

## NATO – KOLEJNY CIĘŻKI ROK

Po udanym szczycie NATO w Lizbonie mogło się wydawać, iż w 2011 r. (a zapewne także w latach kolejnych) Sojusz będzie przede wszystkim rozwijał i umacniał – warunkowe, jak wskazywaliśmy w poprzedniej edycji *Rocznika* – osiągnięcia roku 2010, wdrażając i uzupełniając w razie potrzeby nowo przyjętą koncepcję strategiczną, plany reform wewnętrznych, uszczegółowioną strategię misji ISAF w Afganistanie czy nowy program współpracy z Rosją. Tymczasem sytuacja zarówno międzynarodowa, jak i w samym Sojuszu już w pierwszych miesiącach po lizbońskim spotkaniu zmieniła się tak mocno, że wiele kwestii o priorytetowej dotąd randze straciło na znaczeniu, zyskały zaś na nim inne, wcześniej niedoceniane lub w ogóle niezauważane wyzwania. W rezultacie NATO, miast sukcesywnie wdrażać swoje wcześniejsze postanowienia i plany, było zmuszone twórczo je adaptować, dbając o równowagę między wymogami sytuacji bieżącej, w tym działalności operacyjnej, a zachowaniem zdolności do skutecznego wykonywania zadań w dalszej przyszłości. Nie oznaczało to zarzucenia planów i celów ustalonych w 2010 r. w Lizbonie, ale konieczność ich realizacji w poważnie zmienionych warunkach, a nierzadko także formie.

Zadecydowały o tym głównie trzy powiązane ze sobą czynniki. Dwa z nich miały charakter trendów długookresowych, przez co ich wpływ był w pewnej mierze spodziewany (choć trudno było dokładnie przewidzieć jego skalę), a do tego nie ograniczy się do ostatniego roku i będzie rzutował – zapewne nawet mocniej niż dotąd – także na funkcjonowanie Sojuszu w kolejnych latach. Chodzi tu o relatywny, ale poważny spadek znaczenia Sojuszu oraz jego europejskich członków w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA, a także przewlekły kryzys gospodarczy i trudności w funkcjonowaniu strefy euro. Zwłaszcza w wypadku pierwszej z tych tendencji, niewątpliwie narastającej od pewnego czasu, swoiste przekroczenie masy krytycznej nastąpiło w 2011 r., co było wynikiem oddziaływania splotu różnych czynników. Z pewnością przyczyniło się do tego swoiste rozgoryczenie niemałej części elit politycznych, wojskowych i kół opiniotwórczych w USA asymetrycznym rozkładem kosztów funkcjonowania Sojuszu (podczas gdy na początku okresu pozimnowojennego nakłady USA i państw europejskich łącznie były do siebie zbliżone, to ostatnio stosunek ten wynosił ok. 75% do 25% na korzyść USA) i uporczywą – w ich przekonaniu – niechęcią sojuszników z Europy do zmiany tego stanu rzeczy i zwiększenia nakładów na cele obronne<sup>1</sup>. Wpływ miały też trudności gospodarcze samych Stanów

---

<sup>1</sup> Doskonałą ilustracją tych nastrojów było „pożegnalne” wystąpienie ustępującego szefa Departamentu Obrony USA Roberta Gatesa pt. *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*, Bruksela,

Zjednoczonych, wobec których, w świetle ogromnej skali koniecznych oszczędności (tylko w budżecie Pentagonu od 400 do być może nawet 900 mld USD w ciągu dziesięciu lat), wydatki na udział w Sojuszu (w tym np. na stacjonujące w Europie wojska) zaczęto postrzegać jako źródło relatywnie łatwych (choć niewspółmiernych do potrzeb) oszczędności<sup>2</sup>. Zapewne znacząca okazała się do pewnego stopnia zmiana generacyjna w USA (ale też w Europie) i nabieranie znaczenia przez pokolenia słabo pamiętające o „zimnowojennym braterstwie broni”, a tym samym inaczej postrzegające zobowiązania partnerów i wobec nich. Niemniej decydujący okazał się swoisty „pacyficzny zwrot” w polityce zagranicznej USA i nadanie w niej priorytetowej rangi stosunkom z krajami basenu Pacyfiku i Azji Południowej. Zwrot ten, zamaniestrowany dobitnie podczas wizyty prezydenta Obamy w Australii i na Dalekim Wschodzie na jesieni 2011 r., przyspieszyły w ostatnim roku czynniki ekonomiczne (a zwłaszcza globalne przewartościowania układu potęgi ekonomicznej w wyniku kryzysu). Jest on jednak ściśle związany z trwałymi „prozajatyckimi” zmianami w hierarchii żywotnych interesów i celów strategicznych USA. Dodatkowo ułatwiała decyzję o nim relatywnie dobra sytuacja bezpieczeństwa w Europie, gdzie z perspektywy Waszyngtonu coraz mniej jest „spraw niedokończonych” (*unfinished businesses*), a przynajmniej „dających się rozwiązać”<sup>3</sup>.

Ranga kryzysu ekonomicznego – którego przebieg i następstwa bliżej analizowane są w innych rozdziałach – jest w tym kontekście oczywista. Konieczność koncentracji na zapobieganiu następstwom trudności gospodarczych i ratowaniu strefy euro odciągała uwagę przywódców państw od problemów Sojuszu, zwłaszcza tych nieprzekładających się bezpośrednio na jego bieżącą aktywność i funkcjonowanie (np. długoterminowe plany modernizacyjne). Co więcej, nakłady na obronność stały się w Europie nawet wcześniej niż w USA, bo bezpośrednio po wybuchu kryzysu w 2008 r., jedną z głównych ofiar cięć budżetowych, przeprowadzanych przy tym przez państwa z reguły bez należytej koordynacji i oceny następstw dla całego Sojuszu. W rezultacie już w latach 2008–2011 europejskie kraje NATO zmniejszyły swe wydatki wojskowe o sumę zbliżoną do rocznych nakładów na cele obronne Niemiec (ok. 45 mld USD), planując kolejne cięcia w przyszłości<sup>4</sup>. Skutki tych zmian, początkowo niewielkie, w ostatnim roku zyskały na sile i zaczęły wpływać na kierunki działań i rozwoju Sojuszu.

---

10 czerwca 2011 r. Inna sprawa, że większość kosztów funkcjonowania Sojuszu stanowią nakłady na misje ekspedycyjne, zwłaszcza w Afganistanie, których poziom podnoszą wyjątkowo na tle partnerów duże wydatki sił zbrojnych USA, dość swobodnie decydujących przy tym – za aprobatą sojuszników – zarówno o celach i strategiach prowadzenia poszczególnych misji, jak i zasadności ich podjęcia.

<sup>2</sup> Szerzej zob. M. O’Hanlon, *Testimony for the House Armed Services Committee*, Waszyngton, 13 września 2011 r., [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu).

<sup>3</sup> Por. *Barack Obama’s Speech to Australian Parliament*, Canberra, 16 listopada 2011 r., [www.smh.com.au](http://www.smh.com.au); H. Clinton, „America’s Pacific century”, *Foreign Policy*, listopad 2011.

<sup>4</sup> Szerzej zob. T. Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, Center for European Reform, London 2011; „Financial and economic data relating to NATO defence”, *NATO Press Release*, 10 marca 2011 r.

Najbardziej bezpośredni wpływ na działalność NATO w 2011 r. miały jednak gwałtowne zmiany rzeczywistości międzynarodowej, także w bliskim sąsiedztwie Sojuszu, przede wszystkim zaś fala antyrządowych protestów społecznych w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. To one bowiem w największym stopniu przyczyniły się do nadzwyczajnej koncentracji Sojuszu w ostatnim roku na działalności operacyjnej, która szybko zepchnęła w cień pozostałe zagadnienia.

### OPERACJA W LIBII – SUKCES WBREW PRZEWIDYWANIOM

Mimo ekonomicznego kryzysu i konieczności wdrażania głębokich reform aktywność operacyjna NATO była w 2011 r. wyjątkowo duża. Sojusz prowadził równoległe dwie większe misje – powietrzno-morską akcję reagowania kryzysowego w Libii oraz lądową misję stabilizacyjną w Afganistanie, a także kilka mniejszych przedsięwzięć, kontynuowanych z lat poprzednich. Świadczyło to o poczuciu odpowiedzialności sojuszników za stabilność międzynarodową, skłaniającym ich do działania mimo przeżywanych trudności i dużej skali już ponoszonych obciążeń, ale też o niemożności przewidzenia w pełni potrzeb ich bezpieczeństwa oraz zmian środowiska, które mogą wymagać od Sojuszu adekwatnej odpowiedzi.

