

Współpraca ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO w toku przygotowań do szczytu Sojuszu w Warszawie

Kamil Sobczyk

Rozpoczęty jesienią 2015 r. okres bezpośrednich prac nad decyzjami szczytu NATO w Warszawie obfitował w spotkania i konsultacje państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wzmożenie aktywności w tym wymiarze wynikało ze wspólnoty celów strategicznych sojuszników z regionu, dążących do wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Istotny wkład w rozwijanie tych kontaktów wniósł prezydent Andrzej Duda, którego aktywność skierowała prace całego ośrodka prezydenckiego (KPRP i BBN) na wzmacnianie współpracy regionalnej. Działania te przysłużyły się zbudowaniu wspólnego głosu regionu, który przełożył się na sukces szczytu NATO w Warszawie.

Zakończenie zimnej wojny oraz upadek żelaznej kurtyny były zjawiskami przełomowymi dla współczesnej historii Europy Środkowo-Wschodniej. Dzięki nim państwa tego regionu odzyskały swoją podmiotowość w stosunkach międzynarodowych oraz mogły swobodnie wybierać dalsze kierunki własnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zdecydowana większość z nich wybrała drogę integracji z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa – drogę do NATO. Słuszność i dalekowzroczność podjętej na początku lat 90. decyzji ukazuje dzisiejsza sytuacja bezpieczeństwa w regionie. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej współpracowały już w czasie starań o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, jednak realne pogorszenie sytuacji międzynarodowej stworzyło nowy silny fundament pod rozwój kooperacji regionalnej. Rosyjska nielegalna aneksja Krymu oraz wybuch konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na wschodniej Ukrainie przypomniały krajom regionu najczarniejsze epizody XX-wiecznej historii. Wspólne interesy bezpieczeństwa zbudowały jedność wschodniej flanki, będącą częścią składową jedno-

ści całego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wspólny głos regionu przyczynił się w sposób znaczący do sukcesu szczytu NATO w Warszawie; było to jednak rezultatem wielomiesięcznych negocjacji i konsultacji. Istotną rolę w budowaniu regionalnego porozumienia odegrała współpraca ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO.

Większość spośród dziewięciu państw sojuszniczych z Europy Środkowo-Wschodniej jest demokracjami parlamentarno-gabinetowymi¹, w których kompetencje głowy państwa są ograniczone. Nie są to jednak wyłącznie funkcje ceremonialno-reprezentacyjne. Instytucja prezydenta dysponuje znacznie większą swobodą działania, nie zajmując się w tak dużej mierze bieżącymi aspektami sprawowania władzy wykonawczej jak urząd premiera. Daje to możliwość skupienia większej uwagi na zagadnieniach strategicznych oraz długofalowych celach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa związanych z żywotnymi interesami państwa. Urząd prezydenta w sposób naturalny predestynowany jest do proponowania nowych inicjatyw i rozwiązań.

Prezydent RP posiada istotne kompetencje przysługujące mu z racji sprawowania funkcji reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych. Oprócz ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych, mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych, ma on możliwość współdziałania z prezesem Rady Ministrów w zakresie polityki zagranicznej państwa². Ponadto, prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, co dodatkowo wzmacnia jego znaczenie jako współtwórcy polityki bezpieczeństwa państwa.

Na przestrzeni ostatniego roku – okresu intensywnych, bezpośrednich przygotowań do szczytu NATO w Warszawie oraz negocjacji treści decyzji, które miały na nim zapaść – prezydent Andrzej Duda i wspierające go Biuro Bezpieczeństwa Narodowego prowadzili szereg inicjatyw ukierunkowanych na budowanie regionalnego porozumienia. Celem jego było uzyskanie korzystnych z punktu widzenia państw wschodniej flanki NATO rezultatów szczytu. Odbywały się one w formacie dwu- i wielostronnym, na najwyż-

¹ Z wyjątkiem Litwy i Rumunii.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, art. 131.

szym szczeblu prezydenckim oraz na poziomie doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego. Analiza współpracy ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO w toku przygotowań do szczytu w Warszawie wyraźnie ukazuje znaczenie i siłę jednego głosu regionu oraz przekonuje dla czego warto o niego intensywnie zabiegać.

Rok pełen wyzwań

Prezydentura Andrzeja Dudy rozpoczęła się w trudnym i wymagającym okresie dla całej wspólnoty euroatlantyckiej. NATO stało w obliczu zagrożeń ze wschodu i z południa.

Postępujący wzrost agresywności polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, skierowanej zarówno wobec jej sąsiadów, jak i w sposób pośredni wobec całego Zachodu godził w podstawy systemu bezpieczeństwa pozimnowojennego. Obawy wzbudzały już pierwsze przesłanki strategicznej zmiany polityki Rosji, wśród których wskazać należy wojnę rosyjsko-gruzyńską z 2008 r. oraz następujące po niej zmiany w rosyjskich doktrynach wojennych i scenariuszach ćwiczeń wojskowych, odnoszących się w sposób prowokacyjny wobec państw NATO. Dopiero jednak konflikt rosyjsko-ukraiński, który do chwili obecnej doprowadził do zajęcia przez Rosję Krymu oraz utrzymywania przez nią rebelii w części Donbasu, a także śmierci niemal 10 tys. osób, wyraźnie unaoczniał rosyjskie cele i ambicje. Wydarzenia te spowodowały zdecydowaną odpowiedź Sojuszu.

