

II. NATO W ROKU LIZBONY – CZAS SUKCESÓW WARUNKOWYCH

W 2010 r. funkcjonowanie NATO ogniskowało się wokół prac nad nową koncepcją strategiczną. Zdecydowana większość podejmowanych w ramach Sojuszu działań oraz toczących się między jego członkami debat w mniejszym lub większym stopniu wiązała się z tym zagadnieniem. Tak duże znaczenie prac nad koncepcją strategiczną wynikało po części z rangi samego dokumentu, wyznaczającego kierunki rozwoju Sojuszu w perspektywie dekady, a przy tym będącego dopiero trzecim tego rodzaju aktem w pozimnowojennej historii NATO. W dużej mierze było jednak też wynikiem rozbudzonych decyzjami z 2009 r. o uruchomieniu procesu formułowania nowej koncepcji nadziei na przełamanie swoistego kryzysu tożsamości trawiącego w ostatnich latach NATO oraz zniwelowanie leżących u jego podstaw rozbieżności między sojusznikami co do głównych celów i zadań Sojuszu. W rezultacie, niezależnie od zasadności tak wielkich, przynajmniej wśród części członków, oczekiwań wobec nowej koncepcji, prace nad nią w 2010 r. zdominowały aktywność organizacji, zwłaszcza że ich koniec zaplanowano na listopadowy szczyt Sojuszu w Lizbonie.

W tej sytuacji pozostałe zagadnienia współpracy sojuszniczej zeszyły na dalszy plan. Jedynie operacja sił ISAF w Afganistanie, z racji zarówno skali zaangażowania w nią sojuszników, jak i zważywszy na decyzję z końca 2009 r. o istotnych zmianach w strategii tej misji, wdrażanych przez cały rok 2010, skupiała uwagę państw członkowskich w zbliżonym stopniu. Dlatego też wszelkich ocen rezultatów natowskich działań w ostatnim czasie należy dokonywać przez pryzmat ich wyników w odniesieniu do tych dwóch kwestii.

NOWA KONCEPCJA STRATEGICZNA – SUKCES, ALE NIEKONIECZNIE PRZEŁOM

Choć prace nad nową koncepcją strategiczną NATO zainaugurowano w lipcu 2009 r., tworząc w tym celu specjalną Grupę Ekspertów, złożoną z 12 niezależnych znawców problematyki bezpieczeństwa pod kierownictwem byłej sekretarz stanu USA Madeleine Albright, w pierwszych miesiącach 2010 r. wciąż znajdowały się one we wstępnej, „refleksyjno-konsultacyjnej” fazie¹. Zakończyła się ona wraz

¹ Bliżej o powołaniu grupy zob. *Rocznik Strategiczny 2009/10*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010, s. 177–180.

z prezentacją 17 maja raportu końcowego grupy, zawierającego jednak nie wstępny projekt tekstu koncepcji, lecz jedynie rekomendacje co do jej treści². Raport wskazywał główne zdaniem grupy wyzwania dla bezpieczeństwa państw NATO w najbliższej dekadzie, kładąc nacisk na groźbę ataku pociskami balistycznymi, terroryzm i działania w cyberprzestrzeni. Określał też podstawowe zadania Sojuszu (obrona i odstraszenie; udział w stabilizacji obszaru euroatlantyckiego; rola forum transatlantyckiego dialogu strategicznego; środek wzmacniania mechanizmów współpracy partnerskiej), przyznając przy tym – acz nie kategorycznie – prymat funkcjom tradycyjnym, związanym ze zbiorową obroną. Zawierał również szereg zaleceń odnoszących się do aktywności ekspedycyjnej Sojuszu (proponując m.in. kryteria decydowania o podejmowaniu takich działań), roli NATO w nietradycyjnych wymiarach bezpieczeństwa, np. sferze energetyki czy ekologii (apelując raczej o ostrożność w tym względzie), organizacji i rozwoju sojuszniczych zdolności wojskowych, reform jego wewnętrznej struktury oraz współpracy z partnerami spoza organizacji, w tym z Rosją. Jego słabością była ogólnikowość, niejednoznaczność lub nieczytelność części rekomendowanych rozwiązań, nierzadko dotyczących przy tym kluczowych dla NATO problemów (np. brak propozycji sposobu przełamania impasu w stosunkach Sojuszu z UE czy w praktyce trudne do równoczesnej realizacji zalecenia angażowania Rosji we współpracę, ale też umacniania poczucia bezpieczeństwa sojuszników widzących w jej działaniach „źródło niepokoju”). Niemniej zarówno prace grupy, jak i jej raport końcowy spełniły w zasadzie swoje zadanie, nie okazując się jedynie, jak twierdzili niektórzy, „zbędnym i czasochłonnym ćwiczeniem z zakresu *public relations*”³. Oprócz bowiem zamierzonego waloru wizerunkowego, polegającego na ukazaniu NATO jako instytucji otwartej zarówno wobec partnerów zewnętrznych, jak i społeczeństw państw członkowskich, wyznaczyły pole kompromisu między sojusznikami w sprawie nowej koncepcji, pomagając w identyfikacji kluczowych kwestii spornych oraz ich możliwych rozwiązań, a także przyczyniając się do ożywienia debaty międzysojuszniczej, zwłaszcza na poziomie eksperckim. Szczególnie zmobilizowały przy tym do artykulacji swego stanowiska zwolenników zaakcentowania w nowej koncepcji tradycyjnych zadań Sojuszu, wynikających z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, oraz wypracowania tzw. *reassurance* (wzmocnionych gwarancji) dla najbardziej zaniepokojonych o zdolność i wolę NATO do zbiorowej obrony sojuszników z Europy Środkowej i Południowej⁴. Dyskusji o tych sprawach intensywnością dorównywała chyba jedynie ekspercka i międzyrządowa debata o polityce nuklearnej Sojuszu (w tym o po-

² Pełny tekst raportu wraz z jego omówieniem przez członka Grupy Ekspertów Adama Daniela Rotfelda: *NATO 2020. Zapewnione bezpieczeństwo. Dynamiczne zaangażowanie („Raport Albright”)*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010.

³ Por. P. Warren, *NATO Strategic Concept: To Defend Everywhere is to Defend Nowhere*, www.brookings.edu/opinions/2010/0528_nato_strategy_warren.aspx.

⁴ Wyrazem tego były poświęcone kwestiom wzmacniania gotowości NATO do zbiorowej obrony szczegółowe raporty i analizy ośrodków państwowych i pozarządowych, takie jak choćby często przywoływane w debatach nad nową koncepcją opracowanie Centrum na rzecz Reform Europejskich (CER) *NATO, New Allies and Reassurance* (polski przekład w: A.D. Rotfeld (red.), *NATO 2020. Zapewnione...*, op. cit., s. 109–123).

stulowanym głównie przez Niemcy wycofaniu z Europy 150–200 wciąż w niej rozmieszczonych amerykańskich głowic substrategiczn⁵). Co ciekawe, działo się tak mimo wstępnego, choć nieoficjalnego uzgodnienia na kwietniowej sesji ministerialnej Rady Północnoatlantyckiej (NAC) w Tallinie jej zachowania w generalnie niezmienionej formie⁶.

Po publikacji raportu grupy odpowiedzialność za pracę już nad właściwym tekstem nowej koncepcji przejął sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen, który pierwszy projekt przedstawił do opinii państwom członkowskim w końcu września. Pozwoliło to na wypracowanie w toku prowadzonych do szczytu lizbońskiego konsultacji międzysojuszniczych jej kolejnej wersji, przekazanej do akceptacji przywódców państw członkowskich. Ci zaś po wprowadzeniu na samym spotkaniu pewnych, relatywnie ograniczonych poprawek zaakceptowali oficjalnie tekst nowej koncepcji strategicznej NATO podczas pierwszego dnia szczytu (19 listopada).

Ponieważ, jak wspomniano, głównym motywem podjęcia prac nad nową koncepcją była chęć przezwyciężenia różnic między sojusznikami co do celów i funkcji tej organizacji oraz źródeł najważniejszych dla jej członków wyzwań, przyjęty w Lizbonie dokument, zatytułowany *Aktywne zaangażowanie, nowoczesna obrona (Active Engagement, Modern Defence)*, koncentruje się na zdefiniowaniu zadań Sojuszu, mniej mówiąc o konkretnych sposobach i środkach ich realizacji⁷. Dlatego też jest on znacznie krótszy od swej poprzedniczki, przyjętej w Waszyngtonie koncepcji z 1999 r., i nie odnosi się do równie wielu szczegółowych kwestii organizacyjnych czy technicznych (np. dotyczących poszczególnych organów NATO). W połączeniu z przejrzystym, zwięzłym językiem nowego dokumentu powoduje to, iż przyjęta w Lizbonie koncepcja może skutecznie pełnić funkcję nie tylko podstawowej wytycznej dla działalności Sojuszu, lecz także, a nawet głównie, czytelnej informacji publicznej o celach i znaczeniu jego aktywności, skierowanej przede wszystkim do społeczeństw samych państw członkowskich. Tym zaś przywódcy państw NATO oraz jego sekretarz generalny byli zainteresowani szczególnie, w związku z rosnącym w ostatnich latach zubożeniem obywateli krajów członkowskich na kwestie kondycji Sojuszu oraz ich niezrozumieniem dla podejmowanych przez organizację działań, uderzającym w same podstawy jej funkcjonowania⁸.

