

Nowe NATO, nowe – stare wyzwania

Szczyt w Lizbonie powszechnie uznano za sukces. Nie sprawdzily się ani dawne obawy o możliwość wypracowania wśród podzielonych sojuszników spójnej Koncepcji Strategicznej, ani alarmistyczne sygnały przed samym spotkaniem na temat potencjalnego zerwania rozmów przez delegację turecką. Sojusznicy przyjęli strategiczne dokumenty, które będą wyznaczać kierunki działań NATO w perspektywie wieloletniej (Koncepcja Strategiczna NATO), jak i bieżącej (tarcza, Rosja, Afganistan). Niemniej możemy na razie mówić jedynie o sukcesie szczytu, ale jeszcze nie o sukcesie organizacji. Trzeba poczekać do czasu, gdy zapisy lizbońskie znajdą odzwierciedlenie w działaniach praktycznych. Tymczasem kompromis osiągnięty w Lizbonie nie oznacza bynajmniej, że rozbieżności między grupami państw w różnym stopniu zainteresowanych poszczególnymi zadaniami Sojuszu zniknęły. Realizacji postanowień ze szczytu zagrozić może także kryzys ekonomiczny, zmęczenie misją afgańską oraz presja Rosji.

SOJUSZ GLOBALNY CZY LOKALNY?

Nowa Koncepcja Strategiczna potwierdziła priorytet kolektywnej obrony jako podstawowego zadania Sojuszu. Jest to zgodne z polskim myśleniem o NATO, według którego organizacja ma w pierwszym rzędzie zapewniać bezpieczeństwo swoim członkom. Pamiętać jednak należy, że od końca zimnej wojny trwa w Sojuszu spór o znaczenie i skalę działań NATO poza obszarem traktatowym. Dla jednych te ostatnie są szerszą realizacją Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, którego zakres definiują jako rozszerzoną obronę terytorium i interesów państw członkowskich. Inni, w tym przede wszystkim państwa Europy Środkowo-Wschodniej, widzą w tej interpretacji narzędzie realizacji intere-

sów globalnych. Musimy jednak dostrzegać realnie, że rola tradycyjnych zagrożeń, choć nadal istnieją – maleje. Dlatego wciąż aktualna jest amerykańska oferta, która na różnych szczeblach formułowana jest w sposób bardziej lub mniej otwarty: amerykański parasol dla Europy w zamian za europejski wkład w działania globalne. Stąd w dokumencie strategicznym Sojuszu duży nacisk położono zarówno na rolę tzw. nowych zagrożeń asymetrycznych, jak i na rozwój zdolności NATO do ich zwalczania. Dodatkowo, wzmocnione zostały więzi z partnerami globalnymi Sojuszu, którzy biorą udział w misjach *out of area*. Będą oni mieć większy wpływ na natowskie decyzje odnoszące się do tych działań. Trudno zatem zdecydować, co kryje się za powtarzaną formułą

o „zachowaniu rozsądnego kompromisu” w kwestii „Sojuszu globalny czy lokalny”. W kontekście przekonania władz RP o zachowaniu regionalnego charakteru organizacji warto może przytoczyć wypowiedź ministra obrony Brazylii, który na spotkaniu w BBN¹ wyraził zadowolenie z faktu, iż po szczycie w Lizbonie NATO stało się organizacją globalną. Mniej prawdopodobne jest, aby eksperci z Brazylii źle przygotowali materiały dla szefa na wizytę w Polsce. Tym bardziej, że dokument będzie interpretowany przez państwa członkowskie (i nie tylko) w sposób im wygodny. Tymczasem stopień globalizacji NATO nie będzie zależał od intencji, a od zagrożeń. Te zaś będą kierować naszą uwagę w stronę regionów znajdujących się poza Europą. Nie tylko pod względem geograficznym (np. jeśli chodzi o źródła terroryzmu), ale także „organizacyjnym”: oznacza to konieczność kompleksowego do nich podejścia, co wymaga zaangażowania innych organizacji o światowym zasięgu działania (ONZ, UE, OBWE), jak i partnerów spoza Europy (Rosja, Chiny). Proces zwiększania zaangażowania poza obszarem traktatowym jest zatem chyba nieuchronny.

