ISSN 1896-4923

Kwartalnik wydawany przez
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

I–IV 2016 / 37–40

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze m.in.:

Szczyt NATO w Warszawie

Przyszłość relacji Sojuszu z UE

Współpraca państw flanki wschodniej

Bezpieczeństwo energetyczne NATO

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

37–40

styczeń–grudzień 2016 r.

Warszawa 2016

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
Paweł Soloch

p.o. redaktora naczelnego: Monika Biernat

Rada Programowa: Monika Biernat, Czesław Juźwik, Paweł Pietrzak, Marek Surmański

Redaktorzy numeru: Joanna Kwaśniewska-Wróbel, Katarzyna A. Przybyła (redaktor prowadząca), Michał Wołłejko

Tłumaczenie abstraktów: Aneta Wiśniewska-Sołtykiewicz

Adres redakcji:
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa
Tel.: +48 22 695 18 77
Faks: +48 22 695 18 63
E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład: 700 sztuk

Zasady publikowania artykułów i recenzji książek w kwartalniku dostępne są na stronie 247 oraz na stronie internetowej BBN (http://www.bbn.gov.pl).
Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 248 oraz na stronie internetowej BBN.

Deklaracja o wersji pierwotnej:
Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną.

Artykuły przekazano do druku w grudniu 2016 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

Skład, korekta, druk:
ARW A. Grzegorczyk
www.grzeg.com.pl

Spis treści

Słowo wstępne 11

Paweł Soloch – szef BBN

Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski 13

Paweł Soloch, Paweł Pietrzak

Szczyt NATO w Warszawie, który odbył się 8–9 lipca 2016 r., miał charakter przełomowy. Decyzje na nim podjęte były właściwą odpowiedzią na fundamentalną zmianę warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu, w tym zwłaszcza na jego wschodniej flance, gdzie agresywna polityka Rosji stała się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilności państw członkowskich NATO. W Warszawie zdecydowano o odejściu od koncepcji obrony terytorium państw członkowskich na wschodniej flance, opartej na szybkim wzmocnieniu siłami sojuszniczymi, na rzecz koncepcji bazującej na wysuniętej obecności wojskowej sił sojuszniczych w tym regionie. Zadaniem wszystkich państw sojuszniczych jest obecnie sprawna implementacja tych decyzji. Szczególną rolę w procesie realizacji postanowień odgrywać powinny państwa wschodniej flanki NATO, które będą gościć siły z państw sojuszniczych. Dla Polski oznacza to konieczność udzielenia odpowiedniego wsparcia państwom, które będą rozmieszczały swe jednostki na terytorium RP. Między innymi od tego będzie zależało, czy uda się wypracowane decyzje wdrożyć w pełny i wiarygodny sposób.

Państwa quadu NATO wobec szczytu w Warszawie 35

Przemysław Pacuła

Szczyt NATO w Warszawie przyniósł przełomowe decyzje dotyczące polityki odstraszania 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 odstraszania i obrony, przy zachowaniu spójności i jedności sojuszniczej.

Współpraca ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO w toku przygotowań do szczytu Sojuszu w Warszawie 51

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.

Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie 67

Małgorzata Wróblewska-Łysik

Unia Europejska posiada unikatowy w skali globalnej, kompleksowy zasób instrumentów oddziaływania na swoje bezpośrednie i dalsze sąsiedztwo. Przykład sankcji nałożonych na Rosję po agresji na Ukrainę pokazuje, że UE dysponuje środkami komplementarnymi wobec polityki odstraszania Sojuszu, przyczyniającymi się do zapobiegania konfliktom. Implementacja Europejskiej Strategii Globalnej może wzmocnić europejski potencjał obronny, pogłębić współpracę UE z NATO, a także zwiększyć odporność państw członkowskich i sąsiednich na zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji. Prawdopodobne wyjście Wielkiej Brytanii z UE znacząco jednak osłabi możliwości oddziaływania Wspólnoty i jej prestiż na arenie międzynarodowej, rodząc także ryzyko względnej autonomizacji struktur Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony względem Sojuszu. Wdrażanie Strategii będzie zmierzać w kierunku koncentracji WPBiO na walce z terroryzmem i stabilizacji państw Afryki i Bliskiego Wschodu, a nie na odpowiedzi na zagrożenia priorytetowe z punktu widzenia bezpieczeństwa RP.

NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy? 85

Agnieszka Ignaciuk

Dotychczasowe próby zacieśnienia współpracy NATO i UE miały ograniczone powodzenie, głównie ze względu na uwarunkowania polityczne. Zagrożenia hybrydowe, które pojawiły się w spektrum wyzwań stojących przed Europą, stanowią szansę na bliższe współdziałanie obu organizacji. Wspólna deklaracja o współpracy NATO i UE podpisana 8 lipca 2016 r. na marginesie szczytu NATO w Warszawie wskazuje wzmocnienie zdolności do przeciwstawienia się zagrożeniom hybrydowym jako jeden z priorytetowych obszarów przyszłej zacieśnionej kooperacji. Czas pokaże, czy szanse na rewitalizację współpracy Sojuszu i Unii w przyszłości są realne.

Polityka Szwecji i Finlandii wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa w kontekście warszawskiego szczytu NATO 99

Dąbrówka Smolny, Wojciech Wysocki

Uczestnictwo przedstawicieli Szwecji i Finlandii w dyskusjach o strategicznym charakterze, do jakich doszło podczas lipcowego szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie, pokazało, że w obliczu znaczących zmian środowiska bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego te państwa odgrywają istotną rolę w polityce NATO. Choć ze względu na politykę neutralności ani Szwecja, ani Finlandia nie należą do Sojuszu, to jednak od połowy lat 90. pozostają z nim w bliskich stosunkach, należąc do grupy najbardziej cenionych partnerów. Ponadto, w obu tych państwach trwa debata na temat ich potencjalnego członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim. Z punktu widzenia Polski wzmocnienie NATO byłoby korzystne, ale nawet jeśli Szwecja i Finlandia nie dołączą na razie do Sojuszu, wzmocnienie współpracy dwu- i wielostronnej powinno być priorytetem na najbliższe lata.

NATO wobec konfliktu na Ukrainie 117

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 zawieszone 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.

Bezpieczeństwo energetyczne NATO: historia, doktryny oraz perspektywy rozwoju 133

Grzegorz Kozłowski, Julian Wieczorkiewicz

Zaangażowanie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w sferze bezpieczeństwa energetycznego zwiększa się stopniowo od czasu szczytu NATO w Rydze. Rosnące uzależnienia surowcowe sojuszników europejskich od zagranicznych dostawców, wykorzystywanie nośników energii jako elementu nacisku politycznego przez Rosję oraz niestabilność w obszarze Afryki Północnej i Sahelu powinny sprzyjać dalszemu zacieśnianiu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego na forum NATO. Wzmacniać ten trend powinna także zmiana polityki energetycznej Stanów Zjednoczonych, stających się jednym z głównych producentów węglowodorów na świecie. Sprzedaż amerykańskiego gazu państwom Europy Środkowo-Wschodniej miałaby w tym kontekście nie tylko znaczenie ekonomiczne, ale także geopolityczne.

Bezpieczeństwo energetyczne na szczycie NATO w Warszawie: priorytetem dywersyfikacja ropy i gazu 153

Paweł Turowski

Warszawski szczyt NATO pozostawił rekomendacje dotyczące bezpieczeństwa energetycznego. Najbliższe lata będą pełne pracy. Polska nie dość, że powinna przyspieszyć projekty dywersyfikujące dostawy gazu ziemnego, to dodatkowo musi poszukać nowych dostawców ropy naftowej. To ropa naftowa, a nie gaz ziemny, jest wśród surowców energetycznych najważniejszym źródłem wpływów do budżetu Federacji Rosyjskiej, zaś polskie koncerny petrochemiczne są największym w Europie konsumentem ropy ze Wschodu. Dochodzi do paradoksalnej sytuacji – z jednej strony państwo polskie wydatkuje duże środki na wzmocnienie swoich możliwości obronnych, z drugiej zaś, krajowe koncerny, będąc największym odbiorcą rosyjskiej ropy w Europie, zasilają budżet Federacji Rosyjskiej wysokimi wpływami i tym samym pośrednio finansują zbrojenia Rosji. Zmiana dostawców ropy naftowej przez krajowe koncerny petrochemiczne jest więc kluczowa z perspektywy bezpieczeństwa narodowego.

Znaczenie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego dla bezpieczeństwa północno-wschodniej flanki NATO 175

Bogusław Samol

Ewolucja gotowości bojowej i zdolności operacyjnych Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego przy nieustannie zmieniających się warunkach środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego pozwoliła m.in. na udział jednostki w misji ISAF w Afganistanie czy przejęcie odpowiedzialności za bezpieczeństwo i współpracę wojskową w rejonie Morza Bałtyckiego. Nie bez znaczenia pozostaje działalność szkoleniowa korpusu w ramach NATO i współpraca z Siłami Zbrojnymi RP. Szczyt NATO w Warszawie wyznaczył kolejne zadania dla korpusu związane z jego aktywnością na północno-wschodniej flance Sojuszu. Autor artykułu przedstawia proces powstawania jednostki i jego funkcjonowanie na przestrzeni ostatnich siedemnastu lat oraz stara się określić jego geostrategiczne znaczenie w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Rola think tanków w wypracowywaniu decyzji szczytu NATO w Warszawie 199

Michał Baranowski

Każdy szczyt NATO skupia uwagę nie tylko administracji państwowej, polityków i mediów, ale również szeroko pojętej społeczności analitycznej. W tej ostatniej szczególną rolę odgrywają think tanki – instytuty analityczne operujące na pograniczu światów nauki i tworzenia polityki (*policy making*). Szczyt Sojuszu w Warszawie okazał się szczególnie obfity jeżeli chodzi o działalność think tanków, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Intensywność działań wynikała z powagi wyzwań stojących przed Sojuszem w związku z diametralnie zmienioną sytuacją geopolityczną na wschodniej flance Paktu Północnoatlantyckiego. Poniższy materiał skrótowo analizuje rolę, jaką think tanki odegrały w budowaniu sukcesu szczytu NATO w Warszawie. Autor próbuje też ocenić potencjał środowiska analitycznego we wspieraniu interesu Polski na arenie międzynarodowej, szczególnie w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie 205

Biogramy autorów 243

Informacja dla autorów 247

Procedura recenzowania zewnętrznego 248

Table of content

Preface 11

Paweł Soloch – Head of the National Security Bureau

NATO Summit in Warsaw: background, results, lessons learned for Poland 13

Paweł Soloch, Paweł Pietrzak

The NATO Summit, which was held in Warsaw on 8th and 9th July 2016, was a landmark event. The decisions it took provided the right response to the fundamental change in the security environment unfolding in the direct vicinity of the Alliance, especially in its Eastern flank, where Russia`s aggressive policy started to pose a real threat for the security and stability of NATO member states. The Warsaw Summit decided to depart from the concept of defence of the Allied territories in the Eastern flank, based on rapid reinforcement with Allied troops, and chose to establish forward military *presence* of Allied forces in the region. The task currently facing all Allies is seamless implementation of the decisions. NATO members located in the Eastern flank, who are going to act as Host Nations for the Allied troops, should play a special role in the implementation process of the above-mentioned decisions. As part of that process, Poland needs to provide relevant support to the Nations which will deploy their units in its territory. This, among others, is going to be decisive in terms of full and credible implementation of the worked-out decisions.

NATO Quad *vis-á-vis* NATO Summit in Warsaw 35

Przemysław Pacuła

The NATO Summit in Warsaw produced landmark decisions on deterrence and defence policy, especially in terms of the Eastern flank of the Alliance. What played the key role in achieving success was reaching consensus among the USA, Great Britain, Germany and France – the so called NATO quad. Though all the countries listed above agreed on the principles of NATO`s policy vis-á-vis the Russian threat (which entailed deterrence and dialogue), they differed in their focus on individual elements thereof. Differences between the USA and Great Britain on the one hand, and France and Germany on the other, pertained also to the issue of NATO`s engagement in the Southern flank. What is crucial however, despite the differences, is that fact that NATO is going to strengthen its deterrence and defence capabilities while keeping its coherence and allied unity.

Cooperation among presidential institutions of NATO Eastern flank Nations in the run-up to NATO Summit in Warsaw 51

Kamil Sobczyk

The period of work directly preceding decisions taken by NATO Summit in Warsaw started in Autumn 2015 and abounded in meetings, as well as consultations among Central and Eastern European countries. Such intensified activity in that respect resulted from common goals

pursued by strategic Allies in the region, who strived at strengthening NATO`s Eastern flank. An important contribution to the develpment of contacts was made by President Andrzej Duda. Due to his activity, all presidential institutions (the Chancellery of the President and the National Security Bureau) focused on boosting regional cooperation. Those actions were conducive to ensuring that the whole region spoke with one voice, which in turn translated into successful NATO Summit in Warsaw.

European Global Strategy and the possible EU-NATO cooperation post Warsaw Summit 67

Małgorzata Wróblewska-Łysik

The European Union possesses a globally unique, comprehensive tool-kit allowing it to exert influence on its direct and more distant neighbourhood. The example of sanctions on Russia in the aftermath of its aggression in Ukraine demonstrates that the EU has at its disposal means complementary to NATO`s deterrence policy, which help to prevent conflicts. Implementation of the European Global Strategy may beef-up the European defence potential, deepen the EU-NATO cooperation, and increase the resilience of both: members and neighbours against hybrid threats posed by Russia. However, the possible Brexit will significantly undermine the impact of the Community and its prestige in the international arena. It will also produce the risk of a relative autonomy of the Common Security and Defence Policy structures vis-à-vis the Alliance. In the course of its implementation, the Strategy will aim at focusing CSDP on fighting terrorism and stabilizing Africa and the Middle East, rather than responding to threats – an issue of priority importance for ensuring Poland`s security.

NATO and EU in face of hybrid threats – a new opening in mutual cooperation? 85

Agnieszka Ignaciuk

The so far attempts at tightening NATO-EU cooperation have been successful to a limited extent, mainly due to the political background. Hybrid threats which have become yet another in the palette of challenges facing Europe present an opportunity for closer cooperation of both organizations. The joint declaration on cooperation signed between NATO and the EU on 8 July 2016, in the sidelines of the NATO Summit in Warsaw, indicates that strengthening of capabilities to oppose hybrid threats is among the priorities of the future, closer cooperation. Time will tell whether it is realistic to revitalize cooperation between the Alliance and the European Union.

Policy of Sweden and Finland towards contemporary security challenges in the context of NATO Summit in Warsaw 99

Dąbrówka Smolny, Wojciech Wysocki

Participation of Swedish and Finnish representatives in strategic discussions at NATO Summit in Warsaw this July, demonstrated that both countries play an important role in the Alliance`s policy, given significant changes in the security environment in the Baltic Sea region. Although, due to their policy of neutrality, neither Sweden nor Finland belong to NATO, they have maintained close relations with the organization since the mid 1990`s, being among its most valued partners. Furthermore, both countries are debating about their potential membership in the North Atlantic Alliance. From Poland`s perspective, strengthening of NATO would be beneficial, however even if Sweden and Finland decide to remain outside, boosting bilateral and multilateral cooperation should constitute a priority for the nearest future.

NATO *vis-á-vis* the conflict in Ukraine 117

Katarzyna A. Przybyła

Russian aggression in Ukraine could not have remained unanswered by the North Atlantic Alliance. The usual, rather difficult relations between NATO and Russia deteriorated, while the civil and military cooperation was suspended almost immediately. NATO`s decisions taken both in Wales in 2014, as well as in Warsaw in 2016, have reaffirmed the clear message: as long as Russia refuses to respect international law, there is no possibility to come back to "business as usual". That strong position was further complemented by the cooperation and assistance offer for Ukraine, as well as by internal changes within the Alliance, including the decision to strengthen NATO`s Eastern flank. Still, the Alliance is faced with more challenges: the implementation of Summit`s decisions, the discussion about its new role, restoring credibility in the East, as well as the struggle to keep Ukraine on the agenda.

NATO`s energy security: history, doctrines and development perspectives 133

Grzegorz Kozłowski, Julian Wieczorkiewicz

The involvement of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the domain of energy security has been increasing steadily since NATO`s Summit in Riga. The growing dependence of the European Allies on foreign suppliers of raw materials, Russia`s use of its energy carriers as a leverage for exerting political pressure, as well as instability in North Africa and the Sahel should contribute to further tightening of cooperation in the area of energy security among NATO Allies. This trend should also be cemented by a shift in energy policy pursued by the United States, who is turning into one of the leading global producers of hydrocarbons. In that context, the sale of American gas to Central and Eastern European countries would be important not only from the economic perspective, but also from the geopolitical one.

Energy security at NATO Summit in Warsaw: diversification of oil and gas as a priority 153

Paweł Turowski

The NATO Summit in Warsaw worked out recommendations on energy security. There is ample work to do in the nearest future. Poland should not only speed up its diversification projects of natural gas supplies, but it also has to find new oil suppliers. Among energy carriers, it is crude oil, rather than natural gas, which provides for largest share of income in the budget of the Russian Federation. At the same time, Polish petrochemical concerns are Europe`s largest consumers of oil imported from the East. We are facing a paradox: on the one hand, the Polish State spends heavily to boost its defence capabilities, while at the same time, Polish concerns, being largest European recipients of Russian oil, support the Russian budget with significant revenues, and by doing so, indirectly finance Russia`s military build-up. Changing crude oil suppliers by Polish petrochemical companies is of key importance to ensure national security.

Significance of Multinational Corps North-East for security of NATO`s North-Eastern flank 175

Bogusław Samol

The evolution of its combat readiness and operational capabilities in the constantly changing international security environment, allowed, among others, for the participation of the Multinational Corps North-East in the ISAF mission in Afghanistan, or for taking over responsibility for security and military cooperation in the Baltic Sea region. What is also significant is the Corps` training activity within NATO and its cooperation with the Armed Forces of the Republic of Poland. The NATO Summit in Warsaw defined more tasks for MNC NE, connected with its activities in NATO`s North-Eastern flank. The author of the paper presents how the Corps was created and how it functioned over the last seventeen years. He also tries to define its geostrategic importance in the North Atlantic Alliance.