Zaangażowanie w Libii było właśnie wyrazem przekonania o konieczności reakcji międzynarodowej na wybuch konfliktu w tym kraju w połowie lutego 2011 r. Postępy – mimo wprowadzenia przez ONZ embarga na dostawy broni do Libii (rezolucja RB 1970 z 26 lutego 2011 r.) – sił reżimu Muammara Kaddafiego w walce z rebeliantami skupionymi wokół powstałej w Bengazi Tymczasowej Rady Narodowej wywołały apele o powstrzymanie coraz powszechniejszych naruszeń praw człowieka. NATO jako całość – inaczej niż np. Francja i Wielka Brytania – ostrożnie odnosiło się do ewentualnej interwencji, uzależniając swój udział od uzyskania mandatu ze strony ONZ. Zgodę na międzynarodową operację w Libii RB ONZ ostatecznie wydała, z inicjatywy Francji i Wielkiej Brytanii i uwzględniając apele Ligi Państw Arabskich o podjęcie działań, w rezolucji 1973 z 17 marca. Wprowadzała ona strefę zakazu lotów nad Libią oraz nakazywała obronę „wszelkimi dostępnymi środkami” ludności cywilnej. Początkowo jednak odpowiedzialności za realizację tych zadań nie przejął Sojusz – podzielony w sprawie udziału w niej, a nawet co do samej zasadności misji<sup>5</sup> – lecz swoista koalicja chętnych, skupiona wokół Francji i Wielkiej Brytanii, wspartych (niechętnie) przez USA. Faktyczne działania bojowe zainicjowała zresztą Francja samodzielnie – jej lotnictwo rozpoczęło ostrzał celów w Libii jeszcze przed końcem obrad zwołanego do Paryża na 19 marca przez prezydenta Sarkozy’ego spotkania państw gotowych uczestniczyć w operacji w Libii, na którym miano uzgodnić formę i sposoby realizacji rezolucji 1973. Mimo to, zważywszy na pozostające w ich dyspozycji zasoby kluczowe dla powodzenia misji,

<sup>5</sup> Najsilniej zaangażowaniu sprzeciwiały się Niemcy, które jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa wstrzymały się nawet od głosu przy decydowaniu o rezolucji 1973. Sceptycyzm wobec udziału przejawiały też kraje środkowoeuropejskie i Turcja, obawiająca się o swe wpływy w regionie i państwach muzułmańskich. B. Gomis, „Lessons from Libia”, *The World Today*, maj 2011.

kierownictwo nad operacją – nazwaną „Świt Odysei” („Odyssey Dawn”) – objęły Stany Zjednoczone, od początku jednak podkreślając tymczasowy charakter przywództwa i wolę przekazania go NATO<sup>6</sup>. Sprzeciwiała się temu Francja, choć popierali pozostali uczestnicy koalicji. Po intensywnych negocjacjach, służących zarówno przełamaniu francuskiego oporu, jak i obaw części sojuszników, zwłaszcza Niemiec i Turcji, przed formalnym zaangażowaniem Sojuszu, uzgodniono włączenie się NATO w nadzorowanie strefy zakazu lotów (24 marca), a ostatecznie także przejęcie pełni kontroli nad operacją w Libii (31 marca).

Objęcie przez NATO dowództwa misji – teraz już nazywanej „Unified Protector” – nie oznaczało jednak zaangażowania w działania wszystkich członków Sojuszu. Część z nich – np. Hiszpania, Turcja, Holandia – ograniczyła się do aktywności pomocniczej, a niektórzy – w tym Polska – wyłącznie do poparcia politycznego<sup>7</sup>. Co ważne, sytuacja w tym względzie nie zmieniła się istotnie do końca operacji. W rezultacie akcje bojowe prowadziło – w zróżnicowanym zakresie – jedynie ośmiu sojuszników (USA, Kanada, Wielka Brytania, Francja, Dania, Norwegia, Belgia, Włochy), choć równocześnie istotną rolę odgrywały w nich państwa spoza NATO, m.in. Katar, ZEA, Jordania i Szwecja.

Wprowadzenie natowskiego dowództwa nie oznaczało też automatycznie jednoznaczego określenia celów misji. Początkowo rozumiano ją jako służącą egzekucji embarga na dostawy broni, strefy zakazu lotów oraz ochronie cywilów przed agresją sił rządowych (co w pierwszych tygodniach oznaczało zapobieganie upadkowi Bengazi i ataki na oblegające to miasto siły wierne Kaddafiemu). Szybko jednak w Sojuszu zwyciężył pogląd, iż skuteczna ochrona ludności cywilnej nie będzie możliwa bez osłabienia lub obalenia reżimu Kaddafiego. Zaowocowało to rozszerzającą (i wzbudzającą wątpliwości tak w Sojuszu, jak i wśród państw trzecich, w tym krajów arabskich) interpretacją postanowień rezolucji RB 1973, wedle której za „wszelkie dostępne środki” obrony cywilów uznano zwalczanie sił rządowych i wspieranie opozycji. Rezultatem była koncentracja na niszczeniu potencjału wojskowego rządu Kaddafiego, w konsekwencji zaś faktyczna koordynacja ataków NATO z posunięciami rebeliantów. W kolejnych miesiącach bombardowania prowadzono więc w sposób umożliwiający powstańcom osiągnięcie przewagi w konflikcie, co pozwoliło im 20 sierpnia zająć stolicę Trypolis, a następnie stopniowo likwidować inne ogniska oporu sił lojalnych wobec Kaddafiego. Sukcesy powstańców umożliwiły Sojuszowi wyznaczenie daty końca operacji na 31 października (wcześniej, 20 października, uciekając przed atakiem samolotów NATO na konwój

<sup>6</sup> USA, z uwagi na wewnętrzną sytuację gospodarczą i polityczną oraz zaangażowanie w Iraku i Afganistanie, chciały uniknąć przejęcia odpowiedzialności za kolejną dużą i potencjalnie długotrwałą operację zagraniczną, zwłaszcza w kraju muzułmańskim. Dodatkowo amerykańscy wojskowi podawali w wątpliwość skuteczność strefy zakazu lotów jako narzędzia rozwiązania kryzysu libijskiego. B. Wiśniewski, „Stany Zjednoczone wobec interwencji wojskowej w Libii”, *Biuletyn PISM* 2001, nr 35.

<sup>7</sup> Niemcy, by uniknąć zaangażowania, wycofały nawet swoje okręty uczestniczące w operacji „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym (choć równocześnie ich oficerowie w strukturach międzynarodowych dowództw NATO *de facto* uczestniczyli bezpośrednio w kierowaniu misją w Libii). „Allies pressure Qaddafi forces around rebel cities”, *The New York Times* z 23 marca 2011 r.

sił rządowych, zginął z rąk powstańców sam Muammar Kaddafi)<sup>8</sup>. Przez cały czas trwania operacji nie rozważano rozmieszczenia jednostek lądowych<sup>9</sup>.

Misja „Unified Protector” istotnie odbiegała od praktyki ekspedycyjnej NATO w ostatnich latach. Najmocniej decydowała o tym ograniczona liczba faktycznie zaangażowanych w nią sojuszników, wyjątkowo mała nawet na tle innych misji NATO, z reguły nieangażujących wszystkich członków w równym stopniu. Do pewnego stopnia, zwłaszcza w początkowej fazie operacji, uzasadniały to toczące się w Sojuszu spory o zasadność misji, brak czytelnie zdefiniowanych celów oraz wymuszony realiami – groźbą upadku Bengazi i masowych naruszeń praw człowieka – pośpiech przy jej inicjowaniu, uniemożliwiający części sojuszników ewentualne zmobilizowanie na czas zasobów. Sama decyzja o zaangażowaniu NATO w Libii mogła zresztą do pewnego stopnia zaskakiwać, zważywszy na trudności napotymane przez Sojusz w aktywności ekspedycyjnej w ostatnich latach, niemożność (przy niejasno zdefiniowanych celach) oceny szans powodzenia misji, w dużej mierze pośredni charakter zagrożenia dla sojuszników (Libia leży w sąsiedztwie obszaru traktatowego, ale konflikt wewnętrzny w tym państwie nie groził „rozłaniem” się na kraje NATO), zwłaszcza zaś ryzyko poważnych konsekwencji, nie tylko wizerunkowych, w razie niepowodzenia. Sojusz, choć mógł na tym wiele stracić, nie skorzystał niejako „z okazji, by siedzieć cicho”, a to budziło opór części członków. Dodatkowo odwołanie się zwolenników akcji przy jej uzasadnianiu do koncepcji odpowiedzialności za ochronę, wciąż budzącej kontrowersje zarówno poza Sojuszem, jak i wśród jego członków (zwłaszcza w świetle doświadczeń kosowskich), raczej nie ułatwiało znalezienia porozumienia oraz powszechnej zgody na udział w operacji. Wreszcie istotny był przebieg procesu decyzyjnego – swoista polityka faktów dokonanych Francji (wspartej ostatecznie przez pozostałych zwolenników zaangażowania), która rozpoczynając działania *de facto* samodzielnie, ale równocześnie bez przedstawienia ich całościowej strategii i ostatecznych celów oraz nie dysponując potencjałem pozwalającym na ich skuteczne kontynuowanie w dłuższym okresie, niejako zmusiła pozostałych sojuszników do włączenia się w operację. W sytuacji bowiem, gdy USA odmawiały trwałego przejęcia odpowiedzialności za przebieg misji, przekazanie dowództwa NATO stało się jedyną w zasadzie opcją dającą realne szanse powodzenia<sup>10</sup>.

