyjną Sił Odpowiedzi, a w organizowanych co dwa lata przez Norwegię (i przez nią głównie finansowanych, co może mieć kluczowe znaczenie) ćwiczeniach *Cold Response*, przygotowujących do nietypowych dla większości sojuszników i wymagających sprzętowo warunków działań na Dalekiej Północy, udział bierze zazwyczaj kilkanaście tysięcy żołnierzy z kilkunastu państw NATO. M. Madej, „Siły Odpowiedzi NATO po ćwiczeniach *Steadfast Jaguar* – bilans rozwoju, problemy i perspektywy”, *Biuletyn PISM*, nr 41 (381), 10 lipca 2006 r.; J. Matloff, „Ready for colder war”, *The World Today*, sierpień–wrzesień 2013.

³² A. Dąbrowska, „Ostrze Włócznie”, *Polska Zbrojna*, grudzień 2013.

ności wojskowej w Europie, wskazuje, iż bez istotnego zwiększenia zaangażowania w działania modernizacyjne samych Europejczyków Amerykanie nie będą, jak nierzadko w przeszłości, „ratować sytuacji” podniesieniem własnych nakładów³³.

Sprawnie natomiast kontynuowano reformę struktur wewnętrznych Sojuszu. Do połowy 2013 r. zdezaktywowano wszystkie przewidziane do likwidacji sojusznicze dowództwa, dzięki czemu obecnie funkcjonuje już tylko nowa, wstępnie operacyjna od lipca 2012 r. i zaledwie siedmioelementowa struktura dowodzenia NATO. O jej efektywności świadczyć ma udany (wedle Sojuszu) przebieg ćwiczeń *Steadfast Jazz*, kierowanych przez zreformowane dowództwo regionalne w Brunssum³⁴. W ramach pionu cywilnego w 2013 r. kontynuowano transfer personelu i struktur z poprzednio dwunastu różnych agencji do obecnych czterech (ds. zakupów; łączności i komunikacji; wsparcia logistycznego; nauki i technologii), również działających formalnie od lipca 2012 r. Redukowano też stopniowo liczbę komitetów i pracowników kwatery głównej Sojuszu (obecnie liczący ponad 1000 osób personel międzynarodowy NATO do 2018 r. ma być zmniejszony o 20%), także pod kątem zbliżających się jej przenosin do nowej siedziby (obecnie planowanych na początek 2016 r.), niezbędnych przy obecnej wielkości organizacji, choć zarazem kosztownych (min. 750 mln euro), a więc szczególnie bolesnych w warunkach kryzysu³⁵.

PARTNERSTWA – WITAJ SZEROKI ŚWIECIE (CHOĆ REFORMA CORAZ BARDZIEJ POTRZEBNA)

W ostatnim roku w polityce NATO wobec partnerów zewnętrznych nadal umacniał się kilkuletni już trend ku intensyfikacji kontaktów i współpracy z państwami pozaeuropejskimi, zwłaszcza w wymiarze praktycznym. Decydowały o tym głównie dwa czynniki. Po pierwsze, wraz z redukcją zaangażowania operacyjnego możliwości bezpośredniego oddziaływania Sojuszu poza Europą będą spadać, mimo że motywy i interesy państw członkowskich dotąd to zaangażowanie stymulujące w pełni nie zanikną. W takich warunkach zbliżenie z wybranymi partnerami staje się atrakcyjną, a przy tym stosunkowo „tanią” opcją, co ma znaczenie zwłaszcza w wypadku Azji, z uwagi na rosnącą rangę strategiczną regionu i zainteresowanie nim USA (to zaś i pozostali sojusznicy muszą brać pod uwagę). Po drugie, przy topniejących budżetach obronnych i zdolnościach wojskowych sojuszników ewentualne wsparcie wojskowe i finansowe ze strony partnerów zyskuje na wartości (nawet jeśli przeważnie jest ono umiarkowane).

