

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

## NATO w 2023 roku: na początku nadzieje, na końcu frustracja

Kontekst strategiczny – były podstawy do optymizmu  
(niestety, chwilowe)

Trwająca od lutego 2022 r. wojna w Ukrainie pozostawała kluczowym uwarunkowaniem funkcjonowania Sojuszu przez cały rok 2023. Co ważne, niezależnie od bezprecedensowej w pozimnowojennej Europie skali walk (a tym samym też strat ludzkich i kosztów materialnych), rosnącej koncentracji rosyjskich ataków na ukraińskiej infrastrukturze krytycznej i ludności cywilnej, a także trudności sojuszników z mobilizacją odpowiadających potrzebom Ukrainy zasobów w ramach oferowanego jej wsparcia, w początkach 2023 r. w ocenach kierunku ewolucji tego konfliktu panował optymizm (nawet jeśli ostrożny). Ukraina zdołała nie tylko powstrzymać rosyjskie uderzenie, lecz także przejąć na jesieni inicjatywę na froncie, czego rezultatem była udana ofensywa w obwodzie charkowskim we wrześniu i odbicie Chersonia w listopadzie 2022 r. Równocześnie sojusznikom udało się uzgodnić, a potem zainicjować dostawy dla Kijowa cięższego i bardziej zaawansowanego technologicznie uzbrojenia oraz amunicji (czołgi, artyleria, broń precyzyjna). Wszystko to zdawało się wskazywać, iż zapowiadana przez władze ukraińskie na 2023 r. kontrofensywa nie jest pozbawiona szans powodzenia. Ale też nie wątpiono, że konflikt jest daleki od rozstrzygnięcia i wciąż będzie wymagał zachowania jedności organizacji oraz mobilizacji zasobów w stopniu nawet większym niż dotąd<sup>1</sup>.

Niezależnie od koncentracji uwagi NATO na Ukrainie, zarówno w Europie, jak i poza nią pojawiały się też inne czynniki warunkujące funkcjonowanie Sojuszu i stanowiące dla jego członków wyzwania. Działania Rosji zmierzające do destabilizacji przejawiającej proeuropejski kurs Mołdawii i Bałkanów (zwłaszcza Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa) wymuszały ze strony NATO większą aktywność w tych regionach. Poza Europą nadal wysoce złożona pozostawała

---

<sup>1</sup> Por. L. Pińczak, „Wojna rosyjsko-ukraińska – kampania 2022 r. Przebieg i następstwa”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, zwłaszcza s. 391–397.

sytuacja na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, zarówno z uwagi na wciąż toczące się tam konflikty zbrojne (Syria, Jemen), jak i rosnące tarcia w Zatoce Perskiej (szczególnie z powodu Iranu, starającego się wewnętrzne niepokoje tłumić asertywnością w polityce zagranicznej, także w sprawach nuklearnych) czy głębokie napięcie w polityce wewnętrznej Izraela (owocujące wzrostem przemocy w jego relacjach z Palestyńczykami). Równie poważne obawy niemałej części sojuszników budził Sahel, pogrążający się – po części za sprawą rosyjskiego (i chińskiego) zaangażowania – w chaosie konfliktów etnicznych i religijnych oraz kolejnych przewrotów wojskowych, zazwyczaj o antyzachodnim odcieniu. Niemniej na poziomie globalnym najważniejszym wyzwaniem dla NATO (a zwłaszcza USA) pozostawała polityka Chin, głównie z powodu obaw o możliwość gwałtownej eskalacji napięcia wokół Tajwanu, ale też ich zainteresowania zmianą szerzej rozumianego układu sił w świecie, szczególnie na płaszczyźnie ekonomicznej (mimo trudności wewnętrznych w tym względzie w samych Chinach) i technologicznej.

W wymiarze wewnętrznym Sojusz zachowywał wysoką spójność, mobilizację i chęć współpracy, choć nie sprzyjała temu postawa w pewnej mierze wręcz prorosyjskich Węgier i Turcji, której quasi-autorytarny przywódca Recep Tayyip Erdoğan szykował się do wyjątkowo dla niego wymagających – z uwagi na kryzys ekonomiczny – wyborów prezydenckich i parlamentarnych w maju 2023 r. Równocześnie w Stanach Zjednoczonych słabła – również za sprawą trudności społeczno-gospodarczych – pozycja prezydenta Joego Bidena, ponownie rosła zaś polaryzacja sceny politycznej, głównie w wyniku radykalizacji części zwolenników Partii Republikańskiej, czemu kontekst nadawały plany odzyskania politycznej pozycji przez zagrożonego licznymi procesami sądowymi byłego prezydenta Donalda Trumpa. Taka perspektywa budziła niepokój zdecydowanej większości europejskich sojuszników, nie tylko w kontekście utrzymania wsparcia dla Ukrainy, lecz także spójności samego Sojuszu. W tej sytuacji dalsze postępy adaptacji NATO do nowych, powstałych od lutego 2022 r. uwarunkowań strategicznych, jak i ewentualne sukcesy wojenne wspieranej przez sojuszników Ukrainy jeszcze zyskiwały na znaczeniu jako czynniki redukujące ryzyko umacniania się natosceptycznych nastrojów w USA.

**Przed szczytem w Wilnie – rośnie wszystko: liczba członków, siła odstraszania, ale też trudności w Ukrainie**

Kierunek i charakter aktywności NATO najmocniej określały, oprócz zmian sytuacji na froncie w Ukrainie, postanowienia szczytu madryckiego z lipca 2022 r., zwłaszcza w zakresie podstawowych zadań NATO i najbliższych priorytetów organizacji, zawarte w przyjętej wówczas nowej koncepcji strategicznej i nowym modelu sił. W rezultacie, podobnie jak w roku poprzednim,

odpowiedź na zagrożenie dla bezpieczeństwa Sojuszu i stabilności ogólnoeuropejskiej ze strony Rosji przebiegała na dwóch głównych płaszczyznach – poprzez rozwój zdolności NATO w zakresie odstraszenia i obrony państw członkowskich (ujętych szeroko, tzn. z uwzględnieniem możliwości rozszerzenia Sojuszu) oraz w postaci wsparcia dla walczącej Ukrainy.

Z pierwszym zadaniem sojusznicy radzili sobie stosunkowo dobrze. W pierwszej połowie 2023 r. udało się dokończyć formowanie wszystkich czterech grup bojowych na wschodniej flance (Słowacja, Węgry, Bułgaria, Rumunia), acz ich wielkość okazała się zróżnicowana (najmniejsza – około 900 żołnierzy – grupa działała na Węgrzech, które musiały na siebie przyjąć też rolę lidera). Zachowano też podwyższony stan osobowy czterech „starych” grup, tzn. utworzonych w 2016 r. w ramach wysuniętej obecności NATO w Polsce i krajach bałtyckich. Budowano także – zgodnie z ustaleniami z Madrytu – zdolność do szybkiego rozwinięcia tych grup do poziomu brygady, uruchamiając m.in. w tym celu w łotewskim Ādaži i duńskim Karup elementy nowego dowództwa (Międzynarodowa Dywizja Północ, tworzona od 2019 r., zdolność operacyjną osiągnęła w lipcu). Niemniej zarówno z powodu braków infrastrukturalnych państw goszczących, jak i zbyt małej liczby dyspozycyjnych jednostek wysokiej gotowości wśród sojuszników do szczytu w Wilnie tylko kierowaną przez USA grupę w Polsce certyfikowano – m.in. dzięki otwarciu w maju składu sprzętu dla V Korpusu Armii USA w Powidzu – jako mającą tego rodzaju zdolność<sup>2</sup>. Zauważalny, choć stopniowy postęp osiągnięto w ramach inicjatyw służących wdrożeniu decyzji z Madrytu z 2022 r. o nowym modelu sił NATO, przewidującym znaczne podniesienie ich poziomu gotowości i zdolności do przerzutu<sup>3</sup>. Między innymi w lutym dwa kolejne państwa (Dania i – wciąż jedynie jako kandydat – Szwecja) włączyły się do koordynowanej przez Niemcy inicjatywy *European Sky Shield*, wzmacniającej zdolności europejskich sojuszników w zakresie obrony powietrznej, a w marcu ogłoszono pełną operacyjność rozmieszczonej w Eindhoven Międzynarodowej Floty Wielozadaniowych Samolotów-Cystern i Transportowych<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> „US demonstrates readiness to reinforce NATO battlegroup in Poland”, 15 maja 2023 r., [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_214629.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_214629.htm?selectedLocale=en) (dostęp tu i dalej: 12.02.2024); L. Gibadło, J. Hyndle-Hussein, „Kontrowersje wokół rozmieszczenia niemieckiej brygady na Litwie”, 4 maja 2023 r., [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl). Przed szczytem w Wilnie Niemcy potwierdziły wolę rozmieszczenia na Litwie 4 tys. żołnierzy, odchodząc od wcześniejszych założeń bazowania w wypadku kryzysu na szybkim przemieszczeniu z Niemiec, ale nie określając daty realizacji tego planu („Germany to station 4,000 troops in Lithuania”, 26 czerwca 2023 r., [www.dw.com](http://www.dw.com)).