RUSSIA IN? NOT YET

Jednym z najważniejszych trendów w Sojuszu w 2010 r. stało się ocieplenie w stosunkach z Rosją. Relacje te wyszły już na dobre z przykrego dla obu stron stanu zawieszenia, w jakim znalazły się po wojnie w Gruzji. Choć do tej pory Ro-

sja nie wypełniła swoich zobowiązań podjętych w czasie negocjacji pokojowych z udziałem Nicolasa Sarkozy’ego, część państw zachodnich forsowała (skutecznie) formułę *business as usual*.

Wizja relacji NATO – Rosja była jednym z potencjalnych punktów zapalnych w procesie tworzenia nowej koncepcji Strategicznej. Niektóre państwa (np. Włochy, Grecja, Turcja czy Hiszpania) opowiadały się za maksymalnym zbliżeniem z Rosją. Inni, jak pragmatyczne Niemcy czy Francja, kładli nacisk na praktyczną współpracę. Najwięcej wątpliwości przedstawiały państwa naszego regionu, które – nie oponując wobec generalnej tendencji – wskazywały na konieczność wzmocnienia zabezpieczeń (*reassurance*) oraz nieprzekraczania „czerwonych linii” związanych z zasadami międzynarodowej współpracy, wartościami demokratycznymi i utrzymaniem równego statusu bezpieczeństwa wszystkich członków NATO. Debata o Rosji toczyła się także w warunkach amerykańskiego *resetu* w stosunkach z Moskwą. Przed Lizboną zapanował bardzo specyficzny prorosyjski klimat, a kwestia tego czy Dmitrij Miedwiediew przyjmie, czy nie przyjmie zaproszenie na szczyt wydawał się być dla części europejskich przywódców najważniejszym problemem.

Biorąc pod uwagę te i inne niekorzystne sygnały, jakie dobiegały do Polski przed szczytem w Lizbonie – miesiąc przed nim odbyło się niejasne co do intencji spotkanie trójstronne Niemcy, Francja, Rosja² – efekty w postaci kon-

¹ Spotkanie ministra obrony Brazylii Nelsona Azevedo Jobima z kierownictwem BBN odbyło się 1 grudnia 2010 r.

² 19 października 2010 r. odbył się szczyt z udziałem N. Sarkozy’ego, A. Merkel i D. Miedwiediewa. Oficjalnie tematem rozmów były kwestie związane z bezpieczeństwem europejskim. Organizacja takiego

kretnych zapisów w dokumentach są zaskakująco stonowane. W Strategii z jednej strony wyrażono odpowiednią pozycję Federacji Rosyjskiej na liście partnerów natowskich, z drugiej jednak wolę współpracy obwarowano miłymi dla naszego ucha zastrzeżeniami.

Wydaje się, że taktyka promowana przez USA i sekretarza generalnego NATO A.F. Rasmussena, która polega na wskazywaniu Rosji konkretnych obszarów i formy współpracy, jest słuszna. Wychodzi ona naprzeciw postulatom m.in. Adama D. Rotfelda, który wielokrotnie przestrzegał przed wciąganiem Sojuszu w rosyjską narrację. Argumentował, że kolejne propozycje (Dmitrija Miedwiediewa, Siergieja Ławrowa) stawiają nas w niekorzystnej sytuacji, zmuszając do odnoszenia się do kolejnych ogólnikowych wizji, odsuwając na bok kwestie praktyczne. Intencją Rosji jest bowiem całkowita przebudowa architektury bezpieczeństwa europejskiego a w konsekwencji – podważenie roli Sojuszu. Postawa zaproponowana przez NATO w Lizbonie pozwoli na sprawdzenie rzeczywistych intencji Rosji, zmuszając ją do odniesienia się do konkretnych problemów.