Mimo to w 2013 r. osiągnięcia „globalnej ofensywy dyplomatycznej” NATO były nieco mniejsze niż rok wcześniej, kiedy to zacieśniono więzy m.in. z Australią,

³³ Por. Ch. Barry, H. Binnendijk, „Widening gaps in U.S. and European defense capabilities and cooperation”, *Transatlantic Current*, nr 6, lipiec 2012, zwł. s. 9–10.

³⁴ Według części ekspertów po wdrożeniu w pełni reform dowództw osiągną one – zwłaszcza na szczeblu dowództw operacyjnych w Brunssum i Neapolu, liczących wówczas mniej niż 1000 osób – poziom graniczny, rodzący ryzyko utraty zdolności do skutecznej realizacji zadań. Por. G. Lasconjarias, *The NRF: from...*, op. cit., s. 7.

³⁵ *New NATO Headquarters*, www.nato.int/cps/en/SID-27933FDE-1DA6112F/natolive/topics_49287.htm.

Nową Zelandią, Republiką Korei, Irakiem czy Mongolią. Oprócz pogłębiania już zawartych porozumień (szczególnie intensywnego w wypadku Australii) najważniejsze było przyjęcie w kwietniu wspólnej deklaracji o współpracy z Japonią, partnerem atrakcyjnym z uwagi na pozycję międzynarodową, znaczące wsparcie finansowe misji NATO (w tym ISAF) oraz możliwości rozwoju współpracy wojskowej i badawczej. Ponadto NATO zacieśniało kontakty m.in. z Malezją i Singapurem (uczestnicy ISAF) oraz kontynuowało nieformalny dialog z Chinami. Rozwijano też współpracę z niektórymi państwami afrykańskimi, czego przykładem porozumienie o współpracy z Dżibuti (wrzesień), istotne w kontekście zwalczania piractwa i stabilizacji Rogu Afryki³⁶.

Na takim tle mocno uwidaczniał się zastój w relacjach z partnerami europejskimi i śródziemnomorskimi. Panujący w stosunkach z Rosją impas nabrał już charakteru permanentnego, przynajmniej na szczeblu politycznym. Choć spotkania Rady NATO–Rosja odbywały się regularnie, to jednak nie wykaczały zbytnio poza rutynowy ceremoniał. Rosja nie przejawiała zainteresowania zbliżeniem, oczekując spełnienia jej – nieakceptowalnych dla NATO – postulatów odnośnie do obrony przeciwrakietowej, kontroli zbrojeń czy rozszerzenia, w państwach sojuszniczych zaś chyba już całkiem zanikły nadzieje na możliwość znalezienia z nią prawdziwej wspólnoty wartości i poszanowania dla zasad demokratycznych. Obrazu nie zmienia istotnie rozwój współpracy NATO–Rosja na poziomie praktycznym, zwłaszcza w walce z terroryzmem i w sprawie Afganistanu³⁷. Choć osiąga ona nieco zaskakującą intensywność i efektywność (a uzgodniony już plan współpracy na rok 2014 r. zapowiadał utrzymanie tej tendencji), to nie może zmienić faktu, iż wobec impasu w kontaktach politycznych stosunki NATO–Rosja mają coraz mniej cech prawdziwie strategicznego partnerstwa.

Niestety, w stosunkach z pozostałymi państwami europejskimi sytuacja kształtowała się w najlepszym wypadku podobnie. Żadnych w zasadzie postępów nie poczyniono we współpracy z krajami kandydującymi oficjalnie do członkostwa (choć warto podkreślić konsekwencję władz gruzińskich w manifestowaniu woli zbliżenia z Sojuszem), niemal zamarła – co rozumiałe, zważywszy na jej sytuację wewnętrzną – współpraca polityczna z Ukrainą (nadal zaangażowaną jednak w misje i programy szkoleniowe NATO)³⁸. Jedynym, za to ważnym wyjątkiem wśród partnerów europejskich pozostają kraje nordyckie, coraz mocniej i częściej włączające się nie tylko w sojusznicze operacje, lecz także programy w ramach *Smart Defense* i CFI.