Role of think tanks in working out decisions taken at NATO Summit in Warsaw 199

Michał Baranowski

Each NATO Summit attracts the attention of the national administration, politicians, the media and the broad analytical community, alike. As far as the latter is concerned, a special role is played by think tanks, i.e. analytical institutes which operate between the worlds of science and policy making. The NATO Warsaw Summit turned out to be particularly prolific in terms of think tank activities, both domestic and international ones. The intensity of operations resulted from the serious nature of challenges faced by the Alliance, as a result of the dramatically changed geopolitical situation in the Eastern flank of NATO. This paper provides a brief analysis of the role played by think tanks in building success of the NATO Summit in Warsaw. Moreover, the author attempts to evaluate the potential of the analytical circles in supporting Poland`s interests in the international arena, especially in matters pertaining to foreign and security policy.

Warsaw Summit Communiqué 205

About the Authors 243

„National Security" quarterly – publishing rules and information 247

„National Security" quarterly – peer review process 248

Słowo wstępne

Szczyt NATO w Warszawie był najważniejszym dla Polski wydarzeniem w obszarze bezpieczeństwa w mijającym roku. W powszechnej opinii sojuszników okazał się on dużym sukcesem organizacyjnym polskich władz i służb zaangażowanych w jego przygotowanie. Co jednak ważniejsze, jego merytoryczne rezultaty efektywnie wzmocnią bezpieczeństwo Polski, regionu i całego Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Pierwszy rok aktywności prezydenckiej Andrzeja Dudy w wymiarze zewnętrznym związany był właśnie z zabiegami o jak najszersze uwzględnienie polskich interesów na szczycie. W tym czasie staraliśmy się, aby przyniósł on konkretne decyzje pokazujące, że NATO jest silne, zdeterminowane i w gotowości do odpowiedzi na pełne spektrum wyzwań i zagrożeń dla Sojuszu płynących zarówno ze wschodu, jak i południa, zgodnie z optyką 360 stopni. Ważne było też zapewnienie, aby przebiegał on w duchu solidarności i jedności sojuszniczej wyrażonej formułą „28 for 28".

Szczególnie istotne było wzmocnienie głosu regionu w dyskusji na temat strategicznego dostosowywania się NATO do nowych wyzwań i zagrożeń związanych z działaniami Rosji. Temu służyło m.in. spotkanie „9" w Bukareszcie w listopadzie 2015 r., zakończone przyjęciem wspólnej deklaracji politycznej *Allied Solidarity, Shared Responsibility*. Zaproponowaliśmy w niej kierunki dalszej adaptacji Sojuszu wobec zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa. Budowaniu konsensu w ramach NATO sprzyjały również wizyty prezydenta A. Dudy w państwach członkowskich oraz rozmowy z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem oraz sojuszniczymi dowódcami strategicznymi.

Z punktu widzenia Polski najważniejsze postanowienia szczytu warszawskiego dotyczą ustanowienia wzmocnionej wysuniętej obecności sił Sojuszu w Polsce i państwach bałtyckich. Decyzja ta może być postrzegana jako moment zmiany paradygmatu bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej. Do tej pory koncepcja obrony terytorium państw członkowskich oparta była wyłącznie na szybkim wzmocnieniu. Wraz z decyzjami z Warszawy zostaje ona uzupełniona o czynnik obecności sił sojuszniczych na wschodnich rubieżach. W ten sposób udało nam się złamać logikę nierozmieszczania sił wojskowych Sojuszu na jego wschodniej flance, a tym samym wykonać

pierwszy poważny krok na drodze do zrównania poziomów bezpieczeństwa wszystkich członków NATO.

Istotne są również decyzje dotyczące większego zaangażowania NATO na południowej flance, w odpowiedzi na obawy naszych sojuszników z tego regionu. Zadania na tym kierunku strategicznym są jednak odmienne co do ich natury, stąd też zaangażowanie Sojuszu (określane mianem „Projekcji Stabilności") na południu będzie miało inny charakter niż na wschodniej flance. Pokazuje to gotowość NATO do elastycznego działania tam, gdzie jest to potrzebne.

Najważniejszym zadaniem na najbliższe miesiące jest zapewnienie sprawnej i terminowej implementacji decyzji z Warszawy. Z satysfakcją przyjęliśmy deklaracje sojuszników dotyczące praktycznego udziału we wzmacnianiu wschodniej flanki NATO. Zwiększy to wiarygodność polityki odstraszania i obrony Sojuszu. Należy przy tym podkreślić, że Polska jest w tym procesie nie tylko beneficjentem, ale wnosi również istotny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa regionu. Polskie siły uczestniczyły w tym roku w ćwiczeniach w państwach bałtyckich, a w 2017 r. skierujemy kompanie zmechanizowane do Łotwy oraz Rumunii. Jeszcze przed szczytem NATO w Warszawie, w duchu solidarności z sojusznikami z południa, wysłaliśmy także kontyngenty wojskowe na misje do Iraku i Kuwejtu, aby wspierać działania koalicji wymierzone w tzw. państwo islamskie.

Szczególnie ważne jest, aby w obliczu wyzwań dla bezpieczeństwa zapewnić odpowiednie nakłady na obronność. W ostatniej dekadzie obserwowaliśmy w Europie niepokojące ich obniżanie. Z zadowoleniem przyjmujemy odwrócenie tego trendu, zgodnie z deklaracją przyjętą przez wszystkich sojuszników na szczycie w Walii już w 2014 r. Kierując się tą logiką, Polska jako jedno z pięciu państw członkowskich przeznacza na obronność – zgodnie z zaleceniami NATO – ponad 2 proc. PKB.

Szczyt w Warszawie powinien być postrzegany jako jeden z etapów adaptacji NATO do wyzwań bezpieczeństwa, a nie jako jej zakończenie. Sojusz musi pozostać zdolny do elastycznego i szybkiego reagowania na zagrożenia ze wszystkich kierunków strategicznych. Jestem głęboko przekonany, że NATO sprosta tym wyzwaniom.

Paweł Soloch
szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski

Paweł Soloch, Paweł Pietrzak[1]

Szczyt NATO w Warszawie, który odbył się 8–9 lipca 2016 r., miał charakter przełomowy. Decyzje na nim podjęte były właściwą odpowiedzią na fundamentalną zmianę warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu, w tym zwłaszcza na jego wschodniej flance, gdzie agresywna polityka Rosji stała się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilności państw członkowskich NATO. W Warszawie zdecydowano o odejściu od koncepcji obrony terytorium państw członkowskich na wschodniej flance opartej na szybkim wzmocnieniu siłami sojuszniczymi, na rzecz koncepcji bazującej na wysuniętej obecności wojskowej sił sojuszniczych w tym regionie. Zadaniem wszystkich państw sojuszniczych jest obecnie sprawna implementacja tych decyzji. Szczególną rolę w procesie realizacji postanowień odgrywać powinny państwa wschodniej flanki NATO, które będą gościć siły z państw sojuszniczych. Dla Polski oznacza to konieczność udzielenia odpowiedniego wsparcia państwom, które będą rozmieszczały swe jednostki na terytorium RP. Między innymi od tego będzie zależało, czy uda się wypracowane decyzje wdrożyć w pełny i wiarygodny sposób.

Strategiczne kierunki rozwoju Sojuszu Północnoatlantyckiego wytyczane są w trakcie szczytów przywódców państw NATO. Spotkania te nie mają z góry ustalonego regularnego harmonogramu oraz agendy. W ostatnich latach odbywały się średnio co dwa lata, choć w 67-letniej historii Sojuszu były przypadki dłuższych okresów braku potrzeby ich organizacji (głównie w okresie zimnej wojny, kiedy to istnienie dwóch przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych gwarantowało przewidywalność sytuacji bez-

[1] Autorzy byli członkami polskiej delegacji na szczycie NATO w Warszawie.

pieczeństwa, a w związku z tym wymagało przede wszystkim wiarygodnej kontynuacji polityki sojuszniczej nastawionej na odstraszanie przeciwnika). Były też jednak okresy, kiedy miała miejsca zwiększona częstotliwość spotkań (np. cztery szczyty zorganizowane w latach 1989–1991), a związane to było z potrzebą podjęcia przez Sojusz odpowiednich działań adaptacyjnych, określających nowe zadania NATO w pozimnowojennej rzeczywistości, wychodzących poza obronę kolektywną.

Dotychczas odbyło się 27 spotkań Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu głów państw i szefów rządów. O tym, że ostatni szczyt NATO ma odbyć się w Polsce, zdecydowano w 2014 r. w Walii (w Newport). Ostatni punkt Deklaracji końcowej szczytu walijskiego wskazywał właśnie na Polskę jako kolejnego gospodarza szczytu.

Warszawski szczyt odbył się 8–9 lipca 2016 r., a w jego obradach udział wzięło 28 delegacji państw sojuszniczych (w charakterze państwa zaproszonego – *invitee* – we wszystkich sesjach udział brała dodatkowo delegacja Czarnogóry, przyszłego 29. członka Sojuszu), 25 delegacji państw partnerskich; wzięli w nim udział również reprezentanci ONZ, UE i Banku Światowego oraz przedstawiciele Kwatery Głównej i Strategicznych Dowództw NATO. Łącznie w obradach – relacjonowanych przez ok. 2,5 tys. dziennikarzy – udział wzięło ok. 2 tys. delegatów. Koszty organizacji szczytu poniesione przez Polskę jako „państwo-gospodarza" wyniosły łącznie ok. 160 mln zł, a same przygotowania do szczytu wymagały przyjęcia odpowiedniej specustawy przez polski parlament. Nad sprawnym przebiegiem szczytu, a także nad bezpieczeństwem jego uczestników, czuwało łącznie ok. 10 tys. funkcjonariuszy służb Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straż Pożarnej.

To jednak nie sprawność organizacyjna, a merytoryczne wyniki obrad wpływają na to, czy dany szczyt będzie zapamiętany jako przełomowy, czy zostanie wpisany do statystyk jako jedno z rutynowych przedsięwzięć. Poszczególne szczyty NATO mają różny ciężar gatunkowy – najważniejsze dotychczasowe spotkania Sojuszu na najwyższym szczeblu odbywały się w momencie kluczowych zmian warunków bezpieczeństwa, w tym zarówno pozytywnych (jak zakończenie zimnej wojny i rozpad bloku wschodniego), jak i negatywnych (rosyjska agresja na Ukrainę). Pozostałe spotkania, których organizacja przypadała na raczej spokojny okres w stosunkach międzynarodowych, miały charakter rutynowy, wpływający w niewielkim stopniu na strategię sojuszniczą.

Szczyt w Warszawie z pewnością zostanie zapamiętany jako jeden z najważniejszych w historii Sojuszu. Został on przeprowadzony w warunkach radykalnej, negatywnej zmiany warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu, a decyzje na nim podjęte przez większość analityków oceniane są jako przełomowe. Pełne zrozumienie ich wagi wymagać będzie w pierwszej kolejności spojrzenia na uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa, w jakich warszawski szczyt był organizowany. Analiza wspomnianych warunków będzie stanowiła pierwszą część niniejszego artykułu. Przebieg szczytu oraz podjęte na nim decyzje znajdą się w drugiej, zasadniczej części analizy. Z kolei ostatnia część niniejszego tekstu zostanie poświęcona wnioskom, jakie z przebiegu szczytu płyną dla polityki bezpieczeństwa RP, oraz próbie zdefiniowania kluczowych zadań, które Polska powinna podjąć, by w pełni wykorzystać sukces warszawskiego spotkania.

Uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa

Radykalny i dynamiczny wzrost negatywnych trendów w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa nastąpił jeszcze przed poprzednim szczytem Sojuszu w Walii, a zapoczątkowany został w marcu 2014 r. poprzez nielegalną aneksję ukraińskiego Krymu dokonaną przez Rosję. Od szczytu NATO w Newport te negatywne tendencje uległy dalszemu pogorszeniu. Dotyczyły one rozwoju sytuacji zarówno na wschodniej (utrzymująca się agresywna polityka Rosji) oraz południowej flance Sojuszu (m.in.: wewnętrzny konflikt w Syrii, dalszy rozwój działalności tzw. państwa islamskiego, pogłębianie się niestabilności w innych państwach regionu – m.in.: w Iraku, Jemenie czy Libii), jak i wewnątrz Europy (z jednej strony ataki terrorystyczne w Paryżu, Brukseli, Nicei czy innych miastach, a z drugiej – pojawienie się w Europie wielkiej fali migracji, w ramach której do Europy tylko w 2015 r. przybyło ok. 1,4 mln uchodźców[2]).

[2] Zgodnie z danymi Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office* - EASO), w 2015 r. w państwach Unii Europejskiej złożono 1 392 155 wniosków o ochronę międzynarodową. Dane pochodzą z dorocznego raportu EASO *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union* 2015, s. 129.

Dla NATO najpoważniejszym – wręcz o charakterze żywotnym[3] – wyzwaniem wojskowym pozostawała agresywna polityka Rosji. Nielegalna aneksja Krymu i późniejsza podprogowa agresja (poniżej progu otwartej wojny) na wschodniej Ukrainie uwidoczniły sojusznikom skalę zagrożenia związaną z rosyjskim dążeniem do odbudowania swej mocarstwowej pozycji. Działania te podważyły zasady, na których zbudowany został pozimnowojenny system bezpieczeństwa w Europie. Rosja pokazała, że w imię realizacji własnych, partykularnych interesów jest gotowa do stosowania siły militarnej przeciwko innym suwerennym państwom, nie zważając przy tym na prawo międzynarodowe, w tym zasady nieużywania siły w stosunkach międzynarodowych, nienaruszalności granic, pokojowego rozwiązywania sporów czy swobody wyboru przez poszczególne państwa kierunku ich polityki i sojuszy, których chcą być członkami. Co więcej, ten agresywny kierunek swej polityki Rosja formalnie zapisała w swych najnowszych dokumentach strategicznych. Anna Madej i Paweł Świeżak wskazują, że w rosyjskiej doktrynie wojennej z grudnia 2014 r. Rosja wprowadziła rozszerzającą interpretację obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i obrony nie tylko wobec własnego kraju oraz państw sojuszniczych (za takie Rosja uznaje nie tylko państwa zrzeszone w Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, ale też samozwańcze republiki Abchazji i Osetii Południowej), ale także wobec obywateli rosyjskich pozostających poza granicami Rosji, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia[4]. Wprowadzenie takiego punktu do doktryny (pkt. 22) sugeruje, że Rosja w swej polityce bezpieczeństwa kierować się będzie zasadą ograniczonej suwerenności poradzieckich sąsiadów[5].

W okresie między szczytem w Walii i Warszawie agresywna polityka Rosji dodatkowo się nasiliła. Przez ten czas Rosja stale rozwijała swój potencjał militarny na terenie zaanektowanego Krymu oraz podtrzymywała konflikt na wschodzie Ukrainy (mimo procesu mińskiego i wynegocjowa-

[3] Przykładowo – gen. P. Breedlove, naczelny dowódca sił sojuszniczych w Europie (SACEUR), wskazywał w swym wystąpieniu 25 lutego 2016 r. przed Komitetem Sił Zbrojnych Izby Reprezentantów USA, na żywotne zagrożenie dla USA i ich sojuszników ze strony Rosji: „*Russia has chosen to be an adversary and places a long term existential threat to the United States and to our European allies and partners*". Transkrypt wystąpienia gen. P. Breedlove'a dostępny jest pod adresem http://www.eucom.mil/press-room/transcripts/gen-breedloves-hearing-with-the-house-armed-services-committee (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

[4] A. Madej, P. Świeżak: *Informacja na temat Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 36, BBN, Warszawa 2015, s. 177–178

[5] Polskie tłumaczenie: *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 35, BBN, Warszawa 2015, s. 179–206.

nego w jego ramach zawieszenia broni, wciąż na linii frontu dochodziło do incydentów wojskowych, prowokowanych głównie przez prorosyjskie siły separatystyczne).

Prowokacyjna polityka rosyjska była w tym czasie również skierowana wobec państw NATO. Przybierało to różne formy, w tym m.in. stałą presję polityczno-militarną związaną z rozbudową rosyjskiego potencjału militarnego przy granicy z państwami sojuszniczymi, szeroko zakrojoną modernizację techniczną wojsk, priorytetowo traktującą siły stacjonujące na zachodnim kierunku strategicznym oraz ofensywne ćwiczenia (w tym także z symulowanymi uderzeniami nuklearnymi) z udziałem znaczących zgrupowań wojskowych (nawet w sile 150 tys. żołnierzy), w tym o charakterze niezapowiedzianym (*snap exercises*). Dochodziło również do rajdów powietrznych rosyjskich samolotów wzdłuż granic państw sojuszniczych oraz do gróźb doprowadzenia do incydentów powietrznych czy morskich jednostek rosyjskich z jednostkami sojuszniczymi[6].

Kroki te były stale wspierane przez rosyjskie działania dezinformacyjne, propagandowe i lobbingowe, które niejednokrotnie padały na podatny grunt zwłaszcza wśród ekspertów i analityków w państwach Europy Zachodniej. Skuteczność takich metod działań potwierdza fakt, że w tych państwach pojawiła się grupa analityków, określanych jako *Russlands-Versteher*, czyli rozumiejących Rosję, i domagających się uwzględniania jej interesów w polityce NATO czy UE[7].

Szczególnie niepokojąca dla państw brzegowych Sojuszu była skokowa rozbudowa rosyjskiego potencjału militarnego na zachodnim kierunku strategicznym. Jak wskazuje Anna Maria Dyner, do operowania na tym kierunku Rosja może użyć jednostki zgrupowane zarówno w Zachodnim Okręgu Wojskowym (ZOW), ok. 300 tys. żołnierzy, jak i w Południowym Okręgu Wojskowym (POW), ok. 72 tys. żołnierzy. W obu okręgach Rosja posiada ok. 1100 czołgów, 1900 bojowych wozów piechoty, 60 systemów rakiet taktycznych, 2850 jednostek artylerii kalibru powyżej 100 mm, 570 samolotów, 180 śmigłowców uderzeniowych oraz 126 okrętów, w tym

[6] Szerzej na ten temat zobacz: Ł. Kulesa, T. Frear, D. Raynova: *Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action,* „Policy Brief, European Leadership Network", listopad 2016.

[7] Najważniejszy niemiecki periodyk poświęcony sprawom międzynarodowym (Internationale Politik) w jednym ze swych numerów zamieścił serię artykułów pod wspólnym mottem „Russland verstehen" (rozumieć Rosję). Pozwoliło to na upowszechnienie tego pojęcia w debacie publicznej. „Internationale Politik": *Russland verstehen*, nr 3, maj/czerwiec 2016 r.

