

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MAREK MADEJ

NATO – KOŃCA KRYZYSU NIE WIDAĆ

Po burzliwym z perspektywy NATO roku 2011 wydawało się, że kolejny przyniesie pewne uspokojenie i pozwoli uporządkować sprawy wewnętrzne w Sojuszu dzięki wdrażaniu zainicjowanych jeszcze w 2010 r. (szczyt w Lizbonie) reform, a także prowadzić aktywność operacyjną w mniej reaktywny, lecz bardziej systematyczny sposób. Priorytetami w bieżącej działalności miało stać się wypracowywanie skutecznej odpowiedzi na wyzwania wynikające z wciąż trwającego kryzysu ekonomicznego oraz stopniowe, możliwie najbardziej zgodne z przyjętymi strategiami i planami Sojuszu finalizowanie operacji ISAF w Afganistanie, zdecydowanie największej i najbardziej wymagającej w historii NATO. Okazję do refleksji nad obecnym stanem Sojuszu i kierunkami jego rozwoju miało zaś zaoferować zaplanowane na maj spotkanie przywódców państw członkowskich w Chicago. Rzeczywistość okazała się znacznie bardziej złożona, niż przewidywano, przez co Sojusz, choć faktycznie skoncentrował się w swych działaniach na problemach z jego perspektywy priorytetowych, to jednak imponujących rezultatów w ich rozwiązywaniu w ostatnim roku nie osiągnął.

SZCZYT W CHICAGO – WIĘCEJ CEREMONIAŁU NIŻ STRATEGII

Spotkanie przywódców w Chicago (19–21 maja 2012 r.) nie należało do przełomowych w historii Sojuszu. O takim jego charakterze zadecydowało wiele czynników. Już planując na spotkaniu w Lizbonie w 2010 r. jego zwołanie, zaledwie siedemnaście miesięcy później założono *de facto*, że będzie on szczytem „implementacyjnym”, służącym rozwinięciu, uściśleniu i doprecyzowaniu lizbońskich ustaleń, w tym wynikających z przyjętej wówczas nowej koncepcji strategicznej. Automatycznie ograniczało to wagę spotkania w Chicago. Niemniej o zakresie problemów dyskutowanych na szczycie w maju 2012 r. oraz znaczeniu podejmowanych na nim rozstrzygnięć zadecydowały przede wszystkim gwałtowne zmiany zachodzące w rzeczywistości międzynarodowej po 2010 r., jak i równie szybka ewolucja sytuacji w samym Sojuszu. Zmusiły one sojuszników do odstąpienia od „zaledwie implementacyjnego” programu szczytu w Chicago, skłaniając jednak raczej do ograniczenia, a nie zwiększenia ambicji w tym względzie.

Bezpośrednio po szczycie lizbońskim sojusznicy zaczęli bowiem w pełni doświadczać następstw kryzysu ekonomicznego, co zwłaszcza w państwach europejskich, ale też USA, oznaczało głębokie cięcia w budżetach obronnych oraz nie-

uchronną koncentrację uwagi rządów na kwestiach ekonomicznych. Wybuch w tym samym czasie „arabskiej wiosny” zmienił zaś percepcję sytuacji strategicznej w sąsiedztwie Sojuszu, czego rezultatem była interwencja w Libii, mająca, mimo ograniczonej skali, poważne implikacje nie tylko dla ładu w regionie, lecz także stosunków w NATO i jego funkcjonowania. Dodatkowo w Stanach Zjednoczonych w pełni uwidocznił się wówczas „zwrot ku Pacyfikowi” w ocenie interesów strategicznych priorytetów tego kraju¹. Na wszystkie te czynniki, skłaniające do redefinicji celów spotkania w Chicago i ograniczenia w tym względzie oczekiwań, nałożył się jeszcze wpływ trwającej już kampanii przed zaplanowanymi na listopad 2012 r. wyborami prezydenckimi w USA.

W rezultacie w miesiącach poprzedzających szczyt wśród sojuszników narastały obawy o jego powodzenie. Z jednej strony presja zabiegających o zamknięcie państwowych budżetów ministrów finansów państw członkowskich mogła powodować nadanie mu charakteru „spotkania księgowych”, służącego głównie poszukiwaniu jak największych oszczędności. Z drugiej pojawiły się obawy, iż z uwagi na kampanię wyborczą gospodarz szczytu – administracja prezydenta Obamy – jako szczególnie zainteresowany powodzeniem spotkania, będzie unikać eksponowania w jego trakcie różnic międzysojuszniczych, co skłoni go do zabiegów o eliminację z programu kwestii kontrowersyjnych, nawet za cenę uczynienia ze szczytu pozbawionego w dużej mierze treści rytuału dyplomatycznego. Zarówno w Europie, jak i – nade wszystko – w USA zaczęto więc nieco tonować oczekiwania co do wyników szczytu².

Ostatecznie wszystkie te obawy w niemałej części się spełniły. Podjęte na szczycie decyzje, choć ważne, miały przeważnie charakter bardziej techniczny niż strategiczny i dotyczyły bądź pobocznych aspektów kwestii podstawowych, bądź spraw drugorzędnych. Stosunkowo spokojny przebieg szczytu nie świadczył zaś o wyjątkowej zgodności poglądów, lecz raczej o skutecznym unikaniu spięć dzięki rezygnacji z trudniejszych tematów i uciekaniu w sformułowania ogólnikowe. Znamienne wydaje się w tym kontekście sprawa decyzji Francji o zakończeniu misji bojowej jej kontyngentu w Afganistanie jeszcze w 2012 r., co w Chicago ogłosił – realizując zobowiązania z kampanii wyborczej – wybrany niewiele wcześniej (w kwietniu–maju) na prezydenta François Hollande. Choć naruszało to nieformalne porozumienie uczestników ISAF (nieco wymuszone, co prawda, presją USA) o solidarnym uczestnictwie w misji zgodnie z postanowieniami z Lizbony, czyli do końca 2014 r. (tzw. *in together, out together*), to deklaracja prezydenta Hollande’a nie spotkała się w zasadzie z krytyką czy oporem (możliwe jednak, że wieloma sojusznikami kierowało w tym względzie, oprócz chęci uniknięcia kontrowersji, przekonanie, iż francuski precedens ułatwi im podjęcie podobnych kroków w przyszłości)³.

¹ Szerzej wpływ tych procesów na funkcjonowanie NATO omówiono w poprzedniej edycji *Rocznika*.

² Por. wystąpienia sekretarza obrony (L. Panetta) i stanu (H. Clinton) USA oraz sekretarza generalnego NATO A. Rasmussena na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, 4 lutego 2012 r., www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4972.

³ Co prawda chęć wcześniejszego wycofania francuskich jednostek z Afganistanu deklarował już w styczniu poprzednik Hollande’a, prezydent Nicolas Sarkozy, niemniej wspominając w tym kontekście

Ostatecznie najwięcej udało się na szczycie osiągnąć w zakresie rozwoju zdolności wojskowych, a więc kwestii w dużym stopniu technicznych, choć istotnych. Spotkanie w Chicago było pierwszą okazją do przeglądu osiągnięć i planów w zakresie przedstawionej przez sekretarza generalnego Andersa F. Rasmussena na początku 2011 r. inicjatywy *Smart Defence*, mającej przez racjonalizację wydatków w skali całej organizacji i wdrażanie przez rozmaite grupy sojuszników wspólnych projektów umożliwić zachowanie, a nawet rozbudowę zdolności wojskowych NATO w warunkach kryzysu. Bez wątplenia inicjatywa ta, wraz z uzupełniającym ją innym projektem firmowanym przez Rasmussena – *Connected Forces Initiative*⁴ – stanowiła rozwiązanie o sporym potencjale rozwojowym. Niemniej i w ich wypadku udało się osiągnąć sukces zaledwie ograniczony – znamienne bowiem, że w ramach *Smart Defence* sztandarowymi projektami (spośród 23 uzgodnionych), uwypuklonymi w przyjętym w Chicago tzw. pakiecie obronnym (*Defense Package*), uczyniono zgodnie z *Deklaracją o zdolnościach obronnych: w stronę sił NATO 2020* program zwiadu lotniczego (*Allied Ground Surveillance* – AGS), przedłużenie misji patrolowania przestrzeni powietrznej państw bałtyckich przez NATO (*Air Policing*) oraz program budowy systemu terytorialnej obrony przeciwrakietowej. Projekty te, choć jako rozwijane wspólnie przez grupę sojuszników (przy akceptacji i wsparciu pozostałych) odpowiadają kluczowym założeniom *Smart Defence*, były przedmiotem prac w NATO już od dłuższego czasu i nie przebiegają (może poza *Air Policing*) bezproblemowo⁵. Zatem, mimo intensywnych starań Sojuszu (a zwłaszcza Dowództwa ds. Transformacji – ACT), faktycznie do szczytu w Chicago nie udało się w ramach *Smart Defence* uzgodnić w pełni nowych programów rozwoju zdolności wojskowych o większej skali i złożoności, ale jedynie projekty mniejszego rzędu, nawet jeśli perspektywiczne.