W przedstawionej w nowej koncepcji analizie środowiska działania Sojuszu, stanowiącej do pewnego stopnia punkt wyjścia przy określaniu jego zadań, udało się

⁵ Por. I. Anthony, J. Janssen, *The Future of Nuclear Weapons in NATO*, FES International Policy Analysis, kwiecień 2010, s. 6.

⁶ Po spotkaniu w Tallinie dyskusja ta dotyczyła jednak raczej ogólnej rangi zagadnień rozbrojenia i kontroli zbrojeń w nowej koncepcji strategicznej NATO, a nie samego kształtu jego doktryny nuklearnej. Szerzej zob. S. Lunn, „Reducing the role of NATO’s nuclear weapons: Where do we stand after Tallinn?”, *RUSI Briefing Note*, czerwiec 2010.

⁷ Oryginalny tekst nowej koncepcji zob. s. 23–33.

⁸ Taki kształt nowej koncepcji dowodzi dużego wpływu na przebieg prac nad nią i ich końcowy wynik sekretarza generalnego Rasmussena, potwierdzając zarazem podnoszone po jego wyborze opinie, iż będzie kierował organizacją w sposób zdecydowany i zachowując samodzielność wobec państw członkowskich (*more General than Secretary*). Por. P. Keller, „NATO’s self-assurance: The New Strategic Concept”, *Analysis & Argumente*, nr 86, grudzień 2010, s. 3.

dość zrećźnie połączyć różne punkty widzenia poszczególnych sojuszników, a jednocześnie dokonać hierarchizacji najważniejszych zagrożeń i wyzwań dla NATO. Choć podkreślono w niej niewielki poziom zagrożenia Sojuszu tradycyjną agresją zbrojną, to jednak zaznaczono, iż może to już w nieodległej przyszłości ulec zmianie, akcentując w tym kontekście – jako realne i narastające zagrożenie – możliwość ataku na sojuszników przy użyciu pocisków balistycznych. Wśród istotnych wyzwań dla bezpieczeństwa NATO uwzględniono też proliferację broni masowego rażenia (uwypuklając jej priorytetową rangę), terroryzm i niestabilność polityczną poza granicami Sojuszu. Prócz tego wskazano na rosnącą rangę bezpieczeństwa cyberprzestrzeni oraz szlaków komunikacyjnych, w tym dróg przesyłu surowców energetycznych. Relatywnie natomiast niewielką wagę, mimo zgłaszanych sugestii (zwłaszcza w początkowych fazach prac nad strategią i przez środowiska pozarządowe), przypisano szeroko rozumianym kwestiom ekologicznym (np. zmianom klimatu czy problemom zdrowia publicznego), uznając je jedynie „za obszary uwagi NATO” (*areas of concern*). Tym samym analizę środowiska zewnętrznego Sojuszu w nowej koncepcji można uznać za trafną, choć raczej „konserwatywną” w charakterze.

W odniesieniu do centralnego dla każdej koncepcji strategicznej zagadnienia zadań Sojuszu w nowym dokumencie w miejsce pięciu podstawowych funkcji wyszczególnionych w 1999 r. wskazano trzy: obronę i odstraszenie; reagowanie kryzysowe; kształtowanie środowiska bezpieczeństwa przez partnerstwo⁹. Podkreślono przy tym, iż najważniejszym obowiązkiem NATO pozostają jego tradycyjne zadania, czyli odstraszenie przed agresją i obrona państw członkowskich, interpretowane jednak w sposób odpowiadający szybko ewoluującej sytuacji międzynarodowej, a więc z uwzględnieniem w miarę możliwości – choć bez przywoływania *explicite* artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego – nowych form zagrożeń (np. terroryzmu, ataków cybernetycznych i wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego). Stwierdzono również, że do efektywnego pełnienia swych głównych funkcji Sojusz potrzebuje odpowiedniego zestawu konwencjonalnych i niekonwencjonalnych zdolności wojskowych. Dlatego też w nowej koncepcji jednoznacznie potwierdzono zachowanie przez NATO statusu nuklearnego („tak długo, jak będzie istniała broń nuklearna”) i utrzymanie w dotychczasowym kształcie – zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, a wbrew nadziejom części obserwatorów i opinii publicznej wzbudzonym poparciem w 2009 r. przez prezydenta Obamę idei globalnego rozbrojenia jądrowego (*global zero*) oraz podpisaniem 8 kwietnia 2010 r. przez Rosję i USA nowego układu o redukcji takich arsenałów – sojuszniczej doktryny nuklearnej¹⁰. W tym kon-

⁹ Dodatkowo podkreślono też znaczenie NATO jako forum konsultacji międzysojuszniczych, odwołując się bezpośrednio do art. 4 traktatu waszyngtońskiego.

¹⁰ Niechętnie zmianom doktryny były państwa z Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej (obawiające się osłabienia w ich następstwie, szczególnie po odejściu od zasad tzw. *nuclear sharing*, solidarności międzysojuszniczej), zwłaszcza jednak Francja, zaniepokojona ewentualnym wpływem takich modyfikacji na status jej arsenału. Dla niej dodatkowym sukcesem było jednoznaczne uznanie w koncepcji francuskich zasobów broni jądrowej za niezależny od amerykańskiego składnik potencjału odstraszonego NATO. P. Keller, op. cit., s. 4. Natomiast postulaty zwolenników zmian doktryny nuklearnej znalazły w pewnej mierze wyraz w zapowiedzi (punkt 30 Deklaracji szczytu lizbońskiego) kontynuacji przez NATO całościowego

tekście nowa koncepcja dodatkowo uwypukla – uznając to za „centralny element zbiorowej obrony” – konieczność rozwoju zdolności do odparcia ataku z użyciem pocisków balistycznych na terytorium i ludność wszystkich państw członkowskich, wyrażając jednocześnie wolę współpracy w tym względzie z Rosją¹¹. Prócz tego zobowiązuje sojuszników do zapewnienia odpowiednich do potrzeb nakładów finansowych na obronność.

W odniesieniu do reagowania kryzysowego poza granicami NATO jako drugiego z jego podstawowych zadań nowa koncepcja podkreśla, że tego rodzaju wydarzenia mogą powodować bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa sojuszników, co uzasadnia ich angażowanie się w rozwiązywanie takich problemów. Odwołując się do dotychczasowego doświadczenia Sojuszu, w tym misji ISAF w Afganistanie, wskazuje na konieczność podejścia kompleksowego (*comprehensive approach*) do reagowania kryzysowego, a więc z uwzględnieniem jego politycznych, cywilnych i wojskowych wymiarów. Oznacza to wymóg dysponowania przez NATO odpowiednim zestawem środków, w tym, poza należycie przygotowanymi do misji ekspedycyjnych wojskami, właściwie skonstruowanym, choć ograniczonym pod względem skali i znaczenia komponentem cywilnym reagowania kryzysowego, zdolnym do efektywnej współpracy z partnerami zewnętrznymi. W nowej koncepcji podkreślono wartość działań prewencyjnych i zapobiegania konfliktom, choć przy jednoznacznym uznaniu możliwości i potencjalnej użyteczności angażowania się Sojuszu w każdej fazie sporu. Nacisk położono też na rozwój zdolności do współpracy z partnerami lokalnymi w rejonie kryzysu, zwłaszcza w formie szkoleń i innego rodzaju wsparcia dla ich sił zbrojnych.

Stosunkowo najmniej precyzyjne, co zresztą zwiastował przebieg prac nad dokumentem i treść raportu Grupy Ekspertów, są postanowienia nowej koncepcji odnoszące się do trzeciego głównego zadania NATO – kształtowania środowiska międzynarodowego. Choć wyraźnie zmanifestowano w niej wolę sojuszników dążących do rozwoju współpracy międzynarodowej w tym względzie, także w kontekście kontroli zbrojeń i rozbrojenia, to jednak nie przedstawiono zbyt wielu konkretnych rozwiązań ani nawet klarownie sformułowanych zasad kooperacji NATO z partnerami zewnętrznymi, podkreślając jedynie jej prowadzenie w elastycznych formatach oraz oparcie na wzajemności, obustronnych korzyściach oraz poszanowaniu interesów. Nowa koncepcja okazuje się ogólnikowa zwłaszcza w odniesieniu do współpracy z UE, deklarując jedynie wolę Sojuszu wykorzystania w pełni możliwości obu

przeglądu jego doktryny obronnej i odstraszenia. Szerzej zob. S. Lunn, I. Kearns, *NATO's Nuclear Policy after Lisbon*, ELN Background Brief, 25 stycznia 2011 r.