<sup>3</sup> Zob. M. Madej, „NATO: chrzest ognia po siedemdziesiątce”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, op. cit., s. 57.

<sup>4</sup> „European Sky Shield Initiative gains two more participants”, 15 lutego 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int); „NATO Secretary General welcomes multinational fleet of tanker transport”, 23 marca 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

Istotnym wymiarem rozwoju zdolności odstraszenia i obrony były sojusznicze ćwiczenia. Po okresie pewnej dezorganizacji tego aspektu działalności NATO przez czynniki zewnętrzne (pandemia COVID-19, wymagająca działań *ad hoc* rosyjska agresja w Ukrainie) w roku 2023 r. sojusznikom udało się osiągnąć pod tym względem znaczny postęp, nie tylko zwiększając liczbę i skalę realizowanych manewrów, lecz także nadając im bardziej spójny i związany ze scenariuszami zbiorowej obrony charakter, a dodatkowo synchronizując je i integrując z narodowymi programami ćwiczeń kluczowych sił w regionie (tzn. wojsk USA w Europie, Polski i – formalnie wciąż będącej poza organizacją – Szwecji). Szczególnie intensywnie ćwiczono w drugim kwartale roku, przed szczytem w Wilnie<sup>5</sup>, na którym planowano przyjąć nowe regionalne plany obronne.

Ważnym elementem wzmacniania zdolności odstraszenia i obrony NATO na wschodniej flance były też zabiegi o finalizację akcesji Szwecji i Finlandii, zapoczątkowane w 2022 r. odpowiednimi wnioskami tych państw, ale spowolnione na skutek wstrzymania ratyfikacji protokołów akcesyjnych przez Turcję oraz Węgry<sup>6</sup>. Rozmowy toczone z Turcją w ramach utworzonego przy okazji szczytu w Madrycie formatu trójstronnego (w Sojuszu uznano, że opór Węgier ma znaczenie drugorzędne i wraz z przełamaniem tureckiego weta Budapeszt również zmieni zdanie) przyniosły ostatecznie efekt połowiczny – w marcu władze tureckie zgodziły się na akcesję Finlandii, ale nie – mimo postępu w rozmowach – Szwecji. Sojusz i państwa skandynawskie przystały – choć niechętnie – na to rozwiązanie (zakładając, że pozwoli odblokować sam proces, a członkostwo Szwecji jedynie opóźni). W rezultacie 27 marca Węgry, a 31 marca Turcja formalnie ratyfikowały protokoły akcesyjne Finlandii, która oficjalnie stała się 31. członkiem NATO 4 kwietnia<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Wówczas przeprowadzono – koordynując ich programy – m.in. szwedzkie ćwiczenia „Aurora” (kwiecień–maj), polskie „Anakonda” (maj), serię amerykańskich manewrów pod kryptonimem „Defender 23” (maj–czerwiec) oraz natowskie ćwiczenia morskie „BALTOPS” i – największe po zimnej wojnie – lotnicze „Air Defender” w Niemczech (J. Tarociński, „Ćwiczenia wojskowe na północno-wschodniej flance NATO. Krok w drodze do intensyfikacji i synchronizacji”, *Komentarze OSW*, 20 grudnia 2023 r.).

<sup>6</sup> Turcja uzasadniała sprzeciw trudnościami ze współpracą z państwami kandydującymi w walce z terroryzmem, zwłaszcza kurdyjskim, Węgry natomiast szwedzką i fińską krytyką stanu węgierskiej demokracji. W obu przypadkach oficjalne powody faktycznie służyły wymuszaniu na NATO czy poszczególnych sojusznikach (głównie USA) ustępstw w innych kwestiach. Szerzej zob. M. Madej, „NATO: chrzest...”, op. cit., s. 62–63.

<sup>7</sup> Choć w pełni potencjał Finlandii jako sojusznika uwidoczni się dopiero po wstąpieniu do NATO Szwecji, to nawet jej „samotna” akcesja niewątpliwie wzmacnia zdolności obronne Sojuszu na wschodniej flance, choćby z uwagi na jej potencjał wojskowy (nowoczesne, dobrze wyszkolone siły zbrojne z dużymi możliwościami mobilizacyjnymi i budżetem ponad 6 mld USD, szybko rosnącym od 2022 r.) i walory geograficzne (m.in. długa granica z Rosją, bliskość Sankt Petersburga, szeroki dostęp do Zatoki Fińskiej, co ograniczy swobodę operowania Rosji na Bałtyku). Zob. J. Gotkowska, J. Tarociński, „Finlandia trzydziestym pierwszym państwem członkowskim NATO”, 4 kwietnia 2023 r., [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

Natomiast bezpośrednio wsparcie Ukrainy w walce z rosyjską agresją kontynuowano w modelu wypracowanym jeszcze w 2022 r. Zgodnie z nim NATO jako całość realizowało dostawy sprzętu niebojowego (*non-lethal*, np. agregaty prądowłórcze, wyposażenie medyczne), a także przewidziane w uzgodnionym w 2016 r. i później rozwijanym Wszechstronnym Pakiecie Pomocowym (*Comprehensive Assistance Package, CAP*) różnorakie formy doradztwa, szkoleń i pomocy finansowej (mniej zaś oficjalnie także wsparcie wywiadowcze). Równocześnie dostawy broni i amunicji członkowie oferowali w formule bilateralnej, z Sojuszem w roli ułatwiającego cały proces koordynatora.