7 podwodnych. Dodatkowo, jeszcze przed szczytem NATO w Warszawie Rosja podjęła decyzję o utworzeniu trzech nowych dywizji (dwóch w ZOW i jednej w POW)[8].

Istotną rolę we wzmacnianiu rosyjskiej obecności militarnej odgrywają garnizony w Obwodzie Kaliningradzkim i na anektowanym Krymie. To tam trafiają najnowocześniejsze systemy rosyjskie, w tym szczególnie rakietowe (zarówno o charakterze defensywnym, jak i ofensywnym), zdolne do przenoszenia ładunków nuklearnych. W efekcie potencjał rosyjski na zachodnim kierunku strategicznym wielokrotnie przewyższa zdolności wojskowe państw położonych na wschodniej flance NATO, a rozbudowane w Obwodzie Kaliningradzkim i na Krymie systemy antydostępowe (*Anti Access/Area Denial,* A2/AD) mogą utrudnić swobodę manewrowania sił sojuszniczych w czasie kryzysu czy konfliktu. Rosyjskie systemy antydostępowe w Obwodzie Kaliningradzkim budzą szczególny niepokój, gdyż w tym miejscu przebiega jedyna lądowa granica między Polską a Litwą (i dalej państwami bałtyckimi), przez którą państwa bałtyckie mogłyby zostać wzmocnione. Liczący w tym miejscu niecałe 70 km pas graniczny określany jest mianem „przesmyku suwalskiego", który w razie kryzysu czy konfliktu musiałby zostać utrzymany, aby zapewnić wsparcie lądowe państwom bałtyckim.

Philip M. Breedlove, były naczelny dowódca sił sojuszniczych w Europie (SACEUR), wskazuje, że Rosja – podejmując agresywne działania – jest zdeterminowana, aby odbudować swą dawną strefę wpływów, ograniczyć rolę NATO oraz odzyskać status mocarstwa światowego, i przez ten pryzmat powinna być postrzegana przez Zachód[9]. Niestabilność wpływająca na poczucie bezpieczeństwa sojuszników pogłębiła się również na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Ma ona jednak inny charakter niż na wschodniej flance. Konflikty w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, m.in. w Syrii, Iraku, Jemenie czy Libii, nie zagrażają bezpośrednio i w sposób żywotny państwom sojuszniczym leżącym na południowej flance NATO, jednak mają na nie pośrednio destabilizujący wpływ m.in. poprzez fale migracji. Jak wskazuje Agnieszka Szpak, masowe przypływy uchodźców i migrantów mogą być źródłem wzrostu przestępczości, ksenofobii czy przemocy na tle

[8] A.M. Dyner: *Rosja wzmacnia potencjał wojskowy na zachodzie państwa,* „Biuletyn PISM", nr 36 (1386), 3 czerwca 2016 r.

[9] P.M. Breedlove, *NATO's Next Act, How to Handle Russia and Other Threats,* „Foreign Affairs", lipiec/sierpień 2016 r., s. 98.

rasowym i w ten sposób mogą rzutować na spójność społeczną, wywołując napięcia społeczne i polityczne[10]. Innym przejawem zagrożeń i wyzwań związanych z południową flanką NATO jest działalność tzw. państwa islamskiego, w którego szeregach walczy kilka tysięcy obywateli państw europejskich. Ataki terrorystyczne w Paryżu, Brukseli czy Nicei pokazują, że zagrożenie to jest realne.

Istniejącą niestabilność i konflikty w południowym sąsiedztwie sojuszu wykorzystuje Rosja, by w ten sposób móc wpływać na poszczególnych sojuszników oraz osłabiać jedność Sojuszu. Po koniec września 2015 r. władze w Moskwie zdecydowały się na bezpośrednie włączenie się w konflikt w Syrii, kierując tam znaczący komponent powietrzny i morski oraz rozpoczynając uderzenia rakietowe nie tylko na cele związane z radykalnymi bojownikami tzw. państwa islamskiego, ale także na cele umiarkowanej opozycji walczącej z reżimem Baszara Assada. Działania rosyjskie znacznie skomplikowały jednocześnie aktywność koalicji pod wodzą Stanów Zjednoczonych, a skierowanej przeciwko tzw. państwu islamskiemu. Marek Ilnicki wskazuje na sześć powodów, które legły u podstaw rosyjskiego zaangażowania w Syrii. Są to:

- rosyjskie dążenie do utrzymania swej bazy morskiej w syryjskim Tartus (która stanowi jedyny pozostały element rosyjskiej obecności na Morzu Śródziemnym),
- chęć wykazania sprawności rosyjskiego uzbrojenia („reklama" oferty eksportowej rosyjskiego przemysłu obronnego),
- wsparcie reżimu Baszara Assada,
- ograniczenie międzynarodowego terroryzmu i zatrzymanie terrorystów z dala od rosyjskich granic (szacuje się, że od 5 do 7 tys. bojowników tzw. państwa islamskiego pochodzi z Rosji),
- powstrzymanie rozprzestrzeniania się „kolorowych rewolucji" w przestrzeni poradzieckiej, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej,
- wola odzyskania statusu mocarstwa globalnego[11].

Każdy ze wspomnianych elementów nie wyklucza innego, wydaje się jednak, że najważniejszym motywem, który Rosja chciała osiągnąć angażując się w konflikt syryjski, było potwierdzenie, że stała się globalnym graczem, bez którego udziału znalezienie politycznego rozwiązania problemu syryj-

[10] A. Szpak, *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 1/2016, s. 130–131.

[11] M. Ilnicki: *On Russia's motives behind its military intervention in Syria*, „Security and Defence Quarterly" nr 4(9) 2015, Warszawa 2016, s. 60–62

skiego (ani jakiegokolwiek innego) nie jest możliwe. Witold Rodkiewicz wskazuje, że poprzez takie działania władze w Moskwie dążą do „ubicia" geopolitycznego targu z Zachodem. Miałby on polegać na przyjęciu przez Zachód rosyjskiej oferty w sprawie Syrii i tym samym odbudowie kontaktów Zachodu i Rosji, co zostałoby scementowane wspólną walką z terroryzmem islamskim. W zamian Rosja oczekiwała zniesienia sankcji ekonomicznych nałożonych na nią, jako konsekwencji aneksji Krymu i późniejszej interwencji na wschodzie Ukrainy[12]. Angażując się w konflikt syryjski Rosja podjęła również próbę zmniejszenia zainteresowania społeczności międzynarodowej konfliktem na wschodzie Ukrainy oraz zwiększyła *de facto* grupę państw w ramach UE i NATO wzywających do powrotu do współpracy z Rosją. Co jednak ważne, szczególnie w kontekście militarnego bezpieczeństwa w Europie, Rosja pokazała także, że jest w stanie prowadzić niezależne operacje na dwóch oddzielnych kierunkach strategicznych.

Powyżej opisane uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa stanowiły najważniejszy kontekst w dyskusji wewnątrzsojuszniczej dotyczącej kierunków dalszej strategicznej adaptacji NATO.

Przygotowania, przebieg i rezultaty szczytu NATO w Warszawie

Proces związany z przygotowaniami do szczytu NATO w Warszawie rozpoczął się praktycznie w dniu zakończenia poprzedniego szczytu w Walii, na którym przyjęto Plan Gotowości Sojuszu (*Readinnes Action Plan*, RAP). Jego implementacja stała się pierwszoplanowym zadaniem, koniecznym do realizacji do momentu rozpoczęcia szczytu warszawskiego. Plan ten zakładał m.in.:

- zwiększenie środków upewnienia (*assurance measures*) poprzez intensyfikację ćwiczeń sojuszniczych na wschodniej flance (ciągła obecność oparta na zasadzie rotacyjności);
- ustanowienie sojuszniczych ośrodków dowodzenia na wschodniej flance;
- wzmocnienie Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Responce Force,* NRF) m.in. poprzez utworzenie w ich ramach Sił Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force,* VJTF);

[12] W. Rodkiewicz: *Rosyjska gra w Syrii*, [w:] „Analizy OSW", https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-30/rosyjska-gra-w-syrii (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

- wzmocnienie planów ewentualnościowych;
- zwiększenie intensywności prowadzonych ćwiczeń wojskowych;
- rozbudowę infrastruktury sojuszniczej na wschodniej flance;
- podniesienie gotowości Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie (korpus wysokiej gotowości)[13].

Zgodnie z założeniami, zadania te zostały skutecznie zrealizowane w okresie poprzedzającym szczyt warszawski. Na wschodniej flance w sposób ciągły pojawiały się siły sojusznicze, skierowane w ramach środków wsparcia (*assurance measures*); zintesyfikowana została polityka sojuszniczych ćwiczeń, w tym o dużej skali; utworzone zostały siły natychmiastowego reagowania zdolne do przerzutu i działania w ciągu kilku dni, a w ośmiu państwach regionu (w Polsce, Rumunii, Bułgarii, na Litwie, Łotwie i w Estonii, na Węgrzech i Słowacji) powstały Jednostki Integracji Sił NATO (*NATO Force Integration Units,* NFIU). Podniesiona została też gotowość korpusu szczecińskiego, który jest przygotowywany do przejęcia dowództwa nad obronną operacją sojuszniczą, gdyby taka była realizowana w regionie.

Poważnym wyzwaniem dla państw sojuszniczych była sprawa podniesienia nakładów na obronność. Szczyt w Walii zakończył się przyjęciem zobowiązań do zatrzymania spadkowego trendu w wydatkach na obronność oraz deklaracji o gotowości do podnoszenia budżetów obronnych do poziomu 2 proc. PKB, zalecanego przez NATO (tzw. *Defence spending pledge*)[14]. Było to szczególnym wyzwaniem z uwagi na wciąż odczuwalne w państwach sojuszniczych negatywne skutki światowego kryzysu gospodarczego, trwającego od 2008 r. W komunikacie prasowym opublikowanym przez Wydział Dyplomacji Publicznej NATO na 4 dni przed szczytem NATO w Warszawie, zwrócono uwagę, że po latach cięć i ograniczeń budżetów obronnych (trwających praktycznie do 2014 r.) w 2015 r. nastąpiło zatrzymanie tego trendu (odnotowano wtedy minimalny wzrost budżetów obronnych o 0,6 proc.), a w 2016 r. przewidywany jest wzrost wydatków obronnych o 3 proc. Wśród państw, które wypełniają zalecenia NATO dotyczące przekazywania 2 proc. PKB na obronność, są Stany Zjednoczone (3,61 proc.), Grecja (2,38 proc.),

[13] Szerzej na ten temat zobacz: S. Koziej, P. Pietrzak: *Szczyt NATO w Newport,* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 31, BBN, Warszawa 2014, s. 21–22.

[14] Szerzej na ten temat zobacz: P. Pietrzak, K. Sobczyk: *W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu,* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 34, BBN, Warszawa 2015, s. 35–55.

Wielka Brytania (2,21 proc.), Estonia (2,16 proc.) i Polska (2,0 proc.)[15]. Wzrost tych wydatków pokazał więc większe sojusznicze zrozumienie dla potrzeby wzmacniania własnego potencjału i zdolności wojskowych w obliczu nasilających się tradycyjnych i nietradycyjnych zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa.

Powyżej opisane elementy były jednak realizacją decyzji z poprzedniego szczytu z Walii. Tym, czym Polska była szczególnie zainteresowana, było nadanie nowego impulsu w procesie strategicznej adaptacji Sojuszu do zmienionych warunków bezpieczeństwa. Naszkicowanie polskich oczekiwań przybrało formę Warszawskiej Inicjatywy Adaptacji Strategicznej (*Warsaw Strategic Adaptation Initiative*), zaprezentowanej Sojusznikom w maju 2015 r., w której Polska sformułowała sugestie dotyczące dalszych środków i działań pozwalających Sojuszowi lepiej dopasować swój potencjał i zdolności do współczesnych zagrożeń[16].

Adaptacja strategiczna Sojuszu stała się też głównym elementem zagranicznej aktywności prezydenta Andrzeja Dudy w pierwszym roku jego urzędowania. Symbolicznym wyrazem tego kierunku był wybór Estonii jako pierwszego miejsca zagranicznej podróży prezydenta (23 sierpnia 2015 r.). W tym czasie, w licznych wystąpieniach publicznych A. Duda wskazywał na polskie oczekiwania wobec szczytu warszawskiego, podkreślając trzy elementy, zgodnie z którymi szczyt NATO powinien być:

- uniwersalny (powinien mieć charakter wszechstronny i potwierdzić niepodzielność bezpieczeństwa wszystkich sojuszników wobec zagrożeń z każdego możliwego kierunku, w tym szczególnie ze wschodniego i południowego; perspektywa 360 stopni);
- ukierunkowany na przyszłość (decyzje powinny być aktualne i dopasowane do scenariuszy możliwego rozwoju wypadków);
- decyzyjny, tzn. powinien przynieść konkretne rezultaty wzmacniające jedność, siłę odstraszania i poczucie bezpieczeństwa wszystkich sojuszników[17].

[15] *Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016)*, Communique PR/CP(2016)116, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

[16] Szerzej na ten temat: W. Lorenz: *NATO at a Critical Crossroads*, „The Polish Quarterly of International Affairs" s. 9–12.

[17] Między innymi na te elementy wskazywał Prezydent RP w trakcie konferencji prasowej po spotkaniu z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem, które odbyło się w Brukseli w styczniu 2016 r.

By wzmocnić siłę polskich postulatów, prezydent A. Duda podjął – jak się później okazało udaną – próbę pozyskania sojuszników. Wspólnie z prezydentem Rumunii zorganizował spotkanie dziewięciu państw wschodniej flanki NATO (Bukareszt, 4 listopada 2015 r.), które zakończyło się przyjęciem Wspólnej deklaracji „Sojusznicza jedność, wspólna odpowiedzialność" (*Joint Declaration on „Allied Solidarity and Shared Responsibility*"). Deklaracja ta wskazywała na dążenie państw regionu do utworzenia silnej, wiarygodnej i trwałej obecności sojuszniczej na wschodniej flance Sojuszu[18].

Jako argument za realizacją polskich postulatów na szczycie, Polska wykorzystywała też swoją szerszą aktywność sojuszniczą, pokazując się nie tylko jako „konsument", ale również „producent" bezpieczeństwa. Wyrazem tego było skierowanie do państw bałtyckich kompanii zmechanizowanej do udziału w organizowanych tam ćwiczeniach (w ramach środków wzmocnienia) czy cykliczny udział w operacji ochrony przestrzeni powietrznej nad państwami bałtyckimi (*Baltic Air Policing*). Co więcej, w imię podkreślania zrozumienia dla zagrożeń i wyzwań odczuwanych przez sojuszników na południowej flance (perspektywa 360 stopni), jeszcze przed szczytem w Warszawie Polska skierowała tam dwa kontyngenty wojskowe do wsparcia działań międzynarodowej koalicji skierowanej przeciwko tzw. państwu islamskiemu: pierwszy (w sile do 150 żołnierzy), operujący głównie z Kuwejtu, zawierający komponent powietrzny (4 samoloty F-16) przeznaczony do realizacji zadań w zakresie rozpoznania, oraz drugi (operujący głównie w Iraku) skierowany do zadań *stricte* szkoleniowych (w sile do 60 żołnierzy).

Kierunkowe decyzje szczytu warszawskiego wypracowywane były w trakcie odbywających się przed szczytem Sojuszu spotkań w formule ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw NATO. Szczególnie istotny był przebieg lutowego (10–11 lutego 2016 r.) i czerwcowego (8–9 czerwca 2016 r.) spotkania ministrów obrony NATO. W trakcie lutowego spotkania ministrowie obrony uzgodnili, aby wzmocnienie sojuszniczej postawy obrony i odstraszania na wschodniej flance dokonało się przez ustanowienie wzmocnionej wysuniętej sojuszniczej obecności (*Enhanced Forward Presence,* EFP). Była to przełomowa decyzja, która naszkicowała agen-

[18] „*We will join efforts to secure, where needed, a robust, credible and sustainable Allied military presence in our region*". Tekst deklaracji *Joint Declaration on „Allied Solidarity and Shared Responsibility"* znajduje się na stronie internetowej rumuńskiego stałego przedstawicielstwa przy NATO, https://nato.mae.ro/en/local-news/904 (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

dę dalszych prac Sojuszu. Zamknęła ona etap dyskusji o tym, czy NATO w ogóle powinno zdecydować się na ustanowienie obecności militarnej na wschodniej flance, i przeszła do fazy, gdy dyskutowano, jak ta uzgodniona wzmocniona obecność wojskowa ma wyglądać w praktyce. Na spotkaniu czerwcowym ministrowie obrony uzgodnili, aby wspomniana wysunięta obecność wojskowa przyjęła formę czterech wielonarodowych wzmocnionych batalionów, które zostaną rozmieszczone w Polsce, na Litwie, Łotwie i w Estonii. Na warszawskim szczycie decyzje ze spotkań ministrów obrony zostały przyjęte i potwierdzone przez głowy państw i szefów rządów oraz dodatkowo uzupełnione przez konkretne deklaracje poszczególnych państw do włączenia się do ich praktycznej realizacji.

Przebieg szczytu

W tracie szczytu NATO w Warszawie odbyło się pięć sesji na szczeblu głów państw i szefów rządów. Pierwsza sesja (Rada Północnoatlantycka na temat odstraszania i obrony) poświęcona była dyskusji nad kierunkiem wzmocnienia zasadniczej, obronnej funkcji Sojuszu w wymiarze politycznym, wojskowym i instytucjonalnym. W jej trakcie przedyskutowano sojuszniczą politykę odstraszania, w tym szczególną uwagę poświęcono konkretyzacji wysuniętej obecności wojskowej na wschodniej flance. Druga sesja (w formule kolacji roboczej Rady Północnoatlantyckiej z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej, premiera Szwecji oraz prezydenta Finlandii) była przede wszystkim okazją do przedyskutowania zagrożeń ze wschodu oraz przyszłości relacji NATO–Rosja. Trzecia sesja (spotkanie na temat Afganistanu z udziałem partnerów biorących udział w operacji *Resolue Support* oraz przedstawicieli Afganistanu, Japonii, Korei Południowej, UE, ONZ i Banku Światowego) dotyczyła przyszłości współpracy Sojuszu z Afganistanem, dalszej realizacji operacji *Resolute Support* oraz finansowania Afgańskich Sił Bezpieczeństwa w kolejnych latach. Czwarta sesja (Rada Północnoatlantycka na temat adaptacji na południu, z udziałem Jordanii, przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej) odnosiła się do roli Sojuszu w działaniach na rzecz budowy stabilności w południowym sąsiedztwie, wsparciu dla działań koalicji przeciw tzw. państwu islamskiemu oraz zagrożeniom związanym z migracjami. Ostatnia, piąta sesja (spotkanie w formule Komisji NATO–Ukraina) poświęcona była dyskusji nad kierunkiem wsparcia sojuszniczego dla Ukrainy.