¹¹ Na tym elemencie szczególnie zależało Stanom Zjednoczonym, zabiegającym przy okazji prac nad nową koncepcją o nadanie sankcji sojuszniczej ogłoszonemu przez prezydenta Obamę projektowi etapowej, adaptowanej do zagrożeń obrony przeciwrakietowej (*phased adaptive approach – PAA*), a równocześnie widzących w ewentualnej współpracy w tym zakresie z Rosją element tzw. resetu we własnych stosunkach z tym państwem. Dodatkowo USA udało się doprowadzić do decyzji o przekształceniu rozwijanego przez NATO programu Wielowarstwowej Obrony Przeciwrakietowej Teatru Działań (ALTBMĐ) w projekt obrony całego terytorium europejskich państw Sojuszu, którego elementem – jako istotny wkład narodowy – byłby amerykański system PAA. Decyzje w sprawie zasad dowodzenia oraz konsultacji dotyczących użycia przyszłego systemu obrony przeciwrakietowej NATO zapowiedziano na marzec 2011 r. *Lisbon Summit Declaration*, 20 listopada 2010 r., punkty 36–37.

organizacji oraz pogłębienia ich politycznych konsultacji i praktycznej kooperacji, w tym w zakresie rozwoju zdolności wojskowych¹².

W pewnym stopniu zaskakują, szczególnie w świetle silnej od 2009 r. w Sojuszu tendencji do zbliżenia politycznego z Rosją, sformułowania koncepcji dotyczące współpracy z tym państwem. Co prawda w punktach bezpośrednio odnoszących się do kontaktów z Rosją jednoznacznie zadeklarowano chęć ich rozwoju, wskazując przy tym konkretne dziedziny kooperacji, a także zaakcentowano wolę zwiększenia efektywności Rady NATO–Rosja (NRC). Równocześnie jednak w innych fragmentach znalazły się sformułowania wyraźnie odległe od preferowanych przez Rosję (np. podkreślenie wymogu zgody państwa-gospodarza na stacjonowanie obcych wojsk w kontekście kontroli broni konwencjonalnych w Europie, istotne zważywszy na sytuację w Gruzji i Mołdowie, czy też wzmianki o uwzględnianiu przy decyzjach o ewentualnych przyszłych redukcjach broni nuklearnej faktu nierównowagi między NATO a Rosją pod względem liczby substrategicznich ładunków jądrowych oraz potrzeby zwiększenia przejrzystości w tym zakresie). Wśród rosyjskich polityków i ekspertów pewną rezerwę wzbudzać też może generalny charakter nowej koncepcji, akcentującej wśród zadań Sojuszu znaczenie zbiorowej obrony.

Stosunki z pozostałymi, zwłaszcza pozaeuropejskimi partnerami potraktowano skrótowo. Zaskakuje to w odniesieniu do tzw. operacyjnych partnerów NATO (uczestniczących w misjach Sojuszu, ale nie dysponujących stałymi strukturami współpracy z nim), co do których, mimo wcześniejszych sugestii części członków (m.in. USA) o konieczności zacieśnienia kooperacji, ograniczono się do deklaracji zapewnienia im wpływu na procesy decyzyjne dotyczące operacji z ich udziałem. Nie są natomiast niespodzianką sformułowania odnoszące się do – wyraźnie tracącego na wadze z perspektywy Sojuszu – jego rozszerzenia, podkreślające, co prawda, aktualność polityki „otwartych drzwi”, ale przy utrzymaniu kryteriów członkostwa obejmujących m.in. pozwalający na dość swobodną interpretację wymóg przyczyniania się przez nowego członka do wspólnego bezpieczeństwa i stabilności.

Relatywnie niewiele uwagi – zwłaszcza w stosunku do rangi przypisywanej temu zagadnieniu w toku prac nad nową koncepcją – poświęcono w niej reformom wewnętrznym NATO, mówiąc w zasadzie jedynie o konieczności zapewnienia zasobów finansowych, wojskowych i ludzkich odpowiednich do jego misji, zwłaszcza w kontekście działań ekspedycyjnych. Mogło to jednak wynikać z uznania, iż tego typu kwestie przynależą raczej do „dokumentów wykonawczych”, uzupełniających i precyzujących ogólne ze swej istoty sformułowania koncepcji strategicznej¹³.

¹² Tym samym również przy okazji prac nad nową koncepcją strategiczną – i mimo raczej sprzyjających poszukiwaniu porozumienia okoliczności powstałych w wyniku kryzysu ekonomicznego – nie udało się przełamać długoletniego impasu w relacjach między Sojuszem a Unią, przy czym niepowodzenia tego w pełni nie tłumaczy nadal nierozwiązany spór turecko-cyprijski, niewątpliwie utrudniający współpracę polityczną, a zwłaszcza operacyjną (w tym wywiadowczą) obu organizacji. Szerzej zob. W. Drozdiak, „The Brussels wall”, *Foreign Affairs*, maj–czerwiec 2010.

¹³ Do takich dokumentów należą także tzw. plany ewentualnościowe (*contingency planning*) na wypadek agresji, których opracowania lub aktualizacji w odniesieniu do swoich terytoriów domagały się, jako elementu wzmocnienia gwarancji sojuszniczych (*reassurance*), Polska i kraje bałtyckie. Wedle sekretarza generalnego NATO dysponowało w 2010 r. aktualnymi planami obrony dla wszystkich członków, ze

Przyjęta w Lizbonie koncepcja jest niewątpliwie rezultatem kompromisu między sojusznikami, ale wyrażającego zarazem faktycznie osiągnięte przez nich porozumienie wokół spraw najważniejszych, czyli kwestii celu i zadań NATO, zdefiniowanych stosunkowo precyzyjnie. Dlatego można uznać, że przyczyniła się ona do załagodzenia narastających w ostatnim czasie rozbieżności międzysojuszniczych i przełamywania kryzysu tożsamości NATO. Niewykluczone jednak, że akceptacja takiego kształtu dokumentu przez wszystkich sojuszników wynikała po części z pewnej lakoniczności jego sformułowań, pozostawiającej dużo swobody przy interpretacji poszczególnych ustaleń. W obecnym brzmieniu, choć akceptowalna dla wszystkich, koncepcja wydaje się bliższa stanowiskom „tradycjonalistów”, zwłaszcza ze względu na podkreślenie prymatu zbiorowej obrony i wprowadzenie elementów wzmacniających gwarancje sojusznicze (*reassurances*) członków przyjętych w 1999 r. i po tej dacie. Równocześnie stosunkowo szerokie zdefiniowanie w niej możliwości podejmowania przez Sojusz działań ekspedycyjnych (NATO jako sojusz regionalny, ale z globalną perspektywą) oraz zaakcentowanie kwestii obrony przeciwrakietowej świadczy, że jest ona również względnie bliska stanowisku USA (bez czego zresztą by się jej nie udało uzgodnić). Z mniejszym natomiast entuzjazmem przyjmuje się ją zapewne w wielu krajach zachodnioeuropejskich, choćby ze względu na utrzymanie dotychczasowej polityki nuklearnej NATO i akcentowanie rangi zobowiązań wynikających z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Dla części bowiem polityków i ekspertów z tych państw jest to dowodem przeceniania przez Sojusz rangi jego tradycyjnej funkcji w obecnych realiach międzynarodowych, a tym samym w pewnym sensie anachroniczności wizji jego zadań i faktycznych potrzeb państw członkowskich¹⁴. W opinii innych natomiast, generalnie akceptujących potrzebę swego rodzaju „powrotu NATO do korzeni”, obranie wraz z nową koncepcją strategiczną takiego kursu grozi w przyszłości marginalizacją Sojuszu, samoograniczającego się do roli „ubezpieczenia” przed coraz mniej prawdopodobnymi zagrożeniami tradycyjnymi i dystansującego od kwestii bardziej aktualnych, lecz dalekich od specyfiki regionalnego sojuszu polityczno-wojskowego, takich jak rozmaite wyzwania w sferach pozamilitarnych lub w globalnym wymiarze bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁵. Tego rodzaju obawy można jednak chyba – przynajmniej obecnie – uznać za przedwczesne. Przyjęty w Lizbonie dokument świadczy bowiem o istnieniu między sojusznikami realnego poczucia wspólnoty fundamentalnych wartości oraz woli dalszej solidarnej współpracy. Zarazem jednak

względem jednak na ich specyfikę nie ujawniało treści tych dokumentów. Niemniej wśród polityków i opinii publicznej w najbardziej zainteresowanych sprawą krajach Europy Środkowej pojawiały się wątpliwości w tym względzie, pogłębiane przez sprzeczne doniesienia medialne – m.in. w listopadzie polska prasa informowała o uaktualnieniu we wrześniu 2010 r. planów ewentualnościowych dla Polski i objęciu nimi także krajów bałtyckich, ale wedle innych źródeł (w tym portalu WikiLeaks) prace nad ich rozszerzeniem na Litwę, Łotwę i Estonię podjęto dopiero w styczniu 2011 r. Por. *Gazeta Wyborcza* z 5 listopada 2010 r.; „Co nowego w NATO?”, *Armia* 2011, nr 2, s. 19.

