

Państwa quadu NATO wobec szczytu w Warszawie

Przemysław Pacuła

Szczyt NATO w Warszawie przyniósł przełomowe decyzje dotyczące polityki odstraszenia i obrony, szczególnie w odniesieniu do wschodniej flanki Sojuszu. Kluczowe dla tego sukcesu było uzyskanie konsensu między USA, Wielką Brytanią, Niemcami i Francją – tzw. quadu NATO. Państwa te, choć zgadzały się co do pryncypiów polityki NATO względem zagrożenia rosyjskiego (odstraszanie i dialog), inaczej rozkładały akcenty względem poszczególnych jej elementów. Różnice między USA i Wielką Brytanią z jednej strony, a Niemcami i Francją z drugiej dotyczyły również kwestii zaangażowania Sojuszu na południowej flance. Co ważne, mimo tych rozbieżności, NATO wzmocni swoje zdolności do odstraszenia i obrony, przy zachowaniu spójności i jedności sojuszniczej.

Szczyt NATO w Warszawie odbywał się w warunkach pogarszającego się środowiska bezpieczeństwa Polski i Europy. Narasta niepewność, rosną ryzyka. Nasilają się wyzwania o charakterze tradycyjnym, a jednocześnie pojawiają się nowe, wymykające się ze starych, utartych schematów myślenia. Tym zjawiskom towarzyszy zarysowująca się erozja architektury bezpieczeństwa europejskiego. Obserwujemy zarówno kryzys instytucji (Unia Europejska), narastanie tendencji izolacjonistycznych w państwach zachodnich (Brexit), jak i kwestionowanie porozumień i umów, dotyczących m.in. kontroli zbrojeń.

W tych warunkach NATO, po okresie koncentracji na misjach poza obszarem traktatowym, powraca do wypełniania swojej podstawowej roli gwaranta bezpieczeństwa Europy. W szczególności zainteresowane są tym państwa członkowskie z regionu Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), najbardziej zagrożone agresywnymi działaniami Rosji. Równie istotna jest perspektywa zagrożeń prezentowana przez państwa flanki południowej, narażone na działania terrorystyczne i presję migracyjną. Dlatego ważny był przekaz szczytu w Warszawie akcentujący jedność Sojuszu i jego gotowość do stawienia czoła wyzwaniom na wszystkich kierunkach strategicznych, zgodnie z optyką 360 stopni.

Z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa RP szczyt NATO w Warszawie okazał się przełomem zarówno w wymiarze politycznym, jak i wojskowym. Można stwierdzić, że decyzja o rozmieszczeniu w Polsce i państwach bałtyckich batalionowych grup bojowych oznacza zmianę paradygmatu bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej. Złamano logikę nierozmieszczania sił wojskowych Sojuszu na jego wschodniej flance, co jest pierwszym poważnym krokiem na drodze do zrównania poziomów bezpieczeństwa wszystkich członków NATO.

Na gruncie wojskowym decyzja ta oznacza odejście od koncepcji obrony terytorium NATO opartej wyłącznie na szybkim wzmocnieniu, na rzecz koncepcji bazującej także na obecności sił sojuszniczych na swych wschodnich rubieżach.

Choć Sojusz podjął w Warszawie także inne istotne decyzje (np. dotyczące adaptacji na południowej flance, wsparcia Ukrainy i Gruzji oraz dalszych losów misji w Afganistanie), to problem wzmocnienia odstraszania i obrony NATO był najbardziej kontrowersyjny. W swoim zarysie, idea ciągłego, rotacyjnego rozmieszczenia sił Sojuszu na wschodniej flance została przedstawiona na spotkaniu ministrów obrony w lutym br. Aby pomysł ten udało się zrealizować w praktyce, konieczne było poparcie najważniejszych państw NATO – tzw. quadu.

Quad NATO jest nieformalną grupą czterech najsilniejszych państw Sojuszu, składającą się z USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji. Stanowi grono, w ramach którego wypracowywane są często możliwości kompromisu w problematycznych kwestiach¹. Pozycja tych państw wynika zarówno z ich znaczenia politycznego, jak i potencjału militarnego oraz wkładu do budżetu i zdolności NATO. Według danych Sojuszu w 2015 r. Stany Zjednoczone z budżetem 649 mld dolarów były liderem nakładów na obronność na świecie, Wielka Brytania (59,7 mld) była na piątym miejscu, Francja (43,8 mld) na siódmym, a Niemcy (39,7 mld) na dziewiątym². Dodać należy, że wydatki obronne USA stanowią 73 proc. wydatków wszystkich państw Sojuszu.

Te cztery państwa są również liderami jeśli chodzi o bezpośredni wkład do wspólnego budżetu sojuszniczego obejmującego część cywilną, woj-

¹ Więcej: M. Rimanelli, *The A to Z: NATO and the other international security organizations*, Scarecrow Press, Waszyngton, 2009.

² *Defense Expenditures of NATO countries 2008-2015*, NATO, 28 stycznia 2016 r., http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

ską oraz udział finansowy w Programie Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Program*, NSIP). Składka USA jest najwyższa i wynosi 22,1 proc. budżetu Sojuszu, a kolejne miejsca na liście donatorów zajmują pozostali członkowie quadu – Niemcy (14,6 proc.), Francja (10,6 proc.) oraz Wielka Brytania (9,8 proc.)³.