³⁶ *Annual Report...*, op. cit., s. 9–10.

³⁷ W ramach współpracy antyterrorystycznej w 2013 r. m.in. zakończono pomyślnie projekt STANDEX – dotyczący badań nad zdalnym wykrywaniem ładunków wybuchowych w transporcie publicznym, oraz przeprowadzono w Polsce, Turcji i Rosji lotnicze ćwiczenia (*Vigilant Skies*) w przechwytywaniu porwanych samolotów w ramach *Cooperative Threat Initiative* – CAI. W kontekście Afganistanu kontynuowano np. szkolenia antynarkotykowe tamtejszych sił bezpieczeństwa i dostawy rosyjskiego sprzętu – m.in. śmigłowców – oraz trening w jego obsłudze dla afgańskiej armii. Szerzej: *NATO–Russia practical cooperation*, Media Backgrounder, październik 2013, www.nato.int.

³⁸ Charakterystyczne, że NATO zachowywało wobec rozwoju sytuacji na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 r. – choć formalnie jest to partner szczególnie, dysponujący własnym organem współpracy z Sojuszem – dużą powściągliwość, ograniczając się do monitorowania sytuacji i oświadczeń dyplomatycznych.

Szwecja i Finlandia wykazują się w tym względzie w ostatnich latach (zwłaszcza od interwencji w Libii w 2011 r.) aktywnością wyższą nawet od większości państw członkowskich, co rodzi z ich strony narastające – i raczej uzasadnione – oczekiwanie uzyskania szerszych niż obecnie (gdy ich status formalnie nie różni się istotnie np. od sytuacji Kazachstanu) możliwości współuczestniczenia w procesach decyzyjnych Sojuszu.

Faktycznie, przypadki Finlandii i Szwecji, a do pewnego stopnia też krajów takich jak Australia czy Nowa Zelandia, wskazują, iż NATO stoi obecnie przed poważnym i wymagającym zadaniem dokończenia reform systemu stosunków z państwami trzecimi, zapoczątkowanych wprowadzeniem decyzjami NAC z Berlina z 2011 r. wspólnego dla wszystkich partnerów „menu” określającego potencjalny zakres współpracy. Choć zabieg ten umożliwił indywidualizację kooperacji z poszczególnymi państwami, zwłaszcza w wymiarze praktycznym, to jednak równocześnie pogłębia jej fragmentaryzację, a dodatkowo jak dotąd nie okazał się receptą na coraz mocniej uwidaczniającą się niewydolność dotychczasowych instytucjonalnych ram współpracy NATO z partnerami – EAPC, Dialogu Śródziemnomorskiego (MD), ICI. Tymczasem, niezależnie od różnych przyczyn stanu rzeczy, kooperacja wielostronna na tych forach niemal zanika, a poza tym nie obejmuje swym zakresem tzw. partnerów globalnych, których ranga dla NATO obecnie przecież rośnie. W wypadku większości tych ostatnich swoistym surogatem forum współpracy wielostronnej pozostają jedynie spotkania państw uczestniczących w ISAF, ale te wraz z zamknięciem misji same także dobiegną końca. Wydaje się więc, że niedługo NATO będzie musiało „dokończyć rewolucję” zapoczątkowaną w 2011 r. i zastąpić „wypalone” struktury EAPC, MD i ICI nowymi, bardziej adekwatnymi do współczesnych potrzeb formułami³⁹.