¹⁴ J. Eyal, *NATO's Summit: Great on Presentation, Less Good on Substance*, www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4CF3A186C61EB.

¹⁵ N. Whitney, *NATO Self-Cancelling summit*, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_nato_self-cancelling_summit.

jest na tyle pojemny, iż pozostawia szereg pytań co do przyszłych priorytetów i kierunków aktywności NATO do rozstrzygnięcia przy okazji opracowywania dodatkowych decyzji, wytycznych i programów działań w poszczególnych dziedzinach, także tych odnoszących się do mniej tradycyjnych wymiarów aktywności Sojuszu.

ZAANGAŻOWANIE W AFGANISTANIE – EXIT SŁABO WIDOCZNY

W ramach bieżącej aktywności NATO najważniejszym zadaniem niezmiennie od 2006 r. pozostaje misja ISAF w Afganistanie. Zgodnie z ogłoszoną przez prezydenta USA w grudniu 2009 r. i zaakceptowaną w kolejnych tygodniach przez pozostałych sojuszników nową strategią misji, zakładającą jej wzmocnienie o 40 tys. żołnierzy oraz intensyfikację akcji bojowych w ramach bezpośredniego zwalczania partyzantki talibów i innych przeciwnych rządowi centralnemu ugrupowań, a także zwiększenie nakładów na gospodarczą oraz społeczną odbudowę państwowości afgańskiej, zwłaszcza zaś formowanie oraz doskonalenie sił zbrojnych i policji Afganistanu, zaangażowanie wojskowe NATO w tym państwie, zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym, musiało w 2010 r. istotnie wzrosnąć¹⁶. Równocześnie jednak w większości krajów członkowskich, w tym we wnoszących największy wkład w operację Stanach Zjednoczonych, stopniowo coraz mniej przychylny stawał się stosunek opinii publicznej do kontynuacji działań w Afganistanie. Wszystko to powodowało, iż sama operacja, a zwłaszcza szanse jej ostatecznego powodzenia, jeszcze zyskiwała na znaczeniu z perspektywy Sojuszu.

Wdrażanie założeń nowej strategii rozpoczęto w lutym, gdy w najbardziej niestabilnych południowych i wschodnich prowincjach Afganistanu działania podjęły pierwsze z dodatkowych jednostek amerykańskich, stanowiących *gros* planowanych wzmocnień (30 tys., czyli 75%)¹⁷. Zmiana strategii i zwiększenie zaangażowania NATO przynosiły jednak osiągnięcia mniejsze i przychodzące wolniej, niż początkowo zakładano. Już pierwsza z podjętych ofensyw, rozpoczęta 13 lutego jako wspólne przedsięwzięcie wojsk NATO i rządu afgańskiego operacja „Moszarak” wokół miasta Mardża (Marjah) w prowincji Helmand, trwała nie kilka tygodni, jak planowano, lecz do czerwca, nie kończąc się przy tym całkowitym wyparciem partyzantów z tego rejonu¹⁸. Także kolejną, czerwcową ofensywę w prowincji Kandahar, wymierzoną w struktury talibów, których zniszczenie uznawano za kluczowe dla powodzenia całej kampanii przeciwpartyzanckiej, z powodu większych niż przewidywane trudności (w tym nieufności lokalnych przywódców i społeczności) ograniczono w skali, przesuując termin jej pełnego rozwinięcia na jesień. Wszystko to,

¹⁶ Szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2009/10*, op. cit., s. 170–172.

¹⁷ Na koniec grudnia 2009 r. ISAF liczyły 84 150 żołnierzy (w tym 45 780 Amerykanów), w marcu 89 480 (50 590 z USA), a w czerwcu 119 500 (78 430). www.isaf.nato.int/isaf-placemat-archives.html.

¹⁸ Ostateczne zakończenie działań wokół Mardży ogłoszono dopiero na początku grudnia 2010 r. Skłaniało to część ekspertów do sugestii, iż dokonano tego głównie w celu uwiarygodnienia tez o postępach w stabilizacji Afganistanu, jakie miał zawierać zaplanowany na grudzień amerykański raport o wynikach przeglądu rezultatów wdrażania nowej strategii USA i NATO w Afganistanie, niekoniecznie jednak oddając stan faktyczny. *Afghan War Coalition Completes Battle in Marjah as U.S. Assesses Strategy*, Bloomberg, 7 grudnia 2010 r., www.bloomberg.com.

przy szybkim wzroście ogólnej liczby ofiar walk (zarówno po obu stronach konfliktu, jak i wśród ludności cywilnej), tylko w części wynikającym z przyjęcia przez NATO bardziej zdecydowanej postawy, osłabiało początkowy optymizm i nadzieje sojuszników towarzyszące przyjęciu nowej strategii¹⁹. W pewnym sensie dowodem pojawiającej się frustracji, zwłaszcza wśród dowództwa wojskowego misji, była dymisja 23 czerwca głównodowodzącego ISAF i jednego z głównych autorów nowego podejścia do wojny w Afganistanie gen. Stanleya McChrystala, w związku z jego ujawnionymi przez prasę niepochlebnymi opiniami o cywilnym przywództwie USA i sposobie prowadzenia przez nie konfliktu²⁰. Równocześnie, zwłaszcza w najmocniej zaangażowanych w misję Stanach Zjednoczonych, narastała krytyka przyjętej w 2009 r. strategii. Co istotne, podczas gdy część krytyków (głównie republikanie) uznawała za błąd i świadectwo słabości międzynarodowej koalicji odgórne określenie konkretnej daty – lipiec 2011 r. – rozpoczęcia wycofywania jej sił (miałoby to skłaniać talibów do „przeczekiwania” i wzmożenia działań po wyjściu większości lub wszystkich zagranicznych wojsk, a zarazem osłabiać morale sił rządowych), inni, w tym członkowie Partii Demokratycznej tacy jak wiceprezydent Joe Biden, sugerowali konieczność redukcji zaangażowania i koncentrację na zwalczaniu obecnej w Afganistanie Al-Kaidy oraz innych antyzachodnich grup terrorystycznych, a nie „lokalnej” w charakterze, a tym samym niezagrażającej bezpośrednio USA i pozostałym państwom NATO partyzantki antyrządowej. Dodatkowo niektórzy z europejskich sojuszników (np. Niemcy), mimo generalnej akceptacji realizowanej strategii ISAF, zaczęli wyraźniej sygnalizować wolę zmniejszenia swojego zaangażowania oraz nalegać na bardziej jednoznaczne określenie terminu zakończenia operacji. Niemniej na redukcję sił, zgodnie zresztą z wcześniejszymi (i znajdującymi zrozumienie wśród sojuszników) zapowiedziami, zdecydowała się w tym okresie jedynie Holandia, wycofując do sierpnia większość swoich wojsk (1600 z 1800 żołnierzy)²¹.

Ostatecznie sojusznicy utrzymali dotychczasowy kierunek i sposób działań w Afganistanie, uznając radykalne zmiany w tym względzie za przedwczesne. Gwarantem kontynuacji kursu był nowy (od lipca 2010 r.) dowódca ISAF, amerykański generał David Petraeus, główny autor i wykonawca uznanej za sukces oraz stanowiącej model dla strategii wdrażanej w Afganistanie koncepcji tzw. *surge* w Iraku w 2007 r. Mimo jednak zachowania założeń planu z grudnia 2009 r., w aktywności NATO w Afganistanie doszło do pewnego przesunięcia akcentów. Oprócz reorganizacji struktur dowodzenia, dostosowującej je do zwiększonej – zwłaszcza na południu – liczebności wojsk (wyodrębnienie z regionalnego dowództwa

¹⁹ Do czerwca 2010 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku 2009, liczba incydentów zbrojnych w Afganistanie wzrosła o 70%, zamachów z użyciem improwizowanych ładunków bombowych (IED) o 82%, a potwierdzonych ofiar cywilnych o 31%, do poziomu 3268 (1271 zabitych i 1997 rannych). Wzrosła też radykalnie liczba zabitych żołnierzy koalicji – do 323, z czego aż 103 w czerwcu (jak dotąd najkrwawszym dla ISAF miesiącem w całym konflikcie). *Mid Year Report 2010. Protection of Civilians in Armed Conflict*, UNAMA, sierpień 2010, s. i–ii; www.icasualties.org/OEF/index.aspx.