W wypadku dostaw uzbrojenia optymizm wywołany w Kijowie i stolicach sojuszniczych decyzjami z przełomu roku, zwłaszcza w kontekście sprzętu pancernego (zgoda USA na dostawy czołgów Abrams, a w konsekwencji także Niemiec na przekazanie samodzielne lub zezwolenie na reeksport czołgów Leopard<sup>8</sup>), topniał w zderzeniu z realiami. Implementacja decyzji dotyczących tego rodzaju sprzętu przebiegała bowiem istotnie wolniej, niż oczekiwano, a wyzwaniem pozostawało wyszkolenie ukraińskich załóg do obsługi przekazywanych czołgów i wozów bojowych (różnych typów, co komplikowało szkolenia). Skala zapowiadanych transferów nie odpowiadała też ukraińskim potrzebom – ostatecznie np. USA w pierwszej transzy zdecydowały się przekazać jedynie 31 czołgów Abrams (czyli jeden batalion pancerny), Brytyjczycy 14 pojazdów Challenger II, a Niemcy i inni europejscy sojusznicy oraz Kanada łącznie około 80 różnych wersji Leopard 2 (choć równocześnie uzgodniono transfer – po ich przystosowaniu do użycia bojowego – około 135 starszych i przeważnie zmagazynowanych czołgów Leopard 1)<sup>9</sup>. Mimo to do szczytu w Wilnie faktycznie na plac boju dotarły jedynie kolejne czołgi produkcji poradzieckiej i brytyjskie Challengery oraz niewielka liczba Leopardów, a comiesięczne z reguły spotkania tzw. Grupy Ramstein (skupiająca około 50 państw, także spoza NATO, *Ukraine Defense Contact Group*), głównego forum koordynacji pomocy wojskowej dla Ukrainy, choć zawsze kończyły się uzgodnieniem nowych dostaw, to jednak nie przynosiły przełomu. Dodatkowo ciągle wysoka intensywność walk w Ukrainie oznaczała szybkie wyczerpywanie się jej zasobów amunicji, przez co sprawą wręcz pilniejszą od dostaw uzbrojenia stawało się ich uzupełnienie o pociski o parametrach odpowiednich dla wciąż głównie poradzieckiego sprzętu ukraińskiej armii. W tym jednak wymiarze, niezależnie od dostaw realizowanych przez poszczególnych sojuszników (w tym państw posiadających wciąż lub do niedawna broń poradziecką), główne inicjatywy realizowano też za pośrednictwem struktur UE.

---

<sup>8</sup> Por. M. Madej, „NATO: chrzest...”, op. cit., s. 60–61.

<sup>9</sup> Była to duńsko-holenderska Inicjatywa Leo 1A5 (C. Mills, „Military assistance to Ukraine since the Russian invasion”, House of Commons Library research briefing, 24 stycznia 2024 r., s. 24–25).

Ukraiński zamiar szybkiego przejścia inicjatywy w konflikcie oznaczał, iż sprawą dla Kijowa kluczową stawało się zwiększenie możliwości uderzeniowych, także o zasięgu pozwalającym razić cele na zapleczu terytoriów okupowanych lub nawet w Rosji. Budziło to jednak obawy sojuszników, w tym w USA, przed eskalacją konfliktu. W rezultacie z przekazywaniem takiego sprzętu i amunicji często zwlekano, czego przejawem było m.in. wykluczenie w lutym przez USA transferu samolotów F-16 czy utrzymująca się do szczytu w Wilnie niechęć Francji wobec transferu pocisków kierowanych powietrze–ziemia SCALP o zasięgu powyżej 250 km. Do spotkania wileńskiego zatem jedynie Polska oraz Słowacja przekazały w marcu łącznie 27 myśliwców MiG-29<sup>10</sup>, w maju zaś Wielka Brytania poinformowała o transferze nieustalonej liczby podobnych do SCALP pocisków Storm Shadow (skutecznie użytych zresztą niedługo później przez Ukrainę do ataku na zaplecze sił rosyjskich w pobliżu Ługańska)<sup>11</sup>. Lepiej przebiegały starania o wzmocnienie ukraińskiej obrony powietrznej, ważne zwłaszcza z uwagi na rosyjskie ataki na infrastrukturę krytyczną i cywilną Ukrainy – choć obejmowało to głównie transfery sprzętu krótkiego zasięgu i często konstrukcji poradzieckiej, to jednak do Ukrainy zaczęły też trafiać systemy zachodnie i o większej sile rażenia, zarówno starsze (np. Hawk produkcji USA), jak i nowocześniejsze (w tym amerykańsko-norweskie NASAMS, niemieckie IRIS-T czy nawet – w kwietniu – baterie Patriot). Wartościowe z uwagi na ich wyższą niż oczekiwana skuteczność bojową okazywały się masowe dostawy różnorodnych typów systemów bezzałogowych (choć przeważnie tzw. mikrodronów), w tym amunicji krążącej (np. amerykańskie Switchblade czy polskie systemy Warmate). Pewną nadzieję na poprawę sytuacji w kolejnych miesiącach dawały zaś szybko rozwijane inicjatywy szkoleniowe, zarówno ogólnowojskowe (m.in. unijna misja EUMAM czy brytyjska inicjatywa *Interflex* polegająca na szkoleniu 30 tys. żołnierzy rocznie), jak i bardziej specjalistyczne (m.in. zainicjowane przez Danię i Holandię programy szkoleń obsługi F-16 czy brytyjskie kursy dla *marines* i komandosów). Ich realizacja świadczyła bowiem o rzeczywistej woli dostaw odpowiedniego sprzętu w dalszym, ale stosunkowo nieodległym terminie<sup>12</sup>. Niemniej mniejsze niż potrzeby Ukrainy oraz realizowane wolniej, niż oczekiwano dostawy uzbrojenia utrudniały przygotowanie planowanej przez Kijów kontrofensywy.

Słabości wsparcia dla Ukrainy w wymiarze praktycznym starano się łagodzić na poziomie dyplomatycznym. Nie zdecydowano się na sugerowane przez

<sup>10</sup> Tylko część przekazywanych maszyn zachowała zdolność do lotu, pozostałe (podobnie jak cztery samoloty szturmowe Su-25, o których przekazaniu także w marcu poinformowały władze Macedonii Północnej) stanowiły jedynie rezerwuar części zamiennych (ibidem, s. 37, 40).

<sup>11</sup> „Russia-Ukraine war: Storm Shadow missiles used in Ukraine, says UK defence minister – as it happened”, *The Guardian*, 18 maja 2023 r., [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

<sup>12</sup> Szerzej zob. C. Mills, op. cit.; „Dostawy najistotniejszych kategorii sprzętu wojskowego na Ukrainę”, [www.osw.waw.pl/pl/dostawybroni](http://www.osw.waw.pl/pl/dostawybroni).

Kijów mniej lub bardziej formalne zaproszenie do Sojuszu, niemniej, mimo nieudanych prób blokowania prac Komisji NATO-Ukraina przez Węgry, niezmiennie okazywano jej stałe poparcie dyplomatyczne (np. przez wizytę sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga w Kijowie i Buczy 20 kwietnia), a także przygotowując reformę instytucjonalną relacji politycznych na szczycie w Wilnie<sup>13</sup>.

W pierwszym półroczu 2023 r. zaszły natomiast pewne zmiany w działalności operacyjnej NATO. W lutym i kolejnych miesiącach Sojusz podjął się organizacji i koordynacji pomocy humanitarnej dla dotkniętej tragicznym trzęsieniem ziemi (ponad 50 tys. ofiar) Turcji. W końcu maja doszło zaś do eskalacji intensywnych już od wyborów lokalnych w 2022 r. napięć serbsko-albańskich w Kosowie, które przerodziły się w starcia Serbów z siłami porządkowymi, w tym KFOR. Gdy 29 maja w ich wyniku rannych zostało prawie 40 żołnierzy NATO, siły te w czerwcu wzmocniono – do poziomu około 4200 żołnierzy – batalionem z Turcji (500 osób), podnosząc też gotowość innych jednostek odwodowych. Pozwoliło to jednak tylko częściowo zmniejszyć panujące w Kosowie napięcie<sup>14</sup>.

Natomiast w ramach budowy bezpieczeństwa kooperatywnego we współpracy z państwami trzecimi w działaniach NATO, jak w latach poprzednich, umacniał się trend do koncentracji na pogłębianiu kontaktów z partnerami z regionu Indo-Pacyfiku (Japonia, Korea Południowa, Australia i Nowa Zelandia), zrozumiały w sytuacji silnego związania uwagi i zasobów NATO przez rosyjską agresję w Ukrainie i jednoczesnego wzrostu obaw budzonych przez Chiny (a w mniejszym stopniu też KRLD, kontynuującą rozwój potencjału rakietowego i jądrowego oraz zacieśniającą współpracę wojskową z Rosją). Nawiazywano przy tym nie tylko więzi dyplomatyczne (np. wizyta sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga w państwach regionu w styczniu, udział ich przedstawicieli w sesjach ministerialnych Rady Północnoatlantyckiej), lecz także współpracę praktyczną (np. udział w kwietniowych ćwiczeniach „Locked Shields” w zakresie cyberbezpieczeństwa)<sup>15</sup>.