Wszystko to nie wyjaśnia, dlaczego wraz z trwaniem misji stopień partycypacji w niej nie wzrastał, przez co pozostała ona swoistą operacją „koalicji chętnych”,

<sup>8</sup> NATO zaprzeczało, jakoby Kaddafi był celem ataku, uznając śmierć libijskiego przywódcy za zbieg okoliczności. *NATO and Libya. Operational Media Update for 20 October*, [www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_10/20111021\\_111021-oup-update.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111021_111021-oup-update.pdf).

<sup>9</sup> Część sojuszników (USA, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Bułgaria) wysłała do Libii jednostki specjalne, nie podlegały one jednak dowództwu NATO. *Accidental Heroes. Britain, France and the Libya Operation*, An Interim RUSI Campaign Report, wrzesień 2011, s. 11.

<sup>10</sup> Takie wciągnięcie partnerów w działania przez postawienie ich w sytuacji bez wyjścia badacze sojuszy określają mianem *entrapment* i nie uznają go za „dowód zdrowia” relacji międzysojuszniczych. Por. D. Wilson, *Learning from Libya: The Right Lessons for NATO*, [www.acus.org/files/publication\\_pdfs/403/090111\\_ACUS\\_LearningLibya\\_Wilson.PDF](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/090111_ACUS_LearningLibya_Wilson.PDF); M. Overhaus, „NATO’s operation in Libya”, *SWP Comments*, listopad 2011.

z istotnym udziałem państw spoza NATO, a przez Sojusz jedynie wspieraną i legitymizowaną. Główną tego przyczyną wydaje się bowiem nie głębokość (nie miała) podziałów w sprawie Libii w NATO, lecz uwidoczniiony w toku misji „wewnątrz-europejski *capability gap*”, dotąd skutecznie przesłaniany przez dystans w możliwościach wojskowych dzielący USA od pozostałych sojuszników. Przy ograniczonym udziale Amerykanów państwa europejskie musiały wziąć na siebie większą odpowiedzialność, ale okazało się, że część z nich – głównie kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie, lecz nawet tak istotny sojusznik jak Niemcy – nie dysponowała odpowiednimi ku temu zasobami (lub wystarczającą ich ilością). Nacisk w ostatnich latach w transformacji Sojuszu na zdolności użyteczne w misjach lądowych, takich jak afgańska, spowodował, iż zwłaszcza państwa o mniejszych możliwościach budżetowych oraz gorszym punkcie startu modernizacji armii, a więc nowi członkowie, rozwijały swój potencjał selektywnie, koncentrując się na bieżących potrzebach operacyjnych. Uzyskane w ten sposób zdolności nie znajdowały zastosowania w toku „Unified Protector”, podczas której wykluczano operację sił lądowych. Wymuszało to niejako absencję części sojuszników, nawet gdyby przejawiali oni szczerą wolę zaangażowania. Zarazem świadczyło o pojawieniu się w NATO nowego podziału – na „zdolnych” i „niezdolnych” do pewnego typu działań ekspedycyjnych – mogącego istotnie wpłynąć na przyszły układ sił i relacje w Sojuszu.

O specyfice operacji w Libii decydowała też wspomniana już świadoma rezygnacja przez USA z politycznego i operacyjnego przywództwa i zajęcie pozycji „kierującego z tylnego siedzenia” (*leading from behind*) – niepodejmującego kluczowych decyzji i niewnoszącego większościowego wkładu w akcje bojowe, ale zapewniającego niezbędne wsparcie logistyczne oraz uzupełniającego w razie potrzeby potencjał sojuszników o brakujące lub wyczerpujące się zdolności (środki rozpoznania, zwłaszcza bezzałogowe systemy latające, precyzyjne środki rażenia, tankowanie w powietrzu, wsparcie z morza). W rezultacie główny ciężar akcji bojowych ponosili, korzystając co prawda z amerykańskiej pomocy, sojusznicy europejscy, zwłaszcza Francja i Wielka Brytania (choć zaskakująco duży udział – sięgający chwilami 25% lotów – miały też mniejsze kraje, np. skandynawskie)<sup>11</sup>. Można w tym widzieć zarówno dowód ciągłej niezbędności amerykańskiego udziału w jakiegokolwiek większej misji NATO (a tym samym – jak chcą niektórzy amerykańscy analitycy – utrzymującej się słabości europejskich parterów), jak i wskazanie, iż państwa europejskie mogą wyjść z roli zaledwie „asystenta” USA i wzięcia odpowiedzialności za działania NATO. Niezależnie jednak od interpretacji, misja „Unified Protector” umocniła pozycję w Sojuszu tych państw europejskich, które się w nią włączyły.

Operacja w Libii ostatecznie przyniosła sukces, co niewątpliwie umocniło, nadwątloną w ostatnim okresie, międzynarodową wiarygodność Sojuszu. NATO udało się doprowadzić do obalenia reżimu Kaddafiego bez strat własnych. Trzeba jednak pamiętać, że Sojusz zrezygnował z zaangażowania się w stabilizację i odbudowę państwa libijskiego po konflikcie, ograniczając się do ogólnikowych deklaracji pomocy

<sup>11</sup> T. Valasek, „What Libya says about the future of the transatlantic alliance”, *CER Essays*, lipiec 2011; D. Wilson, *Learning from...*, op. cit.

dla nowych władz. Tymczasem we wcześniejszych operacjach NATO, od interwencji w Bośni począwszy, z największymi wyzwaniami wiązało się nie tyle zwalczanie miejscowego reżimu czy sił dominujących w konflikcie, ile właśnie próby pokonfliktowej odbudowy. Poza tym w wypadku Libii przeciwnik nie tylko okazał się słabszy, niż początkowo zakładano, ale też przez swoje błędy (np. zapowiedź radykalnej rozprawy z opozycją) skutecznie pogłębiał międzynarodową izolację, ograniczając niemal do zera zakres politycznego manewru. Wreszcie istotna jest skala nakładów Sojuszu na „Unified Protector”. Koszty, choć zdecydowanie mniejsze od np. misji w Afganistanie, stanowiły wyzwanie nawet dla większych sojuszników (czego dowiodło choćby wycofanie przez Włochy w lipcu z misji lotniskowca *Giuseppe Garibaldi* właśnie z powodów ekonomicznych)<sup>12</sup>. Siedmiomiesięczne działania wydatnie nadweryżyły też zasoby sprzętowe (np. zapasy amunicji precyzyjnej, zwłaszcza nowszych typów) oraz osobowe (zmęczenie załóg samolotów i okrętów) zaangażowanych w nie sojuszników europejskich, w tym Wielkiej Brytanii i Francji<sup>13</sup>. Tym samym interwencja w Libii, choć udana, ograniczyła możliwości działania NATO w najbliższej przyszłości, zwłaszcza gdy konieczne jest utrzymanie obecności także w innych rejonach<sup>14</sup>.

### AFGANISTAN – JEST ŹŁE, BĘDZIE GORZEJ, WIĘC WYCHODZIMY ZGODNIE Z PLANEM?

„Pozaplanowa” operacja w Libii spowodowała, iż w Sojuszu mniej uwagi poświęcano afgańskiej misji ISAF, dotąd bezdyskusyjnie priorytetowej i wciąż największej (ponad 130 tys. żołnierzy) operacji NATO. Tymczasem, zgodnie z założeniami jej realizowanej od końca 2009 r. strategii, uzupełnionej decyzjami szczytu w Lizbonie, w 2011 r. miała nastąpić „konsolidacja osiągnięć” ofensywy sił międzynarodowych, a także dokonać się postęp w przekazywaniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo i administrowanie krajem władzom afgańskim. Pozwoliłoby to na przeniesienie akcentu w działaniach ISAF z operacji bojowych na aktywność szkoleniową, rozwijającą zdolność afgańskich struktur bezpieczeństwa do samodzielnego działania. Uzasadniałoby zarazem rozpoczęcie redukcji sił międzynarodowych w Afganistanie, czego początek strategia z 2009 r. wyznaczała na połowę 2011 r.<sup>15</sup>

W ostatnim roku nie osiągnięto jednak istotnej poprawy sytuacji w tym kraju, ani w wymiarze wojskowym, ani politycznym. Mniej było, co prawda, starć z si-

<sup>12</sup> Szacunki dotyczące wydatków poszczególnych sojuszników, np. USA (1,2 mld USD) czy wielkiej Brytanii (260 mln funtów), wskazują, że koszty operacji nie przekraczały 15% nakładów na działania prowadzone w tym samym okresie w Afganistanie, *Accidental Heroes...*, s. 7.