Stany Zjednoczone

Europejscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych przez wiele lat po II wojnie światowej postrzegali to państwo jako gwaranta bezpieczeństwa europejskiego. W okresie zimnej wojny było oczywiste, że bez wkładu militarnego USA (konwencjonalnego i nuklearnego) obrona Europy Zachodniej przed potencjalnym atakiem ZSRR i jego satelitów byłaby niemożliwa. Pozycja hegemonu, wzmocniona w latach 90. XX w. m.in. przez osłabienie Rosji, niosła za sobą przywileje, ale również obowiązki. Z jednej strony dawała możliwość narzucania kierunku ewolucji pozimnowojennego NATO, opartego na polityce rozszerzenia (w latach 1999–2004 przyjęto do Sojuszu dziesięć nowych państw) i rozwoju zdolności ekspedycyjnych (*NATO out of area, or out of business*). Z drugiej jednak, parasol obronny zapewniany przez USA pogłębiał w niektórych państwach europejskich przekonanie, że nie muszą one inwestować w zdolności obronne, gdyż ich bezpieczeństwo będzie gwarantowane przez siły amerykańskie. Jest to jeden z powodów (obok skutków tzw. światowego kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2008 r.), dla którego tylko kilka spośród 28 państw członkowskich NATO (w tym Polska) spełnia zalecenia dotyczące wydawania na cele obronne 2 proc. PKB, a są również państwa, które wydają na ten cel poniżej 1 proc. (Belgia, Luksemburg, Węgry).

Problem wydatków obronnych państw europejskich (dla opisu tego zjawiska używa się powszechnie określenia *free-riders* – pasażerowie „na gapę”) od dłuższego czasu jest głośno artykułowany przez polityków amerykańskich. Jednym z najjaskrawszych tego przykładów jest wystąpienie ówczesnego sekretarza obrony Roberta Gatesa z czerwca 2011 r., który stwierdził m.in., że „europejscy sojusznicy najwyraźniej uważają, że amerykańscy po-

³ *Funding NATO*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm? (dostęp: 22 października 2016 r.).

datnicy pokryją rosnące koszty utrzymania bezpieczeństwa spowodowane redukcjami budżetów obronnych państw europejskich”⁴. Przed szczytem NATO prezydent USA Barack Obama ostrzegał z kolei premiera Davida Camerona, że „Wielka Brytania nie będzie mogła domagać się utrzymania specjalnych relacji bezpieczeństwa z USA, jeśli nie będzie przeznaczać na obronność minimum 2 proc. PKB”⁵. Problem sprawiedliwego *burden sharing* stał się nawet obiektem debaty w wyborach prezydenckich w USA. Kandydat partii republikańskiej Donald Trump oświadczył w lipcu 2016 r., że „Stany Zjednoczone mogą nie przyjść z pomocą członkowi NATO, który nie będzie wносił odpowiedniego wkładu do budżetu sojuszniczego”⁶.

Kwestia ta jest od lat jednym z ważniejszych postulatów delegacji amerykańskiej na forum NATO. W deklaracji końcowej szczytu walijskiego z 2014 r. zawarto zobowiązanie sojuszników do zatrzymania, a następnie odwrócenia spadkowego trendu wydatków obronnych⁷. Polska, która od 2015 r. przeznaczająca na cele obronne minimum 2 proc. PKB (co jest zagwarantowane ustawowo), jest w tej kwestii dla USA cennym sojusznikiem. Na szczycie w Warszawie potwierdzono zobowiązanie sojuszników w tej materii.

Najważniejszym obszarem aktywności USA w ramach NATO przed szczytem w Warszawie były kwestie odstraszenia i obrony. Kontekst polityki sojuszniczej w tym zakresie jest oczywisty i wiąże się z agresywnymi działaniami Rosji wobec Ukrainy. Choć w tym momencie wymierzone są w integralność terytorialną państwa ukraińskiego, stanowią zagrożenie dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej oraz – szerzej – całego systemu bezpieczeństwa europejskiego, opartego na zasadzie nienaruszalności granic, nieużywania siły w stosunkach zewnętrznych i respektowania umów międzynarodowych.

Stany Zjednoczone są państwem, które w sposób szybki i praktyczny zareagowało na rosyjską agresję. Od marca 2014 r. stopniowo zwiększały swoją

⁴ J. Barnes, *Gates questions NATO's future*, Wall Street Journal, 11 czerwca 2011 r., <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304259304576376983439963312> (dostęp: 25 października 2016 r.).

⁵ J. Goldberg, *Obama unhappy with Allies, upset at free riders*, Atlantic Council, 10 marca 2016 r., <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/obama-unhappy-with-allies-upset-at-free-riders> (dostęp: 25 października 2016 r.).

⁶ S. Chan, *Donald Trump's Remarks Rattle NATO Allies and Stoke Debate on Cost Sharing*, New York Times, 21 lipca 2016 r., <http://www.nytimes.com/2016/07/22/world/europe/donald-trumps-remarks-rattle-nato-allies-and-stoke-debate-on-cost-sharing.html> (dostęp: 27 października 2016 r.).

⁷ *Wales Summit Declaration*, 5 września 2014 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (dostęp: 27 października 2016 r.).

obecność wojskową w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, zarówno na zasadzie działań unilateralnych, jak i w ramach tzw. środków upewnienia (*assurance measures*) zawartych w przyjętym na szczycie walijskim Planie Działania na rzecz Gotowości (*Readiness Action Plan*, RAP)⁸. W czerwcu 2014 r. prezydent B. Obama ogłosił Inicjatywę na rzecz gwarancji bezpieczeństwa dla Europy (*European Reassurance Initiative*, ERI), w której 985 mln dolarów przeznaczono na ćwiczenia, rotacyjne stacjonowanie sił amerykańskich w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, udział okrętów US Navy w patrolach na Morzu Bałtyckim i Morzu Czarnym, a także wzmacnianie infrastruktury obronnej w regionie⁹.