### Spotkanie w Wilnie – całkiem udany *follow-up summit*

Zaplanowany na 11–12 lipca szczyt Sojuszu w Wilnie odbywał się rok po szczycie madryckim, na którym uzgodniono m.in. nową koncepcję strategiczną oraz model sił NATO. Siłą rzeczy był więc, niezależnie od wojennego kontekstu oraz medialnej otoczki mówiącej o „wydarzeniu historycznym”, swego rodzaju „spotkaniem wykonawczym” (*follow-up summit*), zorientowanym na

<sup>13</sup> Por. m.in. „Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the International Summit of Cities and Regions in Kyiv, Ukraine”, 20 kwietnia 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>14</sup> „NATO reinforcements start arriving in Kosovo”, 5 czerwca 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>15</sup> „Relations with partners in the Indo-Pacific region”, 17 sierpnia 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

rozwińnięcie i doprecyzowanie wcześniejszych, bardziej przełomowych ustaleń. Nie znaczy to jednak, że nie podjęto na nim ważnych decyzji, choć przebieg i rezultaty spotkania sygnalizują zarazem pewne wymagające reakcji słabości współpracy sojuszniczej.

Kontekst spotkaniu nadawał przede wszystkim przebieg walk w Ukrainie, a zwłaszcza podjęta w początku czerwca, długo wyczekiwana, ale nieprzynożąca spektakularnych rezultatów ukraińska ofensywa z jednej strony, z drugiej zaś bunt lidera Grupy Wagnera Jewgienija Prigożyna przeciw władzom na Kremlu, ostatecznie krótkotrwały i szybko zakończony porozumieniem, niemniej świadczący o „kryzysowej atmosferze” w rosyjskich strukturach wojskowych w związku z sytuacją na froncie. Zrozumiałe więc, że sprawą najmocniej przykuwającą w Wilnie uwagę, zwłaszcza opinii publicznej i mediów, były relacje z Ukrainą i wsparcie dla niej w toczonym konflikcie. Mimo sugestii ze strony władz ukraińskich i części państw wschodniej flanki, że w Wilnie należałoby wykonać „zdecydowany krok” w kierunku akcesji Ukrainy, sojusznicy powtórzyli jedynie w tym względzie deklarację z Bukaresztu z 2008 r. (obietnica członkostwa bez wskazania terminu), odstępując równocześnie od wymogu realizacji przez nią planu działań na rzecz członkostwa<sup>16</sup>. Podjęli za to dwie decyzje o dużej wartości praktycznej – w wymiarze politycznym uzgodnili przekształcenie dotychczasowej Komisji NATO-Ukraina w Radę NATO-Ukraina, w aspekcie operacyjnym zaś o połączeniu wielu instrumentów wsparcia Ukrainy (kilka wyspecjalizowanych funduszy, tzw. *Comprehensive Assistance Package*) w jeden długoletni program wsparcia finansowego, materiałowego i szkoleniowego. Pierwsza z tych zmian nie jest tylko symboliczna, oznacza bowiem nową formułę współpracy, w której Ukraina jest dla członków równorzędnym partnerem, z tym samym prawem głosu (oczywiście w zakresie przedmiotowym prac Rady), dzięki czemu możliwości konsultacyjne są znacznie szersze. Druga decyzja natomiast powinna usprawnić planowanie, koordynację i – co ważne – zapewnić

---

<sup>16</sup> Decyzję tę ostro skrytykował prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski, szybko jednak tonując stanowisko. Inna sprawa, że postulaty ze strony niektórych sojuszników domagających się „przełomowego kroku” w kwestii akcesji czy wskazania konkretnych dat to przejaw swoistej hipokryzji, wszyscy bowiem w Sojuszu się zgadzali – nawet jeśli najdobitniej wyrażały to USA i Niemcy (znamienne – największy w ogóle i największy w UE dostawca pomocy dla Ukrainy) – że w warunkach trwających walk i bez szans określenia terminu ich końca i rezultatu dyskusja o rozciągnięciu pełni klauzul sojuszniczych na Ukrainę była zwyczajnie nierealna. Niemniej trudno też za wielki sukces Kijowa uznać rezygnację z MAP, gdy Finlandia i Szwecja w ogóle go nie realizowały, formalnie uczestniczy w nim tylko daleka od akcesji Bośnia i Hercegowina, a dostosowania sił ukraińskich do standardów NATO i tak przebiegają wraz z transferami broni czy szkoleniami. Zob. „USA i Niemcy mówią »nie«. »Praktycznie koniec dyskusji«”, 13 lipca 2023 r., [wiadomosci.wp.pl/niemcy-triumfuja-wola-dostarczac-bron-niz-widziec-szybko-ukraine-w-nato-6918861630237536a](https://wiadomosci.wp.pl/niemcy-triumfuja-wola-dostarczac-bron-niz-widziec-szybko-ukraine-w-nato-6918861630237536a).



stabilne finansowanie współpracy technicznej NATO z Ukrainą<sup>17</sup>. Ostatecznie więc wyniki spotkania wileńskiego w kwestii Ukrainy okazały się wcale niemałe i konkretne, zwłaszcza że szczyt stał się także katalizatorem decyzji poszczególnych członków o nowych formach wsparcia dla niej w formie dwustronnym (m.in. kontrowersyjnej, ale uznanej za konieczną decyzji USA o dostawach broni kasetowej, Francji o transferze pocisków SCALP, Niemiec o nowym pakiecie pomocy)<sup>18</sup>.

Drugim ważnym celem szczytu w Wilnie na płaszczyźnie politycznej był postęp w kwestii członkostwa Szwecji, która z uwagi na położenie geograficzne, nowoczesne siły zbrojne (zwłaszcza lotnictwo, obrona przeciwrakietowa i marynarka), ale też potencjał gospodarczy istotnie wzmocniłaby północną i wschodnią flankę NATO, dopełniając strategiczną zmianę wywołaną akcesją Finlandii. Sukces w tym wypadku odniesiono jeszcze w przededniu szczytu, gdyż po spotkaniu przywódców Szwecji i Turcji z sekretarzem generalnym NATO 10 lipca prezydent Tayyip Recep Erdoğan, opromieniony dość przekonującym zwycięstwem w majowych wyborach (zwłaszcza w świetle stanu tureckiej gospodarki i skali zniszczeń po lutowym trzęsieniu ziemi), zapowiedział ratyfikację (ale bez precyzowania daty) szwedzkich protokołów akcesyjnych. Ogólnikowość szwedzkich koncesji na rzecz Turcji (np. wsparcie jej zabiegów o członkostwo – bardzo dziś odległe – w UE) jasno wskazuje, że na stanowisko Ankarę wpływ miała przede wszystkim amerykańska zapowiedź sprzedaży 40 nowych i modernizacji już posiadanych przez Turcję samolotów F-16. I choć po raz kolejny Turcji udało się wymusić na sojusznikach ustępstwa swoistym szantażem, to jednak ustalenia z Wilna uznano za faktycznie przesądzające o szwedzkiej akcesji, opór Węgier bowiem nadal uważano za koniunkturalny i łatwy do przełamania, gdy będą one w nim osamotnione<sup>19</sup>.

Natomiast w warstwie niejako techniczno-wojskowej, w której „wdrożeńowy” charakter szczytu wileńskiego w świetle decyzji z Madrytu z 2022 r. uwidaczniał się najbardziej, najważniejszym ustaleniem, istotnie wzmocniającym zdolności NATO w zakresie odstraszania i obrony przede wszystkim w Europie (choć retorycznie akcentowano tzw. *360° approach* i gotowość do reakcji na zagrożenia z każdego kierunku geograficznego, to faktyczna koncentracja uwagi Sojuszu na wschodniej flance – szeroko rozumianej, bo od Morza Barentsa do Czarnego – nie ulegała wątpliwości), było przyjęcie zaktualizowanych regionalnych planów obronnych, odrębnie dla trzech obszarów: Arktyki, rejonu

---

<sup>17</sup> W. Lorenz, M. Terlikowski, „Najważniejsze decyzje szczytu NATO w Wilnie”, *Komentarz PISM* nr 30/2023, 13 lipca 2023 r.