Obok wspominanych pięciu sesji na szczeblu głów państw i szefów rządów odbyły się również posiedzenia Komisji NATO–Gruzja (na szczeblu ministrów spraw zagranicznych), kolacja robocza ministrów spraw zagranicznych w formule Pogłębionego Partnerstwa (*Enhanced Opportunities Partners*), z udziałem przedstawicieli Australii, Finlandii, Gruzji, Jordanii i Szwecji, kolacja robocza na szczeblu ministrów obrony narodowej oraz spotkanie ministrów obrony narodowej w formacie Platformy Interoperacyjności (*Interoperability Platform*), z udziałem przedstawicieli Armenii, Australii, Austrii, Azerbejdżanu, Bahrajnu, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Finlandii, Gruzji, Irlandii, Japonii, Jordanii, Kazachstanu, Korei Południowej, Macedonii, Mołdawii, Mongolii, Maroka, Nowej Zelandii, Serbii, Szwecji, Szwajcarii, Tunezji, Ukrainy i Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

Na szczycie przyjęto szereg dokumentów, z których najważniejszym jest Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie (*Warsaw Summit Communique*)[19]. Odnosi się on praktycznie do każdej dziedziny aktywności Sojuszu, poczynając od misji kolektywnej obrony (wzmacnianie sojuszniczej podstawy odstraszania i obrony), poprzez operacje zarządzania kryzysowego (w tym operacje prowadzone w Afganistanie i na Bałkanach), aż po relacje z partnerami. Dotyczył więc adaptacji Sojuszu na wschodzie i południu, relacji z Rosją, współpracy z państwami partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi (ONZ, UE, OBWE, Unia Afrykańska), sojuszniczych zdolności konwencjonalnych, nuklearnych czy w dziedzinie obrony przeciwrakietowej, walki z terroryzmem, utrzymania polityki otwartych drzwi oraz zagrożeń pozamilitarnych (cybernetycznych, hybrydowych, energetycznych).

Obok komunikatu końcowego, sojusznicy przyjęli również inne dokumenty:

- Warszawską Deklarację Bezpieczeństwa Transatlantyckiego (*Warsaw Declaration on Transatlantic Security*);
- Wspólną Deklarację NATO–UE (*Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation*);
- Deklarację Szczytu NATO na temat Afganistanu (*Warsaw Summit Declaration on Afghanistan*);

[19] Wszystkie oficjalne dokumenty sojusznicze przyjęte na szczycie NATO dostępne są na stronie internetowej NATO pod adresem: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts.htm (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

- Wspólne Oświadczenie Komisji NATO–Ukraina (*Joint Statement of the NATO–Ukraine Commision*);
- Wspólne Oświadczenie Komisji NATO–Gruzja na poziomie ministrów spraw zagranicznych (*Joint statement of the NATO–Georgia Commission at the level of Foreign Ministers*);
- Zobowiązanie w dziedzinie obrony cybernetycznej (*Cyber Defence Pledge*);
- Zobowiązanie do wzmocnienia odporności (*Commitment to enhance resilience*);
- Politykę NATO w sprawie ochrony cywilów (*NATO Policy for the Protection of Civilians*);
- Politykę NATO w sprawie budowania integralności (*NATO Building Integrity Policy*).

Najważniejsze decyzje podjęte na szczycie NATO w Warszawie dotyczyły wzmocnienia polityki odstraszania i obrony Sojuszu (*strenghtening defence and detterence*) oraz kształtowania stabilnego otoczenia Sojuszu (*projecting stability*). Decyzje dotyczące wzmocnienia odstraszania i obrony potwierdzały oraz konkretyzowały wcześniejsze ustalenia dotyczące ustanowienia wysuniętej obecności sił NATO na wschodniej flance. W trakcie szczytu państwa wnosiły konkretne zobowiązania, deklarując swój militarny wkład do planowanych grup bojowych. Cztery państwa zobowiązały się do przejęcia roli państw ramowych dla tworzonych grup batalionowych na wschodniej flance: Stany Zjednoczone – w Polsce, Niemcy – na Litwie, Kanada – na Łotwie oraz Wielka Brytania – w Estonii. Łącznie 18 państw zgłosiło swą gotowość do skierowania własnych sił do tworzonych wielonarodowych grup batalionowych[20]. Jednocześnie NATO zaakceptowało propozycję utworzenia w Polsce wielonarodowego dowództwa dywizyjnego, które mogłoby wspomagać funkcjonowanie wspomnianych czterech grup batalionowych. Dodatkowo (na zasadzie bilateralnego polsko-amerykańskiego porozumienia) USA potwierdziły plany rozmieszczenia od 2017 r. w Polsce pancernego brygadowego zespołu bojowego (*Armored Brigade Combat Team*) jako uzupełnienia działań NATO.

Szczyt odniósł się również do kierunku zwiększania swojej obecności w basenie Morza Czarnego. W tym regionie ma mieć ona charakter „dostosowanej wysuniętej obecności" (*Tailored Forward Presence,* TFP). Polska

[20] Wielka Brytania i Rumunia zadeklarowały skierowanie po jednej kompanii do grupy batalionowej tworzonej w Polsce.

zadeklarowała skierowanie oddziału w sile kompanii na Łotwę, jako wkład do grupy bojowej tworzonej przez Kanadę, oraz kompanii do Rumunii jako wkład do dopasowanej wysuniętej obecności w regionie Morza Czarnego.

Decyzje szczytu NATO dotyczące wzmocnienia wschodniej flanki poprzez obecność wojsk sojuszniczych w regionie oznaczają fundamentalną zmianę w podejściu Sojuszu do obrony swoich państw flankowych. Justyna Gotkowska nazywa to mianem „nowego paradygmatu"[21].

W deklaracji końcowej odnotowana też została realizacja Planu Gotowości Sojuszu, przyjętego na poprzednim szczycie w Walii, który stanowił pierwszą odpowiedź na radykalne zmiany bezpieczeństwa na wschodniej i południowej flance Sojuszu (pkt. 35–37). Szczyt zakończył się natomiast deklaracją odnoszącą się do osiągnięcia przez sojuszniczy system obrony przeciwrakietowej wstępnej zdolności operacyjnej *(NATO BMD Initial Operational Capability*).

Ponadto, sojusznicy uznali cyberprzestrzeń za domenę sojuszniczych działań operacyjnych, zobowiązując się do zwiększenia zdolności obronnych w tym zakresie. Oznacza to, że atak cybernetyczny na któregokolwiek sojusznika będzie powodował uruchomienie art. 5 traktatu waszyngtońskiego (TW), a sojusznicy będą uwzględniali zagrożenia cybernetyczne w swoich planach obronnych.

Szczyt też odniósł się do postulatu zwiększenia odporności (*resilience*) poszczególnych państw oraz do zwiększania indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia wszelkich form zbrojnej napaści. Wprawdzie gotowość cywilna jako podstawowy filar odporności leży w gestii poszczególnych państw członkowskich, to jednak Sojusz zadeklarował gotowość do jej wsparcia w zakresie zapewnienia ciągłości władzy państwowej i podstawowych usług, bezpieczeństwa cywilnej infrastruktury krytycznej oraz wsparcia sił zbrojnych za pomocą środków cywilnych (pkt. 73).

W odniesieniu do zagrożeń agresją hybrydową Sojusz przypomniał o przyjęciu strategii antyhybrydowej oraz planów dotyczących roli NATO w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych. Jakkolwiek dokument wspomina, że podstawowy obowiązek reagowania na zagrożenia hybrydowe spoczywa na poszczególnych państwach, to jednak przypomina, że Sojusz gotowy jest do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym w ramach obrony zbioro-

[21] J. Gotkowska: *NATO na wschodniej flance – nowy paradygmat*, [w:] „Analizy OSW", https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/nato-na-wschodniej-flance-nowy-paradygmat (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

wej, a w konkretnych przypadkach agresji hybrydowej może odwołać się do art. 5 TW (pkt 72). W kontekście zagrożeń hybrydowych należy również zwrócić uwagę na ustalenie, wskazujące, że będą one polem wzmocnionej współpracy NATO i Unii Europejskiej.

Odnosząc się do flanki południowej, w trakcie szczytu przyjęto trzy zasadnicze decyzje:

- NATO zdecydowało o przygotowaniu i uruchomieniu misji szkoleniowej dla irackich sił bezpieczeństwa na terytorium tego kraju (pkt. 94–95);
- Sojusz zdecydował o wsparciu działania międzynarodowej koalicji przeciwko tzw. państwu islamskiemu pod przywództwem Stanów Zjednoczonych poprzez udostępnienie zdolności rozpoznania z powietrza z wykorzystaniem samolotów AWACS (pkt. 96);
- Sojusz zdecydował, by na bazie dotychczasowej operacji *Active Endeavour* ustanowić nową operację *Sea Guradian*, z poszerzonymi w stosunku do poprzedniej zadaniami: zwiększenia świadomości sytuacyjnej, przeciwdziałania przemytowi ludzi i aktom terroru, utrzymania swobody żeglugi oraz wspierania budowy zdolności obrony wybrzeża i marynarki wojennej Libii. Jednocześnie w ramach nowej operacji NATO będzie ściśle współpracować z operacją morską Unii Europejskiej *Sophia*.

NATO zadeklarowało jednocześnie dalsze wsparcie dla Afganistanu. W tym kontekście sojusznicy, wraz z partnerami uczestniczącymi w misji *Resolute Support,* zobowiązali się do:

- utrzymania misji *Resolute Support* po 2016 r. (z zadaniami szkolenia i wsparcia afgańskich sił bezpieczeństwa)[22];
- zapewnienia finansowania Afgańskich Sił Bezpieczeństwa do 2020 r.;
- wzmacniania Trwałego Partnerstwa (*Enduring Partnership*) NATO z Afganistanem.

Odnosząc się do Ukrainy, podkreślono wzmocnienie współpracy w ramach Karty Szczególnego Partnerstwa. Przyjęto także Kompleksowy Pakiet Wsparcia dla Ukrainy (*Comprehensive Assistance Package*). Sojusznicy odnieśli się również do nowych obszarów współpracy, obejmujących m.in. zwalczanie zagrożeń hybrydowych.

[22] Polska zadeklarowała utrzymanie swego zaangażowania w operację *Resolute Support* na dotychczasowym poziomie (do 200 żołnierzy).

Ważną częścią dyskusji sojuszniczych była ocena działań Rosji oraz nakreślenie przyszłego kształtu relacji NATO–Rosja (pkt. 9–24). Sojusznicy przypomnieli, że przez lata to Sojusz kierował ofertę współpracy wobec Rosji, którą to ofertę Rosja, poprzez swą agresywną politykę, odrzuciła. Potwierdzono jednocześnie wolę utrzymania dialogu na poziomie Rady NATO–Rosja. Powrót do partnerstwa (*business as usual*) i praktycznej współpracy nie będzie jednak możliwy, dopóki Rosja nie powróci do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego.

Szczyt potwierdził też żywotność polityki „otwartych drzwi" oraz polityki partnerstw. Udział Czarnogóry w szczycie w charakterze państwa zaproszonego pokazywał, że perspektywa członkostwa w Sojuszu pozostaje ważnym instrumentem zarówno stabilizującym, jak i wymuszającym odpowiednie reformy w państwach kandydujących. Również sesje „partnerskie" pokazywały, jaką ofertę Sojusz może kierować do swych partnerów, ale jednocześnie były okazją do zaprezentowania, jaki wkład sami partnerzy mogą wnosić do działań sojuszniczych (np. poprzez udział w operacjach). Dla Polski szczególnie ważne było podkreślenie znaczenia partnerstwa z państwami leżącymi w regionie: Szwecją, Finlandią, Ukrainą i Gruzją.

Wnioski dla polskiej polityki bezpieczeństwa

Decyzje podjęte na szczycie NATO w Warszawie wymagają obecnie praktycznej implementacji. Ich pełne wdrożenie ma szczególne znaczenie dla polskiej polityki bezpieczeństwa. Z tego więc punktu widzenia Polska musi sama wnieść odpowiedni wkład w ich realizację oraz jednocześnie zachęcać i naciskać na sojuszników, aby wywiązywali się z ich zobowiązań.

Można wskazać dziesięć obszarów aktywności Polski (swoisty sojuszniczy dekalog bezpieczeństwa RP), których podjęcie ułatwi sprawną implementację decyzji ze szczytu w Warszawie i w ten sposób wzmocni polskie bezpieczeństwo.

1. **Realizacja zadań związanych z obowiązkami spoczywającymi na „państwie-gospodarzu"** (*Host Nation Support*). Zapowiedź skierowania do Polski grupy batalionowej pod dowództwem amerykańskim jako państwa ramowego (z udziałem komponentów z Rumunii i Bułgarii) wymusza na Polsce odpowiednie przygotowanie miejsc ich dyslokacji. Podobne zadanie spoczywa na Polsce w kontekście ulokowania w kraju amerykańskiej brygady, która będzie realizowana na zasadzie umowy

dwustronnej. Postulat Polski, by sojuszniczą wysuniętą obecność wojskową uruchomić od początku 2017 r., ogranicza czas na przygotowanie miejsc dyslokacji do absolutnego minimum. Co ważne, w tych przygotowaniach Polska musi być „prymusem". Niedopuszczalna jest sytuacja, w której Polska byłaby odpowiedzialna za utrudnienia związane z rozmieszczeniem sił na wschodniej flance.

2. **Wypełnienie własnych zobowiązań związanych ze wzmacnianiem wschodniej flanki.** Zapowiedzi dotyczące narodowego zaangażowania we wzmacnianie wschodniej flanki pozwoliły pokazać, że Polska nie chce być jedynie konsumentem sojuszniczej obecności, ale że jest też gotowa wnosić do niej własny, istotny wkład. W tym kontekście przedstawiciele MON i Sił Zbrojnych RP powinni podjąć intensywny dialog z władzami wojskowymi Kanady (państwo ramowe grupy batalionowej na Łotwie) oraz Łotwy (państwo-gospodarz), by w sposób sprawny doprowadzić do rozmieszczenia polskiego komponentu wojskowego na Łotwie. Jednocześnie Polska powinna podjąć podobny intensywny dialog ze stroną rumuńską, gdzie ma być skierowana polska kompania zmechanizowana w ramach dopasowanej obecności wojskowej.
3. Obecność sojusznicza na wschodniej flance nie powinna być substytutem podjęcia własnego wysiłku obronnego. Polska powinna poważnie podejść do **wzmacniania własnego potencjału obronnego** i w ten sposób wypełniać zadania nałożone na poszczególnych sojuszników zawartych w art. 3 TW. W tym kontekście kluczowe jest co najmniej utrzymanie, a w miarę możliwości zwiększenie nakładów na obronność. Polska obecnie spełnia sojuszniczy wymóg ponoszenia 2 proc. PKB na obronność, jednak z uwagi na swe położenie na wschodniej flance Sojuszu, istnieje potrzeba ponoszenia większych nakładów związanych z rozwojem własnego potencjału militarnego.
4. Z powyższym punktem związana jest kwestia **realizacji programu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.** Nakłady na ten cel powinny stale wynosić co najmniej 20 proc. całości budżetu obronnego (próg zalecany przez NATO), gdyż dopiero taka skala pozwala na wzrost siły militarnej państwa. Ewentualne większe nakłady gwarantowałyby szybszy realny przyrost zdolności bojowych Sił Zbrojnych RP. Pierwszeństwo w realizacji programów modernizacyjnych powinny mieć zdolności związane z obroną państwa, wzmacnianiem siły odstraszania oraz przełamywania rosyjskich systemów antydostępowych.

5. Polska powinna w większym stopniu skupić się na **budowie odporności** struktur państwowych na potencjalne kryzysy. Odporność państwa jest szczególnie ważna w kontekście zagrożeń hybrydowych (poniżej progu wojny), a więc w sytuacjach, w których to państwo ponosi zasadniczą odpowiedzialność za swe bezpieczeństwo. Koncentracja prac musi być więc nakierowana na utrzymanie ciągłości dowodzenia i kierowania przez władze państwowe (warunkiem jest tu posiadanie stałych i zapasowych stanowisk kierowania, w tym o charakterze mobilnym) oraz zapewnienia: bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa energetycznego (bezpieczeństwo dostaw oraz szlaków transportowych dla surowców energetycznych), bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni i bezpieczeństwa informacyjnego. Zadania te mają zarówno charakter wojskowy, jak i cywilny, a w ich realizację powinny być włączone militarne i pozamilitarne ogniwa systemu bezpieczeństwa narodowego. W kontekst zwiększania odporności wpisują się również plany utworzenia w Polsce Wojsk Obrony Terytorialnej.
6. Polska powinna zabiegać o **dalsze pogłębienie adaptacji sojuszniczej do zagrożeń na wschodniej flance.** Postulatem, który był podnoszony jeszcze przed szczytem NATO i o który Polska powinna dalej artykułować, jest kwestia związana ze zwiększeniem zdolności wywiadowczych, rozpoznania i wczesnego ostrzegania na wschodniej flance. W tym kontekście Polska powinna dążyć do utworzenia w Polsce Regionalnego Centrum Analiz Wywiadowczych oraz ustanowienia w Polsce wysuniętych baz dla systemów wczesnego ostrzegania – AWACS i AGS. W razie utrzymywania się konfrontacyjnej polityki Rosji, należy przemyśleć podjęcie działań zmierzających do dalszego zwiększenia obecności sojuszniczej na wschodniej flance NATO oraz wpisania tej obecności do planów ewentualnościowych Sojuszu. Równolegle jednak Polska musi mieć zrozumienie dla wrażliwości sojuszników leżących na południowej flance NATO. Wola utrzymania ich zainteresowania wschodnią flanką wymuszać będzie na Polsce analogiczne skupienie części swojej uwagi na zagrożeniach płynących z południa oraz gotowość do angażowania się w praktyczne działania nakierowane na ustabilizowanie tego regionu.
7. Polska nie powinna zapominać o konieczności kontynuowania przez Sojusz **realizacji zadań zapisanych w Planie Gotowości Sojuszu,** przyjętym na szczycie w Walii. Utrzymanie wiarygodności sił VJTF oraz wzmocnionych sił NRF wciąż pozostaje ważnym zadaniem. To

właśnie te siły w pierwszej kolejności będą przeznaczone do szybkiego wzmocnienia i przerzutu w rejon potencjalnego konfliktu. Niezbędne jest też wypracowanie swoistego „sojuszniczego systemu Schengen", pozwalającego na szybki przerzut sił między państwami sojuszniczymi. Jednocześnie Polska powinna zabiegać o urealnienie koncepcji sił rozwinięcia (*follow-on-forces*) na wypadek najczarniejszego scenariusza – pełnowymiarowego konfliktu.