<sup>13</sup> Szerzej: B. Barry, „Libya’s lessons”, *Survival*, październik 2011.

<sup>14</sup> To wyeksploatowanie sojuszników, oprócz kwestii *stricto* politycznych, tłumaczy obecną niechęć NATO do podejmowania kolejnych akcji tego typu, np. w Syrii, i to mimo przywołania w wypadku Libii koncepcji odpowiedzialności za ochronę.

<sup>15</sup> Szerzej strategię z grudnia 2009 r. oraz jej późniejszą ewolucję omówiono w poprzednich edycjach *Rocznika*.

łami partyzanckimi oraz ofiar wśród żołnierzy ISAF<sup>16</sup>. Wynikało to jednak głównie ze zmian strategii działania talibów i innych antyrządowych grup zbrojnych, które w reakcji na zwiększoną presję ze strony sił międzynarodowych, a zarazem uwzględniając zapowiedź ich wycofania do końca 2014 r., nie podejmowały większych operacji i prób pełnego przejmowania kontroli nad poszczególnymi częściami Afganistanu, koncentrując się na spektakularnych akcjach terrorystycznych, niszczeniu struktur państwowych (nie tylko przy tym w rejonach peryferyjnych) oraz eliminacji członków władz (m.in. zabójstwa gubernatorów prowincji w Kunduzie w lutym i w Helmandzie w lipcu, gdzie zginął wpływowy brat prezydenta Karzaja Ahmad Wali Karzaj). Przyniosło to efekt w postaci spadku poparcia społecznego dla rządu, szczególnie że zmianie metod działań talibów towarzyszył wzrost liczby ofiar wśród cywilów<sup>17</sup>. Reakcja wojsk ISAF, m.in. w formie zwiększonej aktywności sił specjalnych (w tym tzw. *night raids*), przynosiła ograniczone sukcesy, budząc przy tym opór miejscowej ludności. W rezultacie w 2011 r. nie utrwalono osiągnięć ofensywy wojsk ISAF z 2010 r., a w prowincjach wschodnich (w tym w Ghazni), sąsiadujących z niestabilnymi terytoriami Pakistanu, sytuacja wręcz się pogorszyła.

Brak realnej poprawy stanu bezpieczeństwa nie okazał się przeszkodą dla rozpoczęcia procesu *inteqal* – przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo w kraju strukturom afgańskim. W porozumieniu z dowództwem ISAF prezydent Karzaj zainicjował te zmiany 21 marca, wskazując siedem miast, dystryktów i prowincji wystarczająco stabilnych, by można w nich rozpocząć przekazywanie odpowiedzialności miejscowym władzom (m.in. prowincja Bamian, miasta Mazar-i-Szarif na północy oraz Laskar Gah w Helmandzie). Pierwszy transfer odpowiedzialności sfinalizowano 17 lipca, w prowincji Bamian – stacjonujące tam oddziały nowozelandzkie nie zostały jednak wycofane, ale jedynie przekazano je pod dowództwo afgańskie. Kolejną grupę prowincji, dystryktów i miast (na zachodzie, północy i w centrum kraju), w których przejście odpowiedzialności przez Afgańczyków powinno się dokonać w ciągu 12–18 miesięcy (w zależności od miejscowych warunków), prezydent Karzaj przedstawił 27 listopada. Decyzje o transferze odpowiedzialności miały jednak nierzadko charakter symboliczny, gdyż przeważnie dotyczyły obszarów nigdy nieobjętych intensywnymi walkami. Nie wynikały też ze wzrostu sprawności działania afgańskich władz i sił bezpieczeństwa ani usprawnienia współpracy między nimi a strukturami międzynarodowymi, w tym dowództwem ISAF. Afgańskie wojsko i policja, choć osiągając w październiku łączną liczebność 312 tys. (179 tys. żołnierzy i 139 tys. policjantów), zrealizowały międzynarodowe plany ich rozwoju, to jakościowo, a zwłaszcza pod względem zdolności do samodzielnego działania, odbiegały od nich znacznie<sup>18</sup>. Z uwagi na wszechobecną korupcję i nepotyzm

<sup>16</sup> W 2011 r. w Afganistanie zginęło 566 żołnierzy ISAF, mniej niż w 2010 r. (711), lecz więcej niż w jakimkolwiek innym roku trwania misji. [www.icasualties.org](http://www.icasualties.org).

<sup>17</sup> Według danych misji ONZ UNAMA w Afganistanie, w 2011 r. liczba ofiar cywilnych walk (3021) była o 8% wyższa niż w roku 2010, a trend wzrostowy utrzymuje się od pięciu lat. UNAMA, „Civilian casualties rise for fifth consecutive year in Afghan conflict”, *Press Release*, 4 lutego 2012 r., <http://unama.unmissions.org>.

<sup>18</sup> Do listopada 2012 r. liczebność sił zbrojnych Afganistanu ma wzrosnąć do poziomu 195 tys., a policji do 157 tys. (nie licząc części struktur lokalnych), choć pojawiają się wątpliwości co do zdolności Afgani-



oraz przewlekłe spory między prezydentem a opozycją parlamentarną stan systemu politycznego Afganistanu oceniano najgorzej od 2002 r.<sup>19</sup> By choć częściowo odpowiedzieć na te wyzwania, Sojusz zdecydował się utworzyć 9 czerwca Misję Polową Wsparcia Rządów Prawa (*NATO Rule of Law Field Support Mission*)<sup>20</sup>. Stale, choć powoli, zwiększał też liczbę instruktorów wojskowych i cywilnych. Jak dotąd nie przyniosło to wyraźnej poprawy sytuacji.

Fiaskiem zakończyły się wspierane przez dowództwo ISAF i część sojuszników (zwłaszcza USA) zabiegi o pojednanie z przywódcami talibów oraz adresowane do niższego szczebla bojowników programy reintegracji w zamian za rezygnację z walki zbrojnej. Prowadzone za pośrednictwem specjalnie w tym celu powołanej w czerwcu 2010 r. Rady Pokoju rozmowy, bezowocne mimo bezpośredniego zaangażowania dyplomacji USA i personelu ISAF oraz oferowania kontrowersyjnych i daleko idących ustępstw (m.in. wyłączenie części kierownictwa talibów spod obowiązujących od 2001 r. sankcji ONZ za wspieranie Al-Kaidy), zawieszono po udanym zamachu na przewodniczącego Rady, Burhanuddina Rabbaniego (20 września). Późniejsze próby wznowienia kontaktów nie przyniosły rezultatu (także dlatego, iż władze afgańskie uznały za priorytetowe rozmowy o poprawie relacji z Pakistanem, oskarżanym przez nie o wspieranie partyzantki w Afganistanie). Programy reintegracyjne natomiast, polegające głównie na tworzeniu z byłych bojowników lokalnych służb porządkowych, nie spowodowały spadku liczebności sił talibów (nadal szacowanych na ok. 30 tys.), a ze względu na faktycznie ograniczoną kontrolę władz centralnych nad tymi formacjami pogłębiały chaos organizacyjny w sferze bezpieczeństwa<sup>21</sup>.

Wszystko to nie odwróciło jednak sojuszników od rozpoczęcia redukcji sił ISAF zgodnie z wcześniejszymi planami, a więc w połowie 2011 r. Choć niektórzy przywódcy państw NATO, np. premier Wielkiej Brytanii Cameron, sugerowali rozpoczęcie wycofywania wojsk już bezpośrednio po śmierci 2 maja w wyniku akcji amerykańskich sił specjalnych w pakistańskim Abbottabadzie lidera Al-Kaidy Osamy bin Ladena (ważnej symbolicznie, faktycznie niemającej jednak realnego wpływu na przebieg walk w Afganistanie), to ostatecznie proces ten zainicjował 22 czerwca prezydent Barack Obama. Ogłosił on wówczas – zgodnie z deklaracjami z końca 2009 r. o tymczasowości wzmocnienia sił USA w Afganistanie oraz podkreślając osiągnięte sukcesy w walce z siatkami terrorystycznymi (choć nie odbudowie państwowości afgańskiej) – wycofanie do końca roku 10 tys. żołnierzy, kolejnych 20 tys. do lata 2012, a następnie kontynuację redukcji w stałym tempie (*at steady pace*). Dowódca ISAF David Petraeus – ustępujący, by objąć stanowisko szefa CIA

---

stanu do utrzymania tak licznych sił po 2014 r. I.S. Livingston, M. O'Hanlon, *Brookings Afghanistan Index*, 31 grudnia 2011 r., s. 6.

<sup>19</sup> V. Felfab-Brown, *Afghanistan Ten Years after 9/11: Counterterrorism Accomplishments while a Civil War is Lurking?*, [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu); C. Maas, T. Ruttig, „Is Afghanistan on the brink of a new civil war?”, *SWP Comments*, sierpień 2011.

<sup>20</sup> Szerzej zob. *NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM)*, NATO Media Backgrounder, czerwiec 2011.

<sup>21</sup> Por. M.A. Piotrowski, „Rezultaty procesów rekonyliacji i reintegracji w Afganistanie”, *Biuletyn PISM* nr 110 (859), 2 grudnia 2011 r.

– postulował dwukrotnie mniejszą redukcję. Mimo to już 23 czerwca o redukcji w niedługim czasie kontyngentu o 1000 żołnierzy (ok. 25%) poinformował prezydent Francji Nicolas Sarkozy, a w kolejnych miesiącach podobne działania zapowiedziało wielu innych uczestników ISAF (m.in. Niemcy, Belgia, Wielka Brytania, Australia)<sup>22</sup>.

W końcu roku przebieg misji ISAF dodatkowo skomplikował wzrost napięcia w relacjach Afganistanu i NATO z Pakistanem. Po ostrzelaniu w trakcie walk z partyzantami 26 listopada przez lotnictwo Sojuszu pakistańskich posterunków granicznych (zginęło 24 żołnierzy) władze Pakistanu zdecydowały o natychmiastowym zamknięciu przebiegających przez ten kraj szlaków zaopatrzeniowych dla sił ISAF. Wpłynęło to też na przebieg międzynarodowej konferencji w sprawie Afganistanu w Bonn, w dziesiątą rocznicę pierwszego po obaleniu talibów spotkania poświęconego odbudowie tego kraju. W warunkach pakistańskiego bojkotu rozmawiano tam głównie o cywilnych aspektach procesu *inteqal* oraz możliwościach międzynarodowego wsparcia władz afgańskich po 2014 r. – uczestnicy spotkania, w tym państwa NATO, zadeklarowali zaangażowanie w odbudowę Afganistanu przez najbliższą dekadę, nie określając jednak szczegółowo jego form<sup>23</sup>.

Przyszłość zaangażowania NATO w Afganistanie jest już najwyraźniej określona. Rozpoczęcie redukcji wojsk oraz kontynuacja zmiany profilu misji na szkoleniowy mimo ewidentnych słabości struktur afgańskich oraz niestabilnej sytuacji świadczy, iż sojusznicy dążą do zakończenia operacji w zakładanym terminie (koniec 2014 r.) *de facto* niezależnie od panujących w Afganistanie warunków<sup>24</sup>. Misja ISAF tym samym weszła już w fazę stopniowego, ale nieuchronnego wycofania. Można to tłumaczyć realną oceną możliwości poprawy sytuacji w Afganistanie przy dotychczasowej formule zaangażowania NATO, ale większe znaczenie ma chyba wyczerpanie sojuszników długotrwałą operacją. Szczególnie istotny będzie, zważywszy na rosnącą „amerykanizację” misji (USA wystawiają blisko 70% wojsk koalicji i pokrywają ponad 75% kosztów jej działania, decydując również faktycznie samodzielnie o jej strategii i organizacji), rozwój sytuacji w 2012 r. w Stanach Zjednoczonych, zmagających się z kryzysem budżetowym i szykujących do wyborów prezydenckich. W obecnych warunkach zapewne nawet drastyczne – a wciąż możliwe – pogorszenie się sytuacji w Afganistanie nie doprowadziłoby do zmiany polityki NATO wobec tego kraju, a mogłoby raczej przyspieszyć proces wycofywania sił przez niektórych sojuszników<sup>25</sup>. To tłumaczy również dość ogólnikowy

<sup>22</sup> „Obama will speed pullout from war in Afghanistan, *The New York Times* z 22 czerwca 2011 r.; *France announces gradual withdrawal of troops from Afghanistan*, [www.acus.org/natosource](http://www.acus.org/natosource). W lipcu, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, wszystkie jednostki bojowe (prawie 3000 żołnierzy) wycofała Kanada.

<sup>23</sup> Por. *International Afghanistan Conference*, [www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Regionale-Schwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Bonn\\_Konferenz\\_2011/Bonn-Konferenz-Einstieg-node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Regionale-Schwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Bonn_Konferenz_2011/Bonn-Konferenz-Einstieg-node.html).

<sup>24</sup> Wedle nieoficjalnych informacji ogłoszenie zmiany charakteru misji ze stabilizacyjnej na szkoleniową może nastąpić już na szczycie NATO w Chicago w maju 2012 r. „U.S. exploring faster switch to advisory role in Afghanistan”, *The Wall Street Journal* z 2 listopada 2011 r.

<sup>25</sup> Znamionuje to choćby sugestia prezydenta Sarkozy’ego o możliwym wcześniejszym wycofaniu francuskiego kontyngentu po zabiciu 20 stycznia przez osobę w mundurze afgańskiej armii czterech żołnierzy francuskich. *How France’s threat to pull out of Afghanistan could impact NATO*, [www.acus.org/natosource](http://www.acus.org/natosource).

charakter deklaracji NATO i poszczególnych sojuszników w sprawie wsparcia dla Afganistanu po 2014 r.

Działalność operacyjna NATO poza Libią i Afganistanem nie przyjęła w 2011 r. równie okazałej skali. W Kosowie starano się kontynuować trwającą od 2009 r. redukcję sił KFOR i przekształcanie ich obecności w formułę tzw. *deterrent presence*, jednakże w związku z nasileniem się starć między ludnością albańską i serbską (lipiec, wrzesień, listopad) proces ten wstrzymano, wprowadzając nawet w sierpniu do tego państwa 700 żołnierzy odwodu strategicznego. W rezultacie na początku 2012 r. w Kosowie stacjonowało blisko 6000 żołnierzy KFOR<sup>26</sup>. Z większym powodzeniem kontynuowano natomiast misje morskie Sojuszu – antyterrorystyczną operację „Active Endeavour” na Morzu Śródziemnym oraz antypiracką „Ocean Shield” na wodach wokół Rogu Afryki (rozszerzając zakres tej ostatniej o szkolenie lokalnych sił do walki z piractwem). Rok 2011 był jednak zarazem ostatnim, w którym funkcjonowała misja szkoleniowa NATO w Iraku (NTM-I), zakończona w związku z upływem jej mandatu i brakiem porozumienia z władzami irackimi w sprawie przedłużenia umowy o statusie prawnym personelu NATO w tym kraju<sup>27</sup>.

### REFORMY I TRANSFORMACJA SOJUSZU – SZKLANKA W POŁOWIE PEŁNA (ALBO PUSTA)

Wyjątkowa skala zaangażowania operacyjnego Sojuszu musiała wpłynąć na tempo i zakres działań zmierzających do zwiększenia jego efektywności organizacyjnej i ekonomicznej oraz adaptacji zdolności wojskowych sojuszników do współczesnych wyzwań i zdefiniowanych w nowej koncepcji strategicznej zadań. Niemniej, zważywszy na wagę tych zagadnień w warunkach kryzysu ekonomicznego, a równocześnie chęć utrzymania dotychczasowego poziomu ambicji operacyjnych (zdolność równoległego prowadzenia dwóch większych i kilku mniejszych misji), członkowie, zwłaszcza zaś sekretarz generalny NATO, starali się, by procesy te przebiegały w możliwie największym stopniu zgodnie z przyjętymi w Lizbonie harmonogramami.

Powiodło się to przy reformie struktur dowódczych NATO oraz systemu jego agencji wyspecjalizowanych, co należy uznać za sukces, zważywszy na złożoność problemu i jego „wrażliwość” z perspektywy państw członkowskich, niechętnie (z powodów tak prestiżowych, jak i ekonomicznych) zgadzających się na likwidację instytucji Sojuszu rozmieszczonych na ich terytorium. Wstępny plan zmian uzgodniono na szczycie w Lizbonie, ale szczegóły zamierzano ustalić do połowy 2011 r.<sup>28</sup> Ostatecznie w czerwcu Rada Północnoatlantycka przyjęła całościowy pro-

<sup>26</sup> *The Secretary General's Annual Report 2011*, Bruksela 2012, s. 8.

<sup>27</sup> Dalszego wsparcia dla tego kraju Sojusz będzie udzielał z wykorzystaniem powiązań powstających wraz z nadaniem Irakowi w kwietniu 2011 r. statusu partnerskiego. *NATO's assistance to Iraq*, [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51978.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51978.htm).

<sup>28</sup> O planach reform oraz zmianach w latach 2003–2004, których rezultatem była dotychczasowa struktura organizacyjna NATO, zob. poświęcone Sojuszowi rozdziały *Rocznika Strategicznego 2010/11* (s. 92–93) i *2003/04* (s. 166–167).

jekt reform dowództw i agencji. W ogólnym ujęciu spełnia on główne założenia z 2010 r. (zmniejszenie personelu o ok. 30%, z dzisiejszych 13 tys. w dowództwach i 6000 w agencjach, redukcja kosztów bieżących działania struktur NATO o 20% oraz ich adaptacja do potrzeb operacyjnych, w tym zwiększenie mobilności części ich składników i sprawności kierowania działaniami połączonymi – *joint*, tzn. z udziałem różnych rodzajów wojsk). W wypadku struktur dowódczych zachowano model trzyszczeblowy, obejmujący poziom strategiczny (całościowy nadzór nad działaniami, transformacją i rozwojem NATO), operacyjny (dowodzenie konkretnymi operacjami) i „taktyczny” (zarządzanie zdolnościami wojskowymi na poziomie rodzajów sił zbrojnych). Na pierwszym szczeblu utrzymano dotychczasowe rozwiązania – odpowiedzialne za całość aktywności operacyjnej Sojusznice Dowództwo ds. Operacji (ACO) w belgijskim Mons oraz kierujące rozwojem NATO Sojusznice Dowództwo ds. Transformacji (ACT) w Norfolk w USA, któremu podlegają wszystkie ośrodki szkoleniowe i centra doskonalenia Sojuszu. Na poziomie operacyjnym, podległym ACO, dotychczasowe trzy stałe dowództwa połączone (holenderskie Brunssum, Neapol, Lizbona) zastąpiono dwoma (Brunssum, Neapol), zdolnymi za to wysłać do teatru działań komponent dowódczy odpowiedniego do prowadzenia dużej operacji połączonej *deployability*. Na trzecim poziomie strukturę stanowią będą trzy (a nie jak dotąd sześć) dowództwa stałe – Izmir dla wojsk lądowych, Northwood w Wielkiej Brytanii dla morskich, Rammstein dla lotniczych – przy czym w Niemczech, Hiszpanii i we Włoszech zlokalizowano dodatkowo centra operacji kombinowanych lotnictwa (z mobilnymi komponentami). Strukturę tę uzupełni integrujące ją centrum dowodzenia łącznością i systemami informacyjnymi (CIS) w Belgii, kierujące trzema batalionami łączności NATO, w tym jednym w Bydgoszczy. Wstępną zdolność operacyjną nowa struktura (ok. 8800 żołnierzy) ma uzyskać w 2013 r., a pełną w 2015 r.<sup>29</sup>

Reformy systemu agencji wyspecjalizowanych pozornie będą nawet bardziej radykalne – obecnych czternaście, zlokalizowanych w kilku państwach Sojuszu, zostanie zintegrowanych w trzy (dwie w Brukseli, jedna w luksemburskim Capellen), odpowiedzialne odpowiednio za łączność i systemy informacyjne, wsparcie logistyczne oraz zakupy i modernizację sprzętów. Dodatkowo przynajmniej do 2014 r. działać będzie agencja ds. standaryzacji (Bruksela), a do lipca 2012 r. ma powstać nowa organizacja ds. badań naukowych i technologii. Faktyczne zmiany są mniejsze, gdyż w zasadzie wszystkie elementy systemu funkcjonujące dziś poza Brukselą (np. w Niemczech, we Francji, na Węgrzech czy w USA) pozostaną w dotychczasowych siedzibach jako tzw. biura programowe wchodzące w skład jednej z trzech nowych agencji. Ograniczy to zapewne (choć nie zniweluje) uzyskane oszczędności, dowodząc zarazem wspomianej „wrażliwości” reform strukturalnych<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *Background on NATO Command Structure Review*, czerwiec 2011, [www.nato.int](http://www.nato.int). Uzupełnić mają ją jeszcze specjalne komórki dowódcze morskich sił uderzeniowych i wsparcia STRIKFORNATO, przenoszone z Włoch do Lizbony (co ma złagodzić nieco skutki likwidacji tamtejszego dowództwa operacyjnego) oraz lotniczego zwiadu i rozpoznania we Włoszech (co jednak zależy od rozwoju programu AGS).

<sup>30</sup> *Background on NATO Agency Reform*, czerwiec 2011, [www.nato.int](http://www.nato.int). Zmiany te uzupełnia reforma kwatery głównej NATO w Brukseli, w ramach której zmniejszy się liczba rozmaitych ciał i komitetów

Mniej wymierne rezultaty przyniosła inicjatywa *smart defense*, mocno promowana przez sekretarza generalnego już od prezentacji idei na konferencji w sprawach bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2011 r. Jej celem jest zwiększenie efektywności ekonomicznej i stopnia koordynacji sojuszniczych polityk obronnych. Drogą do tego byłoby lepsze wykorzystanie nakładów na cele obronne (*better value for money*) głównie przez wdrażanie różnorodnych projektów typu *pooling and sharing* (wspólnego gromadzenia i użytkowania przez uczestników określonych zasobów), niekoniecznie ograniczonych do członków NATO lub wymagających ich powszechnego udziału, a dotyczących zakupów i eksploatacji sprzętu oraz szeroko rozumianej logistyki, szkoleń i ćwiczeń, badań naukowych i rozwoju technologii. Przez ostatni rok pod kierunkiem sekretarza generalnego przebiegał przegląd ewentualnych projektów tego typu, a jego wynikiem ma być szczegółowa oferta programów do wdrożenia lub rozwinięcia (na wzór np. już działającej inicjatywy w zakresie transportu strategicznego – SAC), przedstawiona do akceptacji przywódcom państw NATO – wraz z polityczną deklaracją trwałego poparcia dla inicjatywy – na szczycie w Chicago w maju 2012 r.<sup>31</sup> Jednak złożoność zagadnienia (w programach typu *pooling and sharing* z reguły wyzwaniem jest ustalenie akceptowalnego dla wszystkich rozkładu kosztów) oraz dotychczas ograniczony dorobek takiej współpracy w Sojuszu (podobnie jak w UE, z którą NATO chce w tym względzie współpracować) każą ostrożnie oceniać szanse powodzenia tej inicjatywy.

Poprzedni rok przyniósł natomiast raczej ograniczone sukcesy w sferze transformacji wojskowej Sojuszu, i to mimo uzgodnienia w Lizbonie pakietu tzw. krytycznych zdolności, których rozwój miał stać się priorytetem organizacji. Jednym z nielicznych osiągnięć było przyjęcie w marcu przez NAC Sojuszniczej Koncepcji Obrony w Cyberprzestrzeni, określającej główne cele i sposoby działania w tym względzie. Dzięki temu we wrześniu uruchomiono program inwestycyjny w celu osiągnięcia do końca 2012 r. pełnej zdolności operacyjnej Sojuszu do obrony swoich sieci komunikacyjnych przed atakami informatycznymi<sup>32</sup>. Powoli natomiast postępowały prace nad strategicznym przeglądem odstraszania i obrony (DDPR), co częściowo przełożyło się na spadek intensywności sojuszniczych dyskusji w sprawie – jeszcze przed Lizboną „gorącej” – materialnych form tzw. *reassurances*, służących umocnieniu zdolności do realizacji zobowiązań sojuszniczych w zakresie zbiorowej obrony<sup>33</sup>. Dotyczyło to nawet mającego pełnić funkcję takich „gwarancji” sojuszniczego programu obrony przeciwrakietowej (NATO BMD). W czerwcu

---

(obecnie niemal 300), a nacisk zostanie położony na integrowanie personelu podejmującego podobne zagadnienia, zwłaszcza w zakresie zarządzania kryzysowego.

<sup>31</sup> *Speech on NATO's Smart Defence Initiative by deputy secretary general Claudio Bisogniero*, Tallin, 15 grudnia 2011 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>32</sup> *Defence Ministers approve Cyber Defence Concept and take next step in defence reform* oraz *NATO boosts cyber defence investment*, [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>33</sup> O tym, że wzbudza to niepokój części sojuszników, świadczy wypowiedź ministra obrony Norwegii Espena Bartha Eide z 12 stycznia 2012 r. (CSIS, Waszyngton), w której podał on w wątpliwość faktyczną gotowość NATO do obrony terytorialnej (art. 5 traktatu waszyngtońskiego). *Is NATO losing self-defence capability?*, [www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/3047/categoryId/64/Is-NATO-losing-selfdefence-capability.aspx](http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/3047/categoryId/64/Is-NATO-losing-selfdefence-capability.aspx).

2011 r. NAC przyjęła, co prawda, plan rozwoju obrony przeciwrakietowej NATO w perspektywie dekady. Faktycznie jednak postępy – ograniczone – wynikały z rozwoju amerykańskiego programu obrony przeciwrakietowej (tzw. *phased adaptive approach*) i konsekwencji dwustronnych porozumień USA z wybranymi sojusznikami (o rozmieszczeniu radaru z Turcją, stanowisk pocisków przechwytyjących z Rumunią, okrętów wyposażonych w system *Aegis* z Hiszpanią) lub decyzji jednostronnych (zapowiedź modernizacji czterech holenderskich okrętów pod kątem udziału w BMD)<sup>34</sup>. W ramach innego programu uznanego w Lizbonie za priorytetowy – Sojuszniczego Rozpoznania Lotniczego (AGS) – zawarcie kontraktu na zakup zwiadowczych bezzałogowców przesunięto na 2012 r. Wreszcie na wyjątkowo daleki plan zesza kwestia rozwoju NRF (*NATO Response Force*).

### STOSUNKI Z PARTNERAMI – GLOBALNY ROZWÓJ, EUROPEJSKI REGRES

W 2011 r. Sojusz podjął długo odkładaną próbę zreformowania systemu powiązań z partnerami zewnętrznymi. Skłaniało do tego, oprócz wyraźnych w ostatnich latach dowodów wyczerpywania się dotychczasowych formuł kooperacji z państwami i organizacjami zewnętrznymi, uznanie w przyjętej w Lizbonie nowej koncepcji strategicznej promocji bezpieczeństwa międzynarodowego przez współpracę (*cooperative security*) za jedno z trzech głównych zadań Sojuszu. Kierunek zmian w tym względzie określa tzw. pakiet berliński postanowień w sprawie polityki partnerstwa Sojuszu, przyjęty na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw NATO oraz przedstawicieli ponad 30 partnerów w Berlinie (14–15 kwietnia).

Jego najważniejszy składnik stanowi dokument *Aktywne zaangażowanie w bezpieczeństwo kooperacyjne: bardziej wydajna i elastyczna polityka partnerstwa*. Zbiorczo traktując wszelkie istniejące lub potencjalne formy partnerstwa z państwami trzecimi, dokument ten definiuje ich strategiczne cele, wskazując – oprócz wzmacniania bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego i globalnego – na doskonalenie wsparcia ze strony partnerów dla misji ekspedycyjnych NATO, pogłębianie wymiany informacji i przeciwdziałanie „wylaniającym się” (*emerging*) wyzwaniom (np. w cyberprzestrzeni), ale też bardziej „tradycyjne” pod względem charakteru zadania, takie jak przygotowywanie do ewentualnego członkostwa czy promocja wartości demokratycznych. Określając priorytetowe dla NATO obszary współpracy, akcentuje jego potrzeby operacyjne oraz zwalczanie terroryzmu, proliferacji i innych „nowych” zagrożeń, niemal pomija zaś promowanie wartości demokratycznych, w tym np. zasad cywilnej demokratycznej kontroli nad armią. Formułuje również kryteria decydowania przez Sojusz o intensywności współpracy (np. posiadane przez partnera zdolności i zasoby, także finansowe, jego strategiczne znaczenie, wspólnotę wartości z sojusznikami czy wolę akcesji do NATO). Określa wreszcie podstawowe mechanizmy współpracy z państwami trzecimi, deklarując zdefiniowanie przez

<sup>34</sup> *NATO Info Missile Defence*, styczeń 2012, [www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_topics/20120127\\_MissileDefence\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120127_MissileDefence_en.pdf).

NATO „oferty bazowej” (*Partnership Cooperation Menu*), która obejmie m.in. wypracowane w ramach EAPC i Partnerstwa dla pokoju mechanizmy Indywidualnego planu działania (IPAP) oraz Procesu planowania i przeglądu (PARP), ale będzie oferowana wszystkim partnerom. Charakterystyczny dla berlińskiego dokumentu jest przy tym nacisk na możliwość indywidualnego kształtowania zakresu i intensywności współpracy przez poszczególnych partnerów (decyduje o tym uzależnienie podjęcia określonego zagadnienia od zainteresowania z ich strony) oraz dążenie do uelastycznienia kooperacji. Przejawem tego jest chęć jej organizacji na bazie funkcjonalnej, wokół konkretnych zagadnień lub działań, a tym samym każdorazowego dostosowania jej formatu i uczestników do potrzeb w danej sytuacji (model „28+n”, skupiający państwa NATO i zainteresowanych partnerów, oparty na dotychczasowych strukturach – EAPC, MD, ICI – lub niezależnie od nich)<sup>35</sup>.

Nowa polityka Sojuszu w sprawach partnerstwa wydaje się oparta na racjonalnych założeniach. Porządkuje ona zresztą w dużej mierze dotychczasową praktykę, odzwierciedlając zarysowujące się w niej trendy. Choć w 2011 r. jej przyjęcie miało jeszcze niewielki wpływ na przebieg współpracy z partnerami, zwłaszcza tradycyjnymi (skupionymi w EAPC), to może ożywić relacje przynajmniej z niektórymi z nich w przyszłości. Zarazem jednak sygnalizowany przez berliński dokument „pragmatyczny zwrot” w podejściu NATO do partnerów może w dłuższym okresie nieść poważne i niekoniecznie pozytywne następstwa. Nacisk na elastyczność form kooperacji, promowanie formuły 28 + 1 albo 28 + n, która nie musi (i zapewne nie będzie) pokrywać się z istniejącymi strukturami współpracy (EAPC, MD, ICI), szczególnie zainteresowanie państwami zdolnymi wnieść istotny wkład w operacje ekspedycyjne NATO, uzależnienie kształtu i zakresu współdziałania od woli oraz decyzji partnera – wszystko to może z czasem zdekonstruować dotychczasowy ład instytucjonalny partnerstwa, w tym najmocniej rozwiniętej (a więc i sformalizowanej) EAPC. Konsekwencją będzie bowiem postępująca indywidualizacja współpracy z partnerami oraz jej organizacja wokół konkretnych operacji i problemów (np. walka z terroryzmem, sytuacja w określonym regionie). Zapewne zwiększy to użyteczność powiązań partnerskich z perspektywy NATO, zwłaszcza w kontekście prowadzonych operacji, oraz zacieśni więzi z niektórymi państwami, szczególnie dysponującymi istotnym potencjałem, a niepołączonymi dziś z Sojuszem silnymi i sformalizowanymi więziami. Zarazem jednak faktycznie zredukuje możliwości oddziaływania przez Sojusz na partnerów, skłaniania ich do akceptacji pewnych rozwiązań, np. co do demokratyzacji sektora bezpieczeństwa. Takie bardziej pragma-

<sup>35</sup> *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, Berlin, 14–15 kwietnia 2011 r., [www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_04/20110415\\_110415-Partnership-Policy.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf). Uzupełnieniem przedstawionej w Berlinie koncepcji partnerstwa są nowe *Polityczno-wojskowe ramy udziału partnerów w operacjach kierowanych przez NATO*, zastępujące analogiczny dokument jeszcze z 1999 r. Określają one formalne kryteria uczestnictwa państw spoza Sojuszu w jego misjach (m.in. zawarcie umów o bezpieczeństwie informacji i finansowaniu oraz certyfikacja przez NATO uczestniczących w operacji jednostek), a także zasady ich udziału w procesach decyzyjnych (zachowując ostateczną decyzję w gestii NAC, choć gwarantując partnerom konsultacje już we wczesnych fazach jej formowania i prawo odmowy wiązania się nią – nietożsame z prawem weta – bez konieczności rezygnacji z udziału w misji). *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*, [www.nato.int](http://www.nato.int).

tyczne (ukierunkowane na sprawne wykonanie konkretnego zadania), a mniej „misyjne” (prowadzące do promocji określonych rozwiązań i wartości) podejście do partnerstwa pośrednio świadczy też o dalszym spadku znaczenia dla NATO polityki otwartych drzwi. Mimo bowiem zachowania wsparcia rozszerzania NATO wśród celów partnerstwa, przy orientacji całego procesu na efektywność w realizacji konkretnych zadań i swobodzie wyboru zakresu współpracy przez kraj kooperujący trudno jest wskazać sytuację, w której ewentualna akcesja byłaby korzystna dla obu stron, Sojuszu i partnera. Taki zaś kierunek ewolucji współpracy może, jeśli nie dla całego Sojuszu, to dla części jego członków i partnerów, okazać się niekorzystny.

Pragmatyzm w polityce partnerstwa łączy się ściśle z inną tendencją w jej rozwoju – rosnącym zainteresowaniem NATO współpracą z państwami pozaeuropejskimi, dotąd neutrumującymi z Sojuszem bliskich, a zwłaszcza sformalizowanych więzi. Tego rodzaju dążenia w NATO pojawiały się już wcześniej, dowodem choćby idea partnerstw globalnych promowana przez USA przed szczytem ryskim w 2006 r. Jednakże potencjał współpracy z państwami spoza organizacji, nade wszystko zaś ewentualne korzyści z jej rozwoju, unaoczniała misja NATO w Libii. W jej toku – inaczej niż we wcześniejszych operacjach Sojuszu, nawet w Afganistanie – rola partnerów nie ograniczyła się jedynie do wzmocnienia sił sojuszników czy zwiększenia politycznej legitymacji dla działań NATO, lecz miała kluczowe znaczenie dla przebiegu misji, zwłaszcza przy ograniczonym lub żadnym zaangażowaniu wielu członków Sojuszu. Bez wsparcia (przynajmniej początkowego) LPA, zwłaszcza zaś bezpośredniego zaangażowania kilku krajów arabskich (Kataru, Bahrajnu, Jordanii i ZEA), interwencja zapewne przebiegałaby mniej sprawnie pod względem wojskowym (zważywszy na wartość choćby danych wywiadowczych uzyskiwanych od arabskich partnerów), sojusznicy ostrożniej podeszliby do kwestii obalenia reżimu Kaddafiego i wsparcia jego oponentów, a niewykluczone, że w ogóle nie zdecydowałiby się na podjęcie misji (względnie przekazanie jej pod dowództwo NATO). Dlatego dla części sojuszników (wpływowej, bo obejmującej USA i duże kraje zachodnioeuropejskie) udane zakończenie operacji stanowi w pewnej mierze dowód zasadności rozwoju elastycznych i definiowanych przez pryzmat konkretnych zadań więzów z krajami spoza NATO czy nawet obszaru euroatlantyckiego. Zdaje się to potwierdzać nasilenie kontaktów dyplomatycznych i eksperckich z niektórymi państwami bliskowschodnimi, zwłaszcza znad Zatoki Perskiej (Katar, ZEA), podobnie jak zacieśnianie kontaktów z Japonią, Australią czy deklaracje woli rozwoju stosunków z „graczami globalnymi” pokroju Chin i Indii<sup>36</sup>.

Na tym tle jeszcze wyraźniejszy staje się regres współpracy z sąsiadami NATO ze wschodu. Choć niewątpliwie jest to głównie wynikiem zmian postaw wobec Sojuszu wśród samych partnerów (w tym tak kluczowych jak Ukraina) oraz czynników obiektywnych (kryzys ekonomiczny, „pilność” kwestii bliskowschodnich), to jednak samo NATO również nie podejmowało starań, by trend ten powstrzymać lub odwrócić. Co więcej, w 2011 roku nie osiągnięto postępu, a w kilku wymiarach

<sup>36</sup> Por. *NATO's relations with partners across the globe*, [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49188.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm); *NATO Source*, [www.acus.org/natosource](http://www.acus.org/natosource) (zakładki dotyczące poszczególnych państw – partnerów).



wręcz odnotowano regres, we współpracy z Rosją, w ostatnim czasie zdecydowanie priorytetowym dla NATO partnerem w Europie. Mimo solennych deklaracji o obustronnej otwartości na współpracę na spotkaniu przywódców NATO i Rosji przy okazji szczytu w Lizbonie, sesje Rady NATO–Rosja na wysokim szczeblu (w kwietniu w Berlinie, w lipcu w Soczi, w grudniu w Brukseli) ponownie nabrały charakteru rutynowej celebracji (poprzedza to z reguły dalsze ochłodzenie relacji). Pewne sukcesy udało się osiągnąć we współpracy technicznej, na poziomie operacyjnym i w kwestiach niekontrowersyjnych (m.in. przyjęcie wspólnego planu działań w walce z terroryzmem w kwietniu, udział jednostek rosyjskich w ćwiczeniach ratownictwa podwodnego i antyterrorystycznych NATO, osiągnięcie operacyjności przez system koordynacji kontroli lotów – *Cooperative Airspace Initiative* – w grudniu)<sup>37</sup>. Jednak w kwestiach kluczowych, w których istniały poważne rozbieżności stanowisk Sojuszu i Rosji – sytuacja na Kaukazie, kontrola zbrojeń konwencjonalnych czy transparenta w sprawach taktycznej broni jądrowej – nie doszło do choćby zbliżenia stanowisk. Nade wszystko jednak nie udało się osiągnąć żadnych rezultatów w projekcie mającym wedle zapowiedzi z Lizbony z 2010 r. stanowić oś współpracy natowsko-rosyjskiej, czyli kooperacji w zakresie obrony przeciwrakietowej. Rosja wielokrotnie w ciągu roku sygnalizowała niezadowolenie z przebiegu prac nad projektem, oskarżając NATO o złą wolę i nieuwzględnianie jej postulatów (m.in. wymogu prawnych gwarancji, iż budowany przez Sojusz system przeciwrakietowy nie będzie zagrażał jej bezpieczeństwu), a na ogłoszenie postępów w realizacji amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej, stanowiącego podstawę systemu sojuszniczego (wrzesień i październik, por. s. 242), zareagowała powrotem do gróźb artykułowanych przez kierownictwo cywilne (prezydent Miedwiediew) i wojskowe (szef sztabu gen. Makarow) o konieczności wdrożenia „środków neutralizujących” zdolności sojusznicze, w tym rozmieszczenia pocisków rakietowych Iskander u granic Sojuszu<sup>38</sup>. Choć taki rozwój stosunków NATO–Rosja wynikał po części z czynników zewnętrznych (choćby różnic stanowisk w sprawach Bliskiego Wschodu, w tym interwencji w Libii czy międzynarodowej presji na Syrię i Iran), to niestety dowodził też słuszności obaw o zasadność wyboru tak złożonego technicznie, długofalowego, wymagającego finansowo, a przy tym wyjątkowo „wrażliwego” politycznie programu, jak obrona przeciwrakietowa, na „okręt flagowy” i „katalizator” współpracy. Co gorsza, napięcia wewnętrzne w przygotowującej się do wyborów prezydenckich (czy raczej sukcesji Putina w miejsce Miedwiediewa) Rosji, przy rosnącym zapewne „introwertyzmie” Sojuszu, zaaferowanego problemami budżetowymi oraz kampanią prezydencką w USA, raczej nie zapowiadają szybkiej poprawy w stosunkach rosyjsko-natowskich.

\* \* \*

<sup>37</sup> *Annual Report...*, op. cit., s. 18; *Statement by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen following the NATO-Russia Council at Foreign Minister Level*, 8 grudnia 2011 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>38</sup> *Medvedev's missile defense statement tough but nothing new*, [www.itar-tass.com/en/c39/280628.html](http://www.itar-tass.com/en/c39/280628.html); *NATO shield spawning arms race – Russia military chief*, [rt.com/politics/missile-europe-arms-race-233](http://rt.com/politics/missile-europe-arms-race-233).

Ostatni rok był czasem wyjątkowej, wręcz zaskakującej aktywności Sojuszu. Niewykluczone też, że okaże się okresem do pewnego stopnia przełomowym w jego rozwoju. Możliwe bowiem, że powodzenie operacji „Unified Protector” przy jednoczesnym pogłębianiu się trudności w toku misji afgańskiej spowoduje, iż mniej złożony i ambitny, gdy chodzi o cele, za to najwyraźniej wydajniejszy „model libijski” zostanie uznany za preferowaną formę zaangażowania ekspedycyjnego Sojuszu w przyszłości, istotnie rzutując na zakres i intensywność jego aktywności oraz priorytety transformacji wojskowej. Wiele też wskazuje, iż wzmocniony niejako przez doświadczenie libijskie trend ku zbliżeniu z partnerami niekoniecznie bliskimi geograficznie lub systemem wartości, za to dysponującymi pożądanymi przez Sojusz zdolnościami wojskowymi lub znaczącymi wpływami politycznymi, będzie się w kolejnych latach nasilał. Wszystko to spowodowałoby istotne przewartościowania w układzie sił wewnątrz samego Sojuszu, zwłaszcza że przesunięcie się USA – prawdopodobnie trwale – na pozycję „kierującego z tylnego siedzenia”, zachowującego (cokolwiek zasłużenie) uprzywilejowaną pozycję w organizacji, lecz niestarającego się jej przewodzić w każdym aspekcie działalności i zostawiającego partnerom nieco więcej swobody decyzyjnej (choć zarazem też odpowiedzialności), już zapoczątkowało tego rodzaju przetasowania. Niestety, dla krajów Europy Środkowej, w tym Polski, zważywszy na ich zasoby i poziom zgodności strategicznych priorytetów z prawdopodobnymi kierunkami aktywności NATO w najbliższej przyszłości, będzie to raczej oznaczać groźbę relatywnego osłabienia pozycji w Sojuszu, a nie szansę jej wzmocnienia.

W najbliższych jednak miesiącach, przynajmniej do zaplanowanego na maj szczytu organizacji w Chicago, najważniejszym wyzwaniem dla NATO pozostanie znalezienie skutecznej odpowiedzi na przeciągający się kryzys sojuszniczych gospodarek. Budzi to już nawet obawy, iż postępująca „ekonomizacja” prac NATO uczyni z chicagowskiego spotkania „szczyt księgowych”, skoncentrowanych na „restrukturyzacji i racjonalizacji wydatków Sojuszu” (czy raczej „na Sojusz”) nawet za cenę jego długoterminowej efektywności i użyteczności dla uczestników. Oby tylko nie spowodowało to, iż na kolejny po chicagowskim szczyt NATO trzeba będzie długo czekać.