

NATO

wobec konfliktu na Ukrainie

Katarzyna A. Przybyła

Rosyjska agresja na Ukrainie nie mogła pozostać bez odpowiedzi Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zwykle raczej trudne, relacje między NATO a Rosją uległy pogorszeniu, a współpraca cywilna i wojskowa zostały zawieszono prawie natychmiast. Postanowienia szczytów Sojuszu w Walii w 2014 r. i Warszawie w 2016 r. potwierdziły jasny przekaz: dopóki Rosja nie wróci na drogę przestrzegania prawa międzynarodowego, nie ma możliwości powrotu do *business as usual*. Mocne stanowisko dopełniły oferta współpracy i pomocy dla Ukrainy oraz zmiany wewnętrzne w Sojuszu, w tym decyzja o wzmocnieniu wschodniej flanki. Przed Sojuszem stoją już jednak kolejne wyzwania: implementacja postanowień szczytu, dyskusja nad jego nową rolą, odbudowa wiarygodności na Wschodzie, a także walka o utrzymanie „Ukrainy” na agendzie.

Aneksja Krymu dokonana przez Rosję na początku 2014 r. nie była wydarzeniem, które chwilowo zatrzęsło bezpieczeństwem europejskim, a początkiem destabilizacji regionu oraz całego obszaru euroatlantyckiego. Momentem przełomowym, którego konsekwencje ponosi obecnie nie tylko Ukraina, która nieprzerwanie od 2014 r. boryka się z problemem wspieranego z zewnątrz separatyzmu, ale cała społeczność międzynarodowa postawiona przed faktem dokonanym: otwartym konfliktem na terenie Europy. I choć znacząco zainteresowanie Europą na arenie międzynarodowej skończyło się wraz z upadkiem Muru Berlińskiego, a potem rozpadem Związku Radzieckiego, to jednak sytuacja bezpieczeństwa w Europie wciąż ma istotne znaczenie dla stosunków międzynarodowych jako całości. Tym bardziej, że obecny konflikt ma miejsce tuż obok granic Unii Europejskiej oraz Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO).

To ostatnie ma kluczowe znaczenie. Przez wiele lat Sojusz funkcjonował bowiem jako przeciwwaga dla Układu Warszawskiego, którego motorem bezsprzecznie był Związek Radziecki (Rosja). Koniec zimnej wojny nie zakończył definitywnie rywalizacji bloków/mocarstw. Choć dawni rywale poszukiwali

drogi do dialogu oraz współpracy, szczególnie w dziedzinach, gdzie interesy były i są zbieżne (*vide*: walka z terroryzmem), to jednak regularnie we wzajemnych relacjach pojawiały się zgrzyty, a zmiany geopolityczne wymuszały na obu partnerach korektę obranego kursu. Punktem przełomowym było rozszerzenie NATO o byłych członków Układu Warszawskiego: Polskę, Węgry i Czechy. Granica z Polską stała się wtedy granicą Sojuszu, a ten zbliżył się do swojego dawnego rywala. Ukraina pozostała natomiast niejako „pomiędzy”. Choć już niezwiązana bezpośrednio z Rosją, nie zbliżyła się do zachodnich struktur tak jak jej zachodni sąsiedzi. Zamiast pomostem łączącym dwa światy, stała się raczej strefą buforową. Gdy więc rosyjskie wojska pojawiły się na Ukrainie, NATO nie mogło nie zareagować na destabilizację regionu i złamanie prawa międzynarodowego.

W ramach adaptacji do zmienionego środowiska bezpieczeństwa Sojusz musiał podjąć kroki zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w kontekście relacji ze wschodnimi partnerami. W niniejszym artykule autorka chce przeanalizować reakcję NATO na konflikt na Ukrainie, a w szczególności decyzje, jakie Sojusz podjął od momentu rozpoczęcia konfliktu: zarówno te podjęte *ad hoc*, jak i te o charakterze strategicznym, ujęte w deklaracjach po szczytach w Walii w 2014 r. oraz Warszawie w 2016 r. Z uwagi na ograniczenia objętości publikacji, autorka skupi się na relacjach NATO–Rosja oraz NATO–Ukraina oraz wewnętrznych zmianach Sojuszu, następujących w ramach dostosowywania się do nowych wyzwań bezpieczeństwa, świadomie pomijając inne decyzje podjęte w konsekwencji rosyjskiej agresji na Ukrainę.

Relacje NATO z Rosją i Ukrainą do 2014 r.

Zimna wojna była okresem ciągłych napięć między Wschodem a Zachodem. Wraz z upadkiem komunizmu, a następnie rozpadem Związku Radzieckiego pojawiły się nadzieje, że wreszcie nadszedł moment ocieplenia i normalizacji stosunków. Czas pokoju i współpracy. Początkowym nadziejom towarzyszyła jednak niepewność. O ile bowiem na Zachodzie rozpad bloku komunistycznego był rozpatrywany w kategoriach zwycięstwa i początku nowej ery, na Wschodzie przez wiele środowisk uznany był na „katastrofę”.