NATO właśnie zaczyna nowy etap swojej pozimnowojennej ewolucji. Według niektórych będzie on swoistym „powrotem do korzeni” i czasem ponownej koncentracji na funkcji pierwotnej, czyli gotowości do skutecznego odstraszenia i zbiorowej obrony. I do pewnego stopnia takie oczekiwania wydają się uzasadnione. Rzeczywiście Sojusz z pewnością zamyka okres „globalnej (nad)aktywności” i prób odgrywania roli „naczelnego stabilizatora” światowego bezpieczeństwa. Zapewne istotnie zmniejszy się dla NATO znaczenie reagowania kryzysowego, choć pozostanie ono wciąż, zgodnie z koncepcją strategiczną z 2010 r., jednym z jego fundamentalnych zadań. Niemniej „zwrot” w stronę budowy gotowości do odstraszenia i zbiorowej obrony nie będzie raczej oznaczał powrotu do jej tradycyjnego rozumienia i koncentracji na obronie terytorialnej przed regularną agresją zbrojną. Dziś większość sojuszników pojmuje to zadanie znacznie szerzej, uwzględniając w jego zakresie, a nawet uznając za priorytetowe, reagowanie na zagrożenia i wyzwania nie-

³⁹ Interesującą propozycję w tym względzie, wskazującą np. na potrzebę powołania specjalnego ciała konsultacyjnego dla najbliższych (wojskowo, kulturowo lub ideologicznie) partnerów, znaleźć można w: K.H. Kemp, H. Reisinger, *NATO's Partnerships After 2014: Go West!*, NDC Research Paper No. 92, maj 2013.

tradycyjne, których wystąpienie wydaje się bardziej prawdopodobne, takie jak terroryzm, groźby w cyberprzestrzeni, problemy wynikające z proliferacji nowoczesnych technologii i broni masowego rażenia. To zaś oznacza, że koncentracja na zbiorowej obronie nie będzie wykluczać działalności ekspedycyjnej, a granice między misjami z artykułu piątego i spoza niego ulegną daleko idącemu zatarciu. Dlatego „budowanie gotowości do skutecznego działania”, na czym w najbliższym czasie chcieliby się sojusznicy skupić, okaże się najprawdopodobniej bardzo złożonym, niemalże herkulesowym zadaniem. Tymczasem Sojusz zmierzy się z nim w kondycji nie najlepszej, osłabiony przez kryzys ekonomiczny i dekadę wycieńczającej, a mimo to przeważnie rozczarowującej aktywności, z utrzymującymi się podziałami wewnętrznymi i bez wyraźnego, pełnego entuzjazmu przywódcy. W tej sytuacji poprawa wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania NATO, zwłaszcza służących utrzymywaniu jego spójności i zdolności do możliwie najbardziej wszechstronnego działania na rzecz bezpieczeństwa swych członków (także przy umiejętnym korzystaniu ze wsparcia partnerów), stanie się faktycznie zadaniem najpilniejszym. I z tym wyzwaniem sojusznicy powinni się zmierzyć już na najbliższym szczycie organizacji, we wrześniu 2014 r. w walijskim Newport. Wiedzą oni już bowiem, że chcą, by NATO działało mniej, a było przede wszystkim „silne, zwarte, gotowe”. Nie uzgodnili jednak jeszcze, jak bardzo i na co⁴⁰.

NATO: ABANDONING ACTIVE MILITARY ENGAGEMENT FOR A MORE PRAGMATIC APPROACH

The article discusses last year's developments within NATO. It identifies and briefly describes main factors determining the evolution of the Alliance, such as the impact of defence cuts and changes, the results of NATO operational activities, and the changes in the US strategy, focusing on a transition of the Alliance from its active phase of big out-of-area engagements, to a “preparation” phase of maintaining readiness to action rather than actually undertaking actions. Discussing operational activities, the article focuses on the developments in Afghanistan, including preparation for ISAF withdrawal and for deployment of next NATO mission, Resolute Support. It also offers a brief overview of other NATO operations in 2013. As for internal developments within the Alliance, it discusses primarily the current state and future evolution of Smart Defence and Connecting Forces Initiatives, and assesses the value and potential consequences of recent proposals of some member states (i.e. Germany) in this domain. Lastly, the article briefly overviews the state of NATO's cooperation with its partners, including Russia and non-European states.

⁴⁰ Tekst złożono do redakcji w lutym 2014 r.