O faktycznym deficycie nowatorskiego podejścia w kwestiach zasobów i zdolności NATO świadczy też inny zatwierdzony w Chicago dokument – *Przegląd Odstraszania i Obrony* (DDPR). Formalnie przygotowywany od szczytu w Lizbonie (debatę o kwestiach, których dotyczy, podjęto jednak znacznie wcześniej), wnosił stosunkowo niewiele nowych treści do polityki odstraszania NATO (m.in. uwzględ-

o końcu 2013 r. Inna sprawa, że część analityków uznała decyzję Francji za swoisty głos (krytyczny) w dyskusji nad zasadnością i racjonalnością strategii NATO wobec Afganistanu. E. Burke, *Why France is leaving Afghanistan*, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2012/02/why-france-is-leaving-afghanistan.html>.

⁴ CFI, której zarys sekretarz generalny przedstawił na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa (4 lutego 2012 r.), zakłada wzrost interoperacyjności sił sojuszników dzięki intensyfikacji wspólnych ćwiczeń, szkoleń i edukacji oraz lepszemu wykorzystaniu osiągnięć technologicznych (nacisk na kompatybilność i łatwość integracji stosowanego przez członków NATO sprzętu, pozwalającego na wzajemne użyczenie sobie zdolności oraz ich wspólne doskonalenie). A.R. Vicente, „Connected Forces Initiative. A critical appraisal”, *Atlantic Voices*, listopad 2012, s. 5–6.

⁵ Program AGS podjęto na początku lat 90., od tego czasu wielokrotnie go modyfikując i ograniczając ostatecznie do środków bezzałogowych; *Air Policing* zainaugurowano w 2004 r. (sam zaś projekt *de facto* nie służy tworzeniu nowych zdolności); prace nad terytorialną obroną przeciwrakietową toczą się od 2002 r., wciąż pozostając w relatywnie wczesnej fazie, a ich sukces zależy od indywidualnych decyzji poszczególnych członków o samodzielnym rozwoju koniecznych dla stworzenia systemu zdolności narodowych. Szerzej o projektach zob. www.nato.int/cps/en/natolive/topics.htm.

niając rolę środków konwencjonalnych i obrony przeciwrakietowej w tym zakresie czy podkreślając wagę kontroli zbrojeń). We wszystkich jednak kluczowych zagadnieniach bądź potwierdzał dotychczasowe rozstrzygnięcia i utrzymywał *status quo* (jak w wypadku zachowania nuklearnej broni substrategicznej USA w Europie i środków jej przenoszenia), bądź też zawierał sformułowania ogólnikowe (np. co do relacji między konwencjonalnym i nuklearnym komponentem odstraszania). Jedyna w zasadzie jednoznaczność DDPR w tym względzie to uznanie obrony przeciwrakietowej za uzupełnienie odstraszania opartego na broni N⁶.

W Chicago faktycznie niewiele uwagi poświęcono operacjom, nawet misji w Afganistanie. W jej wypadku potwierdzono jedynie ustalenia z Lizbony co do przebiegu procesu transferu kompetencji na rzecz rządu afgańskiego i terminu jej zakończenia wraz z upływem 2014 r. Co prawda wyrażono gotowość zaangażowania wojskowego w Afganistanie także po 2014 r., ale bardzo ogólnie charakteryzując jego ewentualne formy (zadania szkoleniowe) i nie określając skali czy czasu trwania takiej misji (wykluczono jednak kontynuację działań bojowych). W specjalnej deklaracji szczytu w sprawie Afganistanu zapowiedziano dodatkowo wsparcie finansowe na rzecz afgańskich sił bezpieczeństwa, w łącznej wysokości ok. 4,1 mld USD (w malejących ratach do 2024 r.), odkładając jednak na jesień dyskusję o rozdziale między sojuszników wynikających z tego obciążeń⁷. W wypadku pozostałych operacji NATO ograniczono się do podkreślenia ich wagi i zapewnień o woli ich kontynuacji.

Wbrew wcześniejszym oczekiwaniom, szczyt nie przyniósł także znaczących decyzji w sprawie współpracy z państwami i organizacjami zewnętrznymi (podobnie jak przyszłości polityki rozszerzenia). Choć w deklaracji końcowej kwestiom tym już niejako tradycyjnie poświęcono największą objętościowo część, to z reguły ograniczono się w niej do podkreślenia wagi dotychczasowej współpracy z poszczególnymi partnerami. Mocniej niż dotąd sojusznicy zaakcentowali jedynie znaczenie kooperacji z krajami bliskowschodnimi, co częściowo było pokłosiem zaangażowania kilku państw arabskich w operację w Libii w 2011 r., ale równocześnie znamionowało umocnienie się zauważalnego w ostatnich latach w stosunkach NATO z partnerami zwrotu w stronę państw i regionów pozaeuropejskich. Wobec partnerów z Europy, zwłaszcza aspirujących (choć w dość odległej perspektywie) do członkostwa, ograniczono się do zwyczajowych „wyrazów przyjaźni” i zachęt do dalszego zacieśniania kontaktów. Nowych treści nie zawierały punkty dotyczące współpracy z UE i ONZ (chyba że za taką uznać – ustaloną już przed szczytem – zapowiedź koordynacji programu *Smart Defence* z unijną inicjatywą *pooling and sharing*)⁸.

⁶ J. Durkalec, „Ocena rezultatów Przeglądu odstraszania i obrony NATO”, *Biuletyn PISM* 2012, nr 53 (918).

⁷ *Chicago Summit Declaration on Afghanistan*, 21 maja 2012 r., www.nato.int. Jeszcze przed szczytem USA przedstawiły wstępne szacunki co do ewentualnego wkładu finansowego w ten projekt sojuszników (np. od Polski oczekiwano przeznaczania na ten cel przez 10 lat po 20 mln USD rocznie), ale większość pozostałych członków odniosła się do nich sceptycznie. *Gazeta Wyborcza* z 21 maja 2012 r.

⁸ *Chicago Summit Declaration*, 20 maja 2012 r. (pkt 20–48), www.nato.int.

Faktycznie ubogi w realne osiągnięcia szczyt NATO w Chicago dobrze oddaje moment rozwojowy, w jakim znalazł się Sojusz. O jego charakterze najlepiej chyba świadczy właśnie swoista trywialność poczynionych na tym spotkaniu ustaleń (odwrotnie proporcjonalna do długości deklaracji końcowej). Najwyraźniej trudniejszych kwestii i bardziej ambitnych decyzji sojusznicy nie mogli podjąć, jeśli chcieli zademonstrować światu i własnym społeczeństwom jedność NATO w warunkach kryzysu i skomplikowanej sytuacji międzynarodowej. To jednak oznacza, że skala rozbieżności między interesami i stanowiskami poszczególnych grup sojuszników prawdopodobnie, mimo niedawnego sukcesu w Lizbonie, w najlepszym przypadku nie maleje. Pogłębia to trudności wewnętrzne Sojuszu, czego przejawy w ostatnim roku można było zauważyć we wszystkich w zasadzie sferach jego działalności, zwłaszcza zaś w toku jego aktywności operacyjnej.

OPERACJE NATO – DŁUGI FINAŁ ISAF, TROSKA O TURCJĘ I MISJE, KTÓRYCH NIE BYŁO

Po przejściowym (i raczej niepełnym) „przystąpieniu” przez „pozaplanowe” zaangażowanie w Libii w 2011 r. w ostatnim roku misja ISAF w Afganistanie znów stanowiła główny punkt w aktywności operacyjnej NATO. Świadomi oczekiwań swych społeczeństw, znużonych przeciągającą się operacją oraz brakiem wyraźnych dowodów sukcesu, jak i rosnącymi kosztami materialnymi i politycznymi trwającego od 2001 r. zaangażowania w Afganistanie, uczestnicy misji (28 członków NATO oraz 22 inne państwa) starali się z wielką determinacją wdrażać – w pewnej mierze niezależnie od jej faktycznych wyników w samym Afganistanie – strategię tej operacji wypracowaną jeszcze na przełomie 2009 i 2010 r., a potwierdzoną m.in. na szczycie w Chicago. Zakładała ona, iż dzięki intensyfikacji (zwłaszcza początkowo, tzn. do 2012 r.) działań bojowych oraz równoczesnemu rozwojowi afgańskich zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa – przede wszystkim wojskowych (siły zbrojne), ale też cywilnych (policja, sądy, administracja) – uda się zakończyć misję ISAF do 31 grudnia 2014 r. Po tej dacie władze w Kabulu powinny być zdolne samodzielnie zapewnić porządek w kraju.