Korzystne jest także określenie granic kompromisu. W najważniejszych obszarach podstawą myślenia NATO są zasady wzajemności i otwartości, zgodnie ze sformułowaną kiedyś przez Amerykanów przy okazji negocjacji Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych

w Europie (CFE) zasady „działanie za działanie”. Przykładem jest tutaj odniesienie się Koncepcji Strategicznej do problemu rozbrojenia jądrowego. W dokumencie wyraźnie zaznaczono, że Sojusz utrzyma zdolności nuklearnego odstraszania, a wszelkie przyszłe redukcje uwzględniać muszą potencjał rosyjski. Jest to zgodne ze stanowiskiem władz polskich, wyrażonym m.in. we wspólnym liście ministrów spraw zagranicznych Polski i Norwegii. Celem takiego podejścia jest wykorzystanie problematyki rozbrojenia (szczególnie nuklearnego) do wprowadzenia mechanizmów przejrzystości i wzajemności. Doniesienia o rozmieszczeniu przez Rosję taktycznych głowic nuklearnych bliżej granicy NATO na wiosnę tego roku³, doskonale uzasadniają taki punkt widzenia. W tym kontekście postulat wycofania amerykańskiej broni taktycznej z Europy, zgłoszony w tym roku przez grupę państw NATO (w tym Niemcy) wydaje się być jeszcze bardziej nietrafiony. Dobrze więc się stało, że Amerykanie wykazali się zdecydowanie bardziej trzeźwym osądem sytuacji.

Wydaje się więc, że – przynajmniej oficjalnie – Sojusz zatwierdził zasady partnerstwa z Rosją, zachowując podmiotowość i odpowiedni dystans wobec Moskwy. Należy jednak spodziewać się narastającej presji ze strony Federacji Rosyjskiej na stolicy europejskie w celu uzyskania przez nią większego wpływu na decyzje podejmowane przez NATO.

spotkania miesiąc przed szczytem NATO w Lizbonie wywarło niekorzystne wrażenie „koncertu mocarstw”. Zaniepokojenie tym spotkaniem wyrażali m.in. Amerykanie, którzy są niechętni zmianie istniejącej architektury bezpieczeństwa w Europie. Tymczasem część państw europejskich jest otwarta na takie dyskusje Rosją (tzw. inicjatywa Miedwiediewa).

³ A. Entonus, J. Weisman, *Russian Missiles Fuel U.S. Worries*, w <http://online.wsj.com>, z 30 listopada 2010 r.

Z TARCZĄ, NIE NA TARCZY

Bardzo istotnym tematem rozmów w Lizbonie, także z polskiego punktu widzenia, był problem obrony przeciwraкетowej. Amerykanie dążyli do tego, by ich zmodyfikowany system obrony terytorialnej EPAA (*European-based Phased Adaptive Approach*) stał się podstawą systemu natowskiego. Mimo obiekcji ze strony Turcji, zostało to na szczycie przeforsowane. Przyszły kształt tarczy będzie więc z jednej strony opierał się na EPAA (realizacja do 2020 r.), a z drugiej na opracowywanym od lat przez Sojusz ALTMBD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense*), który ma osiągnąć gotowość operacyjną w 2014 r., a pełną w 2018 r. Dodatkowo system zintegruje istniejące narodowe systemy obrony przeciwraкетowej. Według A.F. Rasmussena koszt scalenia wszystkich systemów wyniesie jedynie ok. 200 mln USD, a budowa ALTBMD ok. 800 mln⁴.

Zręcznym ruchem było zaproponowanie Rosji współpracy w tym obszarze, która jednocześnie ma mieć bardzo ograniczony charakter. Amerykanie nie zamierzają bowiem budować wspólnego systemu. Kooperacja ma oznaczać jedynie szukanie sposobów współdziałania systemów NATO i Rosji. W początkowej fazie współpraca będzie polegała głównie na wymianie informacji na temat zagrożeń raкетowych i programów państw trzecich. Taka propozycja stawia Moskwę w bardzo trudnym położeniu. Sprzeciw wobec współpracy podważałby retorykę zbliżenia; poparcie tej propozycji unieważnia z kolei zastrze-

żenia wobec programu, które od lat są artykułowane przez rosyjskie władze. Stąd też Kreml prezentuje obecnie wstrzemięźliwą postawę wobec swojego udziału w MD. Z jednej strony Rosja zgłasza chęć kooperacji, z drugiej jednak obwarowuje tę chęć zastrzeżeniami (system nie może naruszyć równowagi sił, nie może także zagrozić rosyjskim zdolnościom) oraz stawia nierealne warunki (utworzenie sektorów odpowiedzialności).

Z punktu widzenia Polski, uzyskanie natowskiej zgody dla systemu MD jest bardzo istotne. W latach 2005-2008 nasza gotowość do goszczenia elementów poprzedniej wersji tarczy naraziła nas na zarzut rozsadzania jedności Sojuzu i zadrażniania relacji z Rosją. W obecnych warunkach oba oskarżenia tracą rację bytu. Kwestia ta nie powinna także pozostawać punktem spornym na linii Warszawa-Moskwa.

Warto jednak przypomnieć, że natiozacja MD stawia przed Polską także wyzwania. Amerykanie chcą zapewne wymusić szersze rozłożenie odpowiedzialności i – być może – kosztów budowy systemu. Dodatkowo warto zdać sobie sprawę, że może to oznaczać, iż pierwszeństwo lub większe znaczenie w projekcie zyskają partnerzy, którzy będą w stanie zaoferować technologiczny i produkcyjny wkład w jego powstawanie. Zainteresowanie udziałem w nowym systemie wyraziły już np. Włochy. Istnieje uzasadniona obawa, że oferta Polski nie będzie konkurencyjna wobec państw zachodnich (np. Niemiec).

⁴ J. Bennett, *NATO to Keep ACT in Norfolk, Expand Missile Shield*, w <http://www.defensenews.com>, z 7 września 2010 r.

Za konieczne należy więc uznać maksymalnie szybkie rozpoczęcie prac nad budową własnego systemu obrony przeciwrakietowej. Nie jest oczywiście możliwe (ani potrzebne), aby tworzyć konkurencję dla całościowego projektu amerykańskiego, ale za pożądane należy uznać budowę systemu uzupełniającego, czy choćby jego komponentów, który mógłby być atrakcyjny dla partnerów amerykańskich.

POLSKA W NATO PO LIZBONIE

Nowa Koncepcja Strategiczna odpowiada Polsce ze względu na zapisy dotyczące wzmocnienia Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Jego rola została podkreślona poprzez wpisanie do dokumentu zapisów o mechanizmach implementacyjnych: planowaniu obronnym, ćwiczeniach i manewrach oraz „widocznych zabezpieczeniach” (*visible assurance*) i „wzmocnieniu” (*reinforcement*). Zwraca uwagę niechęć do odniesienia się wprost do postulatów budowy infrastruktury na terytorium nowych państw członkowskich. Jest to dla nas ważne, gdyż istniejąca asymetria w tym zakresie stwarza poczucie nierównego statusu bezpieczeństwa wewnątrz Sojuszu. Wstrzemięźliwość części państw zachodnich wobec zwiększania twardej obecności NATO w Europie Środkowo-Wschodniej ma swoje źródło w Moskwie – to Rosja stara się podważyć prawo państw dawnego Układu Warszawskiego do pełnego członkostwa, powołując się na koncesje NATO z lat 90. w tej kwestii. Sukcesem jest z kolei wpisanie do KSN procesu planowania obronnego. Permanentna praca planistyczna jest jednym z kluczowych aspektów przygotowania NATO

do zadań związanych z kolektywną obroną. W najbliższym czasie Polska musi dążyć do tego, aby korzystne zapisy związane z obroną terytorialną znalazły odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Popierana przez Polskę polityka „otwartych drzwi” została osłabiona. Z jednej strony utrzymano zapisy odnoszące się do aspiracji Ukrainy i Gruzji. Z drugiej jednak zastrzeżono, że przyjmowanie nowych państw członkowskich musi się przyczynić do wzrostu stabilności i wspólnego bezpieczeństwa. Ta kompromisowa formuła kryje w sobie obawy państw zachodnich odnoszące się do przyjmowania państw dawnego WNP. Jest odwróceniem naszego myślenia o *open door policy*, według którego akcesja danego państwa przyczynia się z definicji do poszerzenia strefy demokracji i stabilności. Trzeba zaznaczyć, że zmiana ta jest wyrazem realiów: zmęczenia rozszerzeniem (zarówno w NATO, jak i w Unii) po stronie zachodniej oraz brakiem woli (Ukraina) lub szans (Gruzja) na członkostwo. Niemniej utrzymanie w mocy polityki „otwartych drzwi” daje nam możliwość i mandat do pracy organicznej na rzecz zbliżenia obu państw do strefy euroatlantyckich standardów. Warto także rozważyć kierunek bałkański, jako pole aktywności polskiej dyplomacji. Słowiańskie pokrewieństwo kulturowe i długotrwała obecność Polski w regionie (polityczna i wojskowa) daje nam możliwość odegrania istotnej roli w promocji członkostwa państw Bałkanów Zachodnich w Sojuszu. Sukces regionu, który jeszcze 15 lat temu był pogrążony w wojnie i chaosie, jest potwierdzeniem naszej wizji polityki

„otwartych drzwi”, która przynosi pokój i stabilizację. Te argumenty można wykorzystać w naszej polityce wschodniej.

Polskie postulaty związane z priorytetem kolektywnej obrony są uzasadnione z geopolitycznego punktu widzenia. Niemniej proces globalizacji NATO jest faktem, który powinniśmy uwzględnić. Aktywność RP na tym polu będzie zatem wyznacznikiem pozycji międzynarodowej Polski oraz naszej roli w Sojuszu. To nowe wyzwania związane z terroryzmem, proliferacją broni masowego rażenia, zagrożeniami cybernetycznymi czy bezpieczeństwem energetycznym będą w coraz większym stopniu zaprzętać uwagę NATO. Pożądane jest zatem, aby Polska w możliwie największym zakresie uczestniczyła w przedsięwzięciach związanych z tymi zagrożeniami.

Problematyczną kwestią pozostaje Afganistan. Na szczycie podjęto decyzję, że operacja bojowa NATO ma się zakończyć w 2014 r. Data ta, zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami prezydenta Hamida Karzaja, ma stanowić termin przejścia odpowiedzialności przez siły afgańskie. Sojusznicy ustalili harmonogram stopniowego przekazywania zadań Afgańczykom (*transition*), które ma trwać w latach 2011-2014. Jak podkreślił A.F. Rasmussen, Sojusz będzie wspierał władze w Kabulu także po 2014 r., a głównym elementem zaangażowania NATO będzie szkolenie lokalnych sił bezpieczeństwa.

Z jednej strony zrozumieć można zmęczenie tą misją wśród członków Sojuszu. Także w Polsce toczy się debata na temat ram czasowych naszego zaangażowania w ISAF. Według intencji Pre-

zydenta Bronisława Komorowskiego, misja bojowa polskiego kontyngentu miałyby się zakończyć w 2012 r. Warto rozważyć, czy proces *transition* w Ghazni nie powinien jednak odbywać się w porozumieniu z NATO i Stanami Zjednoczonymi oraz z uwzględnieniem warunków bezpieczeństwa w prowincji. Uniknęlibyśmy wrażenia zejścia z trasy maratonu na kilometr przed metą. Takie zakończenie misji zniweczyłoby niemały wysiłek (duży kontyngent, brak ograniczeń) włożony w misję od 2001 r.

Warto również przypomnieć, że misja ISAF jest elementem globalnej walki z terroryzmem. Polska, jako członek Sojuszu i społeczności zachodniej, która jest głównym celem ugrupowań terrorystycznych, ma interes w zwalczaniu tego zagrożenia. W zamachach w USA i Europie ginęli także Polacy. Czy chcemy, czy nie, walka z terroryzmem pozostanie na agendzie Sojuszu przez długie lata. Nasz wkład w tę walkę będzie miał o wiele większą wagę dla pozycji Polski w NATO i w relacjach z USA, niż uzyskanie takich czy innych zapisów w KSN. A o te relacje trzeba dbać, mając na uwadze, że wobec słabości unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, pozostają one jedyną gwarancją bezpieczeństwa RP.