8. Polska powinna starać się **wzmacniać jednolity głos dziewięciu państw flanki wschodniej Sojuszu.** Przekonanie sojuszników do realizacji postulatów ważnych dla całej flanki wschodniej, dzięki poparciu innych państw regionu, będzie zadaniem łatwiejszym. Jednocześnie Polska stale powinna próbować pozyskać dla swoich postulatów kluczowych sojuszników, w tym Stanów Zjednoczonych, które nadają ton sojuszniczej dyskusji.
9. Ważną kwestią pozostają przyszłe **relacje NATO–Rosja.** Należy być świadomym, że grupa państw sojuszniczych, chcących krok po kroku doprowadzać do odnowienia współpracy z Rosją, będzie wzrastać. Polska musi więc stale przypominać, że odnowienie współpracy z Rosją możliwe będzie dopiero, gdy Rosja powróci do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego, a praktyczna współpraca NATO i Rosji (powrót do *business as usual*) powinna być do tego czasu wstrzymana.
10. Utrzymywanie się agresywnej polityki rosyjskiej w wymiarze długoterminowym oraz niestabilność na południowej flance z jednej strony, a dotychczasowa adaptacja strategiczna NATO z drugiej strony, tworzą nowe warunki bezpieczeństwa, w których funkcjonuje Sojusz Północnoatlantycki. Do tych warunków powinny zostać dopasowane najważniejsze dokumenty sojusznicze – w tym **Koncepcja Strategiczna NATO** (obecnie obowiązująca koncepcja, przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie pochodzi z 2010 r. i była przygotowana w odmiennej sytuacji geopolitycznej). Proces wypracowania nowej strategii mógłby przyjąć formę analogiczną do tej zastosowanej w procesie wypracowania Koncepcji z Lizbony – przeprowadzenia całościowego przeglądu strategicznego przez „Grupę Mędrców" i przygotowanie końcowego dokumentu na podstawie przedłożonego przez tę grupę raportu. Polska powinna w tym procesie aktywnie uczestniczyć. Jednocześnie warto dokonać spokojnego, metodycznego przemyślenia założeń polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze narodowym, w tym ponownego zdefiniowania narodowych interesów i celów strategicznych, odpowiedniego ukierunkowania kon-

cepcji działań oraz ponownego zdefiniowania niezbędnych przygotowań systemu bezpieczeństwa państwa. To zadanie powinno być zrealizowane w ramach drugiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), który mógłby być uruchomiony pod auspicjami prezydenta i zostać zrealizowany pod kierunkiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, w ścisłej współpracy z Radą Ministrów. Konkluzje SPBN powinny w efekcie stać się zasadniczym materiałem, na którym powinna zostać oparta nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Realizacja tych postulatów będzie istotnym polskim wkładem w implementację decyzji ze szczytu w Warszawie oraz dalszą strategiczną adaptację Sojuszu. Przyczyni się też do podniesienia poziomu bezpieczeństwa narodowego Polski.

* * *

Szczyt NATO w Warszawie był najważniejszym spotkaniem na szczeblu głów państw i szefów rządów w 17-letniej historii polskiego członkostwa w Sojuszu. Przejdzie do historii jako moment zmiany paradygmatu bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcja obrony wschodniej flanki NATO, która przez cały okres pozimnowojenny oparta była na planach szybkiego wzmocnienia, odchodzi do historii. W jej miejsce pojawia się koncepcja bazująca na obecności sił sojuszniczych w regionie. Siły te będą wypełniać funkcję odstraszającą, a w razie kryzysu czy szerszego konfliktu staną się kołem zamachowym dla wsparcia ze strony Sojuszu.

Decyzje warszawskie przełamują logikę nierozmieszczania sił wojskowych Sojuszu na jego wschodniej flance, a tym samym są istotnym krokiem na drodze do zrównania poziomów bezpieczeństwa wszystkich członków NATO. Ostateczne zerwanie z paradygmatem niestacjonowania sił sojuszniczych na wschodniej flance NATO nastąpi w momencie pełnej implementacji decyzji podjętych na szczycie w Warszawie. Obecność sojuszniczych sił w regionie powinna zostać zapoczątkowana na początku 2017 r. i być w pełni zrealizowana do kolejnego szczytu NATO w Brukseli, który planowany jest w połowie 2017 r. w nowej Kwaterze Głównej.

Należy równocześnie pamiętać, że warszawski szczyt nie kończy procesu adaptacji strategicznej NATO. Jej dalsze pogłębienie zależeć jednak będzie przede wszystkim od rozwoju sytuacji bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu.

Państwa quadu NATO wobec szczytu w Warszawie

Przemysław Pacuła

Szczyt NATO w Warszawie przyniósł przełomowe decyzje dotyczące polityki odstraszania 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 odstraszania 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 kwestiach[1]. 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 dziewiątym[2]. 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.).

skową 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 hegemona, 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 wnosił 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 obronnych[7]. Polska, która od 2015 r. przeznacza 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 odstraszania 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 Działań 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 regionie[9].

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 2016[10]). 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 EŚW[11].

---

[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 ramowego[12] 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 Polsce[13].

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 Rosją[15]. 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 Niemiec[16], ustalono, że prowadzenie lotów AWACS będzie podejmowane indywidualnie przez rządy poszczególnych państw[17].

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. PKB[18]. 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. PKB[19]. 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 Ukrainy[20]. Co ważne, poprzedni szczyt odbył się w Wielkiej Brytanii, dlatego przykłada 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 flance[21]). 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 osób[23]). 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/p/wiedenobwe_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 Iraku[24]) 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 odstraszania". Brytyjczycy uważają, że metody odstraszania w XXI w. nie mogą być powtórzeniem sposobów z czasów zimnej wojny. Dlatego zachowując podstawy koncepcji odstraszania, opowiadają się za rozwojem zdolności lekkich i mobilnych. Kładą również duży nacisk na zwiększanie tzw. świadomości sytuacyjnej[25]. 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 zwalczenia 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 potrzeby[26].

Niemcy

Stanowisko Niemiec na szczycie w Warszawie było bardzo zbalansowane między zrozumieniem dla obaw sojuszników wschodnich związanych z działaniami Rosji oraz artykułowaniem potrzeby prowadzenia równolegle 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 2019[28]. 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 batalionowych[29]. 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 2105 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 Chorwacja[30]. W ostatnich dwóch latach niemieccy żołnierze brali także udział w ćwiczeniach w Europie Środkowo-Wschodniej (np. w *Anakonda 2016*) oraz wspierali wzmacnianie 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 Iraku[31]. 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 wzmacnianie postawy odstraszania 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 odstraszaniu, jak i odprężeniu[33]. 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–Rosja[34]. Znacznie dalej w swoich ocenach poszedł minister spraw zagranicznych F. Steinmeier, który przed warszawskim szczytem negatywnie wypowiadał się zarówno o wzmacnianiu 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 Niemiec[35].

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 euro[36]), 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 militaryzmu, 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-Wschodniej[38]. 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 odstraszania – 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-odstraszania-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 Stieftung, 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 transparencję w sprawie dialogu z Rosją[39].

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 *Sentinelle*, 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 euro[41]. 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 obronnego[42]. 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 szczycie[45]. 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 MAP[48] 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).

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-gabinetowymi[1], 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 wypowiadania 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 państwa[2]. 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 dlaczego 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-gruzińską 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 unaocznił 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 zatrząsł 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 Słowacja[3]. Wizyty w Polsce złożyli z kolei prezydenci Łotwy, Estonii, Chorwacji, Słowacji i Węgier[4]. 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 Danii[5]. Polskę w tym czasie odwiedzili z kolei król Belgów oraz prezydent Niemiec[6]. 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 Walii[7]. 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 Hamaczek. 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 NATO[8]. 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 zwiększ-

[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–Rosja[11].

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 eFP[12], 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 islamskiemu[13]. 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 prezydent 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 Węgry[14]. Nawiązuje ona do przywoływanej przez prezydenta Andrzeja Dudę idei Międzymorza[15], 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 Dubrowniku[16]. 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 energetyki[17].

---

[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-przywodcami-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 Balatonfured*, 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 Narodowego[18]. 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 Solocha 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 wojskowej[19].

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 południu[21].

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 zaproponowała, 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 Tallinie[22]. 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 Sojuszu[23].

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 sojuszniczych[24].

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 dotykają 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/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 perspektyw[25].

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 Pradze[26]. 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. sprawowały 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, pojawią 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 migracji[27]. 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 czterostronnych 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 obrony[28]. 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 ogólnosojuszniczego 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.

Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie

Małgorzata Wróblewska-Łysik

„Rosja najeżdża zbrojnie, a Chiny kupują; UE negocjuje, monitoruje i wdraża. To imponująca forma potęgi, nawet jeśli nie wypada świetnie w telewizji"[1]

Unia Europejska posiada unikatowy w skali globalnej, kompleksowy zasób instrumentów oddziaływania na swoje bezpośrednie i dalsze sąsiedztwo. Przykład sankcji nałożonych na Rosję po agresji na Ukrainę pokazuje, że UE dysponuje środkami komplementarnymi wobec polityki odstraszania Sojuszu, przyczyniającymi się do zapobiegania konfliktom. Implementacja Europejskiej Strategii Globalnej może wzmocnić europejski potencjał obronny, pogłębić współpracę UE z NATO, a także zwiększyć odporność państw członkowskich i sąsiednich na zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji. Prawdopodobne wyjście Wielkiej Brytanii z UE znacząco jednak osłabi możliwości oddziaływania Wspólnoty i jej prestiż na arenie międzynarodowej, rodząc także ryzyko względnej autonomizacji struktur Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony względem Sojuszu. Wdrażanie Strategii będzie zmierzać w kierunku koncentracji WPBiO na walce z terroryzmem i stabilizacji państw Afryki i Bliskiego Wschodu, a nie na odpowiedzi na zagrożenia priorytetowe z punktu widzenia bezpieczeństwa RP.

Europejska Strategia Globalna (dosłownie: Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, *A Global Strategy for the EU's*

[1] *Russia invades and China buys; the EU negotiates, monitors and implements. It is an impressive form of power, even if it doesn't make great television.* M. Duchâtel i in., *Eurasian integration and the EU*, [w:] *Absorb and Conquer: an EU approach to Russian and Chinese integration in Eurasia,* European Council on Foreign Relations 2016.

Foreign and Security Policy) zastąpiła Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r., która nie przystaje już do realiów na starym kontynencie[2].

Obecny dokument nie ma charakteru prawnie wiążącego. Ostatecznie Rada Europejska nie zatwierdziła go (*endorse*), a jedynie „przyjęła z zadowoleniem" (*welcome*) jego przedstawienie przez wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini 28 czerwca 2016 r[3]. Jest on jednak znaczący nie tylko w wymiarze symbolicznym, ale też jako dokument kierunkowy i punkt wyjścia do prac nad bardziej szczegółowymi substrategiami, na których implementację będą przeznaczane konkretne środki finansowe. Już 17 października 2016 r. unijni ministrowie spraw zagranicznych stwierdzili bowiem, że „strategia ta będzie podstawą działań zewnętrznych UE w nadchodzących latach. Państwa członkowskie są w pełni zaangażowane w jej skuteczne i szybkie wdrożenie we współpracy z wysoką przedstawiciel i komisją"[4].

Sam dokument ESG przewiduje zresztą konkretny mechanizm implementacyjny: rewizję istniejących strategii sektorowych i opracowanie nowych, dotyczących poszczególnych regionów. Zapowiada także coroczny przegląd Strategii w konsultacji z Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Co roku Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma także przedstawiać stan realizacji strategii i wskazywać na punkty, w których będą konieczne dalsze działania.

Założenia ogólne ESG

Europejska Strategia Globalna stawia słuszną diagnozę obecnej sytuacji UE, określając ją jako kryzys egzystencjalny oraz stan zagrożenia. W tym

[2] Już pierwsze zdanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. znacząco odbiega od obecnych realiów: *Europe has never been so prosperous, so secure nor so free*. (Jeszcze nigdy Europa nie była tak zasobna, bezpieczna i wolna). Dokument ten za główne zagrożenia dla bezpieczeństwa UE uznaje: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne (na Bliskim Wschodzie, w Afryce i Azji), państwa upadłe oraz przestępczość zorganizowaną. Postuluje ponadto zacieśnienie relacji UE–Rosja – które „stanowią główny czynnik bezpieczeństwa i rozwoju" – celem osiągnięcia partnerstwa strategicznego. Zob. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska Strategia Bezpieczeństwa, 2003,* https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

[3] Konkluzje Rady Europejskiej, 28 czerwca 2016 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2016-INIT/pl/pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

[4] Konkluzje Rady w sprawie Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Rada do spraw zagranicznych, 17 października 2016 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13202-2016-init/pl/pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

kontekście wspomina o naruszeniu zasad porządku europejskiego na Wschodzie oraz terroryzmie, konfliktach i presji migracyjnej na Południu.

Zauważa się, że jest to pierwszy unijny dokument, w którym określono żywotne interesy UE[5]. Są to pokój i bezpieczeństwo jej obywateli oraz terytorium, a także rozwój gospodarczy, demokracja i światowy ład oparty na prawie międzynarodowym. Za podstawowe zasady, które mają kierować działaniami zewnętrznymi Unii uznano jedność („która nigdy nie była podważana w takim stopniu jak obecnie"[6]), zaangażowanie we współpracę międzynarodową na poziomie globalnym, odpowiedzialność rozumianą jako zdolność do odpowiedzi na kryzysy (w pierwszej kolejności na terenie Europy i w jej bezpośrednim sąsiedztwie, a następnie – globalnie) oraz partnerstwo z państwami, organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi, a także społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w celu odpowiedzi na wspólne wyzwania.

Strategia określa jako priorytety działań zewnętrznych UE: bezpieczeństwo, odporność (*resilience*)[7] państw i społeczeństw na wschodzie i południu, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, wspieranie współpracy regionalnej oraz zarządzanie globalne w XXI w. Dużą zaletą dokumentu jest zintegrowane podejście do realizacji powyższych priorytetów, łączące szerokie instrumentarium, jakim dysponuje Unia: od polityk handlowej, rozwojowej i migracyjnej po pomoc humanitarną czy zarządzanie kryzysowe. W tym sensie Strategia ma rzeczywiście charakter „globalny", co odnosi się nie tylko do jej zasięgu geograficznego, ale przede wszystkim przedmiotowego. W niektórych przypadkach można kwestionować sens tak szerokiego podejścia (trudno np. uzasadnić, dlaczego dokument z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa postuluje powstanie wspólnego systemu azylowego). Generalnie jednak całościowe spojrzenie, łączące bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, dobrze odpowiada obecnym wyzwa-

[5] S. Biscop, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, „Security Policy Brief", nr 75, czerwiec 2016, http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

[6] *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

[7] Pod tym pojęciem ESG rozumie zdolność państw do reform w celu zwalczania kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wartości demokratyczne, zaufanie społeczeństwa do instytucji państwowych i zrównoważony rozwój.

niom i zagrożeniom w „bardziej współzależnym, kontestowanym i skomplikowanym świecie”[8].

Europejska Strategia Globalna chwalona jest także za realistyczne i pragmatyczne podejście, opierające się jednocześnie na nienaruszalnych zasadach (*principled pragmatism*). Jak zauważa Sven Biscop (Egmont Institute), dokument tonuje ambicje Unii wobec państw sąsiedztwa, w pewnym sensie odstępując od promocji demokracji na rzecz zwiększania ich stabilności[9]. Również Jan Techau (Carnegie Europe) stwierdza, że ESG oznacza „ciche pożegnanie z Europejską Polityką Sąsiedztwa” na rzecz wzmacniania odporności państw na Wschodzie i Południu oraz zróżnicowanych rozwiązań dopasowanych do poszczególnych partnerów[10].

Autorzy strategii przywiązują dużą wagę do południowego sąsiedztwa, w tym do państw pochodzenia i tranzytu imigrantów do Europy. Podkreśla się, że „inwestycja w pokój i rozwój w Afryce jest inwestycją w nasze bezpieczeństwo i rozwój”[11]. Choć dokument zapowiada wspieranie odporności państw partnerskich również na Wschodzie, to jednak brakuje podobnego uznania dla strategicznego znaczenia Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego dla bezpieczeństwa Unii. Państwa Partnerstwa Wschodniego nie zostały ponadto uwzględnione w rozdziale o polityce rozszerzenia UE, w którym mowa jest jedynie o Bałkanach Zachodnich i Turcji (tj. państwach posiadających status kandydatów do członkostwa).

Z punktu widzenia priorytetów polskiej polityki bezpieczeństwa, koncentracja ESG na walce z terroryzmem i zapobieganiu masowej migracji z pewnością jest rozczarowująca. Należy pamiętać, że dokument stanowi rezultat kompromisu między bardzo różnymi, a często sprzecznymi dążeniami i interesami państw członkowskich. Według Nathalie Tocci, specjalnej doradczyni Federici Mogherini i głównej autorki ESG, najbardziej kontrowersyjnymi kwestiami okazały się stosunki z Rosją, europejska obrona oraz

[8] Tymi słowami scharakteryzował środowisko bezpieczeństwa europejski strategiczny przegląd bezpieczeństwa z 2015 r., który stanowił pierwszy etap refleksji strategicznej, zakończony przedstawieniem ESG na Radzie Europejskiej w czerwcu 2016 r. Zob. N. Tocci, *The making of the EU Global Strategy* „Contemporary Security Policy”, s. 461–472, http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523260.2016.1232559?needAccess=true (dostęp: 11 listopada 2016 r.).

[9] S. Biscop, *The EU Global Strategy …, op.cit.*

[10] J. Techau, *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?,* Carnegie Europe, http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=63994 (dostęp: 11 listopada 2016 r.).