Zawieszenie praktycznej cywilnej i wojskowej współpracy z Rosją w kwietniu 2014 r. oraz wprowadzenie przez państwa NATO sankcji gospodarczych wobec niej w sierpniu tegoż roku było jedynie początkiem drogi. Istotnym punktem był szczyt NATO w Walii 4–5 września 2014 r., na którym zapadły pierwsze decyzje dotyczące wojskowej adaptacji Sojuszu do zmienionych działaniami Rosji warunków bezpieczeństwa w Europie. Tam również prezydent Bronisław Komorowski zaprosił sojuszników do Warszawy, wychodząc z inicjatywą zorganizowania kolejnego szczytu NATO w stolicy Polski.

W ciągu kolejnego roku priorytetem Sojuszu było wdrożenie decyzji podjętych w Walii. Pojawiły się wówczas także pierwsze propozycje dotyczące dalszej adaptacji NATO. Niemniej większość sojuszniczych negocjacji poprzedzających podjęcie decyzji w Warszawie – których ostatecznym rezultatem był sukces szczytu – prowadzona była na przestrzeni ostatniego roku.

Sytuacja bezpieczeństwa pogranicza Sojuszu na południu w ostatnich latach przeszła bardzo niekorzystną ewolucję, dodatkowo komplikującą zagadnienie adaptacji Sojuszu. Trwający od 2011 r. konflikt syryjski doprowadził do postępującej radykalizacji islamskich fundamentalistów, pogłębienia niestabilności całego Bliskiego Wschodu, a nawet zatrzęsł fundamentami Unii Europejskiej, uruchamiając masowy napływ uchodźców do Europy. Dodatkowo, na interwencję wojskową w Syrii zdecydowała się Rosja, co wzmocniło pozycję autorytarnego prezydenta Syrii Baszara Assada oraz doprowadziło do eskalacji działań zbrojnych. Tym samym zwiększył się napływ uchodźców. Postępująca destabilizacja w coraz większym stopniu godziła w poczucie bezpieczeństwa państw południowej flanki NATO, które oczekiwały wsparcia ze strony Sojuszu.

Przy ograniczonych zasobach zmagających się z konsekwencjami kryzysu finansowego państw wspólnoty euroatlantyckiej, pojawiło się ryzyko zaistnienia konkurencji między potrzebami bezpieczeństwa na wschodzie i na południu. Wiele wysiłku w zapobieżenie temu włożyli zarówno poszczególni sojusznicy, jak i dowódcy strategiczni oraz sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg. Jedność Sojuszu była podstawą podejmowania wszystkich decyzji dotyczących strategicznej adaptacji NATO. Była ona również priorytetem prezydenta Andrzeja Dudy, który określił ją jako fundament swojej aktywności międzynarodowej, także w ramach inicjatyw w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Prezydentura Andrzeja Dudy rozpoczęła się od wyraźnego zaakcentowania jednego z najważniejszych przedmiotów jego zainteresowania w kontekście międzynarodowym, jakim jest aktywność regionalna. Pierwsza wizyta w Estonii 23 sierpnia 2015 r., w rocznicę podpisania paktu Ribbentrop-Mołotow, była wydarzeniem symbolicznym i ważnym krokiem na drodze budowania porozumienia w regionie. Do czasu szczytu w Warszawie prezydent odwiedził większość państw wschodniej flanki NATO. Oprócz Estonii były to kolejno: Rumunia, Czechy, Węgry, Bułgaria oraz Słowacja³. Wizyty w Polsce złożyli z kolei prezydenci Łotwy, Estonii, Chorwacji, Słowacji i Węgier⁴. Spotkania dwustronne z przywódcami państw regionu były w dużej mierze poświęcone sprawom bezpieczeństwa i oczekiwanym rezultatom szczytu NATO w Warszawie.

³ Daty i miejsca wizyt Prezydenta RP: Rumunia, 3–4 listopada 2015 r.; Czechy, 14–15 marca 2016 r.; Węgry, 17–19 marca 2016 r.; Bułgaria, 17–18 kwietnia 2016 r.; Słowacja, 29–30 czerwca 2016 r.

⁴ Wizyty w Polsce prezydentów: Łotwy, 11 grudnia 2015 r.; Estonii, 21 grudnia 2015 r.; Chorwacji, 27–30 stycznia 2016 r.; Słowacji, 28 lutego 2016 r.; Węgier, 28 czerwca 2016 r.

Jednocześnie prezydent Andrzej Duda pozostawał aktywny w relacjach z pozostałymi sojusznikami. Całkowite skupienie tylko na kwestiach dotyczących regionu Europy Środkowo-Wschodniej mogłoby zostać odebrane w NATO jako próba budowania „Sojuszu w Sojuszu”, co podważałoby jego jedność i spoistość. Prezydent w rozmowach z sojusznikami z zachodu i południa podkreślał determinację Polski do stawienia czoła wyzwaniom bezpieczeństwa wszystkich sojuszników. W czasie niecałego roku poprzedzającego szczyt w Warszawie rozmawiał na temat jego oczekiwanych decyzji kolejno w: Niemczech, Wielkiej Brytanii, USA, Francji, Kwaterze Głównej NATO, Portugalii, Kanadzie, we Włoszech, w Norwegii oraz Danii⁵. Polskę w tym czasie odwiedzili z kolei król Belgów oraz prezydent Niemiec⁶. Przekaz sojuszniczej jedności oraz zapewnienie o gotowości Polski do zaangażowania wojskowego na południu nie tylko wzmacniały spoistość Sojuszu, ale również umożliwiły realizację polskich interesów bezpieczeństwa w NATO, których ukoronowaniem były rezultaty szczytu w Warszawie.