Pola potencjalnej aktywności są oczywiście dużo szersze. Polska, podobnie jak inne państwa rozwinięte, pozostaje narażona na zagrożenia cybernetyczne. Dokument przyjęty w Lizbonie po raz pierwszy podkreśla wagę tego problemu, wskazując zarówno na związane z tym bezpieczeństwo sieci teleinformatycznych, jak i rozwój no-

wych technologii (w tym elektronicznych) zagrażających członkom NATO. Wydaje się, że tematyka ta będzie zyskiwać na znaczeniu w nadchodzących latach. Trudno zatem zrozumieć brak udziału polskich ekspertów w natowskim Centrum Kompetencyjnym ds. Obrony Teleinformatycznej utworzonym w 2008 r. w Tallinie. Swój wkład, obok państw dużych (USA, Niemcy, Włochy, Hiszpania), zaznaczyły także kraje o mniejszym niż Polska potencjale (Łotwa, Litwa, Słowacja i gospodarze centrum – Estonia). W tym kontekście werbalne zainteresowanie Polski kwestiami zagrożeń cybernetycznych np. w relacjach z USA brzmi mało wiarygodnie.

DOKĄD ZMIERZASZ SOJUSZU?

Nie będzie wielkim odkryciem stwierdzenie, że skuteczność organizacji takiej jak NATO zależy od trzech czynników: planowania, woli politycznej i zdolności. Podkreślmy z dużym naciskiem, że Koncepcja Strategiczna pozostaje jedynie elementem pierwszego z tych czynników.

Sojusznicy udowodnili, że NATO jest zdolne do kompromisu. Kształt Strategii, jej zwięzłość oraz wyważony język, który jednocześnie jasno określa rzeczy ważne powinien być przedmiotem satysfakcji. Na marginesie, pozycja A.F. Rasmussena, który od początku kreował się na „ojca” projektu, ulegnie teraz wyraźnemu wzmocnieniu. Docenić trzeba zarówno merytoryczną zawartość dokumentu, jak i proces jego tworzenia. Może on stać się wzorcem w przyszłości.

Niemniej Koncepcja jest jedynie początkiem drogi. Ambitne plany refor-

my i rewitalizacji NATO zderzają się z rzeczywistością. Kompromis nie niweluje różnic między sojusznikami. Należy zatem oczekiwać, że każde z liczących się państw będzie akcentować i promować te elementy Strategii, które leżą w ich interesie. Ogólnikowy, z konieczności, charakter niektórych zapisów pozostawi pole do swobodnej interpretacji.

Najbliższe lata w Sojuszu będą stać pod znakiem kończącej się misji w Afganistanie. Narastające zmęczenie zaangażowaniem, konieczność ustalenia ram czasowych i sposobu wycofywania sił NATO z tego państwa nie może przesłonić strategicznych implikacji ISAF dla przyszłości Sojuszu. Misja ta była elementem scalającym NATO. Trudno w tej chwili ocenić, jak funkcjonować będzie Sojusz po jej zakończeniu. Jak angażować się poza obszarem traktatowym bez powielania błędów z Afganistanu? Czy kolektywna obrona, w warunkach braku konkretnych zagrożeń, będzie mogła zastąpić ISAF jako czynnik cementujący sojuszników? Czy państwa NATO znajdą determinację do tworzenia sił mobilnych (odrodzenie NRF?), niezbędnych do realnego funkcjonowania Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, niezależnie czy w wąskim, czy szerokim rozumieniu? Pytanie to jest szczególnie istotne w warunkach kryzysu ekonomicznego i programów redukcji sił zbrojnych (przykład – Niemcy). Czy państwa zrezygnują ze swoich twardych wpływów w Sojuszu w postaci dowództw, baz, struktur, które powinny zostać odchudzone?

Pytania te będą musiały znaleźć satysfakcjonującą odpowiedź w warun-

kach zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Jednym z najważniejszych czynników będzie polityka Rosji. Należy oczekiwać dalszego nacisku na stolice europejskie na przemeblowanie środowiska bezpieczeństwa w Europie. Należy oczekiwać dążenia Federacji Rosyjskiej do uzyskania jeszcze bardziej znaczącego głosu w kwestiach najważniejszych dla Sojuszu. Należy wreszcie

nie mieć złudzeń, że współpraca NATO – Rosja jest w rozumieniu rosyjskim czymś zupełnie innym, niż widzi to Zachód.

Szczyt w Lizbonie już się zakończył. Obecnie czas na implementację jego postanowień. Polska jako liczący się sojusznik i państwo graniczne Sojuszu ma w tej kwestii szczególnie wiele do zrobienia.