USA poinformowały 2 lutego br. o zwiększeniu środków w ramach inicjatywy ERI w roku fiskalnym 2017. Zakłada on ponad czterokrotny wzrost wydatków na ten cel do kwoty 3,4 mld dolarów (w porównaniu do 789 mln w roku fiskalnym 2016¹⁰). Ma to pozwolić na wzmocnienie amerykańskiego zaangażowania w pięciu obszarach:

- trwałej rotacyjnej obecności wojsk USA w ramach ćwiczeń w Europie Środkowej i Wschodniej oraz ciągłej rotacji brygady zmechanizowanej w Europie;
- prowadzeniu dwu- i wielostronnych ćwiczeń w Europie;
- rozmieszczeniu amerykańskiego sprzętu dla celów ćwiczebnych (*European Activity Set*) u sojuszników (m.in. w Polsce, Niemczech, Rumunii, Bułgarii i państwach bałtyckich) oraz dodatkowego sprzętu przeznaczonego do celów bojowych (*Army Prepositioned Stock*, APS) na czas kryzysu;
- rozwoju i modernizacji infrastruktury w państwach sojuszniczych (m.in. lotnisk i centrów szkoleniowych);
- budowaniu zdolności wojskowych i interoperacyjności sojuszników oraz partnerów z EŚW¹¹.

⁸ *Readiness Action Plan*, 13 września 2014 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm (dostęp: 26 października 2016 r.).

⁹ *FACT SHEET: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, Biały Dom, 3 czerwca 2016 r., <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support-> (dostęp: 26 października 2016 r.).

¹⁰ *European Reassurance Initiative*, Departament Obrony, rok fiskalny 2016, http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2016/FY2016_ERI_J-Book.pdf (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

¹¹ M. Cancian, L. Sawyer Samp, *European Reassurance Initiative*, CSIS, 9 lutego 2016 r., <https://www.csis.org/analysis/european-reassurance-initiative-0> (dostęp: 27 października 2016 r.).

Ogłaszając plany wzmocnienia ERI, USA zaznaczyły, że usprawni to ich zdolności do podtrzymania zobowiązań wynikających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Wezwały jednocześnie sojuszników do angażowania się we wszystkie wyzwania, przed którymi stoi Sojusz, również na południowej flance. Spektakularnym przykładem realizacji ERI był udział prawie 14 tys. żołnierzy amerykańskich w polskich ćwiczeniach *Anakonda* w czerwcu 2016 r.

Te działania USA wzmacniały stanowiska państw domagających się zwiększenia obecności sił NATO na wschodniej flance. Niewątpliwie realistyczne podejście władz amerykańskich oraz brytyjskich w tej kwestii znacząco przyczyniło się do podjęcia decyzji o ustanowieniu wzmocnionej obecności wojskowej Sojuszu na wschodniej flance. Na szczycie w Warszawie prezydent B. Obama zadeklarował objęcie przez USA funkcji państwa ramowego¹² dla grupy batalionowej stacjonującej w Polsce oraz – dodatkowo – rozmieszczenie przez Stany Zjednoczone w Europie Środkowo-Wschodniej pancernego brygadowego zespołu bojowego (*Armored Brigade Combat Team*, ABCT) w 2017 r., którego dowództwo i zasadnicza część sił będą stacjonować w Polsce¹³.

Trzecim obszarem zainteresowania USA pozostaje Bliski Wschód i Afryka Północna. Działalność tzw. państwa islamskiego (ISIL) skłoniła władze Stanów Zjednoczonych do zorganizowania we wrześniu 2014 r. Globalnej Koalicji do Zwalczania ISIL. Obecnie liczy ona 67 partnerów, którzy podzielają cele nakreślone przez sekretarza stanu J. Kerry'ego i ówczesnego sekretarza obrony C. Hagela (m.in. udzielanie wsparcia partnerom w regionie, powstrzymanie ruchów bojowników tzw. państwa islamskiego oraz odcięcie organizacji od źródeł finansowania)¹⁴.

Niezależnie od faktu, że wszyscy członkowie NATO są obecnie w Globalnej Koalicji, Stany Zjednoczone (jak również Wielka Brytania) pozostają zainteresowane włączeniem się Sojuszu jako organizacji w walkę z tzw. państwem islamskim. W tej sprawie władze w Waszyngtonie różnią się z Francją i Niemcami, które uważają, że większe zaangażowanie NATO w Syrii i Iraku może po pierwsze, uwikłać go w operację podobną do afgańskiej, a po drugie, dopro-

¹² Ustalono, że każda z batalionowych grup bojowych (liczących ok. 1 tys. żołnierzy) będzie miała tzw. państwo ramowe, czyli państwo, które będzie odpowiedzialne za wydzielenie większości sił oraz zorganizowanie wkładów innych sojuszników.

¹³ *US Army Europe to increase presence across Eastern Europe*.

¹⁴ *The Global Coalition to counter ISIL*, <https://www.state.gov/s/seci/> (dostęp: 27 października 2016 r.).

wadzić do zaostrzenia relacji z aktywną w ostatnich miesiącach na Bliskim Wschodzie Rosją¹⁵. W toku negocjacji, pod presją Stanów Zjednoczonych, przed szczytem udało się osiągnąć kompromis. W Warszawie, w ramach tzw. projekcji stabilności (*Projecting stability*), podjęto trzy zasadnicze decyzje dotyczące wzmocnienia flanki południowej, które zakładały wysłanie przez NATO zespołu ekspertów i doradców do Iraku w celu przygotowania tam misji szkoleniowej, a także ustanowienia na bazie operacji *Active Endeavour* nowej misji *Sea Guardian*, której celem ma być zwiększanie świadomości sytuacyjnej, przeciwdziałanie przemytowi ludzi i aktom terroru, utrzymanie swobody żeglugi oraz wspieranie budowy zdolności obrony wybrzeża i marynarki wojennej Libii. W tym zakresie NATO będzie ściśle współpracować z unijną operacją morską *Sophia*. Dodatkowo ustalono, że Sojusz udostępni samoloty AWACS do patrolowania przestrzeni powietrznej jako element działań przeciwko ISIL. Ponieważ decyzja ta budziła wątpliwości Francji i Niemiec¹⁶, ustalono, że prowadzenie lotów AWACS będzie podejmowane indywidualnie przez rządy poszczególnych państw¹⁷.

Wielka Brytania

Przygotowania do szczytu w Warszawie ze strony Wielkiej Brytanii toczyły się w obliczu kampanii referendalnej o przyszłości tego państwa w Unii Europejskiej. Wyniki głosowania z 23 czerwca 2016 r., w którym obywatele brytyjscy opowiedzieli się za wyjściem Wielkiej Brytanii z UE, nie miały oczywiście natychmiastowych skutków dla polityki tego państwa wobec NATO, niemniej nie można wykluczyć takiego wpływu w przyszłości. Wydaje się, że rządowi brytyjskiemu po planowanym opuszczeniu Unii (a co za tym idzie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) będzie tym bardziej zależeć na wzmocnieniu Sojuszu Północnoatlantyckiego. W dłuższej perspektywie polityka bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii będzie musiała jednak ulec dostosowaniom, także względem jej pozycji i celów w NATO.

¹⁵ R. Emmot, *United States wants NATO to step up fight against Islamic State*, Reuters, 17 lutego 2016 r., <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-nato-idUSKCN0VQ1K0> (dostęp: 27 października 2016 r.).

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ V. Insinna, *NATO to Deploy E-3 AWACS to Middle East as Early as October*, Defense News, 26 września 2016 r., <http://www.defensenews.com/articles/nato-to-deploy-e-3-awacs-to-middle-east-as-early-as-october> (dostęp: 23 października 2016 r.).

Pierwsza wątpliwość dotyczy przyszłości brytyjskich zdolności obronnych. Obecnie Wielka Brytania jest uznawana za drugą (po Stanach Zjednoczonych) potęgę wojskową w NATO. Dysponuje m.in. potencjałem nuklearnym będącym wkładem militarnym do Sojuszu. Jednocześnie jednak wydatki obronne Wielkiej Brytanii systematycznie spadają. W 2013 r. stanowiły 2,3 proc. PKB, rok później 2,2 proc. PKB, podczas gdy w 2015 r. tylko 2,08 proc. PKB¹⁸. Warto dodać, że dla rządu brytyjskiego kwestia ta ma wymiar prestiżowy, gdyż to właśnie podczas szczytu walijskiego przyjęto (przy wydatnym wsparciu premiera D. Camerona) zobowiązanie sojuszników do odwrócenia spadkowego trendu wydatków obronnych. W tym duchu rząd Wielkiej Brytanii zadeklarował, że do końca 2020 r. państwo to będzie przeznaczać na obronność 2 proc. PKB¹⁹. Trudno jednak przesądzać, czy zobowiązanie to będzie możliwe do utrzymania, także z uwagi na ewentualne ekonomiczne konsekwencje wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Drugą kwestią jest przyszłość polityczna Wielkiej Brytanii jako Zjednoczonego Królestwa. Brexit wyzwolił ukryte napięcia polityczne między Anglią a Szkocją, Walią i Irlandią Północną. Proces ten może doprowadzić do transformacji państwa, która go raczej osłabi, niż wzmocni. Trudno zatem oczekiwać, że skupiony na wewnętrznych wstrząsach (ekonomicznych i politycznych) rząd brytyjski, starający się równocześnie określić ramy funkcjonowania Wielkiej Brytanii poza Unią Europejską, będzie w stanie pełnić funkcję jednego z liderów NATO.

Kolejną kwestią związaną z powyższymi zagadnieniami jest przyszłość bazy marynarki wojennej w Szkocji, gdzie stacjonują brytyjskie okręty podwodne klasy Vanguard (cztery jednostki) wyposażone w pociski Trident z głowicami nuklearnymi, stanowiące komponent jądrowy sił zbrojnych Wielkiej Brytanii. Ewentualna secesja Szkocji postawiłaby rząd w Londynie w sytuacji konieczności budowy nowej bazy dla okrętów (koszt byłby bardzo duży) lub negocjowania z władzami w Edynburgu nowej umowy. Obie te możliwości podważałyby wiarygodność brytyjskich zdolności nuklearnych, a co za tym idzie – potencjału jądrowego NATO.

W tych uwarunkowaniach jednym z głównych obszarów zainteresowania rządu brytyjskiego przed szczytem w Warszawie były zagadnienia odstra-

¹⁸ Więcej: J. Tomaszewski, *Wybrane aspekty polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 36, Warszawa 2015, BBN, s. 39.

¹⁹ *Ibidem*.

szania i obrony. Po agresji Rosji na Ukrainę Wielka Brytania stała się jednym z państw, które najostrzej oceniało działania rosyjskie i poparło zarówno wprowadzenie sankcji przez UE, jak i zawieszenie przez NATO współpracy z tym państwem. Jednym z powodów takiej polityki był fakt, że władze w Londynie były jednym z sygnatariuszy tzw. memorandum budapesztańskiego z 1994 r. nt. suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy²⁰. Co ważne, poprzedni szczyt odbył się w Wielkiej Brytanii, dlatego przykładowa ona szczególną wagę do implementacji postanowień z Newport dotyczących m.in. zwiększenia gotowości NATO do odpowiedzi na zagrożenia.

Dlatego też władze brytyjskie wspierały prace nad wzmocnioną wysuniętą obecnością sił Sojuszu (deklarując m.in. już w czerwcu 2016 r. gotowość do objęcia funkcji państwa ramowego na wschodniej flance²¹). W ciągu ostatnich lat rząd brytyjski podjął również inne działania, które świadczyły o zainteresowaniu bezpieczeństwem naszego regionu. Od 2014 r. brytyjskie *Eurofighter Typhoon* (cztery samoloty) pełnią w każdym roku jeden dyżur w misji *Air Policing* w państwach bałtyckich (ostatni raz w okresie kwiecień–sierpień 2016 r.). W obecnym roku Wielka Brytania wysłała również pięć okrętów do ćwiczeń na Morzu Bałtyckim i po raz pierwszy od 2010 r. zadeklarowała okręt do sił morskich Sojuszu (*Standing Maritime Group 1*)²².

Wielka Brytania jest jednocześnie zainteresowana wzmacnianiem obecności Sojuszu na południowej flance, zgodnie z optyką 360 stopni. Szczególnym polem zainteresowania rządu w Londynie jest zwalczanie terroryzmu i tzw. państwa islamskiego, zarówno ze względu na zagrożenie aktami terroru na terytorium Wielkiej Brytanii, jak i znaczącej liczby tzw. *foreign fighters* walczących w szeregach organizacji dżihadystycznych w Iraku i Syrii (ok. 850 osób²³). Dlatego władze brytyjskie prowadzą rozległe działania woj-

²⁰ *Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons sign by Ukraine, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America*, https://www.msz.gov.pl/en/pl/wiednobwe_at_s_en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_with_ukraine-s_accession_to_the_treaty_on_the_npt (dostęp: 28 października 2016 r.).

²¹ G. Allison, *Brittain to lead battalions deployed to Eastern Europe*, UK Defence Journal, 15 czerwca 2016 r., <https://ukdefencejournal.org.uk/britain-lead-multi-national-battalion-deployed-eastern-europe/> (dostęp: 26 października 2016 r.).

²² E. MacAskill, *UK to send five ships to Baltic as part of NATO buildup against Russia*, The Guardian, 10 lutego 2016 r., <https://www.theguardian.com/politics/2016/feb/10/uk-to-contribute-five-extra-ships-to-baltic-as-nato-boosts-presence> (dostęp: 26 października 2016 r.).

²³ *Who are Britain's jihadists?*, BBC News, 10 października 2016 r., <http://www.bbc.com/news/uk-32026985> (dostęp: 2 listopada 2016 r.).

skowe w ramach tzw. koalicji przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym (m.in. naloty na pozycje terrorystów, dostarczanie uzbrojenia i zaopatrzenia dla sił bezpieczeństwa Iraku²⁴) i jednocześnie wspierają aktywność Sojuszu w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Utrzymują także poparcie dla misji szkoleniowo-doradczej dla Afganistanu.

Rząd brytyjski był również aktywny w dyskusji dotyczącej kierunków transformacji Sojuszu, promując hasło „nowoczesnego odstraszenia”. Brytyjczycy uważają, że metody odstraszenia w XXI w. nie mogą być powtórzeniem sposobów z czasów zimnej wojny. Dlatego zachowując podstawy koncepcji odstraszenia, opowiadają się za rozwojem zdolności lekkich i mobilnych. Kładą również duży nacisk na zwiększanie tzw. świadomości sytuacyjnej²⁵. Praktycznym przejawem realizacji tej koncepcji jest utworzenie w 2015 r. przez Wielką Brytanię (jako państwo ramowe) Połączonych Sił Ekspedycyjnych (*Joint Expeditionary Force*, JEF). Udział w tej inicjatywie polegającej na stworzeniu możliwości mobilizacji do 10 tys. żołnierzy w celu zwalczania kryzysu – biorą również Dania, Estonia, Litwa, Łotwa, Holandia i Norwegia. Zgodnie z deklaracją ministra obrony Michaela Fallona, JEF jest siłą tworzoną poza ramami istniejących organizacji, ale zdolną do współdziałania z nimi (np. z NATO, UE czy ONZ) w razie potrzeby²⁶.

Niemcy

Stanowisko Niemiec na szczycie w Warszawie było bardzo zbalansowane między zrozumieniem dla obaw sojuszników wschodnich związanych z działaniami Rosji oraz artykułowaniem potrzeby prowadzenia równoległego dialogu z tym państwem. Wpływ na nie miała również sytuacja polityczna w Niemczech, a przede wszystkim zarysowujące się różnice zdań między CDU (z której pochodzi kanclerz Angela Merkel oraz minister obrony

²⁴ *Defense Secretary underlines UK commitment on US visit*, portal rządu brytyjskiego, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-underlines-uk-commitment-on-us-visit> (dostęp: 28 października 2016 r.).

²⁵ *Interview with Sir Adam Thompson, UK Ambassador to NATO, in Defense News*, portal rządu brytyjskiego, <https://www.gov.uk/government/world-location-news/the-power-of-nato-is-as-much-political-as-military> (dostęp: 30 października 2016 r.).

²⁶ *UK-led joint force launched to tackle common threats*, portal rządu brytyjskiego, <https://www.gov.uk/government/news/uk-led-joint-force-launched-to-tackle-common-threats> (dostęp: 30 października 2016 r.).

Ursula von der Leyen) i SPD (minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier) w kontekście przyszłorocznych wyborów parlamentarnych.

W Berlinie panuje silne przekonanie, wyrażone m.in. przez ministra F. Steinmeiera podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w 2015 r., że „długotrwałe bezpieczeństwo w Europie może zostać zapewnione jedynie razem z Rosją, a nie przeciwko niej”²⁷. Polityka wschodnia prowadzona przez niemieckie władze od wielu lat oparta była na angażowaniu Rosji we współpracę polityczną i ekonomiczną w nadziei na stopniowe zbliżanie tego państwa do Europy. Dlatego działania Władimira Putina wobec Ukrainy w 2014 r. były dla Niemiec cezurą w postrzeganiu Rosji i bezpieczeństwa Europy. Agresja ta oznaczała pogwałcenie fundamentalnych zasad architektury bezpieczeństwa, w tym poszanowania suwerenności państw, nienaruszalności granic i nieużywania siły w stosunkach zewnętrznych. Spowodowało to zmianę percepcji Niemiec dotyczącą nie tylko bezpieczeństwa wschodniej flanki, ale także zaangażowania w realizację polityki odstraszania i obrony Sojuszu. Świadectwem tej zmiany był m.in. fakt, iż na szczycie walijskim Niemcy zadeklarowały gotowość do objęcia funkcji państwa ramowego dla sił szybkiego reagowania (*Very High Readiness Joint Response Force*, VJTF) wydzielonych z NRF i nazywanych w 2015 r. potocznie „szpicą”. Co więcej, na spotkaniu ministrów obrony państw NATO w październiku tegoż roku minister obrony Ursula van der Leyen wskazała Niemcy jako państwo ramowe w VJTF także na rok 2019²⁸. W trakcie dyskusji na temat wysuniętej obecności NATO na wschodniej flance, Niemcy nie tylko nie blokowały idei jej ustanowienia, ale na dość wczesnym etapie zgłosiły gotowość do objęcia państwa ramowego dla jednej z grup batalionowych²⁹. Na szczycie zatwierdzono decyzję, że będzie to grupa stacjonująca na Litwie. Podczas kolejnego spotkania ministrów obrony w październiku 2016 r. akces do „niemieckiej” grupy zadeklarowały także Belgia, Holandia, Luksemburg i Norwegia oraz

²⁷ Speech by Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the 51st Munich Security Conference, Auswärtiges Amt, 8 lutego 2015 r., http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/150208_MueSiKo.html?nn=474202 (dostęp: 29 października 2016 r.).

²⁸ NATO-Speerspitze: Deutschland wird 2019 Rahmennation, portal ministerstwa obrony RFN, 9 października 2016 r., https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYs9E4IwEET_UY7o WMQO hsaCxgaxCyETTVM1x4GNP96kcHfmFftm4QmlUR_oNGOK2sMDJoPX-SPmcDjxSjuVvwXo-VkurRd5y8sj4hrFeFytMipYr2UbGQkeaE4mciH01O1ExAheYGtl3jWz-kd_2fFHDcFKqv3V3yCG-0Pybb5bw!/ (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

²⁹ M. Brüggmann, *Germany Grows into NATO role*, Handelsblatt, 7 lipca 2016 r., <https://global.handelsblatt.com/politics/going-on-the-offensive-562953> (dostęp: 2 listopada 2016 r.).

od 2018 r. Francja i Chorwacja³⁰. W ostatnich dwóch latach niemieccy żołnierze brali także udział w ćwiczeniach w Europie Środkowo-Wschodniej (np. w *Anakonda 2016*) oraz wspierali wzmocnianie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie. Mimo początkowych oporów poparli także działania NATO na południu, w tym wysłanie samolotów rozpoznawczych AWACS, udzielenie wsparcia finansowego dla Afganistanu oraz wzmocnienie misji szkoleniowej w Iraku³¹. Co ważne, zapowiedziano również stopniowe podnoszenie budżetu obronnego Niemiec. Obecnie państwo to wydaje ok. 1,17 proc. PKB, czyli znacznie poniżej wymagań NATO (2 proc. PKB). Pamiętać jednak należy, że w ujęciu nominalnym budżet obronny Berlina należy do największych w Sojuszu. W 2016 r. zwiększono go o 1,2 mld euro (do 34,2 mld euro)³².

Jednocześnie jednak zgoda Niemiec na wzmocnianie postawy odstraszenia i obrony NATO jest warunkowana podjęciem rozmów z Rosją. Mimo rozczarowania stanowiskiem władz w Moskwie, braku oczekiwanych postępów procesu mińskiego, agresywnych działań wojskowych np. na Morzu Bałtyckim, Niemcy konsekwentnie poszukują dróg intensyfikacji dialogu. Opowiadają się za przyjęciem tzw. podejścia dwutorowego (*dual-track approach*) na wzór raportu Harmela z 1967 r. Wskazywał on na konieczność przyjęcia przez Sojusz względem ZSRR polityki opartej zarówno na odstraszeniu, jak i odprężeniu³³. Dlatego też podejście Niemiec do tych kwestii jest ambiwalentne. Kanclerz A. Merkel podkreślała przed szczytem zarówno defensywny charakter przyjmowanych przez NATO rozwiązań (chodzi zarówno o wysuniętą obecność na wschodniej flance, jak i budowę obrony przeciwrakietowej), jak i konieczność pogłębienia dialogu w ramach Rady NATO–Rosja³⁴. Znacznie dalej w swoich ocenach poszedł minister spraw zagranicznych F. Steinmeier, który przed warszawskim szczytem negatywnie wypowiadał się zarówno o wzmocnianiu odstra-

³⁰ *Defence Ministers mark progress in strengthening NATO's defence and deterrence*, NATO, 26 października 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_136617.htm (dostęp: 2 listopada 2016 r.).

³¹ D. Janjevic, *Merkel backs NATO buildup in Eastern Europe*, Deutsche Welle, 7 lipca 2016 r., <http://www.dw.com/en/merkel-backs-nato-buildup-in-eastern-europe/a-19385342> (dostęp: 28 października 2016 r.).

³² S. Wagstyl, *Germany to boost troop numbers for the first time since the cold war*, Financial Times, 10 maja 2016 r., <https://www.ft.com/content/32c30cd6-16bf-11e6-b8d5-4c1fcdbe169f> (dostęp: 30 października 2016 r.).

³³ Więcej: *The Harmel Report*, NATO, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm (dostęp: 29 października 2016 r.).

³⁴ D. Janjevic, *Merkel...*, *op.cit.*

szania i obrony, jak i o polskich ćwiczeniach *Anakonda*, w których wzięli udział żołnierze m.in. z USA i Niemiec³⁵.

Warto podkreślić, że ostrożność rządu niemieckiego w sprawie działań NATO na wschodniej flance nie tylko jest uzasadniona założeniami polityki wschodniej, ale ma także swoje odzwierciedlenie w poglądach społeczeństwa tego państwa. Można powiedzieć, że wciąż jest silny w Niemczech swoisty sentyment do Rosji i jej znaczenia dla gospodarki RFN. Jest to mit (wymiana handlowa z Polską w 2015 r. miała wartość 97 mld euro, podczas gdy z Rosją jedynie 51 mld euro³⁶), ale dobrze zakorzeniony, także i z tego powodu, że niemiecko-rosyjskie relacje ekonomiczne są domeną dużych i znanych koncernów, a wymiana z Polską – małych i średnich przedsiębiorstw. Sentyment ten jest powiązany z mającą naturalne uwarunkowanie historyczne traumą militarystyki, która skutkuje dużą rezerwą wobec ewentualnego wysyłania niemieckich żołnierzy na misje i swoistym pacyfizmem dużej części społeczeństwa. Dlatego też mimo słabnących notowań Rosji (przeprowadzone w 2016 r. badania wskazały m.in., że aż 64 proc. Niemców nie uważa W. Putina za godnego zaufania partnera)³⁷, nie przekłada się to na wzrost poparcia dla działań NATO na wschodniej flance. Aż 57 proc. społeczeństwa niemieckiego byłoby przeciwko wysyłaniu Bundeswehry na pomoc zaatakowanym krajom bałtyckim lub Polsce, a 49 proc. nie zgadza się na budowę stałych baz NATO w Europie Środkowo-Wschodniej³⁸. Te uwarunkowania muszą być wzięte pod uwagę przy rozpatrywaniu polityki Niemiec na forum Sojuszu.

Francja

Francja jest państwem, które często prezentuje zbliżoną do niemieckiej perspektywę dotyczącą priorytetów i polityki NATO. Przed szczytem

³⁵ Więcej: J. Gotkowska, *Dużo reasekuracji, mniej odstraszenia – Niemcy wobec wzmacniania flanki wschodniej*, Komentarze OSW, 5 lipca 2016 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-07-05/duzo-reasekuracji-mniej-odstraszenia-niemcy-wobec-wzmacniania> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

³⁶ T. Nowak, *Odstraszanie i dialog – szczyt NATO z niemieckiej perspektywy*, Defence24, 10 lipca 2016 r., <http://www.defence24.pl/406147,odstraszanie-i-dialog-szczyt-nato-z-niemieckiej-perspektywy> (dostęp: 29 października 2016 r.).

³⁷ *Frayed Partnership. German public opinion on Russia*, Bertelsmann Stiftung, ISP, kwiecień 2016 r., http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Frayed_Partnership_2016_ENG.pdf (dostęp: 29 października 2016 r.).

³⁸ *Ibidem*.

w Warszawie było podobnie, przy czym francuski głos w sprawie wzmacniania wschodniej flanki był bardziej wstrzemięźliwy, a postulat podjęcia dialogu z Rosją – silniej akcentowany. Można w tym kontekście przywołać np. wypowiedź francuskiego ministra spraw zagranicznych Jean-Marca Ayraulta po spotkaniu z rosyjskim odpowiednikiem Siergiejem Ławrowem, w której wyraził oczekiwania, że szczyt w Warszawie nie będzie konfrontacyjny i pokaże zarówno solidarność sojuszniczą, jak i transparentę w sprawie dialogu z Rosją³⁹.

Stanowisko Francji wobec odstraszania i obrony oraz wzmacniania flanki wschodniej należy widzieć także w kontekście prowadzonych przez to państwo działań przeciwko organizacjom terrorystycznym. Zamachy w Paryżu (13 listopada 2015 r.) oraz w Nicei (14 lipca 2016 r.) potwierdziły realność tego zagrożenia, a zwalczanie terroryzmu jest obecnie najwyższym priorytetem władz francuskich. Z tego powodu Francja nie tylko kwestionowała konieczność większego angażowania NATO na wschodniej flance, ale zadeklarowała również symboliczny wkład (ok. 150 żołnierzy) do batalionowych grup bojowych, tłumacząc to zaangażowaniem francuskich sił zbrojnych na innych frontach (w 2016 r. w operacje zagraniczne i krajowe – operacja *Sentinelles*, w której uczestniczy 10 tys. żołnierzy – stale zaangażowanych jest ok. 25–30 tys. żołnierzy)⁴⁰.

Powoduje to duże obciążenie dla budżetu obronnego Francji, który w 2016 r. wyniósł ok. 32 miliardy euro (ok. 1,8 proc. PKB) i został zwiększony w stosunku do 2015 r. o ok. 670 mln euro⁴¹. Jako jedno z państw przeznaczających na obronność blisko 2 proc. PKB, Francja jest zainteresowana zwiększeniem nakładów na ten cel przez innych sojuszników.

Rolę Francji w NATO i jej stanowisko w kluczowych kwestiach należy również postrzegać przez pryzmat historii jej członkostwa w Sojuszu. Warto przypomnieć, że przez 43 lata (w okresie 1966–2009) pozostawała ona poza strukturami militarnymi NATO. Francuskie władze cenią autonomię względem sojuszników (np. narodowego potencjału jądrowego) i nie są skłonne do

³⁹ *Russia agrees to talks with NATO after Summit – France*, Reuters, 29 czerwca 2016 r., <http://www.reuters.com/article/us-france-russia-nato-idUSKCN0ZF23I> (dostęp: 29 października 2016 r.).

⁴⁰ *Aux armes*, The Economist, 7 maja 2016 r., <http://www.economist.com/news/europe/21698289-between-missions-abroad-and-home-french-military-power-stretched-thin-aux-armes> (dostęp: 28 października 2016 r.).

⁴¹ R. Maass, *France to increase military spending in 2016*, UPI, 2 października 2015 r., http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2015/10/02/France-to-increase-defense-spending-in-2016/4561443814370/ (dostęp: 4 listopada 2016 r.).

wspólnego finansowania zdolności wojskowych. W polityce Paryża na forum NATO istnieje również silny wektor promowania europejskiego komponentu sojuszniczego i dążenie do większego uniezależnienia bezpieczeństwa Europy od Stanów Zjednoczonych. Francja jest jednym z głównych motorów rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), której celem ma być m.in. zarządzanie kryzysowe w południowym sąsiedztwie Europy, budowa zdolności wojskowych i cywilnych oraz integracja przemysłu obronnego⁴². Co ważne, WPBiO według Francji powinna koncentrować się na stabilizowaniu południowej flanki, a za postulatem integracji przemysłu obronnego stoją z kolei interesy francuskich koncernów zbrojeniowych, które rywalizują z amerykańskimi. Wizję tę podzielają również władze w Berlinie, o czym świadczy m.in. wspólny list ministrów spraw zagranicznych Francji i RFN z czerwca 2016 r.⁴³. Warto przypomnieć, że po zamachach w Paryżu w listopadzie 2015 r. władze francuskie odwołały się do art. 42 pkt 7 Traktatu o Unii Europejskiej (tzw. klauzuli wzajemnej obrony)⁴⁴, a nie art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, władze w Paryżu wykazywały daleko idącą wstrzemięźliwość w kwestii wzmacniania wschodniej flanki NATO, choć ostatecznie nie zdecydowały się na jej zablokowanie, głównie w imię solidarności sojuszniczej. Niemniej, w czasie szczytu w Warszawie prezydent François Hollande podkreślał, że Rosja jest „partnerem, a nie zagrożeniem”, co było wyraźnie sprzeczne z narracją oficjalnego komunikatu wydanego po szczycie⁴⁵. Polem napięć jest również kwestia obrony przeciwrakietowej NATO, a w szczególności zasad i kontroli użycia amerykańskiego komponentu (EPAA)⁴⁶.

⁴² Więcej: *European Defence*, France Diplomatie, listopad 2014 r., <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/european-defence/> (dostęp: 29 października 2016 r.).

⁴³ *German, French ministers plan for 'strong Europe in uncertain world'*, Reuters, 26 czerwca 2016 r., <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany-france-idUSKCN0ZC0BQ> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

⁴⁴ Treść art. 42 pkt 7 TUE: W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania.

⁴⁵ Więcej: J. Gotkowska, *NATO'S Eastern Flank – new paradigm*, OSW, 13 lipca 2016 r., <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-07-13/natos-eastern-flank-a-new-paradigm> (dostęp: 29 października 2016 r.).

⁴⁶ J. Lightfoot, *NATO Summit Special Series – France*, Atlantic Council, 24 czerwca 2016 r., <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-summit-special-series-france> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

Mimo tego nie należy pomijać faktu, że Francja brała i bierze aktywny udział we wzmacnianiu wschodniej flanki NATO, zarówno na podstawie RAP, jak i decyzji podjętych w Warszawie. W bieżącym roku udostępniła na potrzeby VJTF komponent morski. W latach 2014–2015 siły francuskie (ok. 8,8 tys. żołnierzy) wzięły udział w niemal pięćdziesięciu przedsięwzięciach NATO, a francuskie samoloty patrolowały niebo państw bałtyckich, Polski i Rumunii w ramach misji *Air Policing*⁴⁷.

Podsumowanie

Państwa quadu przed szczytem NATO zbliżyły swoje stanowiska co do pryncypiów polityki odstraszania i obrony, relacji z Rosją oraz adaptacji na południu, choć nadal inaczej rozkładały akcenty w poszczególnych obszarach. Można powiedzieć, że w kwestii wzmacniania wschodniej flanki USA i Wielka Brytania prezentowały ostrzejsze stanowisko względem działań Rosji, a Niemcy i Francja mocniej akcentowały konieczność podjęcia dialogu. Z kolei na południowej flance dwa państwa anglosaskie skłonne były do zwiększenia zaangażowania NATO, podczas gdy władze w Berlinie i Paryżu uważały, że rola ta powinna być mniejsza. Zgodność panowała w kwestii polityki otwartych drzwi (tak dla Czarnogóry, nie dla MAP⁴⁸ dla Gruzji) oraz Ukrainy (pakiet wsparcia).

Uwzględniając rozbieżności między głównymi podmiotami NATO tym bardziej należy docenić rezultaty szczytu w Warszawie, które – przy zachowaniu spójności i solidarności sojuszniczej – przyniosły przełomowe decyzje w zakresie wzmacniania wschodniej flanki. Od współpracy między państwami quadu będzie też w dużej mierze zależeć powodzenie implementacji decyzji warszawskich. Rezultaty niedawnego spotkania ministrów obrony państw NATO, w szczególności liczne kontrybucje sojuszników do batalionowych grup bojowych, dają w tym względzie powody do ostrożnego optymizmu.

⁴⁷ Więcej: *Update on operations*, Ministerstwo Obrony Francji, 23 czerwca 2016 r., <http://www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/486193> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

⁴⁸ Plan Działań dla Członkostwa (*Membership Action Plan*, MAP).