²⁰ Por. „The runaway general”, *Rolling Stone* z 22 czerwca 2010 r.

²¹ Ponadto Kanada nie zmieniła decyzji z 2009 r. o wycofaniu swojego kontyngentu w 2011 r.

Południe nowego dowództwa Południe-Zachód, obejmującego prowincje Nimroz i Helmand), reakcją NATO na wolniejsze postępy stabilizacji było wzmoczenie wysiłków na rzecz budowy afgańskich sił zbrojnych i policji oraz rozwoju ich zdolności operacyjnych. Przejawem tego było m.in. szybkie zwiększanie personelu zintegrowanej z ISAF misji szkoleniowej NATO w Afganistanie (NTM-A, do 3500 instruktorów na jesieni 2010 r., co jednak uważano za liczbę wciąż zbyt małą w stosunku do potrzeb), a rezultatem szybszy, niż zakładano, wzrost ilościowy sił afgańskich, które już w sierpniu osiągnęły planowany na październik poziom 134 tys. żołnierzy i 109 tys. policjantów (niestety, nie towarzyszyła temu równie wyraźna poprawa ich wyszkolenia i organizacji)²².

Sojusznicy przychylniej zaczęli odnosić się też do ogłoszonych przez prezydenta Hamida Karzaja jeszcze w styczniu, na konferencji w sprawie Afganistanu w Londynie, programów reintegracji oraz rekonyliacji ze zbrojną opozycją²³. Przejawem tej zmiany było wsparcie organizacji w czerwcu w Kabulu tzw. Rady Pokoju (mającej ustalić konkretny plan procesu pojednania, zakłóconej jednak przez ataki terrorystyczne), a w późniejszym okresie nawet ułatwianie kontaktów między niektórymi przywódcami talibów a afgańskimi władzami²⁴. Wreszcie uczestniczące w ISAF państwa zaaprobowały – choć zapewne z różnym entuzjazmem – wskazany przez prezydenta Karzaja na kolejnej międzynarodowej konferencji na temat odbudowy Afganistanu, 20 lipca w Kabulu, rok 2014 jako moment przejścia pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju przez siły miejscowe. Datę tę uznali wówczas za termin zakończenia działań bojowych przez wojska międzynarodowe, podtrzymując zarazem zapowiedź jak najszybszego (tzn. jeszcze w 2011 r.) rozpoczęcia przekazywania kompetencji w sferze bezpieczeństwa Afgańczykom (ale z zastrzeżeniem, iż ostateczna decyzja o transferze odpowiedzialności będzie zależać każdorazowo od warunków panujących w danym dystrykcie lub prowincji). Równocześnie starano się nadal wywierać zdecydowaną presję militarną na talibów i pozostałe grupy antyrządowe, intensyfikując m.in. od września działania zbrojne w Kandaharze. Łącznie jednak wszystkie prowadzone przez ISAF działania wskazywały na chęć jak najszybszego osiągnięcia przez Sojusz zauważalnego (także dla opinii publicznej) postępu w stabilizacji Afganistanu, nawet za cenę obniżenia kryteriów w ocenie rezultatów wdrażania nowej strategii (zwłaszcza oczekiwań co do sprawności afgańskiej administracji i sił bezpieczeństwa), oraz akceptacji – jak w wypadku rekonyliacji – metod wcześniej uważanych za wątpliwe w swej efektywności.

Mimo że przyszłość zaangażowania w Afganistanie nie miała być głównym przedmiotem decyzji szczytu w Lizbonie (także ze względu na dopiero grudniowy termin ogłoszenia przez USA konkluzji przeglądu rezultatów wdrażania nowej stra-

²² *Brookings Afghanistan Index*, 20 stycznia 2011 r., s. 6. Krytyczną ocenę stanu afgańskich sił zbrojnych zawiera m.in. raport International Crisis Group, *A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army*, Asia Report nr 190, 12 maja 2010 r.

²³ Programy reintegracji (cieszące się relatywnie większą akceptacją ze strony NATO) adresowano do szeregowych bojowników i pomniejszych liderów, natomiast ofertę rekonyliacji (chłodniej przyjmowaną przez Sojusz) kierowano do głównych przywódców partyzantki, w tym części talibów.

²⁴ „NATO helping Afghan-Taliban talks”, *The New York Times* z 13 października 2010 r.

tegi w Afganistanie), wraz z jego zbliżaniem się dyskusja międzysojusznicza w tej kwestii narastała. Symptomatyczne w kontekście kierunku rozwoju misji ISAF preferowanego przez większość sojuszników było ogłoszenie tuż przed szczytem przez władze Kanady przekształcenia w 2011 r. jej wkładu z aktywności bojowej na szkoleniową oraz sugestie ze strony przedstawicieli innych państw (np. Niemiec) możliwości uczynienia tego samego w nieco późniejszym, ale nieodległym terminie²⁵. Równocześnie, zwłaszcza w USA i w kwaterze głównej Sojuszu, coraz częściej podkreślano, iż nawet po przekazaniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo władzom afgańskim w 2014 r. konieczne będzie udzielanie im przez uczestników ISAF dalszego wsparcia, choć raczej w formie szkoleń, materialnego i sprzętowego, a nie działań bojowych. Ostatecznie w przyjętej drugiego dnia lizbońskiego szczytu deklaracji uczestników misji ISAF w sprawie Afganistanu potwierdzono wolę rozpoczęcia transferu odpowiedzialności za bezpieczeństwo w niektórych prowincjach i dystryktach już w pierwszym półroczu 2011 r., acz uzależniając to od wcześniejszej oceny sytuacji na miejscu (*condition-based, not calendar driven transition*). Zaakcentowano też chęć zakończenia całego procesu do końca 2014 r., uzupełniając to jednak obietnicą zaangażowania NATO w Afganistanie także po zakończeniu misji ISAF w obecnej formie. Bliżej o jego charakterze i skali mówiła przyjęta tego samego dnia deklaracja NATO i Afganistanu o ustanowieniu między nimi „trwałego partnerstwa” (*enduring partnership*), zapowiadająca m.in. utrzymanie w Afganistanie misji szkoleniowej NATO (NTM-A) oraz rozwój mechanizmów dialogu politycznego i militarnego, jak również praktycznej kooperacji o „długotrwałym wpływie” (*long-term sustained effect*) na zdolności afgańskie do samodzielności (*self-reliance*) w sferze bezpieczeństwa²⁶.

Do ustaleń szczytu nawiązywały zaprezentowane 16 grudnia konkluzje amerykańskiego przeglądu rezultatów wdrażania przez ISAF „strategii Obamy”, mówiące o zauważalnych, ale wymagających utrwalenia sukcesach w stabilizacji Afganistanu, a tym samym potrzebie kontynuacji dotychczasowego podejścia²⁷. Pozostali sojusznicy uznali to za potwierdzenie aktualności obranych kierunków działania, zwłaszcza koncentracji na rozbudowie afgańskich sił bezpieczeństwa (mających do końca 2011 r. osiągnąć liczebność 350 tys.), oraz deklarowanych terminów rozpoczęcia i zakończenia transferu odpowiedzialności za bezpieczeństwo Afganistanu na rzecz władz w Kabulu. Zachęciło to niektórych z nich, mimo wciąż napiętej sytuacji na dużej części terytorium Afganistanu oraz niewiele tylko niższych niż w 2010 r. strat sił

²⁵ „Canada to end combat role in Afghanistan at end of 2011”, *The New York Times* z 16 listopada 2010 r.; „Westerwelle kündigt Abzugsbeginn für 2012 an”, *Die Welt* z 18 listopada 2010 r.

²⁶ *Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan* oraz *Declaration by the NATO and the Government of Islamic Republic of Afghanistan on Enduring Partnership*, Lizbona, 20 listopada 2010 r. Co istotne, w Deklaracji o trwałym partnerstwie zapowiadano jej przegląd w cyklu trzyletnim, a dodatkowo stwierdzano wolę władz afgańskich podjęcia w **ciągu trzech lat** rozmów z NATO na temat Umowy o statusie wojsk (SOFA). Sformułowania te świadczą o zamiarze obu stron utrzymania obecności wojsk Sojuszu w Afganistanie także po 2014 r., w formule zbliżonej zapewne do przyjętej obecnie przez USA w Iraku.

²⁷ The White House, Office of the Press Secretary, *Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review*, 16 grudnia 2010 r., www.whitehouse.gov.