W sferze działań bojowych (czy też – sojusznicy eufemizm – kinetycznych) w ostatnim dotąd roku aktywności ISAF, niezależnie od optymistycznych ocen kierownictwa NATO i dowództwa misji, doszło do faktycznej stagnacji. Co prawda w 2012 r. spadła – drugi rok z rzędu – liczba ofiar wśród personelu ISAF (z 560 do 402)⁹. Zmniejszyła się również (o 18%) częstotliwość ataków z użyciem IED (improwizowanych ładunków wybuchowych IED – najczęściej stosowanej przez partyzantów metody walki, powodującej dotąd najwięcej ofiar wśród żołnierzy ISAF oraz ludności cywilnej), a w relacji do 2011 r. również – choć nieznacznie – ogólna liczba starć i ataków¹⁰. W stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się nawet liczba

⁹ Za: <http://icasualties.org/oef/index.aspx>.

¹⁰ Dane statystyczne nt. walk w Afganistanie prezentują *ISAF Monthly Data Trends*, www.isaf.nato.int/, a ich szczegółową analizę zawiera m.in.: A.H. Cordesman, *Afghanistan: Meeting the Real World Challenges of Transition*, www.csis.org.

ofiar cywilnych konfliktu (mimo częstszego atakowania ludności cywilnej przez talibów)¹¹. Zarazem jednak wciąż była ona znacznie wyższa, podobnie jak intensywność walk, niż w roku 2009, a więc nim dokonano zmiany strategii misji na obecną. W prowincjach południowych (regionalne dowództwa ISAF *South-West* i *South*), gdzie dochodzi do ponad połowy incydentów zbrojnych, częstość starć, istotnie zredukowana w 2011 r., zaczęła nawet rosnąć (podobnie jak produkcja opium, z której partyzanci finansują w znacznej mierze swe działania). Spadła nieco intensywność starć na wschodzie, w drugiej najbardziej niestabilnej części kraju, jednakże w tym rejonie zrezygnowano z części planowanych akcji kinetycznych z uwagi na niezadowalające wyniki ofensyw ISAF na południu w latach 2010–2011 oraz postępujący od 2011 r. spadek liczebności sił międzynarodowych, w tym amerykańskich¹². Mimo to wielu sojuszników, także USA, nie zrezygnowało z zaplanowanych na 2012 r. redukcji kontyngentów (czasem je jedynie ograniczając – np. Polska), a niektórzy – jak wspomniana Francja – nawet je przyspieszyli¹³.

Jeszcze mniej pozytywne okazały się dokonania Sojuszu w 2012 r. w odniesieniu do drugiego kluczowego filaru strategii afgańskiej NATO na płaszczyźnie wojskowej – budowy samodzielności afgańskich sił bezpieczeństwa (ANSF). Co prawda w październiku udało się osiągnąć zakładany maksymalny pułap liczebności tych sił (352 tys., w tym 195 tys. żołnierzy). Jednak w opinii większości niezależnych ekspertów (ale i wielu specjalistów rządowych z państw NATO) jednostki afgańskie nadal nie są w przeważającej części zdolne do samodzielnego prowadzenia większych operacji, w tym zwłaszcza zwalczania partyzantki, także dlatego, że brak im kluczowych przy takich zadaniach zasobów (środki łączności, transport powietrzny, umiejętność współdziałania w większych związkach). Dodatkowo morale służących w jednostkach sił zbrojnych (ANA) i policji żołnierzy (ANP) nie jest najwyższe. Przejawia się to choćby stale wysokim współczynnikiem dezercji oraz występowania ze służby (*attrition*) – wedle szacunkowych ocen co roku konieczne w wyniku tych przyczyn oraz strat bojowych uzupełnienia sięgają około jednej trzeciej liczebności personelu ANSF¹⁴. Poza tym wraz z rosnącym zakresem odpowiedzialności struktur afgańskich coraz większym problemem stają się ich nakładające się na siebie kompetencje, powodujące organizacyjne zamieszanie i międzyinstytucjonalną rywalizację. Wreszcie specyficznym dla ostatniego roku zjawiskiem komplikującym

¹¹ Wedle danych UNAMA w pierwszym półroczu 1145 cywilów (prawie dwa tysiące było rannych), co oznacza spadek względem analogicznego okresu 2011 r. o 15%. *Afghanistan Mid-Year Report 2012. Protection of civilians in armed conflict*, UNAMA, Kabul 2012, s. 1.

¹² A.H. Cordesman, *Afghanistan: Meeting the Real...*, op. cit., s. 27–35.

¹³ Między styczniem a grudniem 2012 r. liczebność sił ISAF spadła ze 130 do 102 tys., w tym wojsk USA z 90 tys. do 68 tys. *ISAF Placemat* z 9 stycznia i 3 grudnia 2012 r., www.isaf.nato.int. Francja zakończyła misję bojową w Afganistanie 20 listopada 2012 r. (pozostawiając tam jedynie 500 z blisko 4000 żołnierzy do celów szkoleniowych). Duże redukcje liczebności ISAF nastąpią w 2013 r. – np. Wielka Brytania wycofa prawie połowę z 9500 żołnierzy do końca 2013 r. *France ends combat mission in Afghanistan*, www.acus.org/print/72829.

¹⁴ Z pewnością negatywnie na morale afgańskich żołnierzy i policjantów wpływa też fakt, że po 2014 r., głównie ze względów finansowych, personel ANA i – w mniejszym stopniu – ANP zostanie zredukowany z dzisiejszych 350 do 230 tys. w 2016 r. N. Wörmer, „Afghanistan halfway through transition phase”, *SWP Comments* 2013, nr 2, s. 2.

proces rozbudowy sił bezpieczeństwa Afganistanu okazał się wzrost częstotliwości tzw. *insider attacks* – ataków na żołnierzy sił międzynarodowych (*green on blue attacks*) bądź wojsk afgańskich dokonywanych przez personel ANA lub ANP¹⁵. Choć ich faktyczny wpływ na bezpieczeństwo sił międzynarodowych był mały (nawet w najgorszych pod tym względem miesiącach na *green on blue attacks* przypadało do kilkunastu procent ofiar wśród zagranicznych wojsk), to poważnie oddziaływały one na morale żołnierzy ISAF i wzajemne zaufanie między nimi a Afgańczykami, zakłócając tym samym proces szkoleniowy afgańskich sił (we wrześniu zdecydowano nawet, właśnie ze względu na tego rodzaju ataki, o czasowym zawieszeniu treningu oficerów i podoficerów ANA) oraz ich późniejszą współpracę z jednostkami NATO¹⁶.

Mimo wskazywanych słabości sił bezpieczeństwa Afganistanu (na tle administracji cywilnej i tak wypadających korzystnie, gdy chodzi o sprawność działania, dyscyplinę i odporność na korupcję), w 2012 r. kontynuowano zainicjowany na wiosnę roku poprzedniego proces *inteqal* – przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo władzom Afganistanu – w zasadzie zgodnie z pierwotnie przyjętym przez prezydenta Hamida Karzaja (w porozumieniu z NATO) harmonogramem. W maju 2012 r. ogłoszono listę prowincji i dystryktów przewidzianych do transferu odpowiedzialności w trzeciej, a 31 grudnia 2012 r. w czwartej (z pięciu) fazie *inteqal*. Po wdrożeniu tych decyzji (co powinno zająć ok. 18 miesięcy) władze afgańskie będą bezpośrednio kontrolować 23 z 34 prowincji, zamieszkałe przez 87% obywateli¹⁷. Postępom *inteqal* nie towarzyszył jednak podobny progres w procesie rekonyliacji z talibami i innymi grupami zbrojnej opozycji, który faktycznie znalazł się w całkowitym impasie. Co gorsza, redukcja sił międzynarodowych (oraz równoczesne wzrost możliwości oddziaływania na ten proces państw regionu, a zwłaszcza Pakistanu) faktycznie umacniała pozycję negocjacyjną partyzantów, odmawiających zawarcia jakichkolwiek porozumień do czasu pełnego wycofania zagranicznych wojsk¹⁸.

Źródłem kolejnych wyzwań dla NATO była też polityka w sprawach Afganistanu państw regionu, a przede wszystkim postawa Pakistanu, stanowiącego, z uwagi na swoje interesy i wpływy w Afganistanie, partnera niezbędnego, ale też wyjątkowo nielojalnego i „asertywnego”. Aż do lipca Pakistan utrzymywał zakaz transportu lądowego przez jego terytorium zaopatrzenia dla sił NATO w Afganistanie, wprowadzony w listopadzie 2012 r. w reakcji na śmierć w wyniku ostrzału wojsk ISAF w incydencie granicznym 24 żołnierzy pakistańskich. Pakistańskie władze zgodziły się otworzyć granice dla tranzytu ISAF dopiero po oficjalnych przeprosinach za ten incydent ze strony USA (w rozmowie telefonicznej między szefami dyplomacji obu

¹⁵ W 2012 r. odnotowano 37 *insider attacks* na siły ISAF i 29 na siły bezpieczeństwa Afganistanu (w 2011 r. odpowiednio 20 i 23, w 2010 r. 11 i 19). A.H. Cordesman, *Afghanistan: Meeting the Real...*, op. cit., s. 26.

¹⁶ *Afghan police recruits' training halted after attacks on ISAF soldiers*, www.acus.org/print/71382.

¹⁷ *The Secretary General's Annual Report 2012*, Brussels 2013, s. 4–5.