[11] *Wspólna wizja, wspólne działanie…, op.cit.*

migracje[12]. Fragmenty strategii dotyczące tych tematów rzeczywiście mogą wydawać się czasem wewnętrznie sprzeczne (np. „autonomia strategiczna" przy jednoczesnym pogłębianiu współpracy z NATO) albo – z punktu widzenia niektórych państw – co najmniej niesatysfakcjonujące.

Kwestie bezpieczeństwa i obronności w ESG

Bezpieczeństwo UE, uznane za żywotny interes i priorytet działań zewnętrznych Wspólnoty, stanowi temat przewodni całego dokumentu. Zarówno „wiarygodna polityka rozszerzenia", jak i promowanie porządku międzynarodowego opartego na prawie czy też polityka handlowa mają na celu przede wszystkim zapewnienie Unii bezpieczeństwa i pokoju.

W dokumencie proponuje się też środki wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Postulowane są szczególnie: zwiększenie inwestycji w wywiad, obserwację i rozpoznanie (ISR), zakupy samolotów bezzałogowych, rozwój komunikacji satelitarnej oraz autonomiczny dostęp do przestrzeni kosmicznej i obserwacji ziemi. Pojawia się także propozycja rocznego przeglądu wydatków obronnych, mogącego zapewnić większą spójność planowania obronnego i rozwoju zdolności. Ponadto, w zapisach strategii mowa jest o zapewnieniu odpowiedniego poziomu autonomii strategicznej, a jednocześnie wzmocnieniu współpracy z NATO oraz pogłębieniu współpracy obronnej, w tym synchronizacji narodowych cykli planowania obronnego, wspólnym rozwijaniu zdolności wojskowych, działalności badawczo-rozwojowej w obszarze obronności i pełnym wykorzystaniu potencjału Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency,* EDA). W strategii podkreślono również dalszy rozwój misji cywilnych, wzmocnienie planowania operacyjnego i struktur, zwiększenie łączności między nimi, a w przyszłości bardziej ustrukturyzowaną formę współpracy[13].

Zapowiedziano także zwiększenie inwestycji na walkę z terroryzmem – rozumianą bardzo szeroko – od wymiany informacji w tym zakresie, ochronę infrastruktury krytycznej i cyberbezpieczeństwo, aż po zapobieganie radykalizacji za pomocą kompleksowych działań w wielu obszarach życia

[12] N. Tocci, *The making of the EU Global Strategy…, op.cit.*

[13] *Wspólna wizja, wspólne działanie…, op.cit.*

społecznego, a także współpracę antyterrorystyczną z państwami Afryki, Bliskiego Wschodu, Zachodnich Bałkanów i Turcji.

W strategii wskazano potrzebę zwiększenia cyberbezpieczeństwa poprzez podniesienie odporności infrastruktury krytycznej i sieci przesyłowych, walkę z cyberprzestępczością, włączenie kwestii związanych z tym obszarem w inne polityki unijne oraz zacieśnienie współpracy w tym zakresie między państwami członkowskimi, a także USA i NATO.

Unia ma się również mocniej angażować w zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Mają temu służyć działania w wymiarze wewnętrznym, takie jak poprawa efektywności energetycznej, rozwój infrastruktury pozwalającej na gromadzenie i przekazywanie LNG, a także zewnętrznym, do których należą dywersyfikacja źródeł energii, dostawców i sieci przesyłowych czy zacieśnienie współpracy z wiarygodnymi państwami produkcji i tranzytu energii.

W Europejskiej Strategii Globalnej zwrócono ponadto uwagę na konieczność poprawy komunikacji strategicznej, skierowanej zarówno do społeczeństw europejskich, jak i partnerów zewnętrznych[14].

Dyskusja na temat implementacji ESG w kontekście Brexitu

Wydaje się, że ambitne cele Europejskiej Strategii Globalnej będzie trudno zrealizować w sytuacji, gdy UE opuszcza Wielka Brytania – druga co do wielkości gospodarka pośród państw Wspólnoty[15], dysponująca największym w Unii budżetem obronnym[16]. Państwo to jest trzecim płatnikiem do budżetu UE (drugim płatnikiem netto) z wkładem na poziomie 18,2 mld euro. Kwota ta stanowi 10 proc. budżetu Unii[17]. Brexit nie tylko zatem podważa zdolność UE do realizacji celów przyjętych w Strategii, ale także mocno osłabia jej wizerunek i siłę oddziaływania w skali globalnej, w tym w relacjach z Rosją.

[14] *Ibidem*.

[15] Dane za 2015 r. wg Eurostatu.

[16] *The Military Balance 2016*, International Institute for Strategic Studies, Londyn 2016.

[17] Wydatki i dochody UE za lata 2000–2015, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

Ponadto, wraz z wystąpieniem z UE Wielkiej Brytanii, która dotychczas była jednym z filarów WPBiO[18], polityka ta będzie w większym stopniu opierać się na aktywności i potencjale Francji, Niemiec oraz Włoch. Państwa te zgodnie postrzegają Afrykę i Bliski Wschód za główne źródło zagrożeń dla własnego bezpieczeństwa (terroryzm, migracje). Zapewne to one będą nowym „motorem integracji"[19]. Już dzień po referendum brytyjskim, 24 czerwca 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier i Jean-Marc Ayrault przyjęli wspólny dokument „Silna Europa w niepewnym świecie", w którym przedstawili swoją wizję zmian po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE: wzmocnienie WPBiO, pogłębienie unii gospodarczo-walutowej oraz ustanowienie wspólnej polityki azylowej i migracyjnej.

Ministrowie podkreślili również konieczność stałego zaangażowania UE w Afryce, nie odnosząc się jednak do zagrożenia ze strony Rosji. Proponowali podjęcie działań na rzecz pogłębienia współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Postulowano m.in. wspólne regularne przeglądy środowiska bezpieczeństwa, które dyskutowane byłyby na Radzie do Spraw Ogólnych i Radzie Europejskiej, opracowywanie wspólnych priorytetów strategicznych polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ustanowienie cywilno-wojskowego łańcucha dowodzenia czy uruchomienie stałej współpracy strukturalnej[20] w odniesieniu do niektórych dziedzin (np. stałych sił morskich). W dokumencie znalazły się też zapisy o ustanowieniu „europejskiego semestru" w obszarze zdolności wojskowych, a także stworzeniu programu badań obronnych celem wsparcia innowacyjnego prze-

[18] W ostatnich latach rząd Davida Camerona poważnie ograniczył brytyjskie zaangażowanie w WPBiO na rzecz misji NATO oraz bliższej bilateralnej współpracy wojskowej, zwłaszcza z Francją, na podstawie porozumień z Lancaster House z 2010 r. Londyn protestował przeciwko zwiększaniu budżetu Europejskiej Agencji Obrony oraz ściślejszej integracji w ramach WPBiO w formie stałej współpracy strukturalnej.

[19] Po Brexicie Włochy staną się trzecią potęgą gospodarczą i wojskową w Unii. Władze w Rzymie popierają pogłębienie unii gospodarczo-walutowej (choć jednocześnie kwestionują niemiecką *austerity policy*); podobnie jak rząd w Berlinie dążą do zacieśnienia współpracy w obszarze migracji i azylu (zwłaszcza reformy systemu dublińskiego) oraz większego zaangażowania UE w przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w państwach pochodzenia i tranzytu. Włochy są także istotnym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych, a administracja Baracka Obamy wysoko ocenia reformy i aktywność zagraniczną Matteo Renziego. Warto też zwrócić uwagę na aktywność dyplomatyczną Rzymu po referendum brytyjskim. Przywódcy Włoch, Francji i Niemiec spotkali się 27 czerwca br. w Berlinie oraz – z inicjatywy włoskiego premiera – na wyspie Ventotene 22 sierpnia 2016 r. Doszło także do konsultacji ministrów obrony trzech państw, które miały miejsce w Paryżu 5 września 2016 r.

[20] Chodzi o możliwość ustanowienia w ramach Unii stałej współpracy strukturalnej przez grupę państw, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej oraz które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania (art. 42.6, art. 46 TUE).

mysłu obronnego. Francusko-niemiecki dokument wskazywał na potrzebę walki z terroryzmem poprzez dialog i współpracę z państwami Afryki i Bliskiego Wschodu, działania w obszarze deradykalizacji, współpracę wywiadowczą i wymianę danych czy powołanie europejskiego korpusu ochrony cywilnej. Ministrowie postulowali również coroczne posiedzenia Rady Europejskiej w formacie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, przygotowywanej przez spotkania ministrów spraw zagranicznych, obrony i spraw wewnętrznych[21].

W podobnym kierunku idą propozycje przedstawione przez ministrów obrony Francji i Niemiec, Jean-Yvesa Le Driana i Ursulę von der Leyen 13 września 2016 r. Postulują oni wzmocnienie bezpieczeństwa i obrony Europy przez: stworzenie stałego dowództwa WPBiO (wojskowego i cywilnego), dowództwa logistyki medycznej dla misji i operacji, wzmocnienie EUROKORPUSU, rozwój europejskich zdolności transportowych (a w przyszłości – europejskiego *hubu* logistycznego), a także wzmocnienie świadomości sytuacyjnej (*situational awareness*)[22] zwłaszcza na morzu, poszerzenie zakresu wspólnego finansowania misji poprzez mechanizm *Athena* oraz wspieranie budowy zdolności wojskowych państw Afryki. Ministrowie zamierzają również przyspieszyć implementację konkluzji Rady Europejskiej z 2013 i 2015 r., w tym inicjatywy: budowy zdolności w obszarze bezpieczeństwa i rozwoju (CBSD), programu badań w perspektywie finansowej 2021–2027 ukierunkowanego na zdolności WPBiO, finansowanego ze środków UE, pogłębienie współpracy NATO–UE, zwiększenie zdolności działania Grup Bojowych UE oraz wzmocnienie procesu generacji sił. Dużą wagę władze w Berlinie i Paryżu przywiązują do silnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Ich zdaniem państwa członkowskie powinny dążyć do przeznaczania 20 proc. narodowych budżetów obronnych na inwestycje w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz tworzyć zachęty finansowe (np. wsparcia Europejskiego Banku Inwestycyjnego) dla współpracy państw członkowskich w sektorze obronnym. Zachęcają je też do koordynacji i zwiększenia przejrzystości w opracowywaniu budżetów

[21] J. M. Ayrault, F.W. Steinmeier *The strong Europe in a world of uncertainties*, http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

[22] Chodzi tu o rozumienie elementów środowiska i wydarzeń kluczowych dla podejmowania decyzji operacyjnych.

obronnych, tak aby tworzyć kolejne wspólne europejskie programy zbrojeniowe (tzw. europejski semestr w dziedzinie obronności)[23].

Postulaty te poparł włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni, który wysunął nawet dalej idące propozycje, dotyczące ustanowienia wielonarodowych europejskich sił na poziomie dywizji, pod jednolitym dowództwem, które pełniłyby określone misje i różniłyby się od Grup Bojowych wielkością i składem jednostek wojskowych. Włoski minister zasugerował również, aby państwa „podobnie myślące" mogły użyczać sobie niektórych zdolności na podstawie doraźnych porozumień. Następnie inicjatywa ta, którą określił jako „Schengen dla obronności", byłaby otwarta dla innych zainteresowanych państw[24].

Nieformalny szczyt 27 państw UE (bez udziału Wielkiej Brytanii) w Bratysławie 16 września 2016 r. – co do zasady – poparł ideę rewitalizacji WPBiO i zapowiedział przyjęcie przez Radę Europejską w grudniu 2016 r. planu implementacji działań w tym obszarze. Zasygnalizował także „lepsze użycie opcji dostępnych w traktatach, zwłaszcza w odniesieniu do zdolności"[25], co oznacza przychylność wobec zainicjowania proponowanej przez Francję, Niemcy i Włochy stałej współpracy strukturalnej. Wydaje się, że chłodne przyjęcie przez unijnych ministrów obrony (26–27 września 2016 r.) propozycji stworzenia europejskiego stałego dowództwa[26] utwierdziło w przekonaniu władze w Paryżu, Berlinie i Rzymie, że dalszy rozwój WPBiO powinien rozpocząć się w mniejszym gronie państw członkowskich.

10 października 2016 r. Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania wystosowały wspólny list do ministrów obrony pozostałych państw UE, w którym opowiedziały się za stałymi i autonomicznymi zdolnościami Unii do planowania

[23] J.Y. Le Drian, U. von der Leyen, *Rewitalizacja WPBiO – w kierunku całościowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w ramach Unii Europejskiej*, 13 września 2016 r., http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

[24] P. Gentiloni, *EU needs Schengen for defence*, „Politico", http://www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security/ (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

[25] Deklaracja i plan z Bratysławy, 16 września 2016 r., http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/ (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

[26] A. Rettman, *No support for EU army in ministers' talks*, „EU Observer", 28 września 2016 r., https://euobserver.com/foreign/135266 (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

i przeprowadzania operacji zamorskich, „zwłaszcza w Afryce"[27]. Państwa te oświadczyły, że zamierzają pogłębiać współpracę w tym kierunku w ramach stałej współpracy strukturalnej, choć są otwarte na udział pozostałych krajów członkowskich, w tym także Wielkiej Brytanii. Ministrowie obrony Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii stwierdzili, że UE będzie musiała podjąć misje cywilne i wojskowe w regionach, w których NATO nie zamierza się angażować, podając przykłady Mali, Somalii, Republiki Środkowoafrykańskiej i Konga. Podkreślili ponadto konieczność wzmocnienia europejskiej „autonomii strategicznej" w wymiarach operacyjnym i przemysłowym (tj. silnej i skonsolidowanej EDTIB)[28].

Choć inicjatorzy utworzenia „europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony" zapewniają, że miałaby ona charakter komplementarny i partnerski względem Sojuszu, to jednak bardziej autonomiczna WPBiO, bez udziału Wielkiej Brytanii, rodzi ryzyko duplikacji natowskiego procesu planowania obronnego. W obecnej sytuacji ograniczonych budżetów obronnych w państwach europejskich byłoby to rozwiązanie nieefektywne ekonomicznie oraz szkodliwe dla sojuszniczych zdolności do obrony kolektywnej. Wyraźna koncentracja WPBiO na walce z terroryzmem i stabilizacji Afryki i Bliskiego Wschodu stanowi również wyzwanie w punktu widzenia priorytetów polityki bezpieczeństwa RP, które związane są ze wschodnim sąsiedztwem.

Tymczasem, równolegle do oddolnych inicjatyw państw członkowskich, takich jak propozycje francusko-niemieckie poparte przez Włochy i Hiszpanię, Europejska Służba Działań Zewnętrznych przygotowała Plan Implementacyjny ESG w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Został on zaprezentowany przez wysoką przedstawiciel radzie ds. zagranicznych 14 listopada 2016 r. Opierając się na propozycjach F. Mogherini, ministrowie państw członkowskich uzgodnili trzy strategiczne priorytety WPBiO, które określają jednocześnie poziom ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Po pierwsze, Unia ma zachować gotowość i zdolność do działania w odpowiedzi na zewnętrzne konflikty i kryzysy. Po drugie, powinna w większym stopniu przyczyniać się do wzmacniania odporności partnerów i przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Po trzecie wreszcie, zada-

[27] A. Rettman, *EU powers draft post-Brexit defence plan*, „EU Observer", 13 października 2016 r., https://euobserver.com/foreign/135492 (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

[28] A. Beesley, *Italy and Spain warm to EU defence co-operation*, „Financial Times", 12 października 2016 r., https://www.ft.com/content/ddad201e-50c9-36fc-b694-8e9522fb9323 (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

niem WPBiO – we współpracy z innymi instrumentami z obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – jest ochrona Unii i jej obywateli. Chodzi tu zwłaszcza o ochronę infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwo granic zewnętrznych, walkę z przemytem ludzi, ochronę cywilną, cyberbezpieczeństwo czy przeciwdziałanie terroryzmowi i radykalizacji.

Dla realizacji tych celów proponuje się szereg działań związanych z:

- określeniem priorytetowych potrzeb UE w zakresie zdolności cywilnych i wojskowych,
- pogłębieniem współpracy obronnej (m.in. poprzez skoordynowany roczny przegląd obronny[29], zapowiedziane przez Komisję Europejską utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego w celu finansowania wspólnego rozwoju zdolności przez grupę państw czy umożliwienie finansowania przemysłu obronnego przez Europejski Bank Inwestycyjny),
- dostosowaniem struktur, narzędzi i finansowania (poprzez rozwój struktur potrzebnych do planowania i przeprowadzania misji WPBiO oraz skoordynowanych łańcuchów dowodzenia wojskowego i cywilnego, czy rozszerzenie zakresu mechanizmu wspólnego finansowania Athena),
- wykorzystaniem stałej współpracy strukturalnej,
- rozwojem partnerstw WPBiO z organizacjami i państwami[30].

ESG a instytucjonalizacja strategicznego partnerstwa UE i NATO

Równolegle do presji na większą autonomizację WPBiO względem Sojuszu, widoczna jest od lat tendencja do zacieśnienia współpracy między UE i NATO. W świetle zapisów Europejskiej Strategii Globalnej, w realizacji swoich celów Unia ma współpracować z szeregiem partnerów, spośród których za strategicznych uznane zostały ONZ i właśnie Sojusz

[29] Jego celem ma być bardziej spójne i optymalne wykorzystywanie budżetów obronnych oraz wspólny rozwój potrzebnych zdolności wojskowych przez państwa członkowskie. Wysoka przedstawiciel ma przedstawić ministrom propozycje w tym zakresie wiosną 2017 r.

[30] *Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence*, 14 listopada 2016 r., http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/ (dostęp: 20 listopada 2016 r.).

Północnoatlantycki. Także NATO traktuje UE jako swojego partnera strategicznego. O charakterze tych relacji decydują nie tylko wspólne wartości i interesy, ale także rosnące powiązania instytucjonalne. Ponadto, 22 państwa pozostają członkami obu organizacji, co teoretycznie powinno sprzyjać pogłębianiu współpracy.