<sup>18</sup> C. Mills, op. cit., s. 25, 27.

<sup>19</sup> J. Graca, J. Tarociński, „Szwecja w NATO: zaplecze północno-wschodniej flanki Sojuszu?”, *Komentarze OSW*, 23 listopada 2023 r.

Bałtyku (centralnego) i Morza Czarnego (południowo-wschodniego)<sup>20</sup>. Choć ich szczegóły są niejawne, to jednak określenie w nich konkretnie zasobów logistycznych, procedur działania czy mobilizacyjnych oraz jednostek odpowiedzialnych za realizację odstraszania, a gdy zajdzie potrzeba, także obrony na wschodniej flance, urealnia usankcjonowaną jeszcze w Madrycie zmianę koncepcji obronnej Sojuszu na zasadę wysuniętej obrony (czyli „obrony każdej piędzi obszaru sojuszniczego”). Ukonkretnia też decyzję o zmianie modelu sił NATO na większą liczbę jednostek o wysokiej gotowości lub zdolności do szybkiej mobilizacji (w sumie 300 tys. żołnierzy w obszarze traktatowym, przede wszystkim w Europie) i pozwala zwiększyć wydajność natowskich ćwiczeń i szkoleń. Doświadczenia z wojny w Ukrainie spowodowały też, że w nowych planach uwzględniono potrzebę szybkiego wzmocnienia obrony powietrznej wschodniej flanki, m.in. przez przebazowanie części zasobów pozostałych sojuszników i zwiększenie zasobów odpowiedniej amunicji. Równocześnie w Wilnie nie zdecydowano jednak o dalszym istotnym wzroście sił rozmieszczanych stale na wschodniej flance, podtrzymując jedynie (mimo umiarkowanych dotąd sukcesów w tym względzie) zamiar budowy możliwości szybkiego rozwinięcia obecnych grup batalionowych do poziomu brygad i kładąc tym samym nacisk raczej na budowę zdolności do szybkiej mobilizacji i przerzutu sił w ramach obszaru traktatowego. Zachowano też, niezależnie od sugestii niektórych członków (w tym Polski) w związku z rozmieszczaniem przez Rosję broni nuklearnej na Białorusi, dotychczasowy kształt polityki nuklearnej NATO, w tym mechanizmu *nuclear sharing* (zachęcając jedynie sojuszników do szerszego w nim udziału). Zadecydowały o tym zapewne koszty takich działań, zarówno materialne (np. nakłady na niezbędną infrastrukturę w wypadku przebazowania broni jądrowej do nowych państw), jak i polityczne (łatwość oskarżeń o eskalowanie napięcia)<sup>21</sup>.

Niemniej ostateczna wartość ustaleń w sferze planowania obronnego zależy będzie od zdolności Sojuszu do ich pełnego sfinansowania i implementacji. Dlatego na szczycie ustalono, że wprowadzony w 2014 r. próg 2% PKB wydatkowanych na obronność przez każdego sojusznika począwszy od 2024 r. (z czego co najmniej 20% na modernizację techniczną) to jedynie niezbędne minimum („podłoga”, nie „sufit”), a faktycznie potrzeby skutecznego odstraszania i obrony wymagają nakładów istotnie większych. Tymczasem w 2023 r. wciąż jedynie wydatki obronne 11 członków (głównie ze wschodniej flanki

<sup>20</sup> *Vilnius Summit Communiqué*, 11 lipca 2023 r., par. 34. Por. D. Zandee, „NATO’s Vilnius summit: The consequences for the allies”, *Atlantisch Perspectief* 09/23, s. 21–24.

<sup>21</sup> Prócz tego na szczycie podjęto jeszcze kilka innych decyzji odnoszących się do rozwoju konkretnych zdolności, m.in. w zakresie cyberobrony (wzmocnione zobowiązania dotyczące cyberbezpieczeństwa – *NATO Cyber Defense Pledge* – oraz nowy instrument wsparcia członków w reakcji na cybeincydenty) czy polityki przemysłowej (*Defence Production Action Plan*). *Vilnius Summit Communiqué*, par. 36, 39, 66.

oraz USA i Wielkiej Brytanii) przekraczały 2% PKB<sup>22</sup>. Poza tym względnie szybkie wdrożenie nowego modelu sił będzie też wymagało zdecydowanej poprawy zdolności przerzutu sił w ramach obszaru traktatowego. Służy temu m.in. inicjatywa „mobilności wojskowej” realizowana we współpracy z UE. Tymczasem treść paragrafów komunikatu końcowego spotkania odnosząca się do współpracy NATO-UE była zaskakująco (zważywszy na przyjęcie już trzeciej deklaracji o zakresie współpracy w styczniu 2023 r.) ogólnikowa, a o mobilności wojskowej *explicite* nawet tam nie wspomniano<sup>23</sup>.

Tematem nieformalnych rozmów na szczycie był też wybór nowego sekretarza generalnego, ale sojusznicy, jeszcze przed spotkaniem ogłaszając przedłużenie – już po raz czwarty – kadencji Stoltenberga do października 2024 r., ponownie odwlekli decyzję w tej sprawie. I choć sam Stoltenberg, urzędujący od 2014 r., jest niezmiennie oceniany przez członków jako znakomity sternik organizacji, zwłaszcza „na trudne czasy”, to jednak ciągle trudności z wyłonieniem jego sukcesora świadczą o pewnym kryzysie przywództwa, zwiększając zarazem presję oczekiwań, z jaką zmierzyć się będzie musiał następcza (lub następczyni) Norwega, co może tym bardziej utrudnić ten wybór.

Generalnie spotkanie w Wilnie należy jednak uznać za udany „szczyt wdrożeniowy”, a na pewno dowodzący, iż Sojusz w najważniejszych przynajmniej sprawach – wsparcie Ukrainy oraz dalszy rozwój zdolności odstraszania i zbiorowej obrony – zachowywał spójność i solidarność. Postęp we wdrażaniu postanowień z Madrytu czy wcześniejszych decyzji z Newport (2014) i Warszawy (2016) jest zauważalny, nawet w wymiarze finansowym, świadcząc tym samym o zrozumieniu wśród sojuszników powagi zmian wywołanych przez rosyjską agresję. Zarazem zaledwie rok po spotkaniu madryckim wciąż np. ograniczony progres w podnoszeniu gotowości bojowej sił NATO można uzasadniać czasem, jaki jest w tym względzie wymagany, prawdą bowiem jest, że „nie od razu Rzym zbudowano”.

## Po Wilnie – gasnące nadzieje na przełom, a nawet sukces w Ukrainie

Po spotkaniu wileńskim aktywność NATO nadal, co zrozumiale, koncentrowała się na zapewnianiu Ukrainie możliwie największego wsparcia z jednej strony i dalszym wzmacnianiu zdolności odstraszania i obrony, głównie na wschodniej flance, z drugiej. W kontekście ukraińskim utworzenie Rady NATO-Ukraina zdynamizowało współpracę zwłaszcza na szczeblu politycznym. Szybko też sprawdzono jej wartość jako platformy konsultacji w sytuacji kryzysowej, gdy pod koniec lipca na wniosek Kijowa w trybie pilnym omówiono w jej ramach reakcję na jednostronną decyzję Rosji o zakończeniu

<sup>22</sup> „Defence expenditure of NATO countries (2014–2023)”, NATO PDD Press Release, 7 lipca 2023 r.