¹⁸ Szerzej: N. Wörmer, „Exploratory talks and peace initiatives in Afghanistan”, *SWP Comments* 2012, nr 44.

państw)¹⁹. Rząd Pakistanu podjął też samodzielne rozmowy z talibami na temat normalizacji sytuacji w Afganistanie i Pakistanie (godząc się w ich toku m.in. na zwolnienia niektórych przywódców rebelianckich z więzień), co jeszcze skomplikowało przebieg wspomnianych negocjacji wewnątrzafgańskich.

W tej sytuacji prezentowany w ostatnich miesiącach przez kierownictwo Sojuszu i dowództwo misji optymizm w ocenie obecnego stanu i przyszłości ISAF musi zastanawiać. Zapewne wynika on głównie ze świadomości niechęci uczestników misji do modyfikacji realizowanej strategii, zwłaszcza gdyby oznaczało to dłuższą obecność wojskową w Afganistanie. O takim nastawieniu uczestników misji świadczy też przebieg dyskusji o zaangażowaniu w Afganistanie po 2014 r., w trakcie trwającej do 2024 r. tzw. dekady transformacji. Dyskusja na ten temat, zainicjowana w Chicago, a w ramy sojuszniczych procesów planowania ujęta na spotkaniu ministrów obrony państw NATO 9–10 października, wciąż pozostaje na etapie początkowym. Uwidoczniała już jednak silny opór obecnych uczestników misji przed ponoszeniem po 2014 r. dodatkowych kosztów, a tym bardziej utrzymywaniem nawet niewielkich kontyngentów szkoleniowo-doradczych²⁰. Nikt nie kwestionuje potrzeby wszechstronnej międzynarodowej pomocy dla Afganistanu po 2014 r., ale niewielu jest skłonnych ponieść wiążące się z tym ciężary, zwłaszcza że nawet USA przestają być w tym względzie jednoznaczne, rozważając różne warianty swojej obecności wojskowej w Afganistanie po 2014 r. i poddając rzekomo pod dyskusję międzysojuszną nawet tzw. opcję zerową (całkowitego wycofania swych sił)²¹.

Nieco lepiej niż w wypadku ISAF ocenić można przebieg i rezultaty pozostałych operacji NATO w 2012 r. W Kosowie osiągnięto pewne sukcesy w szkoleniu miejscowych sił bezpieczeństwa (co pozwoli ogłosić w 2013 r. ich pełną operacyjność) oraz zapewnianiu ochrony miejscom o szczególnym znaczeniu religijnym lub symbolicznym (obecnie pod nadzorem Sojuszu pozostały już tylko dwa z dziewięciu takich zabytków, pozostałe można było przekazać pod zarząd lokalny). Niemniej utrzymujące się napięcie serbsko-albańskie, zwłaszcza w północnej części kraju (m.in. w październiku żołnierze KFOR musieli usuwać masowo stawiane przez

¹⁹ *The New York Times* z 3 lipca 2012 r. W związku z przedłużającą się blokadą szlaku pakistańskiego władze USA i NATO porozumiały się nawet z Kazachstanem, Kirgizją i Uzbekistanem w sprawie alternatywnego kanału zaopatrzenia ISAF, całkowicie omijającego Pakistan, mniej jednak wygodnego w eksploatacji. *NATO strikes transport deals to skirt Pakistan*, www.acus.org/print/69625.

²⁰ Inna sprawa, że bez wsparcia jednostek bojowych i oparcia się tylko na siłach afgańskich w tym zakresie ryzyko strat wśród instruktorów zapewne będzie wysokie, co utrudni lub wręcz uniemożliwi im realizację zadań.

²¹ Spekulacje o „opcji zerowej” wywołała wypowiedź zastępcy doradcy prezydenta Obamy ds. bezpieczeństwa Bena Rhodessa z 8 stycznia 2013 r. o tym, iż „Waszyngton nie odrzuca w Afganistanie żadnej możliwości”. Rzekomo opcję tę poddał pod dyskusję na posiedzeniu Komitetu Wojskowego NATO (16–17 stycznia 2013 r.) nowy szef połączonych sztabów USA gen. Martin Dempsey (po spotkaniu z władzami Sojuszu temu zaprzeczały). Bardziej jednak prawdopodobne, iż USA będą starały się wdrożyć jeden z trzech wariantów obecności w Afganistanie po 2014 r. przedstawionych w styczniu 2013 r. przez ustępującego dowódcę ISAF gen. J. Allena, zakładających pozostawienie tam – w zależności od zakresu zadań – od 9 do 20 tys. żołnierzy (wypowiedź prasowa prezydenta Obamy po spotkaniu 10 stycznia 2013 r. z przywódcą Afganistanu Karzajem o bardzo ograniczonej misji po 2014 r. wskazywałaby na dolną granicę przedziału). *The New York Times* z 3 i 12 stycznia 2013 r. oraz 4 lutego 2013 r.

Serbów blokady drogowe), uniemożliwiło redukcję sił NATO czy choćby wycofanie wprowadzonego rok wcześniej na powrót do Kosowa 700-osobowego batalionu odwodowego, przez co na początku 2013 r., czyli w czternastym (!) roku misji, wciąż stacjonowało tam niemal 6000 żołnierzy NATO²².

Znacznie większe sukcesy udało się odnieść w ramach antypirackiej misji „Ocean Shield” we wschodniej Afryce. W 2012 r. na wodach wokół Somalii liczba aktów piractwa radykalnie spadła, choć swój udział w tym miały – oprócz misji NATO – także działania jednostek UE (operacja „Atalanta”) oraz powstałych z inspiracji USA jeszcze w 2001 r. Międzynarodowych Sił Morskich (*Combined Maritime Forces*)²³. By utrwalić te sukcesy, NATO zamierza kontynuować „Ocean Shield” co najmniej do 2014 r., stopniowo przenosząc akcent na aspekt szkoleniowy i rozwój zdolności państw regionu do samodzielnego zwalczania piractwa²⁴.

Uwagę NATO przykuwały również kryzysy mogące wymagać jego reakcji, w tym przede wszystkim trwający od marca 2011 r. konflikt wewnętrzny w Syrii. Z perspektywy Sojuszu miał on niejako dwa wymiary – pierwszy to kwestia ewentualnej interwencji NATO, samodzielnej lub we współpracy z innymi strukturami międzynarodowymi, w celu zakończenia konfliktu lub *stricte* humanitarnym (ochrona ludności w jego trakcie), drugi natomiast wynikał z konieczności zapewnienia w razie potrzeby bezpieczeństwa sąsiadującej z Syrią Turcji.

W sprawie interwencji Sojusz, choć w 2011 r. w zbliżonej (aczkolwiek nieco pozornie) sytuacji w Libii podjął tego typu działania, a sojusznicy zgadzali się co do konieczności ustąpienia syryjskiego przywódcy Baszara al-Asada, konsekwentnie dystansował się od wszelkich form zaangażowania zbrojnego w Syrii. Co prawda niektóre rządy państw członkowskich, zwłaszcza Francji, mówiły o potrzebie międzynarodowej interwencji²⁵, ale w opinii Sojuszu jako całości taka akcja w aktualnych warunkach syryjskich nie byłaby ani wskazana, ani łatwa do wykonania²⁶. Sojusz odrzucił także tureckie propozycje utworzenia nad Syrią strefy zakazu lotów

²² L. Norman, „NATO stuck in Kosovo”, *The Wall Street Journal* z 14 stycznia 2013 r.; *The Secretary General's Annual...*, op. cit., s. 7–8.

²³ Dane Międzynarodowego Biura Morskiego (IMB) wskazują na spadek udanych ataków w tym regionie o 50% (z 28 do 14). *Sea piracy falls to 5-year low as Somali gangs retreat*, www.reuters.com.

²⁴ Dobrze oceniano też przebieg drugiej misji morskiej NATO – antyterrorystycznej „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym, choć równocześnie podjęto dyskusję o zasadności jej kontynuacji w świetle malejącej użyteczności i liczonego od 2001 r. czasu trwania misji. *The Secretary General's Annual...*, op. cit., s. 8–9.

²⁵ Nie musiałyby to jednak być operacja NATO, choć Sojusz mógł stanowić fundament „koalicji chętnych” do jej realizacji. „France steps up pressure on Syria as it threatens demand of intervention”, *The Telegraph* z 25 kwietnia 2012 r.