NATO w pierwszych miesiącach 2011 r.²⁸, do wznowienia dyskusji, a nawet decyzji w sprawie terminów zmiany charakteru ich zaangażowania w ramach ISAF z obecnego (bardziej bojowego) na głównie lub wyłącznie szkoleniowy²⁹. Posunięcia te świadczą o swoistym zmęczeniu sojuszników, zwłaszcza europejskich, misją afgańską i spadku ich zdolności do mobilizacji zasobów oraz woli politycznej potrzebnej do jej kontynuacji. To zaś wskazywałoby na pogłębianie się już wyraźnej tendencji do „amerykanizacji” ISAF (także gdy chodzi o procesy decyzyjne w ramach operacji), a tym samym wzrostu asymetryczności wynikających z niej obciążeń między państwami NATO. Sugerowałoby też, iż w razie ewentualnego pogorszenia się sytuacji w Afganistanie Sojusz jako całość nie byłby zapewne skłonny i zdolny do znaczącego wzmocnienia ISAF. Dlatego wydaje się bardzo prawdopodobne, że misja ta w obecnej formie zakończy się nie później niż w 2014 r., niezależnie od oficjalnie jedynie warunkowego statusu tego terminu (*2014 as a goal, not a guarantee*).

W cieniu zaangażowania w Afganistanie przebiegały inne formy działalności operacyjnej NATO. Coraz bardziej stabilna sytuacja w Kosowie pozwoliła na kontynuację podjętych w 2009 r. zmian formuły sojuszniczych sił KFOR w tym państwie na mniej aktywną (tzw. *deterrent presence*) oraz redukcję ich liczebności (o blisko 2000 żołnierzy, do poziomu 8500 w listopadzie 2010 r., ale przy jednoczesnej deklaracji utrzymania misji kosowskiej „tak długo, jak będzie to konieczne”)³⁰. W dotychczasowej formie kontynuowano natomiast operację antyterrorystyczną „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym (jedyną aktualnie prowadzoną z odwołaniem do art. 5), a także misję szkoleniową w Iraku (NTM-I) oraz operację zwalczania piractwa na wodach wokół Rogu Afryki „Ocean Shield” (tę ostatnią przedłużono do 2012 r.).

Utrzymujące się poważne trudności gospodarcze większości członków Sojuszu, a także rosnąca równocześnie skala potrzeb wynikających z bieżącego zaangażowania operacyjnego, spowodowały, iż 2010 był kolejnym rokiem faktycznego spowolnienia i ograniczenia zakresu transformacji wojskowej NATO. Udało się, co prawda, przełamać w pewnej mierze impas w rozwoju Sił Odpowiedzi NATO (NRF), jednak za cenę dalszego odejścia od planów z chwili ich powołania w 2002 r. i ponownego zmniejszenia liczebności wchodzących w ich skład jednostek o najwyższej gotowości bojowej³¹. Istotnym osiągnięciem, zwłaszcza w świetle długoletniej debaty o roz-

²⁸ W styczniu i lutym 2011 r. w Afganistanie zginęło 70 żołnierzy ISAF, mniej niż w analogicznym okresie 2010 r. (96; w całym 2010 r. 711), ale więcej niż w jakimkolwiek innym roku konfliktu. www.icasualties.org.

²⁹ Między innymi Niemcy (trzeci co do wielkości kontyngent w Afganistanie – 4900 żołnierzy) ogłosiły rezygnację z „pewnych (tzn. bojowych – przyp. aut.) zdolności wojskowych” w latach 2011–2012 i redukcję sił w 2012 r. Wolę wycofywania w 2011 r. części z 9500 żołnierzy brytyjskich (drugi co do liczebności kontyngent w Afganistanie) deklarował premier Wielkiej Brytanii David Cameron. W Polsce (2600 żołnierzy) rząd zapowiedział zmianę charakteru zaangażowania na szkoleniowy w 2012 r., a prezydent Komorowski zaapelował o redukcję kontyngentu już w pierwszym półroczu 2011 r. W styczniu 2011 r. o udziale w szkoleniu afgańskiej policji zdecydowała Holandia. Por. „Germany will begin Afghan exit next year”, *The New York Times* z 16 grudnia 2010 r.; *Gazeta Wyborcza* z 22 lutego 2011 r.

³⁰ *NATO's role in Kosovo*, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm.

³¹ Obecnie siły te, początkowo mające liczyć ok. 25 tys. żołnierzy zdolnych do szybkiego rozmieszczenia w rejonie kryzysu, składają się z trzech elementów: spełniających pierwotnie zakładane standardy

woju zdolności Sojuszu do odparcia ataków z użyciem pocisków balistycznych oraz decyzji lizbońskich w tej sprawie, było uzyskanie przez system ALTBMD, mający stanowić podstawę sojuszniczej obrony terytorialnej przed tego rodzaju zagrożeniami, dwóch elementów zdolności operacyjnej (możliwości planowania działań oraz zintegrowanego systemu rozpoznania sytuacji – *situational awareness*). Niemniej oznaczało to pokonanie jedynie pierwszej przeszkody na drodze do pełnej gotowości operacyjnej systemu, planowanej na koniec 2016 r. i zależnej od odpowiednio dużych nakładów oraz rozwiązania wielu problemów technicznych, a także ustalenia procedur dowodzenia nim i decydowania o jego użyciu³².

Co ważne, mimo wspomnianych osiągnięć w roku 2010 jeszcze wyraźniejsze niż dotąd stało się uzależnienie kierunków i charakteru procesu transformacji od bieżących potrzeb operacyjnych oraz rosnący nacisk na możliwości jak najszybszego wykorzystania jej rezultatów w toku prowadzonych działań. Wyrazem tego było m.in. utworzenie w czerwcu w Madrycie centrum doskonalenia NATO w zakresie zwalczania improwizowanych ładunków wybuchowych (IED) oraz przyjęcie na lizbońskim szczycie pakietu tzw. zdolności krytycznych (*critical capabilities*), koncentrujących się na zaspokajaniu potrzeb trwających operacji (np. zwalczanie IED, wspólne rozwiązania logistyczne i wsparcia medycznego). Rezultatem takiego podejścia do transformacji, choć uzasadnionego w kontekście zwiększania efektywności działań operacyjnych NATO w warunkach poważnych ograniczeń budżetowych, była jednak pogłębiająca się fragmentaryzacja całego procesu, utrudniająca całościową i przynoszącą bardziej długofalowe efekty modernizację, jakiej potrzebują siły zbrojne (ujmowane *en bloc*, a nie tylko z uwzględnieniem jednostek – przeważnie elitarnych – aktualnie uczestniczących w działaniach ekspedycyjnych) wielu sojuszników, zwłaszcza europejskich³³.

Mimo wielokrotnie składanych przez sekretarza generalnego od chwili objęcia w 2009 r. urzędu deklaracji o potrzebie dokonania radykalnych reform struktur NATO i częstego podkreślania wagi tego zagadnienia podczas szczytu lizbońskiego i w przyjętej na nim koncepcji strategicznej, w 2010 r. nie podjęto w tym względzie wielu ostatecznych decyzji, choć niewątpliwie osiągnięto postęp. W Lizbonie pro-

gotowości Sił Natychmiastowej Reakcji (*Immediate Response Force*) w liczbie ok. 13 tys., komponentu dowódczego oraz złożonego z pozostałych jednostek zgłaszanych w ramach trwającej 6 miesięcy (od 2012 r. rocznej) rotacji NRF tzw. *Response Forces Pool*, o niższej gotowości bojowej, ale zdolnych do wzmocnienia w razie potrzeby Sił Natychmiastowej Reakcji. www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm.

³² Szacunki administracji Sojuszu dotyczące wielkości nakładów na osiągnięcie zdolności operacyjnej przez system terytorialnej obrony przeciwrakietowej NATO, mówiące o kwocie około 200 mln euro do wydania w ciągu 10 lat łącznie przez wszystkich członków, obejmują jedynie koszt oprogramowania i infrastruktury integrującej jego poszczególne elementy, ale nie m.in. wydatki na platformy bojowe (np. baterie rakiet PAC-3 lub podobne). G. Cazzaniga, „NATO theatre missile defence programme”, *Military Technology* 2010, nr 10, s. 8–9.