Wspólnym dokumentem kładącym podwaliny pod instytucjonalną kooperację jest Deklaracja NATO i UE dotycząca Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony z 2002 r[31]. Potwierdziła ona m.in. możliwość korzystania przez Unię z natowskich zdolności planistycznych dla jej własnych operacji wojskowych. W kolejnym roku obie organizacje uzgodniły tzw. porozumienie Berlin Plus[32], w którym precyzowano zasady wymiany informacji wywiadowczych, korzystania przez UE ze zdolności planistycznych i wojskowych Sojuszu oraz mechanizm konsultacji dotyczący misji unijnych. Formuła Berlin Plus, obowiązująca do tej pory, umożliwiła zainicjowanie dwóch pierwszych operacji militarnych UE: *Concordia* w Macedonii (2003 r.) oraz *EUFOR Althea* w Bośni i Hercegowinie (2004 r.).

Na szczycie NATO w Lizbonie w 2010 r. sojusznicy potwierdzili wolę wzmocnienia strategicznego partnerstwa z UE, a w przyjętej podczas tego spotkania nowej Koncepcji Strategicznej zapisano zobowiązanie Sojuszu do pogłębiania współpracy z innymi organizacjami w kwestii zapobiegania i zarządzania kryzysami oraz prowadzenia misji stabilizacyjnych.

Mimo deklarowanej przez obie organizacje woli współpracy, napotyka ona na przeszkody natury politycznej. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest konflikt turecko-grecki w sprawie Cypru[33] oraz różnice w postrzeganiu relacji WPBiO względem NATO przez niektóre państwa europejskie. Przykładowo, podczas gdy Francja dąży do usamodzielnienia się państw europejskich w polityce bezpieczeństwa, Wielka Brytania czy Polska stoją na stanowisku, że WPBiO powinna być maksymalnie komplementarna z działaniami Sojuszu.

Stąd też przyjętą na szczycie w Warszawie Wspólną Deklarację przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz sekretarza general-

[31] *EU–NATO Declaration on ESDP nato.int,* 16 grudnia 2002 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[32] *About CSDP – Berlin Plus Agreement*, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[33] Więcej: R. Yilmaz, *Cyprus Conflict as an Obstacle to the EU–NATO Strategic Partnership: Cyprus Issue and EU–NATO Relations*, LAP Lambert Academic Publishing, Niemcy, 2012 r.

nego NATO z 8 lipca 2016 r. można postrzegać jako próbę nadania współpracy UE z Sojuszem nowego impulsu. Sprzyjać temu powinny wyzwania, jakie pojawiły się w ostatnich latach w otoczeniu Europy, oraz przyjęcie ESG, pozwalającej na bardziej precyzyjne określenie katalogu celów i instrumentów realizacji działań zewnętrznych Unii Europejskiej.

Obszary potencjalnej współpracy

Warszawska deklaracja o współpracy, podkreślając rosnące współzależności oraz wspólny interes w stabilizacji państw sąsiednich i partnerskich, definiuje konkretne obszary, w których Sojusz i Unia mają ściślej koordynować swoje działania. Obejmują one zwalczanie zagrożeń hybrydowych poprzez zwiększanie odporności, współpracę w zakresie analizy, prewencji i wczesnego ich wykrywania, wymiany informacji i danych wywiadowczych oraz w zakresie komunikacji strategicznej. UE i NATO mają koordynować opracowywanie swoich procedur w tym zakresie.

Innym perspektywicznym obszarem współpracy są działania operacyjne w odniesieniu do świadomości sytuacyjnej na morzu, w tym lepszej koordynacji aktywności na Morzu Śródziemnym. Od lutego 2016 r. NATO udziela wsparcia operacji *Poseidon Rapid Intervention*, prowadzonej przez unijną agencję Frontex na Morzu Egejskim. Decyzją ministrów obrony z 11 lutego 2016 r., Sojusz włączył się w działania skierowane przeciwko przemytowi ludzi i nielegalnej migracji na Morzu Egejskim. Rolą Sojuszu jest dostarczanie dla jednostek straży granicznej Grecji i Turcji oraz funkcjonariuszom Frontexu informacji i danych wywiadowczych związanych z tym procederem[34]. W tym celu Sojusznicze Dowództwo Sił Morskich zawarło z agencją unijną porozumienie dotyczące współpracy operacyjnej i taktycznej na Morzu Egejskim. Na jej podstawie NATO i Frontex mogą wymieniać oficerów łącznikowych i prowadzić bieżącą wymianę informacji[35]. Wreszcie, na szczycie w Warszawie sojusznicy zdecydowali o rozpoczęciu operacji mor-

[34] Statement by the NATO Secretary General on NATO support to assist with the refugee and migrant crisis, nato int, 25 lutego 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128372.htm?selectedLocale=en (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[35] J.-T. Dahlburg, *NATO expands migrant mission in Aegean Sea*, „Cathimerini", 7 marca 2016 r., http://www.ekathimerini.com/206690/article/ekathimerini/news/nato-expands-migrant-mission-in-aegean-sea (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

skiej *Sea Guardian*, której celem jest zwiększanie świadomości sytuacyjnej, przeciwdziałanie terroryzmowi oraz budowanie zdolności bezpieczeństwa morskiego. Zgodnie z deklaracją SG NATO J. Stoltenberga ma ona wspierać prowadzoną przez UE operację *Sophia*[36].

Warszawska deklaracja UE i NATO zapowiada także koordynację działań w zakresie cyberbezpieczeństwa, rozwój „spójnych, komplementarnych i interoperabilnych" zdolności wojskowych, wspieranie przemysłu obronnego, przeprowadzanie równoległych ćwiczeń (uwzględniających m.in. scenariusze „hybrydowe") oraz wzmacnianie odporności i bezpieczeństwa państw partnerskich na Wschodzie i na Południu[37]. Te same zagadnienia wymieniono zarówno w Europejskiej Strategii Globalnej, jak i komunikacie końcowym ze szczytu NATO w Warszawie.

Oprócz współpracy taktycznej i operacyjnej, rozwijane są także kontakty polityczne. Kluczowe dla budowy zaufania między obiema organizacjami okazały się łączone posiedzenia unijnego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (PSC) oraz Rady Północnoatlantyckiej[38]. Sekretarz generalny NATO zapraszany jest do udziału w nieformalnych spotkaniach ministrów obrony państw członkowskich UE, natomiast wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa uczestniczy w niektórych sesjach Rady Północnoatlantyckiej, nawet tych odbywających się na szczeblu szefów państw i rządów. Na szczycie w Warszawie w dwóch sesjach brali udział zarówno Federica Mogherini, jak i Donald Tusk oraz Jean-Claude Juncker[39]. Jens Stoltenberg został z kolei zaproszony na Radę Europejską 28 czerwca 2016 r.[40]. Za element wspólnej natowsko-unijnej komunikacji strategicznej można uznać także oświadczenia prasowe wydawane przez sekretarza generalnego Sojuszu oraz wysoką przedstawiciel.

---

[36] *NATO steps up efforts to project stability and strengthen partners*, *nato.int,* 9 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133804.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[37] *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation*, *nato.int,* 8 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[38] M. Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Ashgate, Hampshire 2006, s.126.

[39] Summit Meeting of NATO Heads of State and Government – Second media advisory, Warszawa, nato int, 8 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133103.htm?selectedLocale=en&mode=pressrelease (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[40] NATO Secretary General to attend meeting of the European Council, nato.int, 28 czerwca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132833.htm?selectedLocale=en&mode=pressrelease (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski – państwa na wschodniej flance UE i NATO – kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy realna jest głębsza współpraca obu organizacji w przeciwdziałaniu zagrożeniom na Wschodzie. Możliwa byłaby ona na podstawie wspólnej percepcji zagrożeń i wspólnych priorytetów, które – jak się wydaje – nie do końca się pokrywają (jak wiadomo, nawet w obrębie samego Sojuszu i UE państwa mają rozbieżne interesy). Europejska Strategia Globalna jednak wyraźnie koncentruje się na przeciwdziałaniu zagrożeniom płynącym z południowego kierunku strategicznego, takich jak terroryzm i nielegalna migracja, a także na stabilizacji regionu Morza Śródziemnego oraz Afryki. Nie do końca odpowiada to przyjętej przez Sojusz optyce 360 stopni, a więc odpowiedzi na zagrożenia ze wszystkich kierunków.

W odniesieniu do Rosji, Europejska Strategia Globalna opiera się na zasadach polityki UE wobec tego państwa, które zostały jednogłośnie potwierdzone przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich 14 marca 2016 r. Rada ds. Zagranicznych zdecydowała wówczas, że porozumienia mińskie pozostają kluczowym warunkiem wszelkiej istotnej zmiany (*substantial change*) stanowiska UE wobec władz w Moskwie. Ponadto, zapowiedziano działania w kierunku zacieśnienia relacji ze wschodnimi partnerami, a także wzmacnianie odporności państw członkowskich UE (w tym kontekście wymieniono bezpieczeństwo energetyczne, zagrożenia hybrydowe, STRATCOM). Ministrowie podkreślili jednocześnie otwartość na selektywne zaangażowanie Rosji w ramach współpracy w kwestiach interesujących Unię, jak również promowanie kontaktów międzyludzkich i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju[41].

Choć Europejska Strategia Globalna nie określa Rosji jako zagrożenie (relacje z nią nazywa „strategicznym wyzwaniem"), to jednak obszary działań, które uznaje za priorytetowe, pokrywają się z obszarami rosyjskiej aktywności określanymi łącznie jako *hybrid warfare*. Dokument podkreśla bowiem konieczność inwestycji zarówno w zdolności wojskowe, jak i cyberbezpieczeństwo czy energetykę.

Unia oraz NATO dążą do wzmocnienia odporności (*resilience*) państw na zagrożenia hybrydowe, choć różnie ją definiują. Europejska Strategia Globalna kładzie nacisk na umacnianie odporności państw i społeczeństw

[41] Outcome of the Council meeting, 14 marca 2016 r., http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/ (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

w sąsiedztwie UE na Wschodzie i Południu, przez którą rozumie zdolność do reform w celu zwalczania kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wartości demokratyczne, zaufanie społeczeństwa do instytucji państwowych i zrównoważony rozwój[42].

Z kolei Sojusz definiuje odporność na podstawie art. 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, jako „indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia napaści zbrojnej"[43]. Szczyt w Warszawie uznał, iż stanowi ona podstawę wiarygodnego odstraszania i obrony oraz skutecznego wypełnienia przez Sojusz jego najważniejszych zadań. Do obszarów istotnych dla odporności państw zaliczono ciągłość rządów, bezpieczeństwo krytycznej infrastruktury cywilnej (energetycznej, transportowej, komunikacyjnej), przygotowanie na ataki z użyciem broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej, oraz odstraszanie i obronę przed nimi. A także cyberbezpieczeństwo oraz posiadanie interoperacyjnych sił zbrojnych i ochronę łańcucha dostaw dla wojska[44].

Widać więc, że UE i NATO nie definiują pojęcia *resilience* w sposób tożsamy, niemniej jednak komplementarny. Przy tym Sojusz koncentruje się bardziej na aspektach wojskowych, natomiast Unia – na elementach tzw. miękkiego bezpieczeństwa. Wydaje się, że jest to obszar, w którym współpraca UE–NATO miałaby największą wartość dodaną, i który powinien stać się priorytetem, zwłaszcza dla państw wschodniej flanki.

***

Wdrażanie Europejskiej Strategii Globalnej może stanowić szansę na uzupełnienie sojuszniczej polityki odstraszania o elementy miękkiego bezpieczeństwa, obejmujące zintegrowane instrumenty polityczne i ekonomiczne. To właśnie Unia jest najlepiej wyposażoną i najwłaściwszą organizacją do wszechstronnej stabilizacji sąsiedztwa, przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym i wrogiej propagandzie, zwiększenia cyberbezpieczeństwa czy dywersyfikacji źródeł energii. Wiele zależeć będzie od implementacji Strategii

[42] *Wspólna wizja, wspólne działanie…, op.cit.*

[43] *Traktat Północnoatlantycki* sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z dnia 19 października 2000 r.), https://www.bbn.gov.pl/download/1/15754/TraktatPolnocnoatlantycki.pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

[44] *Commitment to enhance resilience issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, nato.int,* 8–9 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en (dostęp: 27 października 2016 r.).

i wspólnej deklaracji UE i NATO z Warszawy oraz tego, w jaki sposób Polska będzie w stanie je wykorzystać do podniesienia odporności państwa oraz wschodnich partnerów na zagrożenia hybrydowe.

Nacisk Strategii na konieczność rozwoju potencjału obronnego UE, w tym Grup Bojowych i podniesienie wydatków obronnych, jest co do zasady zbieżny z dążeniami Sojuszu (m.in. *Defence Investment Pledge*, zobowiązań przyjętych przez szczyt NATO w Walii). Kierunkiem priorytetowym zaangażowania WPBiO będzie jednak Afryka i Bliski Wschód, które uznane zostały za region strategiczny dla bezpieczeństwa Wspólnoty. Po opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię, WPBiO będzie mogła rozwijać swoje struktury, ale nie doprowadzi to do zwiększenia bezpieczeństwa wschodniej flanki. Uznawanie przez państwa zachodnie misji ekspedycyjnych za formę zbiorowej obrony będzie implikować rozwój europejskich zdolności potrzebnych właśnie do tego typu operacji. W warunkach ograniczonych budżetów obronnych może to osłabiać zdolności do obrony terytorialnej i wiarygodnego odstraszania. Ten kierunek rozwoju WPBiO nie będzie więc sprzyjał ani spójności UE, ani zacieśnieniu jej współpracy z NATO.

NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy?

Agnieszka Ignaciuk

Dotychczasowe próby zacieśnienia współpracy NATO i UE miały ograniczone powodzenie, głównie ze względu na uwarunkowania polityczne. Zagrożenia hybrydowe, które pojawiły się w spektrum wyzwań stojących przed Europą, stanowią szansę na bliższe współdziałanie obu organizacji. Wspólna deklaracja o współpracy NATO i UE podpisana 8 lipca 2016 r. na marginesie szczytu NATO w Warszawie wskazuje wzmocnienie zdolności do przeciwstawienia się zagrożeniom hybrydowym jako jeden z priorytetowych obszarów przyszłej zacieśnionej kooperacji. Czas pokaże, czy szanse na rewitalizację współpracy Sojuszu i Unii w przyszłości są realne.

Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki są najważniejszymi instytucjami bezpieczeństwa i współpracy w obszarze euroatlantyckim. Zbliżony katalog interesów i celów strategicznych, wspólne wartości i komplementarność zdolności zapewnianych przez państwa, z których 22 pozostaje członkami obu organizacji, są czynnikami, które powinny sprzyjać zacieśnianiu współpracy, szczególnie wobec rosnącej skali kompleksowych wyzwań dla bezpieczeństwa Europy. Niestety, współpraca ta napotyka na trudne do pokonania bariery polityczne związane nie tylko z często przywoływaną kwestią cypryjską, ale także rozbieżnością wizji państw członkowskich UE co do pożądanego stopnia autonomiczności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, znaczenia więzi transatlantyckich i wiodącej roli NATO w zapewnianiu bezpieczeństwa na Starym Kontynencie[1].

Wobec powyższych problemów rozwijanie realnej współpracy opartej na strategicznym partnerstwie, formalnie łączącym NATO i UE od początku

[1] P. Pacuła, *Stosunki NATO-UE. Stan obecny, perspektywy rozwoju*, „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 3–4, BBN, Warszawa 2007, s. 174–184.

XXI w., było bardzo utrudnione. Mimo tych przeszkód, obydwu organizacjom udało się utrwalić selektywne i praktyczne mechanizmy koordynacji i współpracy w obszarze zarządzania kryzysowego, roboczych kontaktów oraz współdziałania na niższych szczeblach operacyjnych.

Wobec erozji sytuacji bezpieczeństwa we wschodnim i południowym sąsiedztwie Unii i NATO potrzeba wzmocnienia współpracy jest pilniejsza niż kiedykolwiek. Wydaje się, że pojawienie się zagrożeń o złożonym, hybrydowym charakterze może stanowić dogodną płaszczyznę efektywnej kooperacji i osiągnięcia pożądanego efektu synergii działań.

Krytyczny przegląd dotychczasowych relacji NATO i UE – między konkurencyjnością a komplementarnością

Upadek Związku Radzieckiego i rozwiązanie Układu Warszawskiego miały poważne konsekwencje dla transatlantyckiej architektury bezpieczeństwa. Dla NATO, sojuszu obronnego powołanego w 1949 r. głównie do obrony przed potencjalną sowiecką inwazją na Europę Zachodnią, oznaczało to konieczność ponownego określenia swojej roli i zadań. Zaczęły się pojawiać pytania o sens i potrzebę dalszego istnienia Sojuszu w pozimnowojennej rzeczywistości oraz istotę i znaczenie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla Starego Kontynentu. Jednym z kierunków procesu adaptacji Sojuszu do zmieniających się wyzwań i zagrożeń w latach 90. i na początku XX w. był rozwój cywilnych zdolności i zasobów. Wynikało to m.in. z doświadczeń z misji stabilizacyjnych NATO podjętych w tamtym okresie na Bałkanach oraz w Afganistanie. Wykazały one, że efekty stosowania wyłącznie środków wojskowych (nawet skutecznych) są nietrwałe. Skutkiem tego, podczas szczytu NATO w Rydze w 2006 r. przyjęto koncepcję tzw. *comprehensive approach* (wszechstronnego/całościowego podejścia), w ramach której działania Sojuszu miały wykorzystywać połączone instrumenty polityczne, cywilne i wojskowe. Założono również, że w ramach operacji zarządzania kryzysowego NATO będzie współpracować z innymi organizacjami i partnerami dysponującymi przede wszystkim narzędziami o charakterze cywilnym[2].

Równolegle toczył się proces integracji politycznej Europy, a wraz z nim narastało przekonanie zachodnioeuropejskich członków Sojuszu o od-

[2] *Ibidem.*

rębnej tożsamości Unii Europejskiej i jej interesów bezpieczeństwa, które nie są sprzeczne, ale nie muszą być również w pełni zbieżne z percepcją transatlantycką. Podejmując decyzję o tworzeniu zrębów wspólnej polityki w obszarze bezpieczeństwa i obrony oraz rozwoju instytucjonalnych i operacyjnych zdolności w tych dziedzinach, UE w sposób naturalny wchodziła w obszar kompetencji dotychczas realizowanych wyłącznie przez Sojusz Północnoatlantycki. Jednocześnie jednak wśród państw członkowskich Unii pojawiły się rozbieżności co do sposobów i kierunku rozwijania przez nią własnych zdolności, wynikające m.in. z różnic w zakresie interesów i celów strategicznych[3]. Wraz z perspektywą rywalizacji Sojuszu i Unii o ograniczone po zakończeniu zimnej wojny środki finansowe przeznaczane na obronność, realną groźbę stanowiło powstanie w Europie systemu wzajemnie blokujących się, a nie powiązanych (*interblocking* zamiast *interlocking*) instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa[4]. Z tych względów relacje obu organizacji w latach 90. opisywane były raczej w kategoriach konkurencji niż współpracy.