²⁶ Wskazywano na argumenty prawne i polityczne – m.in. brak mandatu ONZ dla takiej interwencji w związku z rozbieżnościami stanowisk (opór Rosji i Chin) w Radzie Bezpieczeństwa, złożoność sytuacji na Bliskim Wschodzie i niejednoznaczna postawę państw regionu wobec konfliktu (w tym Ligi Państw Arabskich), ryzyko wiążące się ze wsparciem dla opozycji, w której uczestniczą również m.in. radykalne grupy islamistyczne – ale też czynniki *stricte* operacyjnej natury: trudniejsze niż w Libii warunki terenowe, większy i nowocześniejszy potencjał militarny Syrii. Zapewne jednak kluczowe było w tym względzie „zmęczenie” sojuszników (także gdy chodzi o dostępne zasoby) wcześniejszymi interwencjami, w tym operacją w Libii. Por. H. Kissinger, „The perils of intervention in Syria”, *The Washington Post* z 3 czerwca 2012 r.; A.-M. Slaughter, „Syrian intervention is justifiable, and just”, *The Washington Post* z 9 czerwca 2012 r.

czy stworzenia specjalnych stref lub korytarzy humanitarnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa cywilom²⁷. Ostatecznie więc NATO ograniczyło się w tym względzie do popierania międzynarodowych wysiłków na rzecz zakończenia konfliktu na drodze dyplomatycznej (np. misja obserwatorów ONZ). Z uwagi jednak na posiadaną przez reżim al-Asada (nielegalnie) broń chemiczną, na sesji NAC 4 grudnia zadeklarowano, iż stanowisko Sojuszu w sprawie interwencji ulegnie zmianie w wypadku użycia tej broni w konflikcie.

Dla NATO konflikt syryjski stanowił jednak przede wszystkim wyzwanie dla bezpieczeństwa jednego z sojuszników – Turcji. Obawy te uzasadniały: rosnąca intensywność walk w Syrii, także przy granicy turecko-syryjskiej, napływ do Turcji syryjskich uchodźców oraz – nie całkiem bezpodstawne – oskarżenia władz w Damaszku wobec rządu tureckiego o wspieranie sił opozycyjnych. Stale rosnące niemal od samego wybuchu konfliktu napięcie w relacjach turecko-syryjskich gwałtownie zwiększyło się po zestrzeleniu 22 czerwca tureckiego myśliwca przez obronę przeciwlotniczą w pobliżu syryjskiego wybrzeża. Incydent skłonił Turcję do zwołania 26 czerwca zgodnie z art. 4 traktatu waszyngtońskiego (obowiązkowe konsultacje sojusznicze w razie sytuacji mogącej zagrażać bezpieczeństwu jednego z członków) spotkania NAC. Sojusznicy potępiли wówczas działania Syrii i zapowiedzieli stanowczą i solidarną reakcję w razie potrzeby w przyszłości²⁸. Nie zapobiegło to jednak dalszej eskalacji napięcia, aż do jego kulminacji 3 października, po ostrzeleniu przez wojska syryjskie przygranicznej miejscowości tureckiej Akcakale (zginęło pięć osób). Zapoczątkowało to serię wzajemnych ostrzałów odwetowych w kolejnych dniach. Turcja ponownie wystąpiła o konsultacje międzysojusznicze, a 21 listopada oficjalnie zwróciła się do NATO o pomoc. Tym razem sojusznicy podczas ministerialnej sesji NATO (4 grudnia) zdecydowali o tymczasowym (do 31 stycznia 2014 r.) wzmocnieniu obrony powietrznej Turcji bateriami pocisków Patriot z Niemiec, Holandii i USA, „by bronić tureckiego terytorium i ludności”²⁹. Sprzęt ten rozmieszczono w południowo-wschodniej Turcji na przełomie stycznia i lutego 2013 r., oddając go wówczas pod dowództwo NATO³⁰.

²⁷ Propozycję strefy zakazu lotów Turcja wysunęła 26 czerwca, na zwołanym na jej wniosek posiedzeniu NAC, a sugestię utworzenia „korytarzy humanitarnych” (zarządzanych przez NATO tylko w razie braku porozumienia w tej sprawie w ONZ) przedstawiła w sierpniu, gdy liczba uchodźców z Syrii na jej terytorium przekroczyła 100 tys. Por. *NATO rejects Turkey's request for a no-fly zone over Syria*, www.acus.org/print/70326; *Turkey wants safe haven for refugees in Syria. Will UN or NATO oblige?*, www.acus.org/print/71305.

²⁸ W opinii Turcji samolot wykonywał misję szkoleniową poza morzem terytorialnym Syrii (13 mil od brzegu), ale według władz naruszył jej przestrzeń powietrzną. *The New York Times* z 25 czerwca 2012 r.

²⁹ W sumie rozlokowano 24–36 wyrzutni i ok. 400 żołnierzy. W. Lorenz, P. Elman, „Wsparcie NATO dla Turcji wzmacnia sojusznicze gwarancje bezpieczeństwa”, *Biuletyn PISM*, nr 3 (979) z 7 stycznia 2013 r.

³⁰ *The Wall Street Journal* z 6 lutego 2013 r. Rozmieszczenie baterii spotkało się – co wskazuje na obecność antyzachodnich nastrojów w społeczeństwie tureckim – z protestami, czego przejawem było m.in. pobicie w Iskenderun (23 stycznia) żołnierzy z niemieckiego kontyngentu oraz atak terrorystyczny na ambasadę USA w Ankarze (1 lutego). Akcją tę, mimo podkreślania przez NATO jej ściśle defensywnego charakteru, skrytykowała też – jako destabilizująca dla regionu – Rosja. *Russia claims 'NATO is moving towards engagement' in Syria*, www.acus.org/print/73201.

Mniej intensywnie dyskutowano o możliwości zaangażowania NATO w rozwiązanie kryzysu w Mali, gdzie po wojskowym puczu i obaleniu prezydenta Amadou Touré (marzec 2012) doszło w północnej części kraju najpierw do ogłoszenia niepodległości tzw. Azawadu przez tuarecką ludność tubylczą, a następnie przejęcia kontroli nad tymi terenami przez radykalne grupy islamskie deklarujące związki z Al-Kaidą³¹. Mimo pojawiających się od wiosny apeli o podjęcie przez NATO kroków w celu zakończenia kryzysu, początkowo głównie pozarządowych, ale z czasem (zwłaszcza w świetle niezdolności innych struktur, w tym afrykańskich – m.in. ECOWAS – do podjęcia odpowiednich działań oraz niechęci UE do włączenia się w jego rozwiązanie jeszcze w trakcie walk – zob. rozdz. o WPBiO) także ze strony rządów i organizacji międzynarodowych³², Sojusz konsekwentnie unikał zaangażowania, ograniczając się do monitorowania sytuacji. Po rozpoczęciu zaś w styczniu 2013 r. samodzielnej interwencji przez Francję operacja NATO w Mali stała się jeszcze mniej prawdopodobna (choć niektórzy sojusznicy – m.in. Wielka Brytania, Dania czy USA – udzielili siłom francuskim różnorakiego wsparcia).

TRANSFORMACJA, REFORMY I PARTNERSTWA – KRYZYSOWY ROZRUCH CZY ZASTÓJ?

Długotrwały kryzys gospodarczy powoduje, że od kilku lat główną determinantą kierunków transformacji wojskowej Sojuszu i rozwoju jego zdolności pozostają nie potrzeby operacyjne i wymogi współczesnego pola walki, lecz dostępne sojusznikom możliwości finansowe. Niestety, w ostatnim roku notowany od 2008 r. wśród sojuszników europejskich trend spadkowy w wydatkowaniu na obronność (który do początku 2012 r. doprowadził do realnego spadku nakładów na te cele o 8% w skali całej europejskiej części NATO) udało się zaledwie nieco wyhamować. Utrwaliło to nierównowagę w nakładach ponoszonych na jego funkcjonowanie między USA (ok. 72%) a pozostałymi członkami, spowodowało zmniejszenie się dystansu w wydatkach na obronność między państwami zachodnimi a innymi regionami (zwłaszcza wschodzącymi potęgami azjatyckimi, których łączne wydatki po raz pierwszy przewyższyły nakłady na ten cel państw Europy Zachodniej), wreszcie doprowadziło do spadku do zaledwie czterech (USA, Wielka Brytania oraz niewielka Estonia i zorientowana głównie na indywidualne potrzeby Grecja) liczby sojuszników spełniających wytyczne NATO odnośnie do wymaganego poziomu 2% udziału budżetów obronnych w PKB³³. Dodatkowo do cięć (możliwe, że sięgających nawet biliona USD w ciągu dziesięciu lat) zmuszony został koniecznością redukcji deficytu budżetowego USA Pentagon. Ponieważ wspomniane spadki nakładów w wypadku znacznej części członków następowały po latach faktycznego niedoinwestowania sektora

³¹ Szerzej: G. Lasconjarjas, *Understanding the Malian Crisis from a Euro-Atlantic Perspective*, NDC Research Report, styczeń 2013.

³² M.in. w styczniu do interwencji NATO wzywał przewodniczący Unii Afrykańskiej, prezydent Beninu Thomas Yayi Boni. *AU calls on Nato for Mali force*, www.news24.com/Africa/News/AU-calls-on-Nato-for-Mali-force-20130108.

³³ Por. *The Secretary General's Annual...*, op. cit., s. 11–14.

obronnego, musiało to zaowocować pogłębieniem się wewnętrznych różnic w zakresie posiadanych zdolności wojskowych, nie tylko w układzie transatlantyckim (mimo redukcji budżetowych USA wciąż faktycznie powiększając swoją przewagę w militarnym potencjale nad sojusznikami), lecz także wewnątrz Europy. Stopniowo pogłębia się więc trójpodział w Sojuszu na – stanowiące odrębną kategorię – USA, państwa zdolne (i chcące) wnieść istotny wkład w jego działalność (*capables*) i kraje takiej możliwości w znacznej mierze pozbawione. To zaś musi rzutować na rozkład sił i wpływów w Sojuszu.

Inicjatywy mające zapobiegać negatywnym następstwom tych trendów dla sprawności Sojuszu, przede wszystkim koncepcja *Smart Defence*, przyniosły jak dotąd bardzo umiarkowane rezultaty. W dużej mierze wyjaśnia to krótki czas ich wdrażania – prace nad *Smart Defence* ruszyły na początku 2011 r., a w 2012 r. uzgodniono dopiero pierwszy zestaw konkretnych projektów do realizacji w jej ramach (liczący 23 pozycje), zatwierdzony na szczycie w Chicago. Już teraz jednak ujawniają się pewne słabości tej inicjatywy, przypuszczalnie niełatwe do usunięcia, gdyż wynikające z samej istoty tej idei, a które w przyszłości mogą poważnie ograniczyć jej rezultaty³⁴. Sam zestaw przyjętych do realizacji projektów obejmuje zresztą bardzo zróżnicowane pod względem skali i znaczenia dla NATO jako całości programy, znajdujące się przy tym w różnym, choć przeważnie niskim stadium zaawansowania, wśród których nawet projekty uznane za „flagowe” (AGS, obrona przeciwrakietowa) cechują się, jak wspomniano, istotnymi słabościami³⁵. A ponieważ najważniejszych w ostatnim roku osiągnięć w zakresie rozwoju zdolności wojskowych dokonano właśnie na szczycie w Chicago, to paradoksalnie rok, w którym w debatach międzysojuszniczych temu zagadnieniu poświęcano wiele uwagi, równocześnie nie okazał się w tym zakresie szczególnie owocny³⁶.

Stosunkowo sprawnie przebiega natomiast wdrażanie wypracowanych w latach 2010–2011 programów reform wewnętrznych NATO, służących – w duchu podob-

³⁴ Model promowany przez *Smart Defence* – współpraca w grupach państw zainteresowanych i zdolnych do zacieśniania więzów za przyzwoleniem pozostałych członków, ale bez cytelných zasad wykorzystywania uzyskanych tą drogą zdolności – prowadzi do spadku spójności Sojuszu przy jednoczesnym braku rozwiązania kwestii kontroli nad wykorzystaniem uzyskiwanych zasobów (tzn. do jakiego stopnia sprawować ją będą „główni udziałowcy” danego programu i jak częsty będzie nieuzasadniony tzw. *free riding* ze strony słabszych sojuszników). To zaś skłania do kooperowania w tym układzie w kontekście zdolności zbyt kosztownych, by rozwijać je samodzielnie, ale raczej drugorzędnych (tzn. niekoniecznych dla zachowania autonomicznych zdolności obronnych). Nie sprzyja to wspólnym inicjatywom w zakresie zdolności podstawowych, a zwłaszcza wymagających zaangażowania potencjału przemysłowego i naukowego (obawa państw o utratę swych wyjątkowych zasobów może być zbyt duża). Szerzej: F.S. Larabee et al., *NATO and the Challenges of Austerity*, RAND, Santa Monica 2012, s. 93 i n.; M. Terlikowski, „Not as smart as it could be: The NATO Smart Defense Initiative – Chicago and beyond”, *PISM Strategic File* nr 22, maj 2012.

³⁵ Dodatkowo znaczna część z nich ma na celu raczej usprawnienie wykorzystywania istniejących zasobów (np. standaryzacja amunicji) lub doskonalenie personelu (programy szkoleniowe, w tym e-learningu) aniżeli tworzenie w pełni nowych zdolności wojskowych przez nowe projekty badawcze i wdrożeniowe. C. Major, Ch. Moelling, T. Valasek, „Smart but too cautious: How NATO can improve its fight against austerity”, *CER Policy Brief*, maj 2012.

³⁶ Godnym odnotowania uzupełnieniem pakietu projektów w ramach *Smart Defence* jest – oprócz wspomnianej już inicjatywy CFI – doskonalenie zdolności NATO do działania w cyberprzestrzeni oraz przyjęcie nowych założeń polityki zwalczania terroryzmu. *The Secretary's General Annual...*, op. cit., s. 17.

nym do inicjatyw w zakresie rozwoju zdolności – ekonomizacji i zwiększeniu wydajności ich funkcjonowania. Od lipca formalnie działają już – prócz organizacji ds. nauki i technologii – cztery agencje usługowe NATO – ds. komunikacji i informacji, ds. zakupów, ds. wsparcia logistycznego, ds. standaryzacji. Do końca 2014 r. będą one stopniowo przejmować kompetencje dotychczasowych, znacznie liczniejszych struktur o podobnym profilu³⁷. Od 1 grudnia funkcjonuje również oficjalnie nowa struktura wojskowa NATO, uwzględniająca łącznie siedem dowództw w miejsce jedenastu: dwa na szczeblu strategicznym (ds. Operacji – ACO w Mons i ds. Transformacji – ACT – w Norfolk) i pięć niższego szczebla, podporządkowanych ACO (dwa połączone dowództwa operacyjne i trzy taktyczne, dla każdego z podstawowych rodzajów sił zbrojnych)³⁸. W pełni operacyjna stanie się ona jednak w 2015 r.

Zauważalnej ewolucji podlegała polityka NATO wobec partnerów zewnętrznych. Ostatni rok był kolejnym, w którym umacniał się trend ku intensyfikacji współpracy z państwami pozaeuropejskimi, w tym zwłaszcza bliskowschodnimi oraz krajami angażującymi się w misje ekspedycyjne NATO, przy równoczesnym wolniejszym rozwoju kontaktów z sąsiadami Sojuszu w Europie. Choć nie oznacza to rewolucji w polityce partnerstw, to jednak zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2012 r., zgodnie z decyzjami ze spotkania NAC w Berlinie w kwietniu 2011 r. (m.in. ujednolicenie ofert współpracy w formule „ramowego menu” proponowanego wszystkim partnerom), już przyniosły pierwsze rezultaty. W ostatnim roku NATO sformalizowało – dotąd w zasadzie niezinstytucjonalizowaną – współpracę z Australią (przyjęcie 14 czerwca specjalnej deklaracji politycznej) i Nową Zelandią (zawarcie 4 czerwca indywidualnego planu partnerstwa)³⁹. Kraje te mocno angażują się w misje Sojuszu i dysponują nowoczesnym potencjałem wojskowym oraz istotnymi możliwościami dyplomatycznymi, co czyni z nich atrakcyjnych partnerów zwłaszcza w świetle rosnącego zainteresowania części państw członkowskich (nie tylko USA) obszarem Pacyfiku i Oceanu Indyjskiego. Dodatkowo w 2012 r. zacieśniono też – zawierając pierwszy indywidualny plan partnerstwa – kooperację z Mongolią (marzec), Republiką Korei i Irakiem (oba we wrześniu), a w ostatnich miesiącach wolę pogłębienia kontaktów wyraził inny z ważnych partnerów globalnych (*accross the globe*) – Japonia⁴⁰. Pewne osiągnięcia przyniosły też dość intensywne zabiegi NATO o pogłębienie współpracy z krajami bliskowschodnimi, zwłaszcza uczestni-

³⁷ Proces ten będzie przebiegał w trzech fazach: konsolidacji (podporządkowanie obecnie rozczłonkowanych instytucji NATO nowo powstałym agencjom), racjonalizacji (likwidacja zbędnych elementów struktury) i optymalizacji (ostateczne dostosowania). Dodatkowo do 2014 r. przeglądowi i ocenie podlegać będzie funkcjonowanie agencji ds. standaryzacji. www.nato.int/cps/en/natolive/topics_66470.htm?

³⁸ Jej uzupełnienie stanowi grupa ds. systemów komunikacji i informatycznych (CIS Group) z centralą w Mons oraz wyspecjalizowany w operacjach morskich ośrodek dowodzenia siłami uderzeniowymi *Striking Force NATO* (STRIKFORNATO) w Lizbonie. Wciąż nie podjęto decyzji co do miejsca w strukturze dowodzenia ciał zarządzających systemem wczesnego ostrzegania (samoloty AWACS) i zwiadem lotniczym (AGS). www.nato.int/cps/en/SID-1A863949-A7FA308B/natolive/topics_49608.htm?

³⁹ *Australia–NATO Joint Political Declaration*, 14 czerwca 2012 r.; *Individual Partnership and Cooperation Programme between New Zealand and NATO*, 4 czerwca 2012 r., www.nato.int.

⁴⁰ *The Secretary General's Annual...*, op. cit., s. 19; *NATO and Mongolia agree programme of cooperation*, www.nato.int/cps/en/natolive/news_85430.htm?selectedLocale=en.

kami Stambulskiej Inicjatywy Współpracy (ICI – Kuwejt, ZEA, Bahrajn, Katar) – m.in. władze Kuwejtu zgodziły się gościć na swym terytorium centrum szkoleniowe, koordynujące działania w ramach inicjatywy⁴¹. Podjęto również pracę nad reformą usprawniającą Dialog Śródziemnomorski.

Na tym tle rezultaty kontaktów z partnerami europejskimi prezentują się niekorzystnie. Nawet w relacjach z Rosją, tradycyjnie uchodzących za natowski priorytet i mimo przypadającej na 2012 r. dziesiątej rocznicy utworzenia Rady NATO–Rosja (a piętnastej Stałej Wspólnej Rady), regres był zauważalny, szczególnie we współpracy politycznej. Znamienne w tym względzie były: rutynowy (mimo jubileuszowego charakteru) przebieg ministerialnej sesji Rady NATO–Rosja w kwietniu, absencja prezydenta Putina na szczycie w Chicago czy niemal roczny wakat na stanowisku szefa rosyjskiej misji przy NATO⁴². Oczywiście, kością niezgody w relacjach NATO z Rosją pozostawał sojuszniczy program obrony przeciwrakietowej – mimo toczonych dyskusji i nacisków strony rosyjskiej nie osiągnięto w tej kwestii zbliżenia stanowisk⁴³. Skłaniało to Rosję do – stopniowo coraz bardziej rytualnych – gróźb podjęcia odpowiednich kroków zaradczych w razie kontynuacji projektu przez NATO bez uwzględnienia rosyjskich zastrzeżeń. Odrębny problem w relacjach Rosji z Sojuszem stanowił konflikt w Syrii, wobec którego obie strony zajmowały odmienne stanowiska, a Moskwa zdecydowanie sprzeciwiała się jakiegokolwiek zaangażowaniu NATO. W tej sytuacji realna współpraca natowsko-rosyjska ograniczała się do już tradycyjnie mniej kontrowersyjnej sfery operacyjnej i kwestii takich jak zwalczanie terroryzmu czy kontrola przestrzeni powietrznej (m.in. antyterrorystyczne ćwiczenia sztabowe w marcu i ćwiczenia uruchomionej wspólnie w 2011 r. *Cooperative Airspace Initiative* w listopadzie)⁴⁴. Ciekawie w tym kontekście prezentowała się kooperacja w sprawach Afganistanu, jej inicjatorem była bowiem przeważnie (a raczej niestandardowo) Rosja. Wynikało to z jej rosnącego niepokoju o następstwa zarówno dla regionu (zwłaszcza Azji Środkowej), jak i samej Rosji (m.in. gwałtownie zwiększająca się konsumpcja narkotyków), niestabilności Afganistanu – bardzo przecież prawdopodobnej – w ostatnich latach trwania misji ISAF i po jej zakończeniu⁴⁵. Dlatego w 2012 r. Rosja m.in. rozszerzyła zakres realizowanych wraz z NATO od 2005 r. kursów antynarkotykowych dla sił bezpieczeństwa Afganistanu oraz rozpoczęła szkolenia techników afgańskich w obsłudze helikopterów Mi-17 i Mi-35, w ramach utworzonego formalnie jeszcze w 2011 r. wspólnie z NATO funduszu powierniczego na rzecz utrzymania floty helikoptero-

⁴¹ *Kuwait allocates land for a NATO training site as part of the Istanbul Cooperation Initiative*, www.acus.org/print/73406.

⁴² Po zakończeniu urzędowania w grudniu 2011 r. przez „natosceptycznego” Dmitrija Rogozina (obecnie wicepremiera) jego następcę, dotychczasowego wiceministra spraw zagranicznych Aleksandra Gruszko, mianowano dopiero 24 października 2012 r. „Career diplomat replaces Rogozin as NATO envoy”, *Moscow Times* z 24 października 2012 r., www.themoscowtimes.com.

⁴³ Na szczycie w Chicago zapowiadano, co prawda, utworzenie centrów integracji danych i wspólnego planowania operacyjnego w sprawach MD, ale jak dotąd nie wdrożono tych projektów. Szerzej: M. Paul, „Missile defense: Problems and opportunities in NATO–Russia relations”, *SWP Comments* 2012, nr 19.

⁴⁴ *NRC Practical Cooperation Fact Sheet*, listopad 2012, s. 6–7, www.nato-russia-council.info/.

⁴⁵ Por. „NATO should finish job in Afghanistan – Putin”, *Russia Today* z 1 sierpnia 2012 r., <http://rt.com/>.

wej Afganistanu (NRC HMTF)⁴⁶. Najbardziej jednak nowatorskim projektem, zrealizowanym w ekspresowym tempie i wyjątkowo eksponowanym medialnie przez Rosję, było utworzenie – z jej inicjatywy – centrum przeładunkowego w Uljanowsku do obsługi sił NATO w Afganistanie⁴⁷.

W wypadku państw Bałkanów Zachodnich pewien postęp odnotowano w stosunkach z Bośnią i Hercegowiną – gdy w marcu 2012 r. partie reprezentujące główne grupy etniczne kraju porozumiały się w sprawach praw własnościowych do nieruchomości wykorzystywanych przez ogólnokrajowe siły zbrojne, zwiększyła się szansa na pełne uruchomienie – przyznanego Bośni i Hercegowinie warunkowo w 2010 r. – Programu Działań na rzecz Członkostwa (MAP), co jednak jeszcze się nie dokonało⁴⁸. Przejściowo, w okresie poprzedzającym szczyt w Chicago, odżyła dyskusja o polityce otwartych drzwi, zwłaszcza w kontekście Gruzji. Nie przyniosło to jednak żadnych rezultatów poza ceremonialnym spotkaniem podczas chicagowskiego szczytu z delegacjami czwórki oficjalnych kandydatów (Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina, Gruzja i Macedonia). Tym samym współpraca NATO z partnerami z bliższego sąsiedztwa pozostała w utrzymującym się od kilku lat i ciągle chyba pogłębiającym się impasie.



Ostatnie dwanaście miesięcy funkcjonowania NATO pozornie należało do relatywnie „spokojnych”, zwłaszcza na tle roku poprzedniego – poza ograniczoną i prewencyjną pod względem charakteru pomocą udzieloną Turcji w związku z konfliktem syryjskim, NATO nie podjęło żadnej nowej operacji. W żadnej jednak mierze nie był to okres „nieważny”. W jego trakcie uwidoczniła się bowiem – choćby poprzez decyzje szczytu w Chicago – intensywność oddziaływania czynników uznawanych dziś powszechnie (a wskazywanych już choćby w poprzedniej edycji *Rocznika*) za kluczowe dla przyszłej ewolucji NATO, zapowiadając zarazem możliwy zakres i długotrwałość ich następstw dla samego Sojuszu i relacji między jego członkami. Postępujący wzrost znaczenia obszarów pozaeuropejskich w polityce największego sojusznika – USA, bolesne doświadczenia operacji (optymizmem nie napawa nawet ewolucja sytuacji w Libii, gdzie akcje NATO uznano przecież za sukces, o Afganistanie nie wspominając), nade wszystko zaś konieczność mierzenia się z kryzysem ekonomicznym – wszystko to dowiodło, iż Sojusz już w najbliższym czasie, o ile się sam nie zreformuje, będzie podlegał bardzo głębokim, a niekoniernie korzystnym dla niego i jego członków zmianom. I choć w pełni potrzeba ta uwi-

⁴⁶ *NRC Practical Cooperation...*, op. cit., s. 4–5.

⁴⁷ Plany utworzenia takiego ośrodka w Uljanowsku (m.in. z lotniskiem o najdłuższym pasie startowym na świecie, przystosowanym do przyjęcia wszelkich typów maszyn transportowych) ogłoszono w marcu 2012 r., na przełomie czerwca i lipca uzgodniono zasady jego funkcjonowania (m.in. wyłączając transfer sprzętu bojowego), a już we wrześniu centrum transytowe osiągnęło gotowość operacyjną. Jego znaczenie dla funkcjonowania ISAF jest jednak marginalne, co podkreśla propagandowy charakter projektu. Szerzej: *Russia: Transit Facility at Ulyanovsk Ready For NATO*, www.acus.org/print/71797; H. Reisinger, *NATO transit hub in Ulyanovsk – What's behind the Russian debate?*, NDC Research Report, kwiecień 2012.

⁴⁸ *Rasmussen: Bosnia 'would profit from being a member of NATO,' but first needs to implement reforms*, 7 lutego 2013 r., www.acus.org/print/74221.

doczni się najprawdopodobniej po 2014 r. (zakończenie ISAF i reform wewnętrznych), to dyskusję o przyszłym kształcie Sojuszu podjęto już teraz.