Jeden głos wschodniej flanki NATO

Aktywność międzynarodowa prezydenta Andrzeja Dudy prowadzona była nie tylko w wymiarze dwustronnym i sojuszniczym. Miała również istotne znaczenie w wymiarze regionalnym.

Sztandarowym projektem w tym zakresie był format spotkań szefów dziewięciu państw wschodniej flanki NATO (Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier), tzw. dziewiątki. Zapoczątkowany został on jeszcze przez prezydenta Bronisława Komorowskiego spotkaniem w Warszawie 20 lipca 2014 r., kilka dni po zestrzeleniu nad Ukrainą malezyjskiego samolotu pasażerskiego przez prorosyjskich separatystów. Celem było omówienie bieżącej sytuacji bezpieczeństwa w związku z konfliktem rosyjsko-ukraińskim oraz wypracowanie wspólnego stanowiska państw wschodniej flanki NATO przed

⁵ Daty i miejsca wizyt Prezydenta RP: Niemcy, 28 sierpnia 2015 r. i 16–17 czerwca 2016 r.; Wielka Brytania, 14–15 września 2015 r.; USA, 27–29 września 2015 r. i 30 marca – 1 kwietnia 2016 r.; Francja, 28 października 2015 r.; Kwatera Główna NATO, 18 stycznia 2016 r.; Portugalia, 26–27 kwietnia 2016 r.; Kanada, 9–11 maja 2016 r.; Włochy, 16–17 maja 2016 r.; Norwegia, 22–23 maja 2016 r.; Dania, 9–10 czerwca 2016 r.

⁶ Wizyty w Polsce: króla Belgów, 13–15 października 2015 r.; prezydenta Niemiec, 17 czerwca 2016 r.

zbliżającym się szczytem Sojuszu w Walii⁷. Prezydent Andrzej Duda wraz z prezydentem Rumunii Klausem Iohannisem podjęli starania o ożywienie tego formatu spotkań i wplecenie go w proces przygotowań do szczytu NATO w Warszawie. Źródłem tej inicjatywy była chęć podkreślenia skali i powagi sytuacji bezpieczeństwa państw wschodniej flanki NATO i wynikających z niej potrzeb wojskowo-politycznych przez wzmocnienie tego przekazu jednolitym głosem całego regionu.

Spotkanie głów państw i szefów rządów „dziewiątki” odbyło się 4 listopada 2015 r. w Bukareszcie. Była to wspólna inicjatywa Polski i Rumunii. W spotkaniu wzięli udział także prezydenci: Bułgarii – Rosen Plewnelijew, Estonii – Toomas Hendrik Ilves, Łotwy – Raimonds Vējonis, Litwy – Dalia Grybauskaitė, Słowacji – Andrej Kiska, Węgier – János Áder oraz przewodniczący izby niższej parlamentu Czech – Jan Hamacek. Na zaproszenie organizatorów w obradach uczestniczył także przedstawiciel NATO – zastępca sekretarza generalnego Sojuszu Alexander Vershbow.

Rozmowy dotyczyły przygotowań do szczytu NATO w Warszawie, podejścia Sojuszu wobec Rosji oraz polityki partnerstwa NATO⁸. Co ważne, w trakcie spotkania udało się uzgodnić treść wspólnego oświadczenia podsumowującego rozmowy. W przyjętej deklaracji *Allied Solidarity – Shared Responsibility*⁹ podkreślono jedność Sojuszu i współodpowiedzialność wszystkich członków za wspólne bezpieczeństwo. W dokumencie skrytykowano także agresywną postawę Federacji Rosyjskiej oraz wezwano władze rosyjskie do powrotu do przestrzegania prawa międzynarodowego. Przywódcy potwierdzili swoje zaangażowanie w doprowadzenie do realnego wzmocnienia wschodniej flanki NATO przez pełne wdrożenie postanowień szczytu w Walii i kontynuację strategicznej adaptacji Sojuszu na szczycie w Warszawie. W tym kontekście zadeklarowali połączenie wysiłków w celu zapewnienia „silnej, wiarygodnej i zrównoważonej obecności wojskowej”¹⁰ NATO w regionie. Ponadto, potwierdzili zobowiązanie do zwięk-

⁷ *Konflikt Rosja-Ukraina to najważniejsze wyzwanie dla bezpieczeństwa*, prezydent.pl, <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2981,konflikt-rosja-ukraina-to-najwazniejsze-wyzwanie-dla-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 2 listopada 2016 r.).

⁸ *Prezydent w Bukareszcie: Pokazaliśmy jedność i decyzyjność*, prezydent.pl, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,26,spotkanie-szefow-panstw-wschodniej-flanki-nato.html> (dostęp: 2 listopada 2016 r.).

⁹ *Joint Declaration on “Allied Solidarity and Shared Responsibility”*, Romania’s Permanent Delegation to NATO, <https://nato.mae.ro/en/local-news/904> (dostęp: 2 listopada 2016 r.).

¹⁰ *Ibidem*.

szania wydatków wojskowych do ustalonego na szczycie w Walii poziomu 2 proc. PKB. Opowiedzieli się ponadto za utrzymaniem polityki „otwartych drzwi”, partnerstwa oraz za wzmocnieniem współpracy NATO–UE. Zastrzegli również, że powrót do przestrzegania prawa międzynarodowego jest warunkiem wstępnym przywrócenia – opartych na zaufaniu – stosunków NATO–Rosja¹¹.

Wspólna deklaracja „dziewiątki” stanowiła silny sygnał zarówno dla innych sojuszników, jak i dla Rosji. Ukazała jedność sojuszniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej w sprawach bezpieczeństwa. Wspólny głos regionu był jednym z elementów wymuszających większe zrozumienie dla postulatów państw wschodniej flanki Sojuszu. Jednocześnie udało się zapewnić pozostałych sojuszników, że jedność regionu nie jest budowana w opozycji do reszty Sojuszu. Wszystkie państwa wschodniej flanki wyrażając swoje potrzeby w zakresie bezpieczeństwa deklarowały gotowość do wsparcia sojuszników na innych kierunkach strategicznych.

Z czasem deklaracje te zostały przekute w konkretne działania. W przypadku Polski, podkreślanie własnych potrzeb w zakresie sojuszniczego wzmocnienia połączono z zaangażowaniem wojskowym we wsparcie Łotwy w ramach eFP¹², przygotowaniem do udziału w misji *Air Policing* w Rumunii i Bułgarii, wysłaniem komponentu wojsk specjalnych do szkolenia sił irackich w Jordanii oraz myśliwców F-16 do działań rozpoznawczych do Kuwejtu w ramach wsparcia Globalnej Koalicji przeciwko tzw. państwu islamskiemu¹³. Dojrzałe podejście Polski i innych państw regionu do spraw bezpieczeństwa NATO było istotnym elementem sukcesu szczytu w Warszawie.

Deklaracja „dziewiątki” zakończona została zobowiązaniem w sprawie dalszego prowadzenia konsultacji w tym formacie w przyszłości. W toku wdrażania postanowień warszawskich oraz przygotowań do kolejnych szczytów NATO może być to cenne narzędzie zwracania uwagi na potrzeby państw regionu. Jego podstawą jest jednak wspólny interes – rzecz niezwykle trudna do osiągnięcia, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że dotyczy dziewię-

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Enhanced Forward Presence*, eFP – uzgodniona na szczycie NATO w Warszawie wzmocniona, wysunięta obecność sił NATO w Polsce, Litwie, Łotwie i Estonii.

¹³ *Prezydent RP postanowił o użyciu PKW w Kuwejcie i Iraku*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/7509,Prezydent-RP-postanowil-o-uzyciu-PKW-w-Kuwejcie-i-Iraku.html> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

ciu państw, które z natury posiadają odmienne cele i dążenia strategiczne. Niezależnie od przyszłości tego formatu, należy jednoznacznie pozytywnie ocenić jego wkład w budowę sojuszniczego porozumienia dotyczącego postanowień szczytu w Warszawie.

Kolejną nową platformą współpracy zainicjowaną wspólnie przez prezydenta Andrzeja Dudę i prezydenta Chorwacji Kolindę Grabar-Kitarović są spotkania grupy Adriatyk-Bałtyk-Morze Czarne – ABC, nazywanej również Forum Państw Trójmorza. Rozpoczęcie konsultacji w tym formacie miało miejsce w czasie 70. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 29 września 2015 r. na wniosek strony chorwackiej. Inicjatywa ta obejmuje państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej – Polskę, Bułgarię, Chorwację, Rumunię, Słowenię, Słowację, Austrię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę i Węgry¹⁴. Nawiązuje ona do przywoływanej przez prezydenta Andrzeja Dudę idei Międzymorza¹⁵, rozumianej jako rozbudowana sieć współpracy i koordynacji politycznej państw leżących na obszarze między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Kolejne konsultacje w tym formacie odbyły się już po szczycie w Warszawie, 25 sierpnia 2016 r. w Dubrowniku¹⁶. Choć ich tematyka dotyczy głównie spraw gospodarczych, infrastrukturalnych i energetycznych, to miały one swój udział w zmienianiu sposobu myślenia na temat możliwości współpracy regionalnej państw tego obszaru. Swoiste przełamanie lodów wyznacza drogę dla dalszej współpracy, także w innych aspektach.

Aktywność regionalna prezydenta Andrzeja Dudy obejmowała także działalność w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4). Głównym wydarzeniem w tym zakresie było doroczne jesienne spotkanie prezydentów państw V4 oraz przedstawiciela Chorwacji w Balatonfüred na Węgrzech 8 października 2015 r. Tematyka rozmów dotyczyła jednak przede wszystkim spraw unijnych, kryzysu migracyjnego oraz energetyki¹⁷.

¹⁴ *Prezydent spotkał się z przywódcami Europy Środkowej i Południowej*, prezydent.pl, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,17,prezydent-spotkal-sie-z-przywocami-europy-srodkowej-i-poludniowej.html> (dostęp: 12 listopada 2016 r.).

¹⁵ J. Bielecki, *Polityka zagraniczna: Duda wraca do koncepcji międzymorza*, Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/Dyplomacja/308179789-Polityka-zagraniczna-Duda-wraca-do-koncepcji-miedzymorza.html> (dostęp: 12 listopada 2016 r.).

¹⁶ *Prezydent RP w Chorwacji na forum państw ABC*, prezydent.pl, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,103,prezydent-rp-w-chorwacji-na-forum-panstw-abc.html> (dostęp: 12 listopada 2016 r.).

¹⁷ *Spotkanie prezydentów V4 i Chorwacji w Balatonfüred*, prezydent.pl, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,95,prezydent-z-v4-o-polityce-migracyjnej-i-wspolpracy-strategicznej.html> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

Konsultacje eksperckie

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego¹⁸. Stanowi ono dla niego wsparcie m.in. w zakresie monitorowania i analizowania aktualnych warunków bezpieczeństwa narodowego oraz bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP. BBN spełnia także istotną rolę w zakresie kontaktów międzynarodowych i wsparcia działań prezydenta na tym polu. Szef BBN przyjmuje zagraniczne delegacje oraz odbywa wizyty w innych państwach. Organizuje także spotkania eksperckie i konsultacje zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym.

W związku z tym w toku przygotowań do szczytu NATO w Warszawie aktywność BBN była szeroko zakrojona i stanowiła znaczące wsparcie dla działań prezydenta.

Spotkanie „dziewiątki”

Konsultacje w formacie szefów państw mają duże znaczenie jako spotkania o charakterze politycznym, których rezultaty stanowić mogą wytyczne dla dalszych prac i negocjacji na innym szczeblu. Istotnym ich uzupełnieniem są spotkania na poziomie roboczym i eksperckim, na których można poruszać dużo bardziej szczegółowe zagadnienia i rozmawiać z większą swobodą. Sukces spotkania „dziewiątki” w Bukareszcie skłonił prezydenta Andrzeja Dudę do zaproponowania kontynuacji tych spotkań w formacie doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego.

W rezultacie, 2 marca 2016 r. na zaproszenie szefa BBN Pawła Solocho w Warszawie odbyły się konsultacje doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego i sekretarzy rad bezpieczeństwa narodowego państw NATO z Europy Środkowej i Wschodniej. Spotkanie w Warszawie potwierdziło zgodność głównych interesów bezpieczeństwa państw wschodniej flanki. Państwa regionu wyraziły przekonanie co do konieczności wzmocnienia odstraszania i obrony Sojuszu, szczególnie na jego wschodniej flance. Zarazem zgodzono się, że zagrożenia z innych kierunków również wymagają uwagi i zaangażowania. Spotkanie wzmocniło spójność stanowiska państw na-

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 11.

szego regionu wobec oczekiwań szczytu w Warszawie, co było potrzebne w kolejnych miesiącach – w czasie wypełniania decyzji na szczyt NATO w Warszawie konkretną treścią natury wojskowej¹⁹.

Podkreślano wówczas również, że szczególną wartością spotkań w tej formule jest to, że nie dzielą one Sojuszu, lecz podchodzą do spraw bezpieczeństwa w myśl sojuszniczej zasady *28 for 28 at 360*²⁰. Doradcy byli zgodni, że NATO musi być w stanie odpowiedzieć na pełne spektrum wyzwań i zagrożeń z każdego kierunku, zarówno na wschodzie, jak i na południu²¹.

Uczestnicy zgodzili się, że jeden głos regionu daje wymierne rezultaty w toku negocjacji sojuszniczych decyzji. Należy oczekiwać, że kolejne spotkania w tej formule odbędą się w 2017 r. w celu podsumowania lub ewentualnego wpłynięcia na najważniejsze aspekty procesu wdrażania decyzji warszawskich.

Baltic Meeting

Pomysł organizowania regularnych konsultacji prezydenckich doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej Polski oraz państw bałtyckich pojawił się z inicjatywy ówczesnego szefa BBN Stanisława Kozieja w 2011 r. Okres przygotowań do uruchomienia tego forum konsultacji udało się zakończyć rok później. W trakcie swojego pobytu w Warszawie, w listopadzie 2012 r., doradczyni prezydenta Estonii Merle Maigre proponowała, że pierwsze spotkanie zostanie zorganizowane w Tallinie. Od tego czasu odbyło się już pięć spotkań w formule, którą zaczęto określać terminem *Baltic Meeting*. Miały one miejsce we wspomnianej już stolicy Estonii, a następnie w Warszawie, Rydze, Wilnie oraz ponownie w Tallinie²². W 2016 r. rozpoczął się zatem drugi cykl spotkań, organizowanych kolejno w stolicach państw uczestniczących w inicjatywie. Świadczy to o okrzepnię-

¹⁹ Spotkanie doradców ds. bezpieczeństwa dziewięciu państw wschodniej flanki NATO, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/7281,Spotkanie-doradcow-ds-bezpieczenstwa-dziewieciu-panstw-wschodniej-flanki-NATO.html> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

²⁰ Stawienie czoła zagrożeniom z każdego kierunku w myśl zasady jeden za wszystkich, wszyscy za jednego.

²¹ *Ważne, abyśmy w ramach Sojuszu mówili jednym głosem*, prezydent.pl, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,137,wazne-abysmy-w-ramach-sojuszu-mowili-jednym-glosem.html> (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

²² Tallin (10 czerwca 2013 r. i 6 maja 2016 r.), Warszawa (18 lutego 2014 r.), Ryga (14 lipca 2014 r.), Wilno (12 maja 2015 r.).

ciu tego formatu, który powoli staje się już trwałym elementem relacji wielostronnych państw basenu Morza Bałtyckiego.

Rozmowy w formacie *Baltic Meeting* służą wymianie poglądów i opinii na temat bieżących zagadnień bezpieczeństwa w regionie oraz koordynacji stanowisk państw przed dużymi wydarzeniami międzynarodowymi (m.in. szczyty NATO i UE). Każde ze spotkań koncentruje się na bieżących aspektach polityki bezpieczeństwa w regionie i szerzej, w obszarze euroatlantyckim. Miało to miejsce także w przypadku dwóch ostatnich spotkań – w Wilnie i Tallinie – poświęconych głównie zagadnieniom sojuszniczym.

W trakcie spotkania na Litwie, oprócz omówienia stanu przygotowań do zbliżającego się wówczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze oraz szczytu Unii Europejskiej w Brukseli, dużo miejsca zajęły kwestie implementacji decyzji ze szczytu NATO w Walii. Dotyczyły one głównie spraw wzmocnienia bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO w ramach Planu Gotowości (*Readiness Action Plan*, RAP), obejmującego m.in.: zwiększenie liczebności Sił Odpowiedzi Sojuszu (*NATO Response Force*, NRF), stworzenie Sił Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF), ustanowienie Jednostek Integracji Sił NATO (*NATO Force Integration Units*, NFIU) oraz wzmocnienie obsady i kompetencji Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie.

Wszystkie z tych inicjatyw były pierwszymi krokami na drodze strategicznej adaptacji NATO do nowych warunków bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej spowodowanych agresywną polityką Federacji Rosyjskiej. Dlatego też ich sprawne wdrożenie leżało w interesie sojuszników z regionu i było obiektem ich stałego zaangażowania, jednocześnie stanowiąc istotny wątek współpracy regionalnej. Spotkanie w Wilnie potwierdziło zgodność prezydenckich doradców z Polski i państw bałtyckich wobec sytuacji bezpieczeństwa w regionie oraz dużego znaczenia wspólnego głosu państw najbardziej zainteresowanych sojuszniczym wzmocnieniem w ramach dalszej adaptacji Sojuszu²³.

Spotkanie w Estonii było szczególne z dwóch względów: po pierwsze, odbyło się w okresie finalizowania negocjacji decyzji szczytu NATO w Warszawie, a po drugie, przeprowadzono je w poszerzonej formule z udziałem przedstawicieli Finlandii i Szwecji. Pierwszy aspekt pozwolił na

²³ Spotkanie doradców ds. bezpieczeństwa Polski i państw bałtyckich, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6740,Spotkanie-doradcow-ds-bezpieczenstwa-Polski-i-panstw-baltyckich.html> (dostęp: 6 listopada 2016 r.).

omówienie planów dotyczących oczekiwanych rezultatów warszawskiego szczytu, co miało szczególne znaczenie w czasie finalizacji sojuszniczych negocjacji. Z kolei drugi aspekt oznaczał wzmocnienie tego forum konsultacji i podkreślenie jego wymiaru bałtyckiego. Zaproszenie Finlandii i Szwecji (państw niebędących członkami NATO) miało na celu umożliwienie im włączenia się do dyskusji o wspólnych sprawach bezpieczeństwa europejskiego i sojuszniczego.

Oba kraje prowadzą szeroką współpracę z Sojuszem, a ich siły zbrojne wykazują się dużym stopniem interoperacyjności. Jednak wciąż kwestia ich ewentualnego członkostwa w NATO budzi kontrowersje zarówno wśród elit politycznych obu państw, jak i ich społeczeństw. Pogorszenie sytuacji międzynarodowej w Europie godzi jednak w poczucie bezpieczeństwa wszystkich państw, niezależnie od ich powiązań sojuszniczych i rodzi potrzebę wspólnego szukania możliwości zwiększenia stabilizacji. Podsumowując, udział Finlandii i Szwecji w *Baltic Meeting* wzmocnił unijny wątek prowadzonych w jego ramach dyskusji, jednocześnie pozwalając obu państwom uczestniczyć w debacie na temat spraw sojuszniczych²⁴.

W Tallinie udało się potwierdzić zgodność wszystkich uczestników konsultacji co do oczekiwanych kierunków i zasad dalszej adaptacji wojskowej Sojuszu. Opierały się one w dużej mierze na decyzjach podjętych na przełomowym spotkaniu ministrów obrony NATO 11–12 lutego 2016 r., na którym ustalono podstawy wzmocnionej wysuniętej obecności Sojuszu na flance wschodniej. Ponadto, omówiono perspektywy rozwoju partnerstwa Finlandii i Szwecji z NATO, współpracy NATO–UE, a także szerszych perspektyw sojuszniczej polityki partnerstwa, dotyczących m.in. Gruzji i Ukrainy.

Ważnym punktem konsultacji były także: wymiana opinii na temat prowokacyjnych działań Rosji w regionie i znaczenia skierowanych przeciwko niej zachodnich sankcji oraz omówienie sposobów przeciwdziałania rosyjskiej wojnie informacyjnej i dezinformacji. Doradcy omówili ponadto temat zagrożeń z Południa oraz wkładu państw regionu w przeciwdziałanie im. Chociaż zagrożenia te dotyczą państw regionu w sposób ograniczony, to mają wysokie znaczenie, jako godzące bezpośrednio w bezpieczeństwo pozostałych sojuszników. Ich poważne traktowanie przez wszystkich członków

²⁴ Szef BBN rozmawiał w Estonii o szczycie NATO, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/7431,Szef-BBN-rozmawial-w-Estonii-o-szczycie-NATO.html> (dostęp: 31 października 2016 r.).

NATO jest podstawą sojuszniczej jedności, czyli wartości często podkreślanej przez prezydenta Andrzeja Dudę, a zatem będącej przedmiotem uwagi całego ośrodka prezydenckiego w ramach jego aktywności międzynarodowej.

W kontekście powstrzymywania zagrożeń z Południa, omówiono w Tallinie stabilizujący wpływ bliskowschodnich partnerów Sojuszu, m.in. Jordanii. Wzmacnianie przez Zachód odporności i zdolności wojskowych państw graniczących z obszarami destabilizacji uznano za perspektywiczny środek powstrzymywania rozszerzającego się chaosu. Daleko idąca pomoc dla tych państw dotykałaby również głębokich przyczyn radykalizacji postaw społecznych i popularności terroryzmu, czyli biedy i braku perspektyw²⁵.

Organizacja kolejnego spotkania w formule *Baltic Meeting* przypada teraz Polsce. Najprawdopodobniej odbędzie się ono na początku 2017 r. w Warszawie. Tematem spotkania będzie m.in. wdrażanie postanowień szczytu w Warszawie. Będzie można wówczas omówić już planowaną na styczeń–luty dyslokację do Polski Pancernego Brygadowego Zespołu Bojowego (*Armoured Brigade Combat Team*, ABCT) Armii Stanów Zjednoczonych oraz plany jej ćwiczeń w regionie. Podsumowane zostaną również przygotowania do przyjęcia batalionowych grup bojowych w ramach wzmocnionej wysuniętej obecności sił NATO na wschodniej flance (*Enhanced Forward Presence*, eFP). Nie zabraknie także spraw związanych z przygotowaniami do miniszczytu Sojuszu w Brukseli w połowie 2017 r.

Platforma konsultacji prezydenckich doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego Polski, państw bałtyckich oraz Szwecji i Finlandii sprawdziła się w toku przygotowań do szczytu w Warszawie oraz posiada duży, wciąż nie do końca wykorzystany potencjał. Należy oczekiwać jej kontynuacji, dla której podstawą są wspólne interesy bezpieczeństwa oraz członkostwo w NATO (lub partnerstwo z nim) i Unii Europejskiej. Specyficznym elementem relacji w tym formacie jest absolutny priorytet spraw bezpieczeństwa nad innymi zagadnieniami relacji dwustronnych. Jest to kolejny element budowy ogólnosojuszniczego porozumienia i jedności.

Warsztaty strategiczne V4

Drugą, obok współpracy bałtyckiej, płaszczyzną regionalnych konsultacji BBN są spotkania w gronie państw Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry), określane jako „warsztaty strategiczne V4” (*The*

²⁵ *Ibidem*.

Visegrad Group). Są to podobnie jak w przypadku *Baltic Meeting* konsultacje prezydenckich doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego oraz sekretarzy Rad Bezpieczeństwa Narodowego. Zapoczątkowane zostały z inicjatywy BBN w 2012 r. spotkaniem w Warszawie. Od tego czasu doradcy spotykali się jeszcze dziewięciokrotnie w: Wiśle, Juracie, Balatonkenese, Krynicy, Budapeszcie, Bratysławie oraz Pradze²⁶. Konsultacje organizowane są 2–3 razy w roku przez państwo sprawujące przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej. W okresie od 1 lipca 2015 r. do 31 czerwca 2016 r. sprawowała ją Czechy, a obecnie sprawuje je Polska.

Z racji różnic instytucjonalnych i kompetencyjnych między państwami V4, uczestnikami konsultacji są nie tylko przedstawiciele ośrodków prezydenckich, ale także rządowych. W związku z tym, oprócz bezpośrednich odpowiedników polskiego szefa BBN, pojawiają się m.in. dyrektorzy departamentów polityki bezpieczeństwa w Ministerstwach Spraw Zagranicznych czy doradcy premierów.

Ostatnie dwa spotkania w Pradze wpisały się w proces przygotowań do szczytu w Warszawie. Pierwsze z nich – listopadowe – odbyło się w przeddzień spotkania „dziewiątki” w Bukareszcie. Rozmowy zdominowała zatem tematyka bezpieczeństwa. Oprócz spraw strategicznej adaptacji NATO, poruszano także zagadnienia relacji z Rosją, polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz cyberbezpieczeństwa i migracji²⁷. Z kolei drugie – kwietniowe – spotkanie w Pradze odbyło się już w czasie kończących się prac nad decyzjami szczytu w Warszawie. Tematyka spotkania nie odbiegła od spraw poruszanych już na poprzednich warsztatach w listopadzie, jednak wymiana poglądów na temat szczegółów decyzji warszawskich była już wtedy oparta na konkretnych rezultatach sojuszniczych negocjacji. Potwierdzona została zgodność co do zasadniczych oczekiwań państw V4 w zakresie wzmocnienia wschodniej flanki NATO.

Znaczenie konsultacji cterostronnych w formacie V4 uzależnione jest w dużej mierze od jakości współpracy Grupy Wyszehradzkiej. Zawiązane w 1991 r. w Wyszehradzie nieformalne zrzeszenie państw Europy Środkowo-Wschodniej umożliwiła wspólnota celów w zakresie strategicznej przyna-

²⁶ Wisła (12 stycznia 2013 r.), Jurata (27 maja 2013 r.), Balatonkenese (30–31 sierpnia 2013 r.), Krynica (3 września 2013 r.), Budapeszt (20–21 lutego 2014 r. i 10–11 czerwca 2014 r.), Bratysława (25–26 maja 2015 r.), Praga (3–4 listopada 2015 r. i 26–27 kwietnia 2016 r.).

²⁷ *Warsztaty strategiczne V4 w Pradze*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/7133,Warsztaty-strategiczne-V4-w-Pradze.html> (dostęp: 6 listopada 2016 r.).

leżności politycznej. Fundamentem współpracy były starania o integrację ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi – Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim. Jednakże po zrealizowaniu tego celu współpraca Grupy uległa osłabieniu z racji utraty wspólnoty celów strategicznych, którą zastąpiła bieżąca praktyka współpracy w ramach większych forów – Unii Europejskiej i NATO. Swoisty renesans V4 rozpoczął się w 2009 r., gdy motorem współpracy w regionie stały się sprawy bezpieczeństwa i obrony²⁸. Warto podkreślić, że pojawiające się rozbieżności między państwami Grupy w ograniczonym stopniu wpływają na kwestie bezpieczeństwa. Widać to m.in. na przykładzie Węgier czy Słowacji, które mimo pewnego zaangażowania w poprawę relacji z Rosją, nie sprzeciwiają się dalszemu obowiązywaniu ustanowionych przeciwko niej sankcji oraz popierają sojusznicze plany wzmocnienia wojskowego.

Próby wspierania budowy jednego głosu regionu w ramach warsztatów strategicznych V4 są ważnym elementem współpracy wielostronnej w regionie, należy jednak pamiętać, że stanowią tylko jeden z jej elementów obok znacznie szerszej współpracy na szczeblu rządowym.

Podsumowanie

Współpraca ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO od kilku lat przechodzi intensywny rozwój. Powstają nowe platformy współpracy, a dotychczas istniejące są wzmacniane i definiowane na nowo. Większą integrację stanowisk państw Europy Środkowo-Wschodniej wymusza niestabilna sytuacja bezpieczeństwa całego obszaru euroatlantyckiego. Zagrożenie konwencjonalnym konfliktem międzypaństwowym na Wschodzie towarzyszy zagrożeniom terrorystycznym i kryzysom natury społecznej i humanitarnej, wynikającym z postępującej destabilizacji południowego pogranicza NATO i UE. Każde z tych zagrożeń wymaga zdecydowanej, lecz odmiennej odpowiedzi ze strony Sojuszu.

Państwa wschodniej flanki NATO, będąc w sposób naturalny skupione przede wszystkim na przeciwdziałaniu zagrożeniom ze Wschodu, godzącym bezpośrednio w ich żywotne interesy narodowe, podchodzą do bezpie-

²⁸ D. Jankowski, *W stronę skutecznego minilateralizmu w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: na przykładzie aktywności Polski w Grupie Wyszehradzkiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 27, BBN, Warszawa 2013, s. 19–21.

czeństwa Sojuszu holistycznie; w myśl zasady *28 for 28*. Na każdej z platform regionalnych konsultacji priorytetowo odnoszono się do wartości, jaką jest jedność Sojuszu, a tym samym omawiano zagrożenia dla NATO płynące z każdego kierunku strategicznego. Budowanie jednego głosu regionu w ramach spotkań „dziewiątki” nie doprowadziło do stworzenia wyizolowanej podgrupy w ramach NATO, zainteresowanej wyłącznie forsowaniem własnych interesów bezpieczeństwa. Współkształtowana przez prezydenta Andrzeja Dudę, na przestrzeni ostatniego roku, zgodność w zakresie zasadniczych spraw bezpieczeństwa i obrony wychodziła ponad partykularne interesy zarówno poszczególnych państw, jak i całej „dziewiątki”, stając się elementem ogólnosojuźniczego porozumienia.

Przyczyniło się to w sposób znaczący do wielowymiarowego sukcesu szczytu w Warszawie, na którym udało się przełamać paradygmat nierozmieszczania sił wojskowych NATO na terytoriach jego wschodnich członków. Tego precedensu nie da się już odwrócić. Nawet jeśli w przyszłości na skutek ustabilizowania i uspokojenia sytuacji na Wschodzie siły wojskowe zostaną w części lub całości wycofane, każde kolejne zabiegi Polski czy też innych państw regionu o wzmocnienie w sytuacji zagrożenia będą wychodziły już z innego poziomu. Sukces szczytu był sumą pracy wielu ośrodków. Dyplomatyczne wysiłki polskich negocjatorów w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli oraz Ministerstw Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych były skutecznie wzmacniane poprzez aktywność międzynarodową Prezydenta RP.

Przyszłość współpracy regionalnej państw wschodniej flanki NATO uzależniona jest od istnienia wspólnoty interesów, której nie należy traktować jako oczywistości. Mimo pozornych podobieństw, Europa Środkowo-Wschodnia jest obszarem niezwykle zróżnicowanym. Zajmujące go państwa często mają odmienne drogi realizacji swoich celów oraz zapewniania sobie pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Polska jest największym i najsilniejszym militarnie oraz gospodarczo państwem regionu, jednakże jej potencjał nie jest na tyle duży, aby mógł stanowić dla pozostałych podmiotów główny punkt oparcia. Stawia to przed polską dyplomacją trudne i wymagające zadanie budowania porozumienia ponad podziałami i szukania jednoczących państwa regionu wspólnych interesów. Sukces szczytu w Warszawie ukazuje jednak wyraźnie korzyści z dążenia do większej integracji politycznej państw Europy Środkowo-Wschodniej. Ważne jest, aby odczuwali to wszyscy wschodni sojusznicy, gdyż bez ich zaangażowania nie uda się zbudować trwałych zrębów współpracy regionalnej.