Rozwiązanie przynajmniej części wskazanych problemów przyniosło porozumienie na szczycie Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie w 1996 r., podczas którego ministrowie spraw zagranicznych Sojuszu opowiedzieli się za rozwijaniem europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony (*European Security and Defence Identity,* ESDI) w ramach NATO[5]. W 2001 r. nastąpiła oficjalna wymiana listów między sekretarzem generalnym NATO G. Robertsonem a przedstawicielami unijnej prezydencji, w których wskazywano zakres współpracy i sposoby konsultacji w sprawach bezpieczeństwa w ramach obydwu organizacji. Następnym krokiem było uzgodnienie w 2002 r. wspólnej Deklaracji NATO–UE na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w której określono podstawowe zasady współpracy

[3] M. Terlikowski, *Stan i perspektywy partnerstwa UE i NATO*, Biuletyn PISM, nr 106 (714), 19 lipca 2010 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=892 (dostęp: 29 października 2016 r.).

[4] S. Hofmann, K. Weisbrode, *EU and NATO: Interlocking or Interblocking*?, Atlantic Council, 2009, http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/eu-and-nato-interlocking-or-interblocking (dostęp: 30 października 2016 r.).

[5] Taka forma porozumienia miała w założeniu doprowadzić do lepszego zbalansowania obowiązków między NATO i UE przez wzmocnienie zdolności europejskich członków Sojuszu. Postanowiono także o udostępnieniu zdolności NATO na potrzeby operacji zarządzania kryzysowego Unii Zachodnioeuropejskiej. Późniejsze pojęcie Berlin-Plus nawiązuje do ustaleń szczytu w 1996 r. *Relacje z Unią Europejską*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm# (dostęp: 30 października 2016 r.).

w ramach strategicznego partnerstwa UE i NATO[6]. Wzajemne relacje zostały oparte na zasadach partnerstwa, transparencji, równości, poszanowania autonomii decyzyjnej oraz interesów UE i NATO jako organizacji, ale również ich członków oraz transparentnego i zapewniającego wzajemne wzmocnienie rozwijania zdolności wojskowych wspólnych dla obu organizacji.

Kolejnym krokiem na drodze zbliżenia organizacji były przyjęte w marcu 2003 r. porozumienia Berlin-Plus, wyznaczające formalne ramy politycznej, instytucjonalnej i operacyjnej współpracy UE i NATO. Umożliwiały one Unii Europejskiej korzystanie z zasobów, zdolności planistycznych oraz dowodzenia Sojuszu dla operacji przez nią prowadzonych. Zwiększono również rolę zastępcy naczelnego dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie, a także dostosowano system planowania obronnego Sojuszu uwzględniającego dostępność sił dla operacji unijnych[7].

Praktyczna współpraca operacyjna w formule Berlin-Plus rozpoczęła się już w 2003 r., kiedy Unia Europejska przejęła odpowiedzialność po natowskiej misji *Allied Harmony* w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii w ramach misji *Concordia*[8]. W obszarze instytucjonalnym zawarcie porozumień umożliwiło powstanie w 2005 r. przy Sztabie Wojskowym Unii Europejskiej Stałego Zespołu Łącznikowego NATO (*NATO Permanent Liaison Team*); od 2006 r. działa natomiast komórka UE w Naczelnym Dowództwie Sojuszniczych Sił Europy (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe,* SHAPE)[9].

Mimo początkowego sukcesu pakietu Berlin-Plus, szybko okazało się, że rzeczywiste potrzeby operacyjnej współpracy Sojuszu i Unii wykraczają poza ramy wytyczone w porozumieniach[10]. Rozszerzenie ich zakresu lub przyjęcie w ich miejsce nowego dokumentu było jednak niemożliwe ze względu na polityczne rozbieżności, które nasiliły się od czasu przystąpienia Cypru do Unii Europejskiej w 2004 r. W ich wyniku tureckie władze zablokowały podpisanie przez Cypr technicznego porozumienia o wymianie informacji niejawnych z NATO, natomiast Cypr zablokował przystąpienie Turcji do

[6] Pełny tekst dokumentu jest dostępny pod adresem: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm (dostęp: 29 października 2016 r.).

[7] Dodatkowo w pakiecie przewidziano konsultacje obu organizacji (jedynie w zakresie operacji prowadzonych na podstawie porozumienia Berlin-Plus). Podpisanie porozumień poprzedziło uzgodnienie i przyjęcie umowy w sprawie wymiany informacji niejawnych między UE a NATO.

[8] E. Lis, *Rola UE i NATO w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Annales UMCS, sec. G (Ius), t. 63, nr 1/2016, s. 126.

[9] Podstawą utworzenia struktur było porozumienie uzgodnione w październiku 2005 r.

[10] Z dotychczas przeprowadzonych misji UE, tylko dwie (*Althea* i *Concordia*) w pełni wykorzystywały formułę Berlin-Plus.

Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency*, EDA)[11]. Ze względu na te ograniczenia praktyczne wykorzystanie porozumienia było niezwykle utrudnione. W wyniku tego dochodziło do sytuacji, w której UE i NATO prowadziły równolegle misje na tym samym terytorium (np. w Kosowie czy Afganistanie), ale nie mogły ani koordynować swoich działań, ani wymieniać informacji wywiadowczych. Powodowało to konieczność podejmowania prób ustanowienia przynajmniej podstawowych zasad współpracy na teatrze działań na zasadzie *ad hoc*[12]. Podobne problemy występowały u wybrzeży Somalii, gdzie obie organizacje prowadząc działania wymierzone w piratów (UE misję *Atalanta*, a NATO – *Ocean Shield*) posiadały podobny mandat i operowały w tym samym regionie[13].

W obliczu cięcia budżetów przeznaczonych na obronność poważnym problemem pozostawał także rozwój zdolności obronnych, który w obu organizacjach przebiegał równolegle, prowadząc do dublowania zdolności przez Unię i Sojusz. W rezultacie braku mechanizmów konsultacji i koordynacji w tym obszarze nastąpił m.in. równoległy rozwój sił szybkiego reagowania w postaci unijnych grup bojowych (2002) i Sił Odpowiedzi NATO (2003)[14]. Próbą stworzenia forum lepszej synchronizacji wysiłków obu podmiotów w tym obszarze było powołanie w maju 2003 r. wspólnej Grupy ds. zdolności UE–NATO (*EU–NATO Capability Group*). Głównym celem jej powstania była identyfikacja wspólnych braków i zapewnienia większej spójności oraz wzajemnego wsparcia w zakresie rozwoju zdolności[15]. Grupa

[11] M. Terlikowski, G. Chapell, *Turcja w Sojuszu Północnoatlantyckim i jej stanowisko wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 4/2011, s. 22–36.

[12] W Kosowie podpisano cztery porozumienia techniczne dotyczące współpracy w terenie. W Afganistanie z powodu braku formalnego porozumienia, UE musiała wynegocjować 14 osobnych porozumień dotyczących zapewnienia ochrony i transportu personelu misji. Więcej na ten temat: Briefing Parlamentu Europejskiego *EU-NATO Partnership in stagnation*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120344/LDM_BRI(2012)120344_REV1_EN.pdf (dostęp: 5 listopada 2016 r.).

[13] C. Gebhard, S.J. Smith, *The two faces of EU–NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast*, Cooperation and Conflict 2015, T. 50(1), s. 107–127.

[14] Kolejnym przykładem równoległego rozwijania podobnych zdolności to przyjęty w 2001 r. przez UE Plan działania na rzecz europejskich zdolności obronnych (*European Capability Action Plan*) oraz Praskie Zobowiązanie w sprawie Zdolności Obronnych (*Prague Capabilities Commitment*) ze szczytu NATO w Pradze w 2002 r. Szerzej na ten temat: N. Graeger, K. M. Haugevik, *The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices* [w:] S. Oberthür, K.E. Jørgensen, J. Shahin (red.), *The Performance of the EU in International Institutions*, Routledge 2013, s. 145–160.

[15] Jest to także ważne forum koordynacji prac NATO w ramach programu *smart defence* i unijnej inicjatywy *pooling and sharing*, równolegle rozwijanych od przełomu lat 2011/2012.

funkcjonuje do dziś, jednak pozostaje ona forum nie tyle koordynacji wysiłków w obszarze rozwoju zdolności wojskowych, co wymiany informacji na temat równoległego przebiegu tych procesów.

Sposobem przełamywania politycznego impasu było tworzenie nieformalnych kanałów roboczej współpracy UE i NATO na niższych szczeblach. Poza regularnymi kontaktami cywilnych i wojskowych urzędników obu organizacji, cyklicznie odbywają się wspólne posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej NATO oraz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE (format NAC-PSC). Ich tematyka jest jednak formalnie ograniczona do kwestii współpracy operacyjnej w rejonach kryzysowych[16]. Ponadto, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE i sekretarz generalny NATO na zasadzie wzajemności biorą udział w spotkaniach na szczeblu politycznym. Można jednak stwierdzić, że przykłady te potwierdzają tylko fakt, że formalna więź strategiczna, która łączy Unię i Sojusz od 2002 r., nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce[17].

W tej sytuacji przyjętą na szczycie w Warszawie Wspólną Deklarację przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz sekretarza generalnego NATO z 8 lipca 2016 r. można traktować jako próbę nadania współpracy obu organizacji nowego impetu. Zarysowuje się wola pogłębienia współpracy w wybranych obszarach, w tym m.in. zwalczaniu nielegalnej migracji. Przejawem tego jest wsparcie przez Sojusz działań Unii (zwłaszcza unijnej agencji Frontex) w zakresie ograniczania przemytu ludzi na Morzu Egejskim[18]. Z kolei, podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu ministrów obrony 26–27 października 2016 r. zapadła decyzja o zapewnieniu wsparcia NATO dla działań UE na Morzu Śródziemnym (operacja *Sophia*) w ramach sojuszniczej operacji *Sea Guardian*[19].

[16] Pierwsze spotkanie tymczasowego PSC z NAC w formacie ambasadorów odbyło się 19 września 2000 r. Następnie, w 2001 r. podpisano porozumienie, w którym postulowano organizację co najmniej trzech spotkań na szczeblu ambasadorów w półroczu i co najmniej jednego w roku na szczeblu ministerialnym. Pierwsze spotkanie UE–NATO w gronie ministrów spraw zagranicznych odbyło się 30 maja 2001 r., natomiast pierwsze formalne spotkanie PSC i NAC 12 czerwca tego roku. Więcej na temat kształtowania się współpracy UE i NATO: M. Reichard, *The EU–NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Routledge 2016, s.122–123.

[17] L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov (red.), *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, Routledge 2016, s. 157.

[18] Decyzję podjęto na prośbę Niemiec, Grecji i Turcji. *Wsparcie wobec kryzysu uchodźczego i migracyjnego na Morzu Egejskim*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm# (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

[19] *Ministrowie obrony NATO zacieśniają współpracę NATO–UE*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_136844.htm (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

Uzgodnienie operacyjnych szczegółów współdziałania na Morzu Śródziemnym wydaje się być pozytywnym sygnałem. Należy jednak mieć na uwadze, że konflikt w relacjach turecko-greckich (w kwestii Cypru) nie zostanie przełamany w krótkiej perspektywie, co nadal będzie negatywnie oddziaływać na współpracę NATO i UE. Ponadto, w obliczu realnej perspektywy opuszczenia przez Wielką Brytanię struktur unijnych, możliwe jest nasilenie się rozbieżności dotyczących stopnia autonomiczności działań UE w sferze obrony między zwolennikami „atlantyckiej" i „europejskiej" koncepcji bezpieczeństwa.

Tym samym próby zbliżenia organizacji nadal będą polegać na selektywnym wybieraniu dziedzin leżących w obszarze zainteresowania obu podmiotów. Jednym z takich perspektywicznych obszarów są tzw. zagrożenia hybrydowe.

NATO i UE wobec problematyki zagrożeń hybrydowych

Terminy „zagrożenia hybrydowe", „wojna hybrydowa", „działania hybrydowe" stają się coraz bardziej popularne w kręgach eksperckich, jak i w dyskursie politycznym. Sam termin „wojna hybrydowa" (a dokładniej *hybrid warfare*, co jednoznacznie wskazuje na koncentrację na metodach i środkach prowadzenia działań zbrojnych) upowszechnił się w publicznej debacie na temat bezpieczeństwa międzynarodowego po aneksji przez Rosję Krymu.

Początkowy okres rozwoju koncepcji „wojen hybrydowych" w amerykańskich kręgach wojskowych i analitycznych przypadł na początek XXI w. Sama teoria wpisywała się także w szerszy nurt rozważań o naturze i przyszłości konfliktów zbrojnych[20]. Powstała bogata literatura poświęcona zarówno teoretycznym aspektom zjawiska, jak i jego praktycznym przejawom; pojawiły się także publikacje w formie *case studies*[21]. Najbardziej upowszechnione ujęcie teoretyczne tej problematyki, zaproponowane przez Amerykanina

[20] Można wskazać m.in. na koncepcję „wojny trzeciej fali" A. i H. Tofflerów, wojny jako produktu (*compound warfare*) T. Hubera, „nowe wojny" H. Muenklera, koncepcję wojen czwartej generacji (też: *4 GW*), wojny asymetryczne oraz chińską koncepcję wojny nieograniczonej Q. Liang i W. Xiangsui (*unrestricted warfare*).

[21] Więcej na temat teorii „wojen hybrydowych" zob. np.: M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2/2015, s. 7–38; Ł. Skoneczny, *Wojna hybrydowa – wyzwanie przyszłości? Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 12 (7)2015, s. 39–50.

Franka G. Hofmanna, wskazuje na współwystępowanie w konfliktach o charakterze hybrydowym zdolności konwencjonalnych oraz działań nieregularnych, aktów terroru, działań kryminalnych, elementów propagandy oraz działań o charakterze dezinformacyjnym[22]. Warto także przytoczyć definicję zaproponowaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które wojnę hybrydową definiuje jako „łączące w sobie jednocześnie różne możliwe środki i metody przemocy, w tym zwłaszcza zbrojne, działania regularne i nieregularne, operacje w cyberprzestrzeni oraz działania ekonomiczne, psychologiczne, kampanie informacyjne (propaganda) itp."[23].

Charakterystyka zagrożeń hybrydowych

Istotą działań o charakterze hybrydowym jest łączenie przez dany podmiot różnych, pozornie nieprzystających metod i środków prowadzenia walki[24]. Prowadzone działania utrzymywane są jednak poniżej progu wojny i bezpośredniej konfrontacji militarnej, co stanowi poważną przeszkodę dla uruchomienia mechanizmów zbrojnej odpowiedzi, w ramach prawa międzynarodowego. Jednocześnie różnorodność wykorzystywanych środków i metod przemocy (połączenie elementów klasycznych operacji zbrojnych oraz działań nieregularnych i aktów terroru), szerokie wykorzystanie elementów pozamilitarnych (w tym działań ekonomicznych, psychologicznych), szeroki katalog podmiotów, które potencjalnie mogą stosować działania o charakterze hybrydowym (zarówno państwa, jak i aktorzy niepaństwowi) oraz powszechne stosowanie elementów walki informacyjnej (działania w przestrzeni informacyjnej i cybernetycznej, szerokie zastosowanie propagandy) – wszystkie wskazane aspekty składają się na specyfikę działań zbrojnych (wojny) o charakterze hybrydowym. Dodatkowym wyzwaniem w razie tego typu zagrożeń jest problem atrybucji działań do konkretnych podmiotów. Aktor stosujący metody o charakterze hybrydowym często ucieka się do działań ukrytych, niejawnych, oddziałując na struktury państwa poprzez

[22] M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2/2015, s. 13.

[23] Pojęcie znalazło się w minisłowniku BBN zawierającym robocze propozycje popularnych terminów z zakresu teorii i praktyki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Słownik dostępny jest pod adresem: https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html (dostęp 25 października 2016 r.).

[24] Przegląd amerykańskich propozycji w tym zakresie przedstawia M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty..., op.cit.*

pośredników, dodatkowo prowadząc na szeroką skalę działania o charakterze dezinformacyjnym.

Analiza specyfiki zagrożeń hybrydowych wskazuje, że większą podatność na tego typu działania wykazują państwa borykające się z trudnościami natury wewnętrznej, słabością rządów, odznaczające się wewnętrznymi podziałami, wrażliwe na próby zewnętrznej destabilizacji. Zwłaszcza przykłady rosyjskich działań na Ukrainie oraz strategii stosowanych przez tzw. państwo islamskie w Syrii i Iraku[25] uwypukliły znaczenie budowania odporności państwa jako jednego z głównych elementów przygotowania na zagrożenia o charakterze hybrydowym. Tym samym główny ciężar wysiłku w zakresie przeciwdziałania tego typu wyzwaniom spoczywa na poszczególnych państwach. Jednak ze względu na złożony, cywilno-militarny charakter, dynamiczną naturę oraz stosunkowo duże możliwości rozciągnięcia konfliktu poza terytorium pojedynczego państwa, zagrożenia hybrydowe pozostają wyzwaniem także dla Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Odpowiedź NATO i Unii Europejskiej na zagrożenia hybrydowe

Zarówno Unia Europejska, jak i NATO dostrzegają znaczenie zagrożeń o charakterze hybrydowym dla utrzymania bezpieczeństwa regionu i w związku z tym rozpoczęły prace nad określeniem skutecznej na nie odpowiedzi.

Przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym w ramach NATO obejmuje kilka obszarów działalności Sojuszu. Poza adaptacją w dziedzinie obrony kolektywnej (w ramach przyjętego w Walii Planu Działań na rzecz Gotowości – *Readiness Action Plan*, RAP), ważne są także sektorowe działania podejmowane w specyficznych dla zagrożeń hybrydowych dziedzinach – m.in. cyberprzestrzeni i przestrzeni informacyjnej, które wpisują się w całościowe podejście NATO do zarządzania kryzysowego. W tym kontekście należy odnotować, że pierwsze prace w obszarach kluczowych z perