

V. NATO U PROGU „ERY NIEPORZĄDKU”¹

Działalność NATO w 2001 r. naznaczona była cezurą zamachów terrorystycznych zwróconych przeciwko USA oraz pierwszym w historii przywołaniem art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego w obronie zaatakowanego państwa członkowskiego. Niezależnie od następstw tego faktu, poszerzających obszar merytorycznego zainteresowania Sojuszu, kontynuował on swoje dotychczasowe działania. Stan realizacji „tradycyjnej agendy” NATO podsumowało spotkanie na szczycie w czerwcu 2001 r., stwarzające pierwszą okazję do kontaktu nowego prezydenta USA ze swymi odpowiednikami z państw pozostałej „osiemnastki”. Podobnie jak w poprzednich latach, na pierwszy plan wysuwały się w sferze zewnętrznej: kontynuacja operacji pokojowych na Bałkanach (poszerzonych o działania w Macedonii) oraz współpraca z krajami partnerskimi w ramach Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa (EAPC), Stałej Wspólnej Rady NATO–Rosja (PJC), Komisji NATO–Ukraina (NUC) i Dialogu Śródziemnomorskiego, a także konsultacje z Unią Europejską poświęcone kształtowaniu ram przyszłego współdziałania. W sferze wewnętrznej realizowano przygotowania do rozszerzenia Organizacji, rozpoczynając wewnętrzną debatę w tej sprawie oraz kontynuując Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP). Spośród innych kwestii priorytetowe znaczenie miały wysiłki na rzecz modernizacji sił zbrojnych państw członkowskich, w tym przez nie pozbawione napięć wdrażanie Inicjatywy Zdolności Obronnych (DCI), a także umocnienie zdolności Organizacji w dziedzinie zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Po 11 września wszystkie te wysiłki były wpisane w poszukiwanie specyficznych możliwości NATO w walce z międzynarodowym terroryzmem². Niezależnie od rozbieżnych ocen możliwego wpływu kampanii antyterrorystycznej na dalszą ewolucję Sojuszu i stosunków transatlantyckich, w tej optyce trzeba też dokonywać bilansu minionego roku.

NATO A TERRORYZM

Uruchomienie przez NATO w dniu 12 września gwarancji art. 5 oznaczało nieuchronny początek zmian, których wszystkie konsekwencje będą możliwe do

¹ Pojęcie zapożyczono z artykułu G.F. Seiba z „The Wall Street Journal” z 27 lutego 2002 r.

² *NATO's Response to Terrorism. Statement Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, Bruksela, 6 grudnia 2001 r.; *Statement on Combating Terrorism. Adapting the Alliance's Defence Capabilities*, Bruksela, 18 grudnia 2001 r. Zob. także: A. Forster, W. Wallace, *What is NATO For?*, „Survival”, t. 43, zima 2001/2002, s. 107–122.

ogarnięcia dopiero w dłuższej perspektywie. Nowa faza procesu transformacji Sojuszu³ zapoczątkowana tą decyzją będzie ukierunkowana na przeciwdziałanie (tzw. asymetrycznym) zagrożeniom nowego typu i ich zwalczanie. Musi to spowodować nie tylko adaptację definicji bezpieczeństwa NATO, lecz również przebudowę jego instrumentarium antykrzysowego oraz służących mu zasobów. Zakres i głębokość zmian zależą będą w znacznej mierze od określenia przez Organizację miejsca terroryzmu we własnej koncepcji bezpieczeństwa⁴. Sferę faktów po zamachach przeciwko USA wyznacza uznanie zaistniałej sytuacji za zagrożenie wyczerpujące znamiona art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego oraz przyjęcie przez państwa członkowskie za wspólne wyzwania nadchodzących ze strony podmiotów niepaństwowych, wspieranych przez kraje położone poza „obszarem północnoatlantyckim”⁵, których zwalczanie wykracza poza ich indywidualne możliwości.

Nie ma jednak obecnie jasności, jak dalece jest to decyzja precedensowa, a w jakim stopniu ma ona zastosowanie wyłącznie do sytuacji powstałej po 11 września. Zjawisko terroryzmu ma bowiem złożony charakter i w niejednakowym stopniu dotyczy poszczególnych sojuszników. Wiele wskazuje jednak, iż ewentualne poszerzenie przez USA operacji antyterrorystycznych poza Afganistan nie będzie decyzją, która zyska łatwe poparcie krajów NATO⁶. Państwa członkowskie mają także fundamentalne wątpliwości co do adekwatności środków posiadanych przez Sojusz, czy wprost zadań, jakie w przyszłości Organizacja winna podejmować w sferze bezpieczeństwa i obrony. Z tych zresztą powodów proces przywołania art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego miał dwie zasadnicze fazy eksponujące wspomniane wątpliwości. Wskazanie w oświadczeniu Rady Północnoatlantyckiej z 12 września na potrzebę udowodnienia, iż atak na Stany Zjednoczone był skierowany z zewnątrz⁷ (tzn. spoza USA i obszaru bezpośredniej odpowiedzial-

³ P.H. Gordon, *NATO After 11 of September*, „Survival”, t. 43, zima 2001/2002, s. 89–106.

⁴ Problem terroryzmu był przedmiotem prac NATO na długo przed tragicznymi wydarzeniami w USA, pojawiając się systematycznie w sojuszniczych dokumentach programowych. Przed tą datą problem postrzegano jednak jako zagrożenie o charakterze niemilitarnym, pochodzące spoza obszaru północnoatlantyckiego. Odpowiedzi na nie upatrywano poza art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (zbiorowa obrona) w mechanizmach konsultacji (art. 4), a także przedsięwzięciach podejmowanych w celu umacniania pokoju i rozwoju instytucji demokratycznych (art. 2). Paradoks tej sytuacji polegał na tym, iż będąc przedmiotem sojuszniczych ocen zagrożeń, terroryzm wyłączony został ze sfery planowania aktywnych działań, na wypadek naruszenia bezpieczeństwa jednego państwa lub kilku państw członkowskich (klasyczna sytuacja z art. 5). Zapis o połączeniu procesu politycznych konsultacji z koordynacją wysiłków i reakcją na tego typu zagrożenia pojawił się dopiero w punkcie 24 Koncepcji strategicznej NATO z kwietnia 1999 r. Szerzej zob. R. Kupiecki, *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 5–23.

⁵ Na zmitologizowanie pojęcia „obszar odpowiedzialności NATO” zwraca uwagę J. Graham, *North Atlantic Treaty Does Not Limit Area of Retaliation*, „Financial Times” z 26 września 2001 r. Historyczne ujęcie problemu zob. D.T. Stuart, W.T. Tow, *The Limits of Alliance. NATO Out-Of-Area Problems Since 1949*, Baltimore 1990.

⁶ Sekretarz generalny NATO powiedział wprost, iż USA nie mogą liczyć na automatyczne poparcie przez NATO planu rozszerzenia kampanii antyterrorystycznej: *Robertson wyklucza automatyczne poparcie planów USA*, „Gazeta Wyborcza” z 1 lutego 2002 r.

⁷ *Statement by the North Atlantic Council, 12 September 2001*, „NATO Press Release” 2001, nr 124.

ności NATO), świadczyło o skłonności państw członkowskich do trzymania się ściśle ducha i litery Traktatu Waszyngtońskiego (zbrojny atak przeciwko jednemu lub większej liczbie państw stron) oraz historycznego kontekstu, w jakim pod koniec lat czterdziestych pojawił się ten zapis (agresja zewnętrzna). Przedstawienie przez Stany Zjednoczone 2 października 2001 r. dowodów na zewnętrzną inspirację i organizację ataku – przyjęte tego samego dnia przez Radę Północnoatlantycką – stało się ostatecznym potwierdzeniem wspomnianej wyżej wykładni⁸.

Warunki, w jakich nastąpiło pierwsze w historii przywołanie art. 5, spowodowały zderzenie klasycznych wyobrażeń związanych z tym zapisem z realnym wyzwaniem czasów współczesnych. Jeśli więc oczekiwano, że naturalną konsekwencją przywołania art. 5 będzie konflikt zbrojny, w którym Organizacja odegra główną rolę („wojna prowadzona przez NATO”), to szybko jasne się stało, iż krok ten pozwala na szerszą gamę działań. W reakcji Sojuszu czynnik militarny jest zaś obecnie słabo eksponowany. Zwyczajowe pojmowanie roli Organizacji w kontekście odstraszenia i odpierania agresji wojskowej zostało bowiem uzupełnione czynną reakcją na zagrożenia o innym charakterze, uznane za wspólne dla jej państw członkowskich. Pojawiające się niekiedy w publicznych ocenach twierdzenia o zaniku znaczenia NATO, będącym skutkiem faktu, że to nie Sojusz prowadzi wojnę w Afganistanie⁹, sygnalizują jednak fundamentalne nieporozumienie. U jego podstaw tkwi przeoczenie faktu, że reakcja na wydarzenia z 11 września jest właśnie dowodem żywotności Sojuszu i jego zdolności adaptacyjnej do nowych sytuacji (choć zasadne są oczywiście pytania o kierunki związanych z tym zmian). Przywołanie art. 5 wynikało bowiem nie tylko z poczucia zobowiązania do wykonania gestu wobec USA, lecz zawierało w sobie solidarnie wyrażoną przez państwa członkowskie zgodę na praktyczne konsekwencje tego kroku, na przykład przyjęcie na siebie ryzyka odwetu. W sensie formalnym jednak operacja wojskowa przeciwko terrorystom prowadzona jest nie przez NATO, lecz przez USA i Wielką Brytanię (ich struktury narodowe), znajdujące polityczne poparcie i gotowość do udzielenia stosownej pomocy w pozostałych państwach sojuszniczych.

Obecna sytuacja pokazuje także pojemność art. 5 oraz uświadamia, jak wiele wariantów działania oferuje formuła sojusznicza. Decyduje o tym dostępność niezbędnych środków, ściśle związana z potrzebami określonymi przez zaatakowanego sojusznika i możliwościami pozostałych państw członkowskich oraz Organizacji jako całości. Oznacza to także, że traktatowe gwarancje nie funkcjonują w abstrakcyjnej rzeczywistości, a podejmowane decyzje muszą ważyć interesy całej „dziewiętnastki”. Jasne jest również, iż nie można obwiniać sojuszników o to, że nie zaoferowali więcej, niż zwrócił się o to Waszyngton (*de facto*

⁸ *Statement by the Secretary General of NATO Lord Robertson, NATO Headquarters, 2 October 2001*, via Internet. W zgodzie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych o podjętych działaniach NATO poinformowało również Radę Bezpieczeństwa ONZ.

⁹ C. Grant, *Does this War Show that NATO No Longer Has a Serious Military Role*, „The Independent” z 16 października 2001 r.

tak się jednak stało, a aliancka oferta z różnych zresztą powodów tylko w części została wykorzystana przez USA). Stany Zjednoczone 3 października jasno określiły swoje oczekiwania pod ich adresem, wskazując na brak zainteresowania prowadzeniem militarnej kampanii antyterrorystycznej przez NATO. Jednocześnie otrzymały one szczególne formy pomocy z zasobów państw członkowskich oraz ze wspólnych zasobów Organizacji, o które się zwrócono¹⁰. W obu przypadkach jednak platforma sojusznicza była podstawą sprawnej i bezkolizyjnej współpracy. Specyfika operacji przeciwko Afganistanowi wyklucza możliwość wykorzystania wojskowych zdolności Organizacji ponad to, o co poprosiły Stany Zjednoczone. Oprócz (różnie ocenianych w USA i Europie) doświadczeń wspólnych operacji pokojowych na Bałkanach, decyduje o tym także mechanizm złożonego i długotrwałego procesu decyzyjnego – skonfrontowany z operacyjnymi potrzebami tej konkretnej akcji. Nie jest to samo w sobie dowodem słabości Organizacji (lecz jej naturą), wynikające stąd ograniczenia będą zaś musiały zostać wspólnie przeanalizowane przez państwa członkowskie.

Znaczenia przywołania art. 5 jako symbolicznego gestu solidarności lekceważyć jednak nie należy, choćby dlatego, że NATO jako pierwsze zareagowało na wydarzenia z 11 września i pozostaje ono trzonem globalnej koalicji antyterrorystycznej (w tym przewidywalnym i wiarygodnym partnerem USA). W ślad za tym nastąpiła też modyfikacja psychologicznego kontekstu funkcjonowania art. 5. Jest bowiem faktem, iż po raz pierwszy w dziejach Organizacji za *casus belli* uznano zagrożenie skierowane przeciwko USA. Tym samym to Stany Zjednoczone stały się biorcą sojuszniczych gwarancji bezpieczeństwa. Równocześnie przełamana została (świadomie przyjęta w 1949 r.) niejednoznaczność tego zapisu (brak automatyzmu reakcji i precyzyjnego wskazania jej form w przypadku agresji zbrojnej). Wystrzegając się pochopnych ocen dotyczących precedensowego charakteru tego rozwiązania, można powiedzieć, że teoria „przesunięcia art. 5 do tylnej kieszeni”¹¹ (popularna w poprzedniej dekadzie) została skutkiem tego wyparta, dzięki powrotowi tego zapisu na centralne miejsce sojuszniczych debat o przyszłej roli NATO.

¹⁰ Lista spraw dotyczyła: intensyfikacji współpracy wywiadowczej i wymiany informacji; rozważenia możliwości wszechstronnej pomocy państwom, które mogą być zagrożone lub których interesy gospodarcze zostaną naruszone w związku z poparciem kampanii antyterrorystycznej; działań na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa wojsk i instalacji amerykańskich na terytoriach państw sojuszniczych; przygotowania do ewentualnego zastąpienia tych sił NATO (amerykańskich) na Bałkanach, które potrzebne będą w operacji przeciw terroryzmowi, jednostkami innych państw sojuszniczych; wyrażenia przez rząd „dziewiętnastki” blankietowej zgody na udostępnienie przestrzeni powietrznej na potrzeby wojskowego transportu lotniczego; zapewnienia dostępu do portów i lotnisk oraz niezbędnej infrastruktury; dyslokacji Stałych Sił Morskich Morza Śródziemnego do wschodniej części tego akwenu; zgody na przemieszczenie do USA NATO-wskich samolotów systemu wczesnego ostrzegania i wykrywania. Na początku 2002 r. listę tę poszerzono o dodatkowe samoloty systemu AWACS. Zob. *Secretary General's Statement to The Press on the NAC Decision On Implementation of Article 5 of The Washington Treaty Following The 11 September Attacks Against The United States, 4 October 2001*, via Internet, a także „Atlantic News” z 10 października 2001 r. Zob. także: Ch. Bennett, *Aiding America*, „NATO Review”, zima 2001/2002, s. 6–7.

¹¹ Wyraża ją m.in. S.R. Sloan, *NATO's Future. Beyond Collective Defense*, „CRS Report for Congress” nr 95–979S, Waszyngton, 15 września 1995.

Zacieśnienie współpracy „dziewiętnastki” w zwalczaniu terroryzmu sprzyja wyjaśnieniu (a niekiedy także uwypukleniu) części problemów w relacjach transatlantycznych. Dotyczy to przede wszystkim nieuchronnego w obecnej sytuacji „powrotu do NATO” debaty na temat autonomicznych zdolności europejskich w dziedzinie obronności (ściślejszego związania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony z rozwiązaniami sojuszniczymi). Dla zachowania spójności tej konstrukcji niezbędne będzie jednak podjęcie przez europejskich sojuszników konsekwentnego procesu modernizacji swych systemów obronnych, w tym przede wszystkim sił zbrojnych¹². Decyduje o tym pogłębiająca się przepaść pomiędzy praktycznymi zdolnościami wojskowymi USA i Europejczyków, którą po raz kolejny unaoczniała kampania antyterrorystyczna¹³. Sytuacja ta rzutuje na nader częstą obecnie krytyczną ocenę stanu stosunków transatlantycznych oraz rzekomy zanik znaczenia NATO wobec współczesnych zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa¹⁴. Wyzwanie stojące przed państwami europejskimi w tej dziedzinie dobrze oddaje chwytliwa formuła „modernizacja lub marginalizacja” ukuta przez sekretarza generalnego NATO. Dla części państw „dziewiętnastki” kontestujących dotąd amerykańskie plany rozwoju systemu obrony przeciwrakietowej sytuacja powstała po 11 września będzie oznaczała także konieczność pogodzenia się z nieuchronnością realizacji tego programu¹⁵ (oprotestowywanego jeszcze podczas wiosennej sesji ministrów spraw zagranicznych w maju 2001 r.)¹⁶.

W pracach sojuszniczych poświęconych Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony i relacjom NATO–Unia Europejska nie odnotowano jednak zasadniczego przełomu. Nie rozwiązane pozostały podstawowe kwestie współpracy wojskowej, w tym przede wszystkim dostęp UE do planowania operacyjnego NATO, zasady udostępnienia zdolności i wspólnych zasobów Sojuszu na potrzeby operacji unijnych oraz określenie dla nich mechanizmu dowodzenia. W zawieszeniu pozostają rozwiązania dotyczące wzajemnej ochrony informacji oraz ramowe określenie wzajemnych stosunków. Postęp w tych dziedzinach, tak jak poprzednio, pozostawał zakładnikiem nie rozwiązanego problemu udziału państw NATO nie należących do Unii w procesach przygotowujących przyszłe operacje unijne oraz działaniach składających się na ESDP¹⁷. Po 11 września

¹² N. Fiorenza, *Filling the Gaps. Europeans Improving the Capabilities of Its Rapid Reaction Force*, „Armed Forces Journal”, luty 2002.

¹³ W. Hopkinson, J. Lindley-French, *Europe Is Not Ready To Respond To New Threats*, „International Herald Tribune” z 20 lutego 2002 r.; G. Robertson, *NATO Still Matters*, „Financial Times” z 1 lutego 2002 r.

¹⁴ J. Vinokur, *Is NATO Relevant in Era of US Power*, „International Herald Tribune” z 6 grudnia 2001 r.; R.D. Asmus, U. Weisser, *Refit NATO to Move Against Threats From Beyond Europe*, ibidem; *The World’s Most Successful Military Alliance Gets No Respect*, „The Wall Street Journal” z 24 stycznia 2002 r.; Z. Brzeziński, *Ameryka zostanie w NATO*, „Gazeta Wyborcza” z 8 lutego 2002 r.

¹⁵ D. Smith, *Set The Stage For US Missile Defense*, „Defense News” z 18 stycznia 2002 r.

¹⁶ M. Lacey, *Powell Fails To Persuade NATO On Antimissile Plan*, „New York Times” z 29 maja 2001 r.; M.M. Philips, *NATO Chiefs Shoot Down US Missile Defense Proposal*, „The Wall Street Journal” z 30 maja 2001 r.

¹⁷ *Greece Confirms Its Reservations About Istanbul Compromise And Prepares Counterproposal*, „Atlantic News” z 1 marca 2002 r.

obie organizacje podjęły dość ogólnikowy dialog w kwestii zwalczania terroryzmu. Ogólny obraz w niewielkim stopniu poprawia współdziałanie obu organizacji na Bałkanach, w tym wspólna „osobista” dyplomacja prowadzona przez George’a Robertsona oraz Javiera Solanę.

NATO w pełni sprawdziło się pod względem politycznym jako czynnik poparcia międzynarodowego dla kampanii antyterrorystycznej, narzędzie dyscyplinujące sojuszników oraz rzeczywista podstawa węższych koalicji i opartych na rozwiązaniach sojuszniczych mechanizmów współpracy dwustronnej i wielostronnej¹⁸. Oświadczenia potępiające akty terroru i deklarujące solidarność z działaniami NATO wydały bowiem także Euroatlantycka Rada Partnerstwa, Stała Wspólna Rada NATO–Rosja, Komisja NATO–Ukraina oraz poszczególni partnerzy Dialogu Śródziemnomorskiego. Tym samym bez zakłóceń „zadziałała” wspólnota wartości i sieć powiązań instytucjonalnych konsekwentnie budowana przez ostatnie dziesięć lat w relacjach Sojuszu z państwami obszaru OBWE.

Skutkiem tej sytuacji pojawia się szansa na aktywizację współpracy w ramach EAPC, skupiającej 46 państw. Niezależnie jednak od szerokich możliwości współdziałania oferowanych przez tę strukturę, wewnętrzne zróżnicowanie państw ją tworzących (w tym rozbieżność ich zainteresowań oraz potencjałów) nie ułatwi tego procesu. Sukces nie będzie także możliwy bez ustalenia priorytetów prac oraz zaangażowania dodatkowych środków finansowych¹⁹. Pomoc udzielona USA przez państwa Azji Środkowej w kampanii przeciwko Afganistanowi, a także przyłączenie się do wspólnego stanowiska Rady Północnoatlantyckiej z 12 września, czynią z nich szczególnie atrakcyjnych partnerów tej współpracy. Do tej pory kraje te nie przejawiały większej aktywności na forum EAPC, nie miały też w większości sprecyzowanych oczekiwań pod jej adresem (z wyjątkiem źle ulokowanej agendy ekonomicznej). Z różnych przyczyn nie podjęła prac także specjalna grupa robocza, która miała się zająć problemami tego regionu. Nowe akcenty w stosunkach NATO–Rosja, większe zainteresowanie wspomnianych państw oraz przesunięcie tej współpracy do kręgu priorytetów Sojuszu (zwłaszcza w aspekcie współdziałania w walce z terroryzmem, wprowadzonym do planu pracy EAPC) stwarzają szansę na stopniową zmianę dotychczasowego stanu rzeczy. Wymusza ją również perspektywa rychłego rozszerzenia NATO, które nieuchronnie zmieni krąg zainteresowań państw tworzących tę strukturę. Po dziesięciu latach od chwili powstania bardziej niż kiedykolwiek wymaga ona obecnie nowych idei i konsekwentnego wysiłku zbliżającego praktyczną współpracę z państwami partnerskimi oraz krąg prac prowadzonych przez „dziewiętnastkę”.

Podobne możliwości i wyzwania występują również w sferze kontaktów z siedmioma państwami Dialogu Śródziemnomorskiego, choć zasadniczą różnicę wyznacza tu niższy niż w przypadku EAPC punkt startu tej formy współpracy. Od

¹⁸ Znamienny jest w tej sprawie głos byłego Dowódcy Połączonych Sił NATO w Europie: W.K. Clark, *Remember NATO? It's the Alliance The US Needs*, „International Herald Tribune” z 2 lutego 2002 r.

¹⁹ R. Hunter, *Zabierając Kopciuszka na bal*, „Przegląd NATO”, jesień 2001, s. 10–12.

chwili jej zinstytucjonalizowania w 1995 r. boryka się ona z trudnościami finansowymi, niejednoznacznością postawą większości państw członkowskich NATO oraz sporami samych uczestników. W pierwszych tygodniach po 11 września doszło do indywidualnych spotkań NATO z państwami Dialogu, a także do pierwszego w historii wspólnego spotkania Rady Północnoatlantyckiej z całą „siódmką”, podczas którego przy jednym stole zasiedli ambasadorowie sześciu państw arabskich oraz Izraela. Było to możliwe dzięki koncentracji uwagi uczestników na problematyce walki z terroryzmem oraz doraźnemu wyciszeniu problemów występujących w ich wzajemnych stosunkach. Rutynowy plan pracy na rok 2002, obok wspólnych przedsięwzięć w dziedzinach planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego, współpracy wojskowej, badań naukowych i ochrony środowiska, nieprolifracji broni masowego rażenia, broni lekkiej i strzeleckiej, uwzględnia także konsultacje dotyczące walki z terroryzmem.

W relacjach z krajami partnerskimi znaczenia nabiera też kwestia poszerzenia form współpracy wojskowej. Doświadczenia misji pokojowych na Bałkanach sprzyjały w poprzednich latach lepszemu dopasowaniu przedsięwzięć realizowanych w ramach programu Partnerstwa dla Pokoju do potrzeb operacji prowadzonych pod egidą NATO i procesów dostosowawczych sił zbrojnych partnerów²⁰. Nowa sytuacja powstała po 11 września może postawić Organizację przed delikatną kwestią współpracy z nimi w związku z art. 5. Jakkolwiek z założenia Sojusz nie podejmie wprost kwestii formalnego rozszerzenia gwarancji bezpieczeństwa, to długofalowe implikacje ewentualnej współpracy w tym zakresie nie pozwalają wykluczyć stopniowej ewolucji w kierunku rozwiązań *ad hoc* zbliżających w praktyce status państw członkowskich i partnerskich zaangażowanych w konkretną sytuację. NATO znajduje się obecnie u progu debaty dotyczącej roli i miejsca PdP w stosunkach zewnętrznych Organizacji. Jej efekty znajdą zapewne odzwierciedlenie w decyzjach szczytu praskiego, który ma się odbyć w listopadzie 2002 r.

JALTA CZY MALTA?²¹

Przed 11 września współpraca NATO–Rosja nie była pozbawiona napięć, choć ich poziom nie uniemożliwiał praktycznego współdziałania w uzgodnionym wcześniej zakresie spraw. Retoryka polityczna używana przez obie strony również nie odbiegała od ogólnej tonacji publicznych wystąpień w poprzednich miesiącach. Po stronie NATO niezmiennie akcentowano wolę konstruktywnego zaangażowania Moskwy we współpracę na rzecz bezpieczeństwa europejskiego, po stronie rosyjskiej wskazywano natomiast na brak rzeczywistego partnerstwa we wzajemnych stosunkach²². Po ataku terrorystycznym przeciwko USA nastąpiła nagła zmiana atmosfery kontaktów, wraz z którą pojawiła się szansa na rzeczywisty

²⁰ W lutym 2002 r. do PdP przystąpił Tadżykistan.

²¹ W takim kształcie pytanie o przyszłość stosunków NATO–Rosja postawił Zbigniew Brzeziński.

²² H. Kissinger, *What to Do with the New Russia*, „Washington Post” z 14 sierpnia 2001 r.; *Putin Says NATO Should Be Disbanded*, „Washington Times” z 17 lipca 2001 r.

przełom we współpracy. Jest ona pochodną zarówno konstruktywnej kooperacji amerykańsko-rosyjskiej w walce z terroryzmem, jak i postępów w dialogu na temat spraw strategicznych (przede wszystkim rozbrojenia nuklearnego i obrony przeciwrakietowej). Obiektywnie sprzyja temu postawa Kremla po wydarzeniach z 11 września, zaakcentowana we wspólnym oświadczeniu Stałej Wspólnej Rady NATO–Rosja²³ potępiającym ataki przeciwko USA, a także podczas spotkania prezydenta Władimira Putina z sekretarzem generalnym NATO²⁴ i wizyty tego ostatniego w Moskwie²⁵. W ślad za tym podjęto współpracę ekspercką z Rosją w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Uzgodniono także jej zakres, obejmujący m.in. ochronę wojsk w ramach wspólnych operacji na Bałkanach i prewencyjną wymianę informacji na temat zagrożeń ze strony ugrupowań terrorystycznych. Nowe akcenty pojawiły się w dialogu politycznym rozwijanym na forum Stałej Wspólnej Rady (PJC). Zarysowała się również tendencja do zamykania spraw spornych. Jej przejawem było zawarcie (negocjowanego od 1999 r.) porozumienia o utworzeniu w Moskwie Wojskowej Misji Łącznikowej NATO. Pomocy okazałej USA w kampanii afgańskiej oraz retoryce wspierającej stanowisko NATO towarzyszyło jednocześnie wskazywanie przez Moskwę na kwestię czeczeńską i islamski fundamentalizm w państwach byłego ZSRR jako odprysk tego samego problemu, który doprowadził do wydarzeń z 11 września.

Obie strony szybko zdementowały jednak domniemane intencje w sprawie dążenia przez Rosję do członkostwa NATO²⁶. Stawką rysujących się zmian jest natomiast zasadnicza przebudowa instytucjonalnych podstaw wzajemnej współpracy w sposób lepiej zaznaczający ekskluzywność form oraz jej równoprawny charakter. Z postulatem tym Rosja występowała konsekwentnie od chwili swego powrotu do współpracy z Sojuszem po zakończeniu operacji powietrznej przeciwko Jugosławii. Dla wielu obserwatorów i polityków państw NATO jest to jeden z najważniejszych procesów składających się na ewolucję Organizacji po zakończeniu zimnej wojny, określających także jej rolę i pozycję w ewoluującym środowisku bezpieczeństwa. Takie były też przesłanki politycznych propozycji formułowanych pod adresem Rosji przez władze kilku państw członkowskich

²³ *Press Statement. Meeting in Extraordinary Session of the NATO–Russia PJC At Ambassadorial Level*, „NATO Press Release” z 13 września 2001 r.

²⁴ Szczegółowe omówienie spotkania zob. „Atlantic News” z 5 października 2001 r. Zob. także W. Drozdziak, *Russian Tectonic Shift*, „International Herald Tribune”; S. Castle, *Putin Calls on NATO To Make Space For Russia*, „The Independent”, oba z 4 października 2001 r.

²⁵ Przy jej okazji pojawiły się spekulacje prasowe co do możliwości przyznania Rosji faktycznego członkostwa z prawem weta wobec decyzji Sojuszu, zob. na przykład M. Wines, *Russia Could Get Veto Power in New NATO*, „International Herald Tribune” z 23 listopada 2001 r.

²⁶ Na poziomie publicystyki politycznej podstawowe pytania w tej sprawie postawił Karl-Heinz Kamp, sugerując brak gotowości Moskwy do przyjęcia drugorzędного statusu w Organizacji (mierzonego jej siłą wojskową, znaczeniem politycznym i stanem gospodarki) i niezainteresowanie podporządkowaniem się decyzjom uwzględniającym w procesie ich formowania interesy mniejszych państw, po stronie NATO zaś przywiązanie do standardów członkowskich, od których spełnienia Rosja pozostaje bardzo daleka. W konkluzji stwierdził, że tylko fundamentalnie odmieniona Rosja i zmienione NATO mogą się w przyszłości połączyć. *Will Russia Join NATO. Time Is Not Right To Add Former Foe*, „Defense News” z 19 listopada 2001 r.

NATO. Wiodącą i przełomową rolę odegrały tu idee zgłoszone przez premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira. Niezależnie od dość powszechnej krytyki sposobu zapoznania z nimi sojuszników (dopiero po uprzednim przedstawieniu ich Moskwie)²⁷, to one jednak określiły punkt wyjścia wewnętrznej debaty „dziewiętnastki” w tej sprawie. W jej wyniku podczas grudniowej sesji ministerialnej zapadły decyzje o podjęciu prac nad stworzeniem nowych instytucjonalnych mechanizmów NATO–Rosja umożliwiających współpracę w formule „20”, ze wskazaniem maja 2002 r. jako pożądanej daty wprowadzenia ich w życie. Dodajmy, iż ich ostateczny kształt odnotowany w komunikacie po zakończonej sesji²⁸ odbiegał znacznie od poziomu zamierzeń wyznaczonego w stanowisku brytyjskim. Dokument polecał także odpowiednim organom NATO wypracowanie konkretnych propozycji prowadzących do tego celu.

Pod koniec lutego uzgodnione stanowisko Sojuszu zostało przekazane stronie rosyjskiej jako podstawa dalszych negocjacji. Ich pierwsza runda odbyła się na początku marca w Moskwie. Jakkolwiek szczegóły stanowisk obu stron objęte są tajemnicą negocjacyjną, prasa światowa obszernie komentowała toczące się prace. Uwagę zwracano zwłaszcza na fakt, iż przebudowany mechanizm współpracy NATO–Rosja miałby stanowić o odejściu od obecnych ram dialogu „19+1”, wedle których Rosja konfrontowana jest z przygotowanym wcześniej stanowiskiem NATO, ku „wtopieniu” jej we wszystkie fazy wspólnie podejmowanych działań: od przygotowania, przez planowanie, do realizacji danych decyzji (formuła „20”). Służyć temu miałyby nowa Rada NATO–Rosja (wspomniana już w grudniowym komunikacie ze spotkania szefów dyplomacji NATO). Tematyka jej prac wzbogacana byłaby stopniowo. Do możliwych obszarów współpracy periodyk „Atlantic News” – dobrze zazwyczaj poinformowany – zalicza: zwalczanie terroryzmu, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, operacje pokojowe, poszukiwawczo-ratownicze misje morskie, zarządzanie kryzysowe, kontakty naukowe oraz obronę raketową²⁹. Konstrukcja ta będzie rozwijana przy zagwarantowaniu autonomii działań Sojuszu w pełnym spektrum jego zadań oraz utrzymaniu uzgodnionego poziomu koordynacji stanowisk „dziewiętnastki”. Wola współpracy z Rosją nie oznacza bowiem odejścia od podstawowych zadań NATO jako sojuszu obronnego opartego na wzajemnych zobowiązaniach traktatowych państw członkowskich. Podnoszona przez prasę kwestia dostępu Rosji do procesu decyzyjnego NATO doczekała się formalnej publicznej odpowiedzi ze strony sekretarza generalnego NATO³⁰.

²⁷ Z. Brzeziński, *NATO Should Remain Wary of Russia*, „The Wall Street Journal Europe” z 29 listopada 2001 r.; także J. Nowak-Jeziorański, *O jeden most za daleko*, „Rzeczpospolita” z 10 grudnia 2001 r.

²⁸ Zob. p. 2 *Final Communiqué. Ministerial Meeting of the NAC*, Bruksela, 6 grudnia 2001 r., via Internet.

²⁹ „Atlantic News” z 27 lutego 2002 r. Zob. także J. Dempsey, *NATO Offers Russia a New Kind of Relationship*, „Financial Times” z 25 lutego 2002 r.

³⁰ „Rosja nie jest zaproszona do przystąpienia do Rady Północnoatlantyckiej ani też NATO nie przekształca NAC – swojego głównego organu decyzyjnego (gdzie głos mają tylko państwa członkowskie) – w nową strukturę, która obejmie Rosję. Pracujemy nad propozycjami nowego forum

We współpracy NATO–Ukraina, niezależnie od wysiłków czynionych przez obie strony, trudno będzie natomiast o stworzenie podobnej koniunktury. U podstaw szans na poprawę jej dynamiki tkwi wspólne oświadczenie potępiające akty terroru oraz wskazujące na wspólnotę wartości w obliczu zagrożenia³¹. Poważną przeszkodę stanowi natomiast krytyczna ocena większości państw NATO co do postępu reform wewnętrznych w tym kraju, w tym także stanu procesu demokratyzacji. Pośród poważnych problemów utrudniających rozwój praktycznego współdziałania znalazł się również spór o dostawy ukraińskiego uzbrojenia dla władz Macedonii. W obliczu zaangażowania Sojuszu w proces wojskowej i politycznej stabilizacji tego obszaru działania Kijowa postrzegane były jako zagrożenie dla bezpieczeństwa wysiłków państw NATO (w tym fizycznego bezpieczeństwa ich żołnierzy). Wykorzystanie możliwości, jakie pojawiły się po 11 września, będzie wymagało m.in. systematyczności i konsekwencji po stronie Ukrainy oraz planu działania po stronie Sojuszu. Z perspektywy NATO sprawa wzajemnej współpracy, niezależnie od pojawiających się trudności, zachowuje bowiem znaczenie strategiczne.

Istotne więc będzie, w jaki sposób zostaną przyjęte propozycje dotyczące rozwoju i podniesienia intensywności kontaktów, złożone Sojuszowi przez stronę ukraińską³². Naturalnym punktem odniesienia dla decyzji „dziewiętnastki” w tej kwestii jest zbliżający się szczyt praski. Niezależnie też od dostrzegania potrzeby zachowania pewnej równowagi procesów rozwoju stosunków NATO z Rosją i Ukrainą, możemy tu mieć do czynienia z powtórzeniem scenariusza obserwowanego w 1997 r., kiedy to rozwiązania w sprawach rosyjskich wyprzedzały tak pod względem czasu, jak też wizji decyzje dotyczące współdziałania z Kijowem.

Nowego znaczenia nabiera także kontynuacja procesu rozszerzenia NATO, którego uzasadnienie uwypukliło po 11 września bardziej niż kiedykolwiek argument dotyczący poszerzenia obszaru stabilności oraz konsolidacji grupy państw, którą łączy system wartości, zbliżone oceny problemów międzynarodowych oraz idąca w ślad za nimi gotowość do wspólnego działania. Utwierdziło je zresztą jednoznaczne i bezwarunkowe potępienie ataku na USA przez rządy państw aspirujących do członkostwa, zgłoszenie przez nie gotowości do udzielenia pomocy oraz deklarowane przez ich rządy zachowania „*de facto* sojusznicze”. Spekulacje na temat możliwości odejścia od dalszego rozszerzenia Organizacji z powodu toczącej się kampanii antyterrorystycznej były wielokrotnie demontowane przez sekretarza generalnego i prezydenta USA.

Kwestie te doczekały się zresztą kilka miesięcy wcześniej przełomu politycznego. Podczas roboczego spotkania szefów państw i rządów NATO w czerwcu

współpracy z Rosją w formule «20», ale będzie to ciało odrębne od NAC (...) konkluzja, że [Rosja] może stać się *de facto* członkiem NATO lub że NATO utraci swą autonomię, nie ma podstaw”. G. Robertson, *Russia Is Not Being Invited To Join NAC*, „Financial Times” z 28 lutego 2002 r.

³¹ *Statement by the NATO–Ukraine Commission*, „NATO Press Release” 2001, nr 126.

³² *Kiev et l'Europe ont besoin lune de l'autre*, „Le Soir” z 2 marca 2002 r.; J. Dempsey, *NATO Poised to Help Ukraine Overhaul Forces*, „Financial Times” z 4 marca 2002 r. Zob. także wypowiedzi dla mediów uczestników berlińskiej konferencji poświęconej reformie systemu obronnego Ukrainy, zorganizowanej przez Instytut Aspen.

po raz pierwszy oficjalnie potwierdzono, że rozszerzenie Sojuszu nastąpi podczas szczytu praskiego, nie wskazując jednak ani liczby kandydatów, ani też sposobu realizacji tej decyzji. W przemówieniu warszawskim prezydenta G.W. Busha, wygłoszonym wkrótce potem (15 czerwca), kandydaci otrzymali optymistyczną wizję amerykańskich intencji w tym zakresie³³. Od jesieni Sojusz podjął natomiast wewnętrzną debatę poświęconą przygotowaniom do rozszerzenia. Będzie ona trwała do samego szczytu praskiego, obejmując zarówno kwestie oceny poszczególnych kandydatów, jak też analizę niezbędnych przedsięwzięć adaptacyjnych w sferze infrastruktury Organizacji oraz procedur jej pracy. Do listopada trzeba będzie zapewne czekać na poznanie kandydatur państw, które otrzymają zaproszenie do rozmów akcesyjnych. Powodów braku pośpiechu należy upatrywać w kilku sprawach: po pierwsze, kilka państw sojuszniczych wolałoby uniknąć podejmowania wiążących decyzji ze względu na wybory parlamentarne, jakie mają się odbyć w tych państwach przed szczytem praskim, po drugie, z tych samych powodów oczekuje się na wyniki wyborcze w krajach kandydackich (obawa przed zmianą kursu politycznego), po trzecie, wynika to z woli utrzymania wysokiej dynamiki procesów dostosowawczych do wymagań członkostwa (która jest bardziej prawdopodobna w warunkach braku decyzji).

Tym samym, tak jak w poprzednich dwóch latach, pozycję najbardziej widocznego elementu przygotowań do rozszerzenia NATO zachował Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP). Jego trzeci cykl roczny zostanie zamknięty do czasu szczytu, dostarczając istotnych przesłanek dla politycznych rozstrzygnięć o zaproszeniu konkretnych kandydatów. Decyzji dotyczących jego przyszłości, w tym ewentualnego poszerzenia go o nowe kraje, można oczekiwać w maju 2002 r. podczas sesji ministerialnej NAC zaplanowanej w Reykjavíku. Swe zainteresowanie przystąpieniem do programu potwierdziła bowiem Chorwacja. Majowe decyzje winny także określić rolę MAP w procesach dostosowawczych państw zaproszonych do członkostwa (w okresie poprzedzającym akcesję) oraz jego kształt dla dotychczasowych uczestników, którzy zaproszenia nie otrzymają. Oficjalna polityka Sojuszu wzywa państwa członkowskie do powstrzymania się od publicznych deklaracji poparcia dla poszczególnych kandydatów. Nie wiąże ona jednak analityków i mediów, którzy spekulują otwarciem na temat możliwego kształtu decyzji praskich. W pojawiających się opiniach przeważa pogląd, iż będą miały one szeroki charakter i obejmą pięć do siedmiu państw kandydujących (wśród „odrzuconych” powszechnie wymienia się Albanię i Macedonię)³⁴. Nowy etap, w jaki weszły stosunki NATO–Rosja, stwarza natomiast szansę, iż obecna faza debaty w sprawie rozszerzenia Organizacji będzie wolna od kontrowersji, w które obfitowała poprzednia odsłona tego procesu (co nie oznacza oczywiście zmiany strategicznej oceny przez Moskwę).

³³ *Remarks By The President In Address To Faculty And Students Of Warsaw University, 15 June 2001*, The White House, Office of The Press Secretary.

³⁴ J. Fitchett, *NATO Sees A Big Bang Enlargement To The East*, „International Herald Tribune” z 26 lutego 2002 r.; J. Dempsey, *NATO Set To Admit Five More Countries*, „Financial Times” z 28 stycznia 2002 r.

NOWA TRANSFORMACJA – PLANOWY PROCES CZY „ZARZĄDZANIE CHAOSEM”?

Biorąc pod uwagę zbliżający się szczyt praski, który (jak poprzednie spotkania na tym szczepku) będzie miał charakter programowy, a także potrzebę zmian wymuszanych poszukiwaniem roli NATO w kampanii antyterrorystycznej, należy zastanowić się nad dziedzinami jego aktywności, których zmiany owe dotkną w pierwszej kolejności. Przede wszystkim należy więc oczekiwać przeglądu sytuacji pod kątem zagrożenia atakami terrorystycznymi dla wojsk i personelu cywilnego uczestniczących w działaniach prowadzonych przez NATO na Bałkanach. Na każdym z teatrów bałkańskich angażujących siły sojusznicze i państw partnerskich (Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Macedonia) ryzyko takie występuje³⁵, co wymaga stosownych działań zabezpieczających, pozwalających jednocześnie na bezpieczne kontynuowanie wieloletnich wysiłków pokojowych w tym regionie. Poza działania doraźne (oraz możliwości samego NATO) wykracza natomiast intensyfikacja wysiłków na rzecz umocnienia procesów demokracji w tych państwach, wykorzenienia motywowanej etnicznie i religijnie nienawiści oraz politycznego ekstremizmu³⁶, będących pożywką dla zjawisk patologicznych (w tym terroryzmu jako formy walki oraz działalności międzynarodowych grup terrorystycznych). Niezmiennie jednak Organizacja pozostaje gwarantem rozwoju procesów stabilizacyjnych w tych państwach oraz zapobiegania powrotowi starć zbrojnych³⁷. Trwa również proces normalizacji stosunków NATO z Jugosławią³⁸, co nie pozostaje bez wpływu na procesy stabilizacyjne w sąsiednich państwach.

Ataki terrorystyczne przeciwko USA nie spowodowały wycofania się NATO (czy też poszczególnych państw członkowskich) z operacji pokojowych na Bałkanach. W minionym roku wręcz poszerzył się ich zakres, ogarniając Macedonię, gdzie wysiłki Sojuszu umożliwiły przywrócenie kruchej równowagi politycznej i zapobiegły rozprzestrzenieniu się walk etnicznych. Przeprowadzona przez NATO na przełomie sierpnia i września operacja „Istotne Żniwo” (*Essential Harvest*) zakończyła się zebraniem ponad 3500 sztuk broni. Jesienią przekształciła się ona w nową misję pod kryptonimem „Rudy Lis” (*Amber Fox*), której celem jest

³⁵ *Balkan Zealots Planned Suicide Attacks*, „The Sunday Times” z 28 października 2001 r.

³⁶ Przykładem udanych działań Sojuszu było jednak na przykład stopniowe likwidowanie Ładowej Strefy Bezpieczeństwa na granicy Kosowa z Serbią. Konflikt pomiędzy radykalnymi Albańczykami a większością serbską w dolinie Preševa pozostaje pod kontrolą, obie strony przystąpiły zaś do dialogu politycznego. Zob. S. Erlanger, *Yugoslavia's Troops Return To Zone Bordering Kosovo*, „New York Times” z 15 marca 2001 r.

³⁷ J. Hoagland, *Stone By Stone, NATO Builds a New Kosovo*, „International Herald Tribune” z 19 kwietnia 2001 r.

³⁸ Pojawiły się również pierwsze sondaże dotyczące przystąpienia tego państwa do EAPC i PdP. Przeszkodą opóźniającą wzajemną współpracę pozostaje nie uregulowany do końca stosunek władz w Belgradzie do kwestii ścigania zbrodniarzy wojennych oraz doprowadzenia ich przed oblicze Międzynarodowego Trybunału do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY), a także kontrowersje wokół zmian personalnych w armii i innych strukturach siłowych w tym państwie. Zob. m.in. K. Dougherty, *Former Adversary Yugoslavia Considers Overtures To NATO*, „Stars and Stripes” z 3 maja 2001 r.

wsparcie międzynarodowych obserwatorów nadzorujących proces realizacji porozumień stabilizujących sytuację. Rosnące koszty operacji bałkańskich, przedłużająca się obecność NATO w państwach tego regionu (w tym wzajemne powiązanie prowadzonych misji), realizacja części ich mandatów oraz narodowe potrzeby wojskowe państw dostarczających siły do operacji sojuszniczych wymuszają podjęcie prac na rzecz lepszej harmonizacji wysiłków Organizacji na Bałkanach. Poprzez racjonalizację prowadzonych działań oraz regionalne podejście do realizowanych zadań będzie można mianowicie osiągnąć istotne oszczędności oraz redukcje liczebności sojuszniczych kontyngentów. Może to jednak wymagać przeglądu i rewizji dotychczasowych mandatów sił pokojowych.

Ogniwem stosunkowo najsłabszym w bieżącej działalności NATO jest wymiana informacji i współpraca służb specjalnych. Sojusz tylko w ograniczonym zakresie jest tu główną areną współpracy, ułatwia ją jednak w istotny sposób krajom członkowskim. Wydarzenia 11 września, „stawiając pod pręgierzem” i aktywizując jednocześnie międzynarodową „wspólnotę wywiadowczą”, spowodowały bezprecedensowe poszerzenie tej współpracy w ramach Organizacji. Mechanizmowi wymiany informacji towarzyszą również kroki organizacyjne prowadzące do rozwoju wspólnych struktur zbierających i przetwarzających dane wywiadowcze. Stosunkowo szybko muszą być natomiast zrewidowane sojusznicze (niejawne z zasady) analizy zagrożeń, dokonywane przez NATO i jego regionalne agendy (zarówno w układzie przedmiotowym, jak i geograficznym). Silniej eksponować będą one zapewne problematykę terroryzmu. Procesowi temu sprzyja nie tylko waga sprawy, lecz również istniejące procedury. Decydują one o tym, iż nawet w okresach wolnych od wyzwań na obecną skalę przeglądy takie są dokonywane we względnie krótkich odstępach czasu.

Nie wydaje się natomiast przesądzone, czy pod presją kampanii antyterrorystycznej państwa „dziewiętnastki” będą skłonne szybko dokonać kolejnej nowelizacji koncepcji strategicznej. W obecnej formie zawiera ona wszystkie elementy niezbędne do przeciwdziałania zagrożeniom nowego typu, z terroryzmem łącznie. Odnosi się to także do aktywnych działań i niezbędnej adaptacji posiadanego instrumentarium antykrzysowego. Rozpoczęcie dyskusji na ten temat uwikłałoby sojuszników w spór dotyczący wielu spraw, które w dokumencie waszyngtońskim z 1999 r. rozwiązano kompromisowo. Chłodna kalkulacja winna więc zdecydować o pozostawieniu go w niezmienionej postaci. Nie jest oczywiście wykluczony inny rozwój wydarzeń, gdyby trwająca walka z terroryzmem wymusiła zmianę form działania NATO. Prawdopodobnie jednak sojusznicy powrócą do tego problemu w kolejnych latach, uwzględniając doświadczenia zebrane przez Organizację w nowej sytuacji.

Oprócz analizy zagrożeń niewykluczony wydaje się przegląd wojskowych instrumentów operacyjnych. Zbiegają się one na poziomie procesu planowania obronnego NATO, a w szerszym kontekście dotyczą także sposobów i podstawowych celów rozwoju zdolności sił zbrojnych państw członkowskich. Jednak szybkie dokonanie daleko idących zmian w tej sferze nie będzie sprawą prostą. Wynika to przede wszystkim z cykliczności (kilkuletniej) tych procesów, w których toku

konkretne ustalenia są podejmowane podczas żmudnych negocjacji z zainteresowanymi państwami, oraz z faktu, iż na poziomie narodowym ich wdrażaniu towarzyszą szerokie strategie osadzone w niezbędnych rozwiązaniach prawnych i wieloletnich niekiedy cyklach budżetowych. Ze swej natury nie jest to więc konstrukcja szczególnie elastyczna i podatna na szybkie zmiany. Presja na ich dokonanie może jednak dotknąć również jednego ze „sztandarowych” programów NATO przyjętych podczas szczytu waszyngtońskiego – Inicjatywy Zdolności Obronnych (DCI). Ponieważ jej przedmiotem jest poprawa realnych możliwości działań sojuszniczych sił zbrojnych, oparta na modernizacji i rozwoju potencjałów państw członkowskich, celem zaś pełne spektrum misji NATO, kwestia terroryzmu nie może pozostać bez wpływu na kształt DCI (przynajmniej na poziomie zdolności do zwalczania terroryzmu). I w tej kwestii, biorąc pod uwagę skalę trudności i dość rozbieżne stanowiska państw członkowskich, trudno oczekiwać szybkich zmian. Zarysowują się jednak pewne opcje zmian w tym zakresie. Powstaje także potrzeba dalszego doskonalenia sojuszniczego mechanizmu procedur antykryzysowych (*NATO Precautionary System*), w ramach których Sojusz koordynuje jedynie standaryzację działań, a ich wdrażanie pozostawia państwom członkowskim.

Na uwagę zasługują również dwie szczególne dziedziny działalności NATO, które zyskały na znaczeniu na skutek włączenia się Organizacji w zwalczanie terroryzmu. Pierwsza z nich, realizowana przez działające od 2000 r. w strukturach Sekretariatu Międzynarodowego NATO Centrum do spraw Broni Masowego Rażenia, dotyczy zapobiegania rozprzestrzenianiu broni atomowej, biologicznej i chemicznej oraz zwalczania jego skutków. W zakres działalności Centrum wpisany został problem użycia tego rodzaju broni przez grupy terrorystyczne. Poszerzono też zadania Centrum. Winno ono pełnić funkcję ośrodka gromadzenia i przetwarzania informacji, doradztwa, wypracowywania odpowiedniej strategii informacyjnej skierowanej do rządów i społeczeństw państw członkowskich oraz punktu kontaktowego w kwestii narodowych zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom tego rodzaju w przyszłości³⁹. Druga ze wspomnianych wyżej dziedzin dotyczy sfery planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń i wiąże się z wypracowaniem efektywnych metod ochrony ludności cywilnej przed ewentualnym użyciem broni masowego rażenia przez terrorystów.



Biorąc pod uwagę wszystkie dziedziny zaangażowania Sojuszu, nie wydaje się jednak, by problem terroryzmu w przewidywalnej przyszłości spowodował radykalną zmianę strategii i gwałtowne przesunięcie priorytetów politycznych i wojskowych oraz odpowiadających im zasobów. Niewątpliwie, w krótkiej perspektywie i na skutek trwającej kampanii antyterrorystycznej, będziemy świad-

³⁹ Szerzej zob. rozmowa z T. Whiteside’em, szefem Centrum, „NATO Review”, zima 2001/2002, s. 22–23.

kami zewnętrznej (wywieranej przez opinię publiczną i media) i wewnętrznej (pochodzącej przede wszystkim z USA) presji na zmiany. Nie będą one raczej prowadziły do przebudowy charakteru Organizacji czy zastępowania zbiorowej obrony mniej czytelnymi kategoriami zadań. Paradoksalnie, reakcja na ataki terrorystyczne w USA umocniła bowiem historyczną *raison d'être* Sojuszu. W dłuższej perspektywie niezbędne jednak będzie pogłębienie i przyspieszenie procesów adaptacyjnych, z położeniem nacisku na zdolności do przeciwdziałania asymetrycznym zagrożeniom.

Praska sesja szefów państw i rządów będzie wyznaczała ważny moment, w którym zostaną wskazane możliwości NATO (w porównaniu z innymi strukturami międzynarodowymi) w zwalczaniu terroryzmu, jak również kierunki zmian w Organizacji. Bez wątpienia w procesie tym procentować będą rezultaty wewnętrznej i zewnętrznej transformacji, jaką NATO przeszło w poprzedniej dekadzie. Proces ten sprawił, iż Sojusz dysponuje dzisiaj unikatowymi w skali międzynarodowej zasobami o dużej przydatności dla długofalowej i wielopłaszczyznowej walki z terroryzmem. Poza strukturą polityczno-wojskową oraz przebudowanym instrumentarium antykryzysowym Organizacji (w tym – wyjątkowym w sensie zadań – Centrum do spraw Broni Masowego Rażenia), dysponuje ona także bezprecedensową siecią powiązań z partnerami zewnętrznymi, opartą na zbliżonych standardach oraz zinstytucjonalizowanych formach dialogu i współpracy. Wciąż dalekie są one jeszcze od wykorzystania wszystkich swych możliwości.