³³ O tym, że w podejściu NATO do transformacji wciąż obecne jest także całościowe i długofalowe spojrzenie, świadczy natomiast utworzenie w sierpniu w strukturach kwatery głównej wydziału ds. nowych wyzwań (m.in. kwestii bezpieczeństwa energetycznego i teleinformatycznego) oraz uwzględnienie wśród „krytycznych zdolności” z Lizbony – choć w mniej szczegółowej formie niż w wypadku potrzeb bieżących operacji – wymagań odnośnie do reakcji na „wyłaniające się i ewoluujące zagrożenia” (np. w cyberprze-

zumiano się co do konieczności reform: struktury dowództw NATO, systemu natowskich agencji wyspecjalizowanych, zarządzania zasobami i personelem organizacji oraz kwatery głównej. Wstępnie zaakceptowano też przedstawione przez sekretarza generalnego jeszcze przed szczytem propozycje redukcji liczby sojuszniczych dowództw (prawdopodobnie do 6 z obecnych 11 i redukcji personelu o około 25%, do poziomu 9 tys.) oraz agencji (z 14 do 3). Ostateczne jednak decyzje w tych sprawach odsunięto na rok 2011, do ministerialnych sesji Rady Północnoatlantyckiej w marcu (wstępny plan redukcji liczby agencji) i czerwcu (reformacja struktury dowództw, ostateczna decyzja w sprawach agencji), zobowiązując sekretarza generalnego do opracowania do tego czasu szczegółowych planów przeprowadzenia zmian bez szkody dla sprawności funkcjonowania organizacji³⁴. Zważywszy jednak, że dotychczas próby likwidacji instytucji NATO, zwłaszcza rozmieszczonych poza Brukselą, spotykały się zazwyczaj z oporem bezpośrednio zainteresowanych sojuszników, debata nad ostatecznym kształtem reform struktur Sojuszu nie musi zakończyć się szybkim porozumieniem, choć zapewne presja budżetowa i skala już dokonanych oraz planowanych cięć w wydatkach wojskowych państw członkowskich skłaniać będzie do zdecydowanych, nawet jeśli bolesnych dla części krajów posunięć.

STOSUNKI Z PARTNERAMI – JUŻ NIE *RUSSIA FIRST*, LECZ *RUSSIA (ALMOST) ONLY*

Zapewne koncentracja Sojuszu na pracach nad nową koncepcją strategiczną oraz jego rosnące zaangażowanie w Afganistanie sprawiły, iż w 2010 r. na dalszy plan zeszyły kwestie współpracy z partnerami zewnętrznymi. Sojusznicy w zasadzie nie wykorzystali okazji, jaką dawały dyskusje wokół rozmaitych aspektów nowej koncepcji, by, jeśli nie zintensyfikować kooperacji z państwami i instytucjami spoza NATO, w tym Unią Europejską, to choćby sformułować nową wizję tych relacji, pozwalającą na ożywienie lub reformę – obecnie w większości skostniałych i coraz bardziej dysfunkcyjnych – struktur współpracy z nimi. Świadczą o tym, jak już wspomniano, punkty nowej strategii odnoszące się do kwestii partnerstw, stosunkowo ogólnikowe i nieoferujące wielu nowych treści i rozwiązań.

W rezultacie faktycznie jedynym partnerem, z którym Sojusz w ostatnim roku starał się zacieśnić i rozwinąć współpracę, była Rosja. Kontynuowano bowiem podjęte na przełomie 2008 i 2009 r., a zintensyfikowane po wyborze A.F. Rasmussena na sekretarza generalnego NATO (traktującego to zadanie z wyjątkową atencją) wysiłki zmierzające do odbudowy, po ostrym kryzysie w następstwie konfliktu gruzińsko-rosyjskiego w sierpniu 2008 r., relacji Sojuszu z Rosją zarówno na płaszczyźnie operacyjnej, jak i politycznej.

W pierwszym z tych wymiarów zakres działań odpowiadał programowi współpracy zaprezentowanemu przez Rasmussena jeszcze we wrześniu, a zaaprobowanemu przez NRC w grudniu 2009 r., obejmującemu praktyczną kooperację w zwalczaniu terroryzmu, piractwa i proliferacji, stabilizacji Afganistanu, zarządzaniu

³⁴ *Lisbon Summit Declaration*, 20 listopada 2010 r., punkty 48–52.

kryzysowym i rozwoju systemów obrony przeciwrakietowej. Szczególne postępy poczyniono w odniesieniu do Afganistanu. W czerwcu dotarł do tego kraju pierwszy transport niebojowego zaopatrzenia dla ISAF drogą kolejową przez Rosję i republiki środkowoazjatyckie (realizowany na podstawie ustaleń natowsko-rosyjskich jeszcze ze szczytu w Bukareszcie w kwietniu 2008 r.), a równocześnie podjęto rozmowy o objęciu porozumieniem nowych kategorii sprzętu oraz nadaniu tranzytowi charakteru dwukierunkowego (dotychczasowe umowy zezwalały jedynie na dostawy do Afganistanu). Rozszerzano też sukcesywnie, o co mocno zabiegała Rosja, wspólne programy szkoleń w zakresie zwalczaniu handlu narkotykami, adresowane do sił policyjnych i granicznych Afganistanu i państw Azji Środkowej, a od grudnia 2010 r. także Pakistanu. Kontynuowano rozmowy o zaangażowaniu Rosji we wsparcie sprzętowe (helikoptery i ich serwis) dla afgańskich sił zbrojnych.

W pozostałych wymiarach praktycznej współpracy istotnym osiągnięciem, przede wszystkim w walce z terroryzmem lotniczym, ale też w kontekście budowy zaufania między NATO i Rosją, było rozpoczęcie testów budowanego w ramach podjętej w grudniu 2009 r. *Cooperative Airspace Initiative* (CAI) wspólnego systemu koordynacji kontroli lotów, który pełną gotowość operacyjną ma osiągnąć w 2011 r.³⁵ Ożywione dyskusje w formacie grup roboczych i spotkań eksperckich dotyczyły też m.in. kooperacji w zakresie logistyki, współpracy wojskowej, reagowania kryzysowego oraz zwiększania przejrzystości w sferze obronności. Stopniowo postępowały zainicjowane w grudniu 2009 r. prace nad wspólnym przeglądem zagrożeń bezpieczeństwa³⁶.

Kwestiami wykraczającymi poza ramy współpracy praktycznej, ze względu na przypisywane im przez NATO znaczenie oraz „wrażliwość” z perspektywy rosyjskiej, były: kooperacja w rozwoju systemów obrony przeciwrakietowej oraz problemy kontroli zbrojeń w Europie. W końcu marca sekretarz generalny NATO wysunął – uznając to za konkretyzację zarówno ogólnych deklaracji USA i Sojuszu o woli rozwijania z Rosją współpracy w kwestiach obrony przeciwrakietowej, jak i zgłaszanych przez Rosję postulatów stworzenia „nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego” – propozycję budowy przez NATO i Rosję jednego systemu obrony przed pociskami balistycznymi (*one security roof*), tworzonego, utrzymywanego i używanego wspólnie przez obie strony³⁷. W kolejnych miesiącach inicjatywa ta była przedmiotem żywej dyskusji, ale do szczytu w Lizbonie obie strony nie zdecydowały się w tej sprawie na wiążące deklaracje. Bardzo ograniczony postęp osiągnięto natomiast w odniesieniu do kontroli zbrojeń, a zwłaszcza przyszłości Traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie. Mimo deklarowanej – raczej szczerze przez obie strony – woli kompromisu i, inicjowanych głównie przez USA, prób

³⁵ System ma służyć wymianie informacji o nietypowym zachowaniu statków powietrznych. Będzie się składał z dwóch głównych centrów koordynacyjnych, w Moskwie i Warszawie, oraz sześciu lokalnych ośrodków koordynacji (w tym jednego w Warszawie). *Cooperation Airspace Initiative*, <http://nato-russia.org/?p=92>.

³⁶ *Media Backgrounder: NRC Practical Cooperation*, www.nato.int.

³⁷ A.F. Rasmussen, *Building an Euro-Atlantic Security Architecture*, Speech at the Brussels Forum, 27 marca 2010 r., www.nato.int.

wypracowania nowych rozwiązań, w zasadzie nie doszło w tej sprawie do istotnego zbliżenia stanowisk³⁸.