<sup>23</sup> *Vilnius Summit Communiqué*, par. 73.

wynegocjowanej dzięki mediacji Turcji umowy o eksporcie ukraińskiego zboża przez Morze Czarne. W kolejnych miesiącach odbyły się sesje Rady na szczepku ministrów obrony (11 października, z udziałem prezydenta Zelenskigo, odbywającego wówczas swą pierwszą od rosyjskiej agresji wizytę w Kwaterze Głównej NATO) i spraw zagranicznych (29 listopada), które upływały pod znakiem apeli strony ukraińskiej o zwiększenie pomocy sprzętowej przez sojuszników. Perspektywy bowiem realizacji kluczowych potrzeb i zamierzeń w tym praktycznym wymiarze relacji Sojuszu z Ukrainą zaczęły się pogarszać w kolejnych miesiącach, wraz z brakiem istotnych postępów w toku trwającej od czerwca kontrofensywy. Trzeba przy tym przyznać, że tylko częściowo winę za taki obrót sytuacji można przypisać obawom sojuszników przed eskalacją konfliktu, a w niemałym stopniu był on wręcz do przewidzenia, zważywszy, iż stopniowo musiały wyczerpywać się możliwości relatywnie szybkiej pomocy poprzez transfery broni i sprzętu, zwłaszcza zaś amunicji, zmagazynowanych lub wycofywanych z użytku przez państwa NATO, w tym typów poradzieckich, przez co konieczne stawało się poszukiwanie innych rozwiązań. Niemniej jednak rosnące trudności w tej współpracy powodowały też częstsze niż dotąd napięcia w relacjach Sojuszu (lub poszczególnych członków) z Ukrainą.

W drugiej połowie roku najintensywniej dyskutowano o dostawach broni o większych możliwościach ofensywnych, w tym samolotów wielozadaniowych, a także środków obrony powietrznej, wyjątkowo potrzebnych z uwagi na rosyjską strategię bombardowań infrastruktury krytycznej i celów cywilnych. Obiecująca w tym kontekście była sierpniowa zapowiedź Danii i Holandii przekazania do 61 samolotów F-16 (zastępowanych w ich lotnictwach modelami F-35). Dało to podstawę do utworzenia w październiku pod przywództwem tych państw (oraz USA) specjalnej koalicji krajów skłonnych dostarczyć samoloty (np. Norwegia od 2024 r., Belgia od 2025 r.) lub wesprzeć szkolenie pilotów F-16 (np. Polska) i w ten sposób rozwijać ukraińskie zdolności w dłuższym terminie<sup>24</sup>. Obronę powietrzną Ukrainy wzmacniały dostawy zarówno systemów poradzieckich, jak i mniej (np. zestawy Hawk z Hiszpanii) lub bardziej nowoczesnych (dostarczane przez USA i Norwegię NASAMS, SAMP-T z Francji i Włoch) rozwiązań zachodnich, niemniej przeważnie o krótszym zasięgu (np. do końca roku do Ukrainy trafiła wciąż tylko jedna bateria Patriot z USA). Dodatkowo w drugiej połowie roku do służby skierowano już większą liczbę czołgów zachodniej produkcji, nie tylko starszych modeli (co najmniej 30 z ponad 130 zmodernizowanych

<sup>24</sup> Przekazanie maszyn przez Danię i Holandię rozpocznie się w 2024 r., po zakończeniu już trwających podstawowych szkoleń, i potrwać ma trzy lata. Zob. „Netherlands and Denmark to donate up to 61 F-16 fighter jets to Ukraine”, *The Guardian*, 20 sierpnia 2023 r., [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

Leopardów 1 z Danii, Holandii i Niemiec), lecz także nowszych (Leopardy 2)<sup>25</sup>. Większość sojuszników starała się też zwiększać środki finansowe na finansowanie pomocy sprzętowej dla Ukrainy, np. w formie kredytów na zakup przez nią sprzętu lub na kontrakty własne, ale realizowane w dalszym terminie, co pozwalało przekazać Kijowowi broń już będącą w służbie<sup>26</sup>. Wciąż jednak występowały problemy zarówno z dostępnością potrzebnego sprzętu, jak i wolą dokonywania odpowiednich transferów – np. niemiecki Bundestag nie zgodził się w styczniu 2024 r. na przekazanie raket powietrze–ziemia Taurus (o zasięgu pow. 500 km). Prawdziwy kryzys nadszedł jednak w grudniu, gdy kolejne transze pomocy największego darczyńcy – USA – zostały skutecznie zablokowane w Kongresie przez Republikanów (zdominowanych przez zwolenników Donalda Trumpa).

Ujawniające się trudności z dostępnością potrzebnej Ukrainie broni i amunicji skłaniały sojuszników do poszukiwania nowych rozwiązań, zbliżonych w charakterze do koalicji zbudowanej wokół F-16<sup>27</sup>. Takie inicjatywy jednak, choć racjonalne w świetle ewolucji konfliktu w Ukrainie w stronę długotrwałej wojny wyniszczającej (*war of attrition*), ze swej istoty służą rozwojowi zdolności w dłuższym terminie, nie mogły więc przynieść przełomu na froncie ukraińskim natychmiast, dając wszakże nadzieję na poprawę sytuacji w przyszłości.

Realizacja działań służących wzmocnieniu zdolności do odstraszenia i obrony na wschodniej flance przebiegała po Wilnie sprawnie, ale tym samym niespektakularnie. Finalizowano osiągnięcie pełnej operacyjności przez nowe grupy bojowe, powołane decyzją madryckiego szczytu z 2022 r. – m.in. w październiku odpowiedni certyfikat pełnej zdolności bojowej otrzymała grupa bojowa na Słowacji. Dokonane rozmieszczenia starano się też szybko adaptować do zmieniających się realiów, czego dowodem zwiększenie liczby samolotów NATO w Rumunii w reakcji na nasilające się ataki na ukraińską infrastrukturę w pobliżu jej granic (zwłaszcza na Dunaju) czy sił zaangażowanych w patrole morskie i lotnicze na Bałtyku po tym, jak w niejasnych

---

<sup>25</sup> Do jesieni przekazano Ukrainie około 70 wozów Leopard 2 różnych typów, a więc niemal wszystkie dotąd zadeklarowane. Por. „Dostawy najistotniejszych kategorii...”, op. cit. Natomiast dostarczone przez USA we wrześniu czołgi Abrams (31 sztuk) pierwsze – sporadyczne – misje bojowe realizowały dopiero w końcu listopada. („Ukraine-Russia war: First US Abrams tank seen on battleground”, *The Telegraph*, 27 listopada 2023 r., [www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk)).

<sup>26</sup> Spektakularna była decyzja Niemiec o podwojeniu środków na pomoc Ukrainie do 8 mld euro w 2024 r. („Ukraine updates: Germany to double 2024 military aid to Kyiv”, 11 grudnia 2023 r., [www.dw.com](http://www.dw.com)). Równocześnie jednak np. polskie władze zapowiedziały we wrześniu zaprzestanie dostaw broni dla Ukrainy (tłumacząc później, iż chodziło o broń pozyskiwaną na własny użytek w miejsce już przekazanej). Por. C. Mills, op. cit., s. 40.

<sup>27</sup> Do tej pory takie koalicje powstały też wokół obrony powietrznej (grudzień 2023 r., liderami Francja i Niemcy), artylerii (styczeń 2024 r., Francja i USA), trałowców (grudzień 2023 r., Wielka Brytania i Norwegia), rozminowywania (styczeń 2024 r., Litwa), bezpieczeństwa informacyjnego (wrzesień 2023 r., Łotwa i Luksemburg). Por. C. Mills, op. cit., s. 11–13.

okolicznościach 8 października uszkodzony został łączący Finlandię i Estonię gazociąg Balticconnector (wyłączony przez to z użytku co najmniej do kwietnia 2024 r.)<sup>28</sup>. Wzmacnianiu zdolności odstraszania i obrony w dłuższym terminie służył też dalszy rozwój inicjatyw zmierzających do budowy nowych lub rozwoju już posiadanych zdolności – m.in. we wrześniu *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA – sojusznicza agencja ds. zakupów) zawarła w imieniu 22 członków umowy o wartości 2,4 mld euro na dostawy amunicji od końca 2023 r. (jej deficyty w arsenalach państw NATO stają się coraz bardziej widoczne), w październiku uczestnicy inicjatywy *European Sky Shield* podpisali umowę umożliwiającą wspólne zakupy sprzętu i amunicji do obrony powietrznej, a w listopadzie uzgodniono dostawcę następców posiadanych przez Sojusz samolotów zwiadu elektronicznego AWACS (nowe maszyny Boeing zacznie dostarczać od 2031 r.). Dalej intensyfikowano aktywność szkoleniową, przeprowadzając m.in. w Europie (ale ponad 1000 km od granic Rosji) w październiku w większej niż dotąd skali – około 60 samolotów, 13 państw członkowskich – ćwiczenia nuklearne lotnictwa „Steadfast Noon”. Kulminacją tego trendu są zaplanowane na wiosnę 2024 r. największe od dekad ćwiczenia sił połączonych „Steadfast Defender” (90 tys. żołnierzy z 31 państw NATO i Szwecji), weryfikujące zdolności logistyczne i bojowe sił NATO i nawiązujące swym charakterem do najważniejszych manewrów sojuszniczych „Reforger” z czasów zimnej wojny<sup>29</sup>. Niezależnie jednak od wszystkich tych działań Sojuszowi z pewnością nie udało się uzyskać do końca 2023 r. założonego w Madrycie poziomu gotowości (liczących 300 tys. żołnierzy sił szybkiego reagowania) i nie wiadomo nawet, jak daleki jest od tego<sup>30</sup>.

Wciąż zaskakująco powoli postępował proces akcesyjny Szwecji (uczestniczącej jednak w pracach organów NATO bez prawa głosu, jako „państwo zaproszone” – *invitee*). Mimo ustaleń z Wilna o szybkim przedstawieniu parlamentowi tureckiemu odpowiedniej ustawy w tej sprawie, trafiła ona pod obrady dopiero w październiku, a mimo to do końca roku nie została przyjęta, co zapewne wynikało z chęci uzyskania możliwie najlepszych warunków zakupu F-16 od USA. Ostatecznie Turcja zaakceptowała wejście

<sup>28</sup> Incydent ten, zwłaszcza w świetle rok wcześniejszego uszkodzenia gazociągu Nord Stream, podkreślił wagę ochrony podmorskiej infrastruktury krytycznej, do czego NATO zresztą już przy okazji szczytu w Wilnie powołało specjalne centrum w ramach sojuszniczego dowództwa sił morskich w Northwood (Wielka Brytania). Zob. S. Monaghan, O. Svendsen, M. Darrah, E. Arnold, *NATO's Role in Protecting Critical Undersea Infrastructure*, CSIS Brief, grudzień 2023.

<sup>29</sup> Zimnowojenne skojarzenia wzmacnia decyzja NATO o zawieszeniu wykonywania Traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE) w odpowiedzi na wystąpienie z niego Rosji. Zob. „North Atlantic Council statement on the Allied response to Russia's withdrawal from the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe”, 7 listopada 2023 r. Jest to zrozumiałe, zważywszy, iż obecnie jednostronne stosowanie się do ograniczeń traktatowych, a zwłaszcza wymogów w zakresie wymiany informacji, byłoby dla NATO wręcz szkodliwe.

<sup>30</sup> „Steadfast Defender 2024”, [shape.nato.int/stde24](https://shape.nato.int/stde24).

Szwecji do NATO dopiero 24 stycznia 2024 r. (a już trzy dni później władze USA zatwierdziły kontrakt o wartości 23 mld USD na sprzedaż 40 nowych i modernizację 79 już posiadanych przez Turcję F-16)<sup>31</sup>. Nie oznaczało to jednak końca problemów, wciąż bowiem nie ratyfikowały decyzji akcesyjnych – z coraz mniej czytelnych przyczyn i powodując rosnące rozdrażnienie sojuszników – Węgry, gdzie mimo zapewnień rządu o woli finalizacji procesu specjalną sesję parlamentu, zwołaną w tej sprawie na wniosek opozycji na 5 lutego, koalicja rządząca zbojkotowała<sup>32</sup>.

W wymiarze operacyjnym i bezpieczeństwa kooperacyjnego ponownie najpoważniejsze zmiany zaszły w kontekście Kosowa. Po zamieszkach, jakie wybuchły z inicjatywy serbskiej ludności w północnej części państwa w końcu września – w ich wyniku poszkodowanych było około 90 żołnierzy KFOR – Sojusz rozmieścił tam dodatkowych 1000 ludzi z cięższym sprzętem (siły NATO wzrosły wówczas do około 5500), a także podjął patrole w północnych gminach. Wcześniej, w sierpniu, rozszerzono natomiast na prośbę rządu Iraku zakres oferowanego wsparcia w ramach „NATO Mission in Iraq”, włączając doradztwo i szkolenia dla ministerstwa spraw wewnętrznych w zakresie działań policyjnych<sup>33</sup>. Stosunkowo niewielkie zmiany zachodziły w relacjach z partnerami. Symptomatyczne było jednak zbliżenie z mierzącą się z coraz większą presją ze strony Rosji Mołdawią (m.in. wizyta mołdawskiego premiera w siedzibie NATO w październiku, zwiększenie wsparcia doradczotechnicznego dla tego państwa). Poza tym utrzymywała się koncentracja na rozwoju współpracy z partnerami z regionu Indo-Pacyfiku (co wciąż najmocniej przejawiało się na płaszczyźnie dyplomatycznej, ale miało też swój wymiar praktyczny, np. w formie udziału ekspertów z tych państw w kolejnych ćwiczeniach „NATO Cyber Coalition” w listopadzie). W reakcji na intensyfikację walk w konflikcie bliskowschodnim NATO ograniczyło się do uznania prawa Izraela do odpowiedzi na agresję (przy zachowaniu jej proporcjonalności). Sygnałem jednak możliwych zmian i zdynamizowania relacji z państwami tzw. południowego sąsiedztwa NATO (Bliski Wschód z Zatoką Perską i Afryka) było powołanie przez sekretarza generalnego specjalnego zespołu ekspertów, który do wiosny 2024 r. dokona przeglądu polityki NATO wobec tego obszaru, a także pierwsza w historii Sojuszu wizyta jego szefa w Arabii Saudyjskiej (12–13 grudnia), pozostającej dotąd poza wielostronnymi forami

<sup>31</sup> A. Krzysztożek, „USA sprzedadzą Turcji F-16. Taki warunek postawił wcześniej Erdoğan”, 27 stycznia 2024 r., [www.euractiv.pl](http://www.euractiv.pl).

<sup>32</sup> Ostatecznie parlament węgierski ratyfikował szwedzki protokół akcesyjny 26 lutego, dzięki czemu, po dostarczeniu odpowiednich dokumentów USA jako depozytariuszowi traktatu waszyngtońskiego, Szwecja oficjalnie wstąpiła do NATO 7 marca 2024 r. („Szwecja oficjalnie w NATO”, 7 marca 2024 r., [tvn24.pl/swiat/szwecja-oficjalnie-w-nato-st7809686](http://tvn24.pl/swiat/szwecja-oficjalnie-w-nato-st7809686)).

<sup>33</sup> „NATO Mission Iraq takes on additional advisory and capacity-building tasks”, 17 sierpnia 2023 r.; „Secretary General in Pristina: ‘NATO will do what is necessary to maintain a safe and secure environment in Kosovo’”, 20 listopada 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).

partnerstwa NATO (w tym Stambulską Inicjatywą Współpracy, skierowaną właśnie do państw Zatoki Perskiej)<sup>34</sup>.

\*

Ostatni rok był dla NATO i sojuszników czasem trudnym i pracowitym, a w ostatecznym rozliczeniu w dużej mierze chyba jednak rozczarującym i wręcz frustrującym. Mimo bowiem czynionych wysiłków i niemałej „stopy powodzenia” w realizacji zamierzeń rezultat starań sojuszników w 2023 r. wydaje się dość umiarkowany. W dwóch najważniejszych obecnie obszarach ich aktywności – organizacji wsparcia dla Ukrainy oraz rozwijaniu własnych zdolności do skutecznego odstraszenia i obrony, zwłaszcza na teatrze europejskim, sukcesy podejmowanych działań okazały się niepełne. Co prawda w odniesieniu do drugiego z tych zadań można mówić o istotnym postępie i rezultatach jeśli nie w pełni satysfakcjonujących, to jednak przekonujących, NATO bowiem stosunkowo sprawnie wdrażało wypracowane we wcześniejszych latach (począwszy od 2014 r.) decyzje i inicjatywy, w większości wypadków – wysunięta obecność, podnoszenie poziomu operacyjności i rozwój zdolności sił, nawet w aspekcie finansowym, czyli wzrostu wydatków wojskowych na obronność – osiągając wyraźny postęp, choć najbardziej ambitnych celów (jak zapewnienie 2% PKB na obronność przez wszystkich członków czy zagwarantowanie 300 tys. wojsk wysokiej gotowości na koniec 2023 r.) nie zrealizowało. Niemniej wydaje się, że poziom bezpieczeństwa państw członkowskich, także tych na wschodniej flance, wzrósł, nawet jeśli wiele pozostaje do zrobienia. W kontekście natomiast Ukrainy niepowodzenie jej kontrofensywy i rosnące trudności z rozwojem czy choćby odtwarzaniem posiadanego potencjału, mimo udzielanego wsparcia, są jednak dla NATO rozczarowujące w tym sensie, że zapowiadają dalszy długotrwały i zapewne większy niż dotąd wysiłek, oczywiście bez gwarancji powodzenia.

Co gorsza, trudno przy tym wskazać, by Sojusz popełnił poważne błędy w swoich działaniach, czy to w fazie planowania, czy realizacji. Chyba nawet przeciwnie, dzięki osiągniętej w ostatnim czasie jedności stanowisk i solidarności na poziomie rzadko notowanym w jego pozimnowojennej historii NATO wykazywało się dużą determinacją w działaniu, a także niemałą innowacyjnością w podejmowanych inicjatywach, zwłaszcza gdy chodzi o poszukiwanie sposobów pomocy Ukrainie. Niestety, możliwości realizacyjne i mobilizacyjne, zwłaszcza jeśli chodzi o zapewnianie należytych dostaw broni i amunicji dla Kijowa, okazały się obiektywnie zbyt małe, by pozwoliło to uzyskać przełom w konflikcie. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby zapewne przestawienia gospodarek i społeczeństw państw członkowskich na tryb nieco bardziej „wojenny”, co jednak wobec skali i zróżnicowania wyzwań

<sup>34</sup> „Secretary General sets out vision for deeper NATO–Saudi Arabia cooperation in historic first visit to Riyadh”, 12 grudnia 2023 r., [www.nato.int](http://www.nato.int).



w szeroko rozumianej sferze bezpieczeństwa, z jakimi się one dziś mierzą, jest wyjątkowo trudne w sytuacji, gdy w konflikcie zbrojnym uczestniczy się, mimo wszystko, pośrednio. W tych warunkach sojusznicy muszą zaś przygotowywać się na konieczność długotrwałego, ale przy tym intensywnego wsparcia dla Ukrainy, ze wszystkimi tego konsekwencjami – dużymi nakładami finansowymi, ale też koniecznością zmian priorytetów w swoich politykach bezpieczeństwa (czy nawet szerzej – zagranicznych i gospodarczych). Przedłużający się zaś konflikt w Europie oznacza zarazem swoiste „zamykanie się” Sojuszu na kontynencie, z jednej strony w pełni zrozumiałe z uwagi na pilność i bezpośredniość zagrożenia stanowionego przez Rosję, z drugiej oznaczające mniejszą zdolność reakcji na problemy istotne z perspektywy bezpieczeństwa członków (lub jakiejś ich części), a pochodzące z innych regionów i o innym charakterze. Im dłużej taka sytuacja będzie trwać, tym większe prawdopodobieństwo „przegapienia” nadchodzących zagrożeń (jak w jakiejś mierze w 2001 r.), ale też erozji jedności w Sojuszu, w którym część członków może zechce mocniej akcentować potrzebę realnego, a nie retorycznego wdrażania podejścia 360°.

Tymczasem w najbliższym roku i tak największe wyzwanie dla funkcjonowania Sojuszu może przyjść z jego wnętrza, czyli z USA. Realna perspektywa sukcesu Donalda Trumpa w staraniach o powrót na urząd prezydenta musi budzić duże obawy wśród wszystkich bez mała sojuszników, pomnych doświadczeń z lat 2017–2021. I choć scenariusz „końca NATO” po sukcesie Trumpa należy uznać za skrajny, to jednak poważne turbulencje w relacjach międzysojuszniczych będą wówczas nieuniknione (a i w czasie kampanii wyborczej zapewne wystąpią), zwłaszcza że na czele organizacji zabraknie już „zaklinacza Trumpa”, jak mawiano o Stoltenbergu. Sojusznicy z Europy są świadomi, że wówczas będą w znacznie większym stopniu odpowiedzialni za realizację zadań NATO, ale jeśli dziś ich zdolności mobilizacji zasobów i uwagi okazywały się często niewystarczające, to czy można spodziewać się ich gwałtownego wzrostu w tak krótkim czasie? Dlatego, choć sprawy zagraniczne zazwyczaj nie odgrywają roli decydującej w amerykańskich wyborach, to ukraińskie porażki i kłopoty NATO z pewnością nie pomogą Joemu Bidenowi, lecz nowemu-staremu pretendentowi. Niewykluczone więc, że w najbliższym roku żołnierze ukraińscy będą walczyć o nieco więcej niż niepodległość swojego kraju, a wspierający ich Sojusz mocniej niż dotąd nawiąże, chcąc nie chcąc, do staropolskiej dewizy „za wolność waszą i naszą”.

### NATO in 2023: Hopeful beginnings and frustrating conclusions

The chapter discusses NATO's functioning in 2023. It begins with an analysis of the Alliance's strategic environment and trends that were the main factors and drivers of NATO development last year, with special attention given to the war in Ukraine,

growing Russian pressure on other states in Europe (i.e. Moldova), as well as internal political processes in member states, particularly Turkey and the USA. The chapter also describes the functioning of NATO in the first half of the year, before its Vilnius summit, analyzing primarily the allies' efforts in supporting Ukraine in its fight against the Russian aggression, the measures adopted to strengthen NATO deterrence and defense capabilities, as well as the course of the enlargement process and Finland's accession. The next section is devoted to the Vilnius summit and an analysis of its main results, including the reorganization of NATO-Ukraine relations, updating defense plans of the Alliance, and the progress in talks on Sweden's accession. The last subchapter presents NATO's functioning after the Vilnius summit, focusing on the problems in organization of the assistance to Ukraine, further implementation of steps directed to expand NATO deterrence and defense capabilities, but also discussing the developments in NATO operational activities and cooperation with partners. In the concluding part, the chapter offers a short assessment of NATO performance in 2023 and some prognosis of the future evolution of the cooperation within the organization.

**Keywords:** Ukraine, Vilnius summit, defense plans, Turkey/Turkiye, Finland, Sweden, military assistance, forward presence, Eastern flank

**Słowa kluczowe:** Ukraina, szczyt w Wilnie, plany obronne, Turcja, Finlandia, Szwecja, pomoc wojskowa, wysunięta obecność, wschodnia flanka