Lata 90. XX w. były więc okresem przejściowym. W tym czasie Zachód zaangażował się – nie bez krytyki wewnątrz byłego bloku oraz z zewnątrz – w budowanie nowych, opartych na współpracy relacjach z państwami

byłego Układu Warszawskiego. Był więc to czas, gdy z jednej strony tworzone były ramy współpracy NATO zarówno z Rosją, jak i Ukrainą (oba kraje dołączają do Rady Współpracy Północnoatlantyckiej, tworzone są: Stała Wspólna Rada, zastąpiona w 2002 r. Radą NATO–Rosja, oraz Komisja NATO–Ukraina), a z drugiej następowało zbliżenie państw Europy Środkowej do NATO, czemu Rosja była przeciwna. Był to pierwszy kryzys w relacjach Sojuszu z byłym przeciwnikiem.

Relacje NATO–Rosja niejako „uratowały” niezależne od obu podmiotów wydarzenia o znaczeniu międzynarodowym. Kiedy 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone zostały zaatakowane, a świat zjednoczył się w walce przeciwko nowemu wrogowi, również Rosja dołączyła do globalnej kolacji przeciwko terrorystom. Minireset nie trwał jednak długo (w czasie szczytu NATO w Rzymie w 2002 r. zdążono jednak podpisać deklarację o współpracy „Relacje NATO–Rosja: nowa jakość”; utworzono również działającą do dziś Radę NATO–Rosja), ale jego porażka miała daleko idące konsekwencje. Według Andrew Kuchinsa, utwierdziła ona prezydenta Rosji Władimira Putina w przekonaniu, że żadne zbliżenie nie ma sensu¹.

Kolejne lata nie przyniosły poprawy. Odpowiedź Zachodu na kolorowe rewolucje: w 2003 r. w Gruzji i 2004 r. na Ukrainie, tylko umocniła rosyjskie obawy. Niezadowolenie Rosji pogłębiły też ukraińskie deklaracje o woli dołączenia do NATO oraz natowskie odpowiedzi, a wreszcie, w 2008 r., wyrażenie woli o przyjęciu w przyszłości Ukrainy do Sojuszu.

Rok 2008 przyniósł jednak jeszcze jeden poważny kryzys na linii NATO–Rosja. W związku z rosyjsko-gruzińską wojną zawieszona została współpraca między Sojuszem a Rosją w ramach Rady NATO–Rosja. Konflikt był pierwszym sygnałem ostrzegawczym wysłanym przez Federację Rosyjską, a mówiącym o jej powrocie na międzynarodową scenę więcej niż niejeden dokument strategiczny. „Wiadomość” została jednak przez Zachód, jeśli nie zupełnie zignorowana, to przynajmniej zlekceważona: w 2010 r. nowy ukraiński rząd decyduje o zdjęciu kwestii ewentualnego członkostwa Ukrainy w Sojuszu z agendy rozmów; cztery lata później dochodzi na Ukrainie do rewolucji (punktem zapalnym stała się decyzja prezydenta Ukrainy o odłożeniu podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską), a Rosja anektuje Krym.

¹ A. Kuchins, *What's to follow the demise of the US-Russian "reset"?*, "Current History", nr 111 (747)/2012, s. 282.

Wybrane etapy współpracy NATO z Rosją i Ukrainą do 2014 r.

1991	Rosja oraz Ukraina dołączają do Rady Współpracy Północnoatlantyckiej (<i>North Atlantic Cooperation Council</i>), przemianowanej później na Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (<i>Euro-Atlantic Partnership Council</i>).
1994	Rosja oraz Ukraina dołączają do Partnerstwa dla Pokoju.
1997	Rosja i NATO podpisują Akt Stanowiący NATO–Rosja w sprawie Wzajemnych Relacji, Współpracy oraz Bezpieczeństwa oraz ustanawiają Stałą Wspólną Radę (<i>Permanent Joint Council, PJC</i>). Otwarto Centrum Informacji i Dokumentacji NATO w Kijowie. NATO i Ukraina podpisują Kartę o Szczególnym Partnerstwie (<i>Charter on Distinctive Partnership</i>) oraz tworzą Komisję NATO–Ukraina. Ukraina otwiera misję dyplomatyczną przy NATO.
2001	Otwarto Biura Informacyjnego NATO w Moskwie.
2002	Podpisano deklarację „Relacje NATO–Rosja: Nowa jakość” w czasie szczytu w Rzymie oraz utworzono Radę NATO–Rosja (<i>NATO-Russia Council, NRC</i>), zastępującą PJC. Prezydent Ukrainy Leonid Kuczma uznaje członkostwo w NATO za cel Ukrainy. Zostaje przyjęty Plan Działań NATO–Ukraina (<i>NATO-Ukraine Action Plan</i>).
2004	W obliczu ataków terrorystycznych w Rosji, ministrowie spraw zagranicznych Rady NATO–Rosja przyjmują wspólny plan działań w sprawie terroryzmu (<i>NRC Action Plan on Terrorism</i>).
2005	Ministrowie spraw zagranicznych NATO i Ukrainy uruchamiają Intensywny Dialog w sprawie aspiracji Ukrainy do członkostwa w NATO.
2006	Premier Ukrainy Wiktor Janukowycz potwierdza wolę współpracy z NATO, jednak zastrzega, że społeczeństwo ukraińskie nie jest na razie gotowe na ewentualne członkostwo w Sojuszu.

2008	<p>Kwiecień: Na szczycie w Bukareszcie NATO wyraża wolę przyjęcia w przyszłości Ukrainy do Sojuszu.</p> <p>Sierpień: W związku z działaniami militarnymi Rosji w Gruzji oficjalne spotkania Rady NATO–Rosja oraz współpraca w niektórych dziedzinach zostają zawieszane (nie dotyczy to m.in. walki z terroryzmem i działań antynarkotykowych).</p> <p>Grudzień: Ministrowie spraw zagranicznych NATO decydują o stopniowym wznowieniu stosunków z Rosją.</p>
2009	<p>NATO podejmuje decyzję o wznowieniu formalnych spotkań i praktycznej współpracy w ramach NRC.</p>
2010	<p>Nowy ukraiński rząd decyduje o kontynuacji współpracy Ukrainy z NATO, zdejmując jednocześnie jej ewentualne członkostwo w Sojuszu z agendy rozmów.</p> <p>W czasie szczytu NATO w Lizbonie przywódcy NATO oraz Rosji zobowiązują się do „pracy w kierunku osiągnięcia prawdziwie strategicznego i nowoczesnego partnerstwa”.</p>
2011	<p>Po raz pierwszy od 2008 r. dochodzi do spotkania ministrów obrony państw NATO i Rosji dotyczącego spraw obronnych.</p>
2012	<p>Rosja wysyła specjalnego przedstawiciela na spotkania w sprawie Afganistanu, odbywające się w czasie szczytu w Chicago.</p> <p>Ministrowie spraw zagranicznych NATO i Rosji decydują o zwiększeniu współpracy w kluczowych dziedzinach w ramach Programu Działań Rady NATO–Rosja na 2013 r. (<i>NRC Work Programme for 2013</i>).</p>
2014	<p>Marzec: NATO potępia działania Rosji na Ukrainie, w tym nielegalną aneksję Krymu.</p> <p>Kwiecień: NATO całkowicie zawiesza faktyczną cywilną i wojskową współpracę z Rosją.</p> <p>Sojusz podejmuje decyzję o udzieleniu konkretnej pomocy Ukrainie zarówno krótkookresowo, jak i w długim terminie (<i>vide: reformy</i>).</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Relations with Ukraine*, nato.int, 22 listopada 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm (dostęp: 24 listopada 2015 r.) oraz *NATO-Russia relations*, nato.int, 27 października 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm (dostęp: 24 listopada 2016 r.).

Pierwsze reakcje NATO

Dobra współpraca Sojuszu Północnoatlantyckiego z Rosją jest w interesie nie tylko obu tych podmiotów, ale również innych aktorów obszaru euroatlantyckiego. Istnieje bowiem wiele obszarów, gdzie bez niej nie da się osiągnąć zamierzonych celów, korzystnych z punktu widzenia wspólnego bezpieczeństwa. Korzyści płynące ze współpracy nie mogą jednak przesłaniać ustalonych reguł, w tym norm prawa międzynarodowego, czy też – tak niepopularnych w rozmowach o interesach – wartości i moralnych obowiązków. Za naturalną uznać więc należy zdecydowaną reakcję NATO na pogwałcenie przez Rosję obowiązujących na arenie międzynarodowej norm.

Oprócz słów potępienia wyrażanych zarówno przez poszczególne państwa NATO, jak i Sojusz jako całość w odpowiedzi na rosyjsko-ukraiński konflikt, w tym przede wszystkim aneksję Krymu przez Federację Rosyjską w marcu 2014 r., pierwsza ważna decyzja dotycząca dalszych relacji NATO–Rosja została podjęta już w kwietniu 2014 r. Wtedy też wszelka faktyczna współpraca na poziomie cywilnym oraz wojskowym w ramach Rady NATO–Rosja została zawieszona, z zastrzeżeniem utrzymania kontaktów politycznych na poziomie ambasadorów i wyżej². Decyzja została podjęta względnie szybko jak na organizację międzynarodową i nie powinna budzić kontrowersji. Zdecydowaną reakcją uzupełniały „drzwi” do rozmów na temat kryzysu i możliwości jego rozwiązania. Bez tego drugiego postępu nie byłby możliwy.

Perspektywa złagodzenia stanowiska NATO wydaje się odległa, tak jak na razie nie wydaje się, by konflikt miał zostać szybko zażegnany. Sceptycy obawiają się jednak, że przy przedłużającym się impasie członkowie NATO, którzy zajmują zwykle bardziej pro- niż antyrosyjskie stanowisko, będą próbowali przeforsować, jeśli nie powrót do *business as usual*, to chociaż dialog na wysokim poziomie, usuwając kwestię ukraińską z pierwszego miejsca na agendzie. Choć nie można wykluczyć takiego scenariusza, to na razie, a minęły już ponad dwa lata od aneksji Krymu przez Rosję, współpraca cywilno-wojskowa w ramach Rady NATO–Rosja pozostaje zawieszona, a dyskusje o sytuacji na Ukrainie są – zgodnie z warunkami Sojuszu – stałym punktem posiedzeń Rady NATO–Rosja.

² *Statement by NATO Foreign Ministers*, nato.in, 1 kwietnia 2014 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm (dostęp: 22 listopada 2016 r.).

Decyzje szczytu w Walii

Kolejnym momentem o strategicznym znaczeniu dla relacji NATO–Rosja był szczyt Sojuszu w Norfolk w Walii we wrześniu 2014 r. Już w drugim zdaniu deklaracji z tego spotkania odniesiono się do rosyjskich działań, które diametralnie zmieniły środowisko bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Sojusz Północnoatlantycki potępił wojskową interwencję Rosji na Ukrainie, wzywając ją jednocześnie do wycofania swoich sił zarówno z Ukrainy, jak i z obszaru przygranicznego. Ponadto, przywódcy zażądali, aby Rosja „przestrzegała prawa międzynarodowego oraz swoich międzynarodowych obowiązków; zakończyła bezprawną okupację Krymu (której, co podkreślono wcześniej, NATO nie uznaje i nie uznaje – przyp. autorki); powstrzymała się od agresywnych działań przeciwko Ukrainie; wycofała swoje wojska; wstrzymała przepływ uzbrojenia, wyposażenia, ludzi i pieniędzy przez granicę dla separatystów i zaprzestała podsycania napięcia wzdłuż granicy oraz na terytorium Ukrainy”³.

W deklaracji zwrócono uwagę na permanentne ignorowanie prawa międzynarodowego przez Rosję nie tylko w kwestii Ukrainy, ale również w szerszym kontekście. Znalazły się w niej odniesienia np. do Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojeń w Europie (*Treaty on Conventional Forces in Europe*, CFE), który właściwie nie funkcjonuje od 2007 r., kiedy to prezydent Rosji Władimir Putin podpisał dekret zawieszający uczestnictwo Rosji w CFE, czy Karty Narodów Zjednoczonych. Sojusz Północnoatlantycki wyraził również poparcie dla działań innych aktorów międzynarodowych, którzy posiadają realne, efektywne niemilitarne narzędzia oddziaływania na Rosję w obliczu konfliktu. Podkreślił znaczenie sankcji nałożonych na Rosję przez Unię Europejską oraz państwa G7, a także indywidualne działania niektórych członków NATO, jak Kanady, Norwegii czy Stanów Zjednoczonych.

Choć słowa poparcia mogą wydawać się nieistotne w kontekście prób rozwiązania konfliktu, w wyniku którego cierpi ludność cywilna, to jednak należy na nie spojrzeć w szerszym kontekście. Pakt Północnoatlantycki, jako sojusz polityczno-wojskowy, którego głównym celem jest ochrona swoich członków i wzmocnienie bezpieczeństwa w regionie, ma ograniczone pole działania poza obszarem północnoatlantyckim. Po pierwsze, zgodnie

³ *Wales Summit Declaration*, nato.int, 5 września 2014 r., art. 16, http://nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en (dostęp: 5 listopada 2016 r.).

z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, zobowiązany jest do obrony tylko i wyłącznie członków Sojuszu (co wykluczyło interwencję na Ukrainie). Po drugie, nie posiada takich narzędzi efektywnego oddziaływania na państwa poza Sojuszem, jakie posiada UE czy OBWE (*vide*: sankcje, misje obserwacyjne itd.). Dlatego też włączenie poparcia dla działań innych podmiotów względem Rosji było jasnym i ważnym sygnałem, choć niezwiązanym z praktycznymi konsekwencjami.

Z politycznego punktu widzenia interesujące było umieszczenie w deklaracji kwestii relacji z Rosją przed bezpośrednim odniesieniem się do Ukrainy. Choć można stwierdzić, że był to jasny przekaz, relacje z którym podmiotem są dla Sojuszu ważniejsze, to bardziej prawdopodobne wydaje się, że zamiar był inny. Otwarte potępienie Rosji za jej działania już na samym początku dokumentu było sygnałem, że mimo znaczenia, jakie NATO przykładą do relacji z Rosją, łamanie prawa międzynarodowego nie będzie tolerowane, nawet jeśli miałyby to oznaczać znaczny regres we wzajemnych stosunkach. Taki wydźwięk ma np. art. 24 deklaracji: „Sojusz nie dąży do konfrontacji z Rosją i nie stanowi dla niej zagrożenia. Ale nie możemy i nie zdecydujemy się na kompromis w sprawie wartości, na których opiera się Sojusz oraz bezpieczeństwo Europy i Ameryki Północnej”⁴.

Relacje NATO z Ukrainą nie były tak intensywne jak relacje Sojuszu z Rosją, ale z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że Ukraina była ważnym partnerem Sojuszu. Ponadto, przedsięwzięte przez nią reformy oraz transformacja miały niebagatelne znaczenie dla Paktu Północnoatlantyckiego. Jakość stosunków z NATO była też istotna dla samej Ukrainy. Jeszcze przed aneksją Krymu, w lutym 2014 r., Ukraina utworzyła Komisję ds. Współpracy NATO–Ukraina, której szefował ukraiński wicepremier.

Strategiczne decyzje na temat przyszłej współpracy oraz pomocy ze strony NATO – będące konsekwencją konfliktu Ukrainy z Rosją – zapadły już na szczycie w Walii. Członkowie Sojuszu potwierdzili, że „niezależna, suwerenna i stabilna Ukraina, budująca demokrację i rządy prawa, ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego”⁵. Dodatkowo, co niejako potwierdzało wsparcie Sojuszu dla Ukrainy, na szczyt został zaproszony prezydent Ukrainy Petro Poroszenko. Jednak deklaracje wsparcia, jakie otrzy-

⁴ *Ibidem*, art. 23.

⁵ *Ibidem*, art. 24.

mała Ukraina (szczególnie w kontekście tegorocznego szczytu), mogły zostać uznane za niesatysfakcjonujące.

NATO wyraziło wdzięczność za dotychczasowe wsparcie Ukrainy dla sojuszniczych operacji oraz poparcie dla wprowadzanych tam reform. Ponadto, członkowie Sojuszu zadeklarowali dodatkową pomoc dla Ukrainy: „Zainicjowaliśmy dodatkowe wysiłki, aby wspierać reformy i transformację sektorów bezpieczeństwa i obrony oraz przyczynić się do zwiększenia interoperacyjności między siłami Ukrainy i NATO. Wysiłki te mają na celu wzmocnienie ukraińskiej zdolności do zapewniania własnego bezpieczeństwa”⁶. Co oznaczało to w praktyce? NATO, oprócz doradczego i finansowego wsparcia w takich dziedzinach jak dyplomacja publiczna czy komunikacja, rozpoczęło pięć nowych programów wsparcia dla Ukrainy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony: dowodzenia, kontroli, komunikacji i komputerów (*command, control, communications and computer, C4*); logistyki i standaryzacji; cyberobrony; procesu przejścia/transformacji w karierze wojskowej oraz rehabilitacji medycznej. Wszystkie inicjatywy są możliwe dzięki dobrowolnemu wsparciu poszczególnych państw i partnerów Sojuszu. Za poszczególne fundusze powiernicze (*Trust Funds*⁷) odpowiadają kolejno: Kanada/Niemcy/Wielka Brytania; Czechy/Holandia/Polska; Rumunia; Norwegia oraz Bułgaria.

Decyzje szczytu w Warszawie

W ciągu dwóch lat od szczytu w Walii sytuacja na Ukrainie nie uległa polepszeniu. Trwający kryzys bezpieczeństwa zdominował więc kolejne spotkanie Paktu Północnoatlantyckiego na najwyższym szczeblu. Jednak Ci, którzy – mimo pojawiających się wcześniej zapowiedzi podjęcia nowych kroków – spodziewali się jedynie powtórzenia deklaracji sprzed dwóch lat, z pewnością zostali zaskoczeni. Tegoroczny szczyt w Warszawie przyniósł jakościową zmianę w podejściu Sojuszu do zmian środowiska bezpieczeństwa na wschodzie kontynentu.

Po pierwsze, członkowie NATO zdecydowali o realnym wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu (*vide*: wzmocniona wysunięta obecność/*enhan-*

⁶ *Ibidem*, art. 29.

⁷ *Trust Funds* to mechanizm, który pozwala poszczególnym państwom lub partnerom Sojuszu na finansowe wsparcie na zasadzie dobrowolności. Patrz więcej: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

ced forward presence). W konsekwencji, już w 2017 r. w czterech państwach NATO mają pojawić się wielonarodowe batalionowe grupy bojowe, w których dowództwo obejmą: USA w Polsce, Niemcy na Litwie, Kanada na Łotwie oraz Wielka Brytania w Estonii. Przewidziano, że siły będą liczyć łącznie ok. 4 tys. osób⁸. Tym samym NATO wysłało jasny sygnał, że nie jest jedynie sojuszem militarnym na papierze. W komunikacie podkreślono, że wiarygodna polityka odstraszania i obrony (*deterrence and defence*) jest kluczowa, aby uniknąć konfliktów i wojen, i choć musi być dopełniona rzeczowym dialogiem z Rosją, to jednak nie może się on odbywać kosztem tego pierwszego.

I choć mogłoby się wydawać, że najwięcej zastrzeżeń Rosja mogła mieć do samych decyzji, to – jak piszą Marek Menkiszak i Piotr Żochowski z Ośrodka Studiów Wschodnich – „rozczarowanie Moskwy wynika raczej z jednoznacznej, krytycznej wobec Rosji treści komunikatu końcowego szczytu (Moskwa wyraźnie liczyła na jego większe „zrównoważenie” przez deklaracje dialogu z Rosją)”⁹. Tymczasem sojusznicy jasno wskazali, że to Federacja Rosyjska odpowiada nie tylko za pogorszenie relacji z NATO, ale również za negatywną zmianę środowiska bezpieczeństwa oraz destabilizację regionu: „Podczas gdy NATO przestrzega swoich zobowiązań międzynarodowych, Rosja naruszyła wartości, zasady i zobowiązania leżące u podstaw relacji NATO–Rosja, określone w dokumencie podstawowym Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego z 1997 r., Akcie Stanowiącym NATO–Rosja z 1997 r. oraz w Deklaracji rzymskiej z 2002 r.; naruszyła zaufanie leżące u podstaw naszej współpracy i podważyła podstawowe zasady architektury bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego”¹⁰.

Na szczycie w Warszawie powtórzono również część wniosków dotyczących nowego podejścia NATO do relacji z Rosją, które zostały przyjęte dwa lata wcześniej w Walii. Podkreślono m.in., że niemożliwy jest powrót do *business as usual*, dopóki Rosja nie wróci na ścieżkę przestrzegania prawa międzynarodowego i międzynarodowych zobowiązań. Potwierdzono również,

⁸ Ponadto, w ramach umowy ze Stanami Zjednoczonymi (nie NATO) w regionie rozmieszczona zostanie brygada pancerna armii amerykańskiej.

⁹ M. Menkiszak, P. Żochowski, *Rosja wobec szczytu NATO w Warszawie*, OSW, 13 lipca 2016 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/rosja-wobec-szczytu-nato-w-warszawie> (dostęp: 24 października 2016 r.).

¹⁰ *Warsaw Summit Communique*, nato.int, 9 lipca 2016 r., art. 9, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#def-det (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

że decyzja o zawieszeniu praktycznej współpracy cywilnej i wojskowej, podjęta na początku 2014 r., nadal będzie obowiązywać, a pierwszym punktem na agendzie rozmów (dialogu) na szczeblu politycznym będzie niezmiennie sytuacja na Ukrainie.

Oprócz konkretnych działań wewnątrz Sojuszu oraz jasnych przekazów na temat przyszłości relacji NATO–Rosja (oraz ich warunkowości), jakościowa zmiana na lipcowym szczycie w Warszawie, w porównaniu do poprzedniego szczytu, dokonała się również w kwestii podejścia do Ukrainy. Ukrainie przedstawiona została konkretna oferta współpracy oraz pomocy. Głównym celem przyjętego w Warszawie Pakietu Kompleksowego Wsparcia (*Comprehensive Assistance Package*) była „konsolidacja i wzmocnienie wsparcia NATO dla Ukrainy”¹¹. To z kolei ma pomóc Ukrainie we wzmocnieniu jej bezpieczeństwa i odporności oraz w przeprowadzeniu koniecznych reform.

Sojusz Północnoatlantycki w ogniu krytyki

Czy odpowiedź Sojuszu na agresywne działania Rosji w regionie, aneksję Krymu i konflikt na Ukrainie była odpowiednia i wystarczająca? Bez wątplenia można bowiem mówić o przynajmniej częściowej porażce społeczności międzynarodowej na Ukrainie: konflikt trwa. Czy więc NATO powinno się czuć współodpowiedzialne za obecną sytuację? Ekspertcy są podzieleni. Choć ogólnie działania Sojuszu Północnoatlantyckiego są słusznie oceniane pozytywnie (gdyby było inaczej, zmiany nastąpiłyby również na poziomie politycznym, a dotychczas sojusznicy nie kwestionowali podjętych decyzji i kierunku działań), to jednak wciąż silne są głosy, że fundamentalnym błędem NATO, którego konsekwencją jest dzisiejsza sytuacja bezpieczeństwa, było rozszerzenie Sojuszu o państwa byłego Układu Warszawskiego.

W latach 90. XX w. idea rozszerzenia NATO spotkała się z silną opozycją zarówno wewnątrz Sojuszu, jak również ze strony Rosji. W 1997 r. znani i cenieni politolodzy napisali list otwarty do prezydenta Stanów Zjednoczonych Billa Clintona, w którym amerykańskie starania dotyczące rozszerzenia NATO nazwali „politycznym błędem o historycznym znaczeniu (*a poli-*

¹¹ *Comprehensive Assistance Package. Fact Sheet*, nato.int, lipiec 2016 r., http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_09/20160920_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

cy error of historic proportions)»¹². Z kolei George F. Kennan sugerował, że „rozszerzenie NATO będzie najbardziej fatalnym błędem amerykańskiej polityki w całym okresie pozimnowojennym”¹³. Gdy więc wybuchł konflikt na Ukrainie, kwestia zasadności rozszerzenia NATO powróciła.

Na łamach „Foreign Affairs” John F. Mearsheimer przekonywał, że państwa zachodnie są odpowiedzialne za konflikt na Ukrainie w większym stopniu niż Ukraina czy nawet Rosja: „Stany Zjednoczone i ich Europejczycy sojusznicy dźwierzą największą odpowiedzialność za kryzys. Źródłem kłopotów jest rozszerzenie NATO, główny element szerszej strategii oddalenia Ukrainy od orbity Rosji i integracji jej z Zachodem. W tym samym czasie, unijna ekspansja na wschód i wspieranie przez Zachód prodemokratycznego ruchu na Ukrainie – począwszy od Pomarańczowej Rewolucji w 2004 r. – były również bardzo istotne¹⁴. Co ciekawe, część ekspertów zgadza się z tym poglądem. Roger E. Kanet uważa np., że Zachód, przynajmniej częściowo, przyczynił się do pogorszenia stosunków z Rosją poprzez „ignorowanie rosyjskich obaw politycznych [co do rozszerzenia NATO i UE] oraz prób wykorzystania słabości Rosji [szczególnie po rozpadzie Związku Radzieckiego]”¹⁵.

W tym kontekście najważniejszym pytaniem pozostaje: Czy Zachód powinien robić to, czego oczekuje od niego Rosja, dla dobra owocnej współpracy? Odpowiedź brzmi: nie. Michael McFaul – były ambasador USA w Rosji, który był jednym z autorów polityki resetu, a następnie został oskarżony o bycie „agentem”, którego celem miałyby być destabilizacja Rosji – podziela tę opinię. W polemice do artykułu J.F. Mearsheimera napisał: „Mearsheimer wierzy zapewne, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i świat byłyby lepsze, jeśli amerykańscy przywódcy całkowicie przejęliby jego rozumienie Realpolitik, natomiast ja jestem zdania, że i jedno, i drugie byłoby lepsze, gdyby to Putin i przyszli rosyjscy liderzy przyjęli liberalizm”¹⁶.

Oprócz innych kontrargumentów, na szczególne wyróżnienie zasługuje jeszcze co najmniej jeden. Choć niektóre państwa odgrywają większą rolę

¹² *Opposition to NATO expansion*, Arms Control Association, 1 czerwca 1997 r., http://www.arms-control.org/act/1997_06-07/natolet (dostęp: 13 listopada 2016 r.).

¹³ G.F. Kennan, *A Fateful Error*, „New York Times”, 5 lutego 1997 r.

¹⁴ J.F. Mearsheimer, *Why the Ukrainian Crisis is the West's Fault*, „Foreign Affairs”, listopad/grudzień 2014, nr 93(6).

¹⁵ R.E. Kanet, *The failed Western challenge to Russia's revival in Eurasia*, „International Politics”, nr 52(5)/2015, s. 505.

¹⁶ M. McFaul, *Faulty Powers. Who Started the Ukraine crisis? Moscow's choice*, „Foreign Affairs”, listopad/grudzień 2014, nr 93(6).

na arenie międzynarodowej niż inne, to sam fakt, że uzurpują sobie prawo do decydowania o losie innych przedmiotów, nie może automatycznie oznaczać akceptacji takich zapędów. Polska, Czechy i Węgry podjęły decyzje o dołączeniu do Sojuszu jako suwerenne państwa. Każde inne państwo, a szczególnie to, którego znaczenie nie jest duże, powinno nie tylko móc podjąć decyzje opierając się na swoich interesach i aspiracjach, ale powinno być szczególnie wspierane przez te z większą pozycją międzynarodową. Szacunek dla indywidualnych decyzji oraz oddawanie głosu tym, którzy wcześniej go nie mieli, był i powinien nadal być fundamentem łączącym państwa zachodnie. Oddanie go w zamian za możliwość realizacji własnych interesów może przynieść korzyści tylko chwilowo. W długim terminie oznaczać będzie koniec Zachodu, jaki znamy i jaki chcielibyśmy mieć.

Skoro jednak argumenty z lat 90. przetrwały aż do 2016 r., to nie powinna dziwić umiarkowana, ale jednak krytyka, z jaką spotkało się NATO najpierw po zamrożeniu współpracy z Rosją w 2014 r., a następnie po ogłoszeniu na szczycie NATO w Warszawie decyzji o dalszych konsekwencjach rosyjskich działań na Ukrainie. Część analityków poparła powtarzane w Rosji stwierdzenia, że wzmocnienie wschodniej flanki jest nieuzasadnione, Rosja jest demonizowana przez Sojusz, a dodatkowe siły Sojuszu na wschodzie pogłębiają jedynie kryzys w relacjach NATO–Rosja, zamiast próbować to rozwiązać. Czy jednak są to zarzuty uzasadnione?

Po pierwsze, to Rosja złamała prawo międzynarodowe i przyczyniła się do znacznego pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa w regionie. Po drugie, to brak ewentualnej reakcji NATO na rosyjskie działania, a nie – podjęcie realnych działań, powinien być przedmiotem krytyki. Gdyby Sojusz nie zareagował, utraciłby nie tylko wiarygodność zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym (dla Rosji, a także dla całej społeczności międzynarodowej przyglądającej się rozwojowi wydarzeń), ale być może nawet rację bytu. Po trzecie wreszcie, wbrew niektórym sceptykom, zdecydowana reakcja NATO może wręcz polepszyć w dłuższej perspektywie relacje z Rosją. Łukasz Kulesa jeszcze przed szczytem NATO rozważał możliwość, że ewentualna mocna reakcja Rosji na decyzje szczytu mogłaby być równocześnie sygnałem o gotowości do ustabilizowania relacji z NATO¹⁷. Zresztą, gotowość do dialogu, obok względnej krytyki postanowień szczytu, jest najczęściej pojawiającym

¹⁷ Ł. Kulesa, *After the Summit, will the Russian Bear roar or whimper?*, European Leadership Network, 5 lipca 2016 r., http://www.europeanleadershipnetwork.org/after-the-summit-will-the-russian-bear-roar-or-whimper_3937.html (dostęp: 4 listopada 2016 r.).

się elementem wystąpień przedstawicieli Rosji. Nie oznacza to jednak gotowości do złagodzenia lub zmiany polityki wobec Ukrainy. Mimo faktycznej potrzeby prowadzenia rozmów w wielu kwestiach istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, należy to raczej odczytywać jako chęć powrotu do *business as usual* i próbę zepchnięcia kwestii Ukrainy na dalszy plan.

Konkluzje

Konflikt na Ukrainie zaskoczył wszystkie państwa w Europie. Nie pozostawił złudzeń co do intencji działań Federacji Rosyjskiej, a co za tym idzie zmienił jej miejsce w Europie. Czy na trwałe? Prawdopodobnie nie. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie państwa europejskie, jak i organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Europejska czy Pakt Północnoatlantycki, musiały się odnieść do nowego środowiska bezpieczeństwa oraz zweryfikować stosunki z Rosją.

Dla NATO sytuacja była wyjątkowo trudna. Relacje z Rosją (a wcześniej ZSRR) od początku istnienia Sojuszu nie należały do najłatwiejszych, a upadek komunizmu, choć zmienił Europę, nie przybliżył do siebie trwale Zachodu i Wschodu. Ponadto, NATO nie dysponowała takimi narzędziami oddziaływania na Rosję jak UE czy OBWE. Sojusz nie mógł jednak pozostawić zmiany sytuacji bezpieczeństwa w Europie niezauważonej. Przyjęte na szczytach w Walii i Warszawie deklaracje pokazały, że członkowie Sojuszu są jednomyślni, a jego zasady jasne. Ponadto, Pakt Północnoatlantycki zdecydowanie opowiedział się za zasadami prawa międzynarodowego i wyraził gotowość do wsparcia jego implementacji. Deklaracje wsparcia i realna pomoc udzielona Ukrainie oraz zawieszenie współpracy cywilnej i wojskowej z Rosją były tego wyrazem. Na tym jednak Sojusz Północnoatlantycki nie może zakończyć swoich działań.

Przed NATO trudny czas, który będzie jednocześnie sprawdzianem jego siły. Po pierwsze, obecnie najważniejsze jest szybkie i pełne wdrożenie postanowień szczytu NATO w Warszawie. Ewentualna porażka skompromitowałaby Sojusz na długie lata. Po drugie, zmiany w środowisku bezpieczeństwa, a także zapowiedziane działania Sojuszu powinny być przyczynkiem do dalszej dyskusji o roli NATO w zmieniającym się świecie. Po trzecie wreszcie, co niejako wiąże się również w pierwszym punktem, NATO musi odbudować

zaufanie państw byłego bloku wschodniego, które do Sojuszu nie należą. Nie może dochodzić do sytuacji, że członkostwo najpierw jest obiecywane, a następnie oferta staje się nieaktualna (*vide*: Gruzja). Konieczne są wiarygodne i realne propozycje współpracy. Jest to szczególnie ważne w momencie, gdy Rosja odbudowuje swoją pozycję na arenie międzynarodowej, a także w bliskim sąsiedztwie, które zwyczajowo uważa za swoją strefę wpływów.

Wreszcie, NATO musi przestrzegać się przed wpadnięciem w pętlę zmęczenia kwestią ukraińską, czego życzyłaby sobie Rosja, sądząc po składanych ofertach powrotu do dialogu. Tym bardziej, że z dużym prawdopodobieństwem niektórzy członkowie Sojuszu, tradycyjnie wspierający Rosję na forum NATO, będą forsować normalizację stosunków. Jeśli jednak Sojuszowi uda się sprostać stojącym przed nim wyzwaniom, może wyjść z europejskiego kryzysu bezpieczeństwa mocniejszy niż był wcześniej.