W jej ramach można zauważyć – uogólniając oczywiście – dwa główne nurty. Pierwszy z nich reprezentują zwolennicy swego rodzaju „powrotu do korzeni”, uznający obecny stan NATO za sygnał jego „przeciążenia” nadmiarem i różnorodnością pełnionych zadań (zwłaszcza w warunkach kryzysu), a tym samym okazję do ponownej koncentracji na fundamentalnych funkcjach NATO, a więc przede wszystkim skutecznym odstraszaniu i utrzymywaniu gotowości do zbiorowej obrony. Oznaczałoby to równoczesne ograniczenie jego aktywności ekspedycyjnej, a przynajmniej nadanie jej rangi drugoplanowej (całkowita rezygnacja z takich działań nie byłaby obecnie ani wskazana, ani możliwa). Takie podejście, choć obecne w dyskusjach także wśród pozostałych członków, najbliższe jest politykom i analitykom z części państw Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie (z wciąż zrozumiiałych względów) percepcja środowiska bezpieczeństwa i źródeł zagrożeń dla państw NATO pozostaje najbardziej tradycyjna⁴⁹. Państwa te jednak, choć szczerze zainteresowane umacnianiem organizacji, w większości (może poza Polską i Rumunią) dysponują niewielkim potencjałem (i nikłymi szansami poprawy w tym względzie), a tym samym ograniczonymi możliwościami oddziaływania na partnerów i sojuszników. Dodatkowo z akceptacją tego punktu widzenia na przyszłość NATO wiązałyby się dwie poważne wątpliwości. Po pierwsze, dla większości innych członków, w tym państw dziś zyskujących wpływy w Sojuszu (*capables*), koncentracja NATO na roli „polisy ubezpieczeniowej” na wypadek poważnych, ale mało prawdopodobnych zagrożeń tradycyjnych (zbrojna agresja państw trzecich), oznaczałaby ograniczoną przydatność Sojuszu w reakcji na bieżące „nowe” wyzwania (mniejsze, ale bardziej realne), a tym samym spadek jego użyteczności (mimo konieczności wydatkowania na jego funkcjonowanie). Po drugie, aktualne realia bezpieczeństwa skłaniają do elastycznego interpretowania zbrojnej agresji oraz zbiorowej obrony i uwzględniania zagrożeń nietradycyjnych (terroryzm, energetyka, cyberbezpieczeństwo), a więc rozszerzania jej form i przejawów. Zacierają to różnice między działaniami z zakresu zbiorowej obrony a akcjami *out of area*. Tym samym próby koncentracji Sojuszu na funkcjach pierwotnych bądź grozić będą stopniową (nawet jeśli nie całkowitą) redukcją woli współdziałania w Sojuszu (zwłaszcza wśród państw niedostrzegających tradycyjnych zagrożeń dla swego bezpieczeństwa), bądź też okażą się trudne do wdrożenia z uwagi na upodabnianie się form aktywności tradycyjnej i „dodatkowej” NATO. „Powrót do korzeni” może więc okazać się rozwiązaniem albo strategicznie nieopłacalnym, albo pozornym.

Dlatego bardziej prawdopodobny wydaje się rozwój Sojuszu w najbliższych latach (a zwłaszcza po 2014 r.) w kierunku wskazywanym przez reprezentantów drugiego nurtu, podkreślających właśnie potrzebę adaptacji do dzisiejszych potrzeb bezpieczeństwa (większości) sojuszników i współczesnych, w dużej mierze globalnych wyzwań, w tym wynikających ze zmian rozkładu potęgi w świecie (m.in. wzrost ran-

⁴⁹ Por. P. Pietrzak, „Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania i rezultaty”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2012, nr II (22); „Sztuka balansowania” (wywiad z J.M. Nowakiem), *Polska Zbrojna* 2013, nr 1(801); *Odpowiedzialność za silne NATO*, Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 18 kwietnia 2012 r.

gi i potęgi państw azjatyckich). Nurt ten cechuje, co prawda, znaczna różnorodność poglądów na to, co powinno i w jakim zakresie stanowić przyszłe priorytety aktywności NATO. Można zarówno usłyszeć głosy widzące w Sojuszu – idealistycznie i głównie pod wpływem doświadczenia libijskiego – swoisty „organ wykonawczy” ONZ, wymuszający przestrzeganie jego decyzji⁵⁰, jak i przewidujące dla NATO rolę koncentrującego się na globalnych wyzwaniach „ośrodka” (*hub*) międzynarodowej współpracy w sferze bezpieczeństwa, połączonego z innymi strukturami i państwami siecią powiązań o różnej intensywności, a z racji dysponowania największym potencjałem organizującego przebieg kooperacji i wyznaczającego jej kierunki⁵¹. Niezależnie od tych różnic, wszystkich zwolenników „globalnego” nurtu myślenia o NATO cechuje przekonanie o konieczności rozwoju przez Sojusz współpracy z partnerami, przede wszystkim pozaeuropejskimi, a tym samym odejście od swobodnego „eurocentryzmu” NATO⁵². Taka wizja „globalnej” przyszłości Sojuszu jest dziś dość bliska (a przynajmniej bliższa niż model tradycyjny) większości najbardziej wpływowych członków – USA i pozostałych *capables*. To zaś zwiększa prawdopodobieństwo jej wdrażania, z mniejszym lub większym poszanowaniem interesów będących w tej sytuacji mniejszością „tradycjonalistów”.

Odrębną kwestią jest, jak dalece NATO okaże się obecnie zdolne realizować którąkolwiek ze wskazywanych wizji jego ewolucji. Nieprzypadkowo bowiem mówiąc o najbliższej przyszłości NATO, sekretarz generalny akcentuje trudności z utrzymaniem spójności Sojuszu wynikające z radykalnego wzrostu różnic w posiadanych przez poszczególnych członków zasobach i możliwościach ich rozwoju oraz apeluje o zachowanie sojuszniczej jedności i solidarności⁵³. Będące receptą na kryzys inicjatywy „ekonomicznej optymalizacji” funkcjonowania NATO (*Smart Defence*, CFI) mogą okazać się, mimo wszystko, niewystarczające dla rozbudowy czy choćby zachowania zdolności Sojuszu do działania na obecnym poziomie (zwłaszcza przy utrwaleniu się obecnych trendów w wydatkach wojskowych członków). Jest natomiast prawdopodobne, iż – szczególnie wraz z otwieraniem się Sojuszu na współpracę z partnerami – w wyniku wdrażania tych inicjatyw NATO będzie ewoluowało w stronę „struktury różnych prędkości”, platformy do budowania rozmaitych „koalicji chętnych”, skupiających członków, ale i państwa spoza organizacji, i zorientowanych na realizację konkretnego zadania. Stanie się wówczas dla takich koalicji źródłem zasobów (wspólnych lub poszczególnych członków), przede wszystkim jednak politycznej legitymacji. Oznaczałoby to częściowy powrót do koncepcji NATO jako „skrzynki z narzędziami” (*toolbox*) dla bardziej aktywnych członków. Pozostałym przypadłaby wówczas rola podmiotu legitymizującego takie działania w zamian za – coraz mniej w takich warunkach wartościową – „polisę ubezpieczeniową na szcze-

⁵⁰ B. Scowcroft, *NATO Future as UN Security Force*, www.acus.org/print/67720.

⁵¹ J. Shea, *Keeping NATO relevant*, CEIP Policy Outlook, kwiecień 2012.

⁵² Zwłaszcza w USA, także w łonie administracji rządowej, pojawia się przy tym nacisk na poszukiwanie sposobów wykorzystania potencjału NATO (i jego rozbudowy) przede wszystkim w Azji. Por. *Remarks by Secretary Panetta at King's College London*, 18 stycznia 2013 r., www.defense.gov.

⁵³ A.F. Rasmussen, *NATO after ISAF – Staying Successful Together*, wystąpienie na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, 2 lutego 2013 r., www.nato.int.

gólne wypadki”. Jak sprawnie mógłby Sojusz funkcjonować przy takiej rozbieżności interesów i możliwości oddziaływania w jego ramach – to pytanie otwarte. Niemniej w obecnych realiach ekonomicznych i politycznych może się okazać, że NATO nie jest w stanie, jak dotąd, zaspokajać wszystkich interesów bezpieczeństwa swych członków w tym samym stopniu. Oczywiście na płaszczyźnie doktrynalnej i deklaratywnej tę niemoc łatwo ukryć – Sojusz już nieraz dowiódł sprawności w tworzeniu wyjątkowo pojemnych i nietrudnych do reinterpretacji sformułowań i terminów. Wiele jednak wskazuje, że – paradoksalnie wobec postanowień niedawno przyjętej koncepcji strategicznej – w świetle konieczności wyboru nie zdolność do zbiorowej obrony w Europie okaże się dla NATO priorytetem.

NATO – NO END IN SIGHT TO THE CRISIS

The article discusses NATO's functioning and evolution during the year 2012. It analyzes the context, conduct and results of the Chicago NATO Summit of May 2012, discusses the organization's current operational activities, and focuses on the Alliance's engagement in Afghanistan, both in terms of recent developments (the state and perspectives of the ISAF mission up to 2014), and future prospects (the discussion of post-ISAF NATO presence in Afghanistan). Other NATO operations are also briefly presented. Additionally, the article offers an overview of NATO's internal reforms, particularly in the context of the Smart Defence Initiative, and of its relations with European and non-European partners, including Russia. In conclusion, the author briefly assesses the future evolution of NATO.