O wyraźnej poprawie klimatu w stosunkach Sojuszu z Rosją świadczyć miała jeszcze intensyfikacja kontaktów politycznych. Przejawem tego były m.in. sesje NRC (nieformalna, na szczepku doradców politycznych w czerwcu, oraz ministerialna w październiku w Nowym Jorku) i wizyty sekretarza generalnego w Rosji (w tym na początku listopada, tuż przed spotkaniem lizbońskim), przede wszystkim jednak udział prezydenta Miedwiediewa w drugim dniu szczytu NATO w portugalskiej stolicy. Niemniej, mimo wielkich oczekiwań wzbudzonych przed tym spotkaniem, udział Miedwiediewa w lizbońskim szczycie nie okazał się przełomem w relacjach Rosji z Sojuszem. Podjęto wówczas, co prawda, kilka decyzji dotyczących praktycznej kooperacji NATO–Rosja, zatwierdzając m.in. wyniki wspólnego przeglądu zagrożeń bezpieczeństwa i rozszerzając zakres porozumienia w sprawie tranzytu do Afganistanu³⁹. O głównie symbolicznym znaczeniu uczestnictwa Miedwiediewa w spotkaniu decydowało jednak raczej zachowawcze stanowisko Rosji w priorytetowej dla Sojuszu, a zwłaszcza USA, sprawie obrony przeciwrakietowej – rosyjski prezydent zgodził się wstępnie na kontynuację współpracy w tym względzie, ale zastrzegając, iż oczekuje od NATO bardziej szczegółowo przedstawionej oferty kooperacji oraz podkreślając (nieco gołosłownie), że rozwój takich systemów antyrakietowych przez Sojusz w sposób obniżający rosyjskie zdolności obronne może stać się przyczyną nowego wyścigu zbrojeń. Przebieg dyskusji o obronie przeciwrakietowej bezpośrednio po szczycie (zarówno wewnątrz Sojuszu, jak i w kontaktach z Rosją) wskazuje zresztą, że skala i złożoność problemów, zwłaszcza technicznych, na jakie natrafiały próby pogłębiania współpracy w tym względzie, będzie wyjątkowo duża. Dlatego też zrozumiałe wydają się wątpliwości, czy kooperacja akurat w tej dziedzinie może skutecznie odegrać w przyszłości rolę swego rodzaju katalizatora trwałego zbliżenia NATO z Rosją, niezależnie od wypowiedzi przywódców na szczycie w Lizbonie i bezpośrednio po nim⁴⁰.

Rok 2010 był też już już kolejnym, który świadczył o szybko postępującym spadku znaczenia sprawy rozszerzenia Sojuszu z perspektywy NATO. Jedynym osiągnięciem w tej dziedzinie, bardzo przy tym ograniczonym, było przyznanie Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP) Bośni i Hercegowinie podczas spotkania NAC w Tallinie (22 kwietnia). Wykonanie tej decyzji uzależniono jednak od roz-

³⁸ Decyduje o tym zapewne fakt, iż największe rozbieżności dotyczą spraw z perspektywy NATO fundamentalnych: zasady zgody państwa-gospodarza na stacjonowanie obcych wojsk na jego terytorium oraz pełnej wzajemności w zakresie przejrzystości i mechanizmów weryfikacji odnoszących się do broni konwencjonalnej. Istotną kwestią sporną jest też, zważywszy na rosyjską przewagę w tym względzie, ewentualna redukcja liczby substrategicznego ładunków jądrowych w Europie lub przynajmniej zwiększenie transparentności w tej dziedzinie. Por. A.F. Rasmussen, *Success Generates Success: The Next Steps with Russia*, Speech at the Aspen Institute in Rome, 17 września 2010 r., www.nato.int.

³⁹ Uzgodniono, że tranzyt sprzętu niebojowego będzie mógł się odbywać w obu kierunkach. Zdecydowano też o rozwoju w 2011 r. specjalnego funduszu NRC na rzecz wyposażenia armii afgańskiej w śmigłowce (NRC Helicopter Maintenance Trust Fund). *NATO-Russia Council Joint Statement*, 20 listopada 2010 r.

⁴⁰ Por. J. Eyal, *NATO and Russia: Still a Hesitant Dialogue*, <http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4CE6491D686FB/>; J. Vinocur, „Partners for peace? Just possibly”, *The New York Times* z 29 listopada 2010 r.

wiązania przez Bośnię problemów własnościowych w sektorze obronności, co jak dotąd nie nastąpiło. Niemal zaprzestano natomiast w NATO dyskusji o ewentualnym wstąpieniu Ukrainy i Gruzji (także ze względu na zmiany wewnętrzne w tych krajach), co świadczyło o – raczej zgodnej z przewidywaniami – faktycznej dezaktualizacji deklaracji Sojuszu w tej sprawie ze szczytu w Bukareszcie w 2008 r.



Rok 2010 sojusznicy kończyli zapewne w relatywnie optymistycznych nastrojach. Skłaniać do tego powinno przyjęcie nowej koncepcji strategicznej, stopniowe postępy w stabilizacji Afganistanu, a zwłaszcza określenie warunków i realnej daty zakończenia tej misji (najtrudniejszej w dotychczasowej historii Sojuszu i niepopularnej wśród obywateli państw członkowskich) oraz pewna poprawa w relacjach NATO z Rosją. Wszystkie te sukcesy miały jednak charakter niejako warunkowy, a ocena ich realnej wartości i trwałości w dużym stopniu zależy od dalszego rozwoju sytuacji. Niewykluczone więc, iż faktycznie ważniejszy dla przyszłości NATO od roku poprzedniego, w którym odbył się dziś określany nierzadko mianem historycznego szczytu w Lizbonie, okaże się rok kolejny, 2011. Wówczas bowiem trzeba będzie wypracować decyzje, programy i inne „dokumenty wykonawcze” precyzujące postanowienia nowej koncepcji strategicznej, określające tym samym sposoby jej interpretacji przez sojuszników, a w konsekwencji faktyczne możliwości jej implementacji i realną wartość. Na 2011 r. zaplanowano też konkretyzację zapowiedzianych w Lizbonie reform wewnętrznych Sojuszu, które zdecydują o stopniu, w jakim uda się zwiększyć jego efektywność. Najbliższy rok ma być również czasem „konsolidacji” osiągnięć w walce z partyzantką w Afganistanie oraz odbudowie tego kraju, bez czego dyskusyjna stanie się możliwość zrealizowania w tym kraju sojuszniczych zamierzeń, a więc także zasadność wdrażanej obecnie strategii. Wówczas wreszcie powinny też wejść w fazę konkretyzacji lub realizacji poszczególne projekty we współpracy natowsko-rosyjskiej, co ukáže, jak dalece uda się w jej ramach wyjść poza – powoli stające się rutyną – obustronne zapewnienia o woli rozwoju kontaktów.

Dodatkowo wszystkie te kluczowe procesy będą przebiegały w warunkach rosnącej wobec kryzysu ekonomicznego presji budżetowej, stanowiącej dla NATO bardzo poważne wyzwanie. Jeśli bowiem utrzymają się obecne tendencje, zgodnie z którymi w ciągu ostatnich dwóch lat nakłady na obronność sojuszników europejskich zmniejszyły się łącznie o około 45 mld euro (kwota zbliżona do wojskowego budżetu Niemiec), a udział w wydatkach NATO Stanów Zjednoczonych, także zmagających się przecież z kryzysem i poszukujących oszczędności w budżecie Pentagonu, wzrósł do 75%, problemem może stać się nie tylko utrzymanie przez Sojusz odpowiednich zdolności do działania (zwłaszcza gdyby bieżące koszty aktywności, szczególnie operacyjnej, miały nadal wzrastać w dotychczasowym tempie), lecz także faktycznej spójności organizacji⁴¹. Wyraźnie na tego rodzaju niebezpieczeń-

⁴¹ Symptomatyczne wydają się coraz częstsze sygnały ze strony amerykańskich środowisk eksperckich, ale i administracji rządowej (np. sekretarza obrony Roberta Gatesa), świadczące o trosce, a nawet irytacji z powodu wzrostu dysproporcji między nakładami USA i krajów europejskich na działalność NATO. Por.

stwa towarzyszące finansowemu aspektowi funkcjonowania NATO wskazuje ostatnio w swoich wystąpieniach sekretarz generalny Sojuszu Anders Fogh Rasmussen, proponując sojusznikom wdrażanie tzw. *smart defence* – bardziej ekonomicznie racjonalnych oraz lepiej skoordynowanych polityk obronnych⁴². Państwa NATO muszą pilnie podjąć w tym względzie zdecydowane i wspólne działania. Inaczej będą ryzykować, iż osiągnięte dzięki przyjęciu nowej koncepcji strategicznej wzmocnienie spójności Sojuszu na płaszczyźnie politycznej zostanie ograniczone, a może nawet zaprzepaszczone w wyniku rosnących rozbieżności i trudności w ekonomicznym aspekcie ich współpracy.

„Cuts in European defense budgets raise concerns for U.S., NATO”, *The Washington Post* z 14 lutego 2011 r. Niepokoi też, iż w dyskusjach między uznanymi badaczami kwestii bezpieczeństwa w USA rozważa się sugestie – dotąd niezgłaszane bądź ignorowane – radykalnego ograniczenia udziału USA lub nawet wystąpienia z Sojuszem. Por. A. Bacevich, „Let Europe be Europe”, *Foreign Policy* nr 178 (marzec 2010) oraz odpowiedź R. Asmusa, „Who needs NATO?”, *Foreign Policy*, nr 179 (maj 2010).

⁴² Por. A.F. Rasmussen, *Building Security in an Age of Austerity*, Keynote speech at the Munich Security Conference, 4 lutego 2011 r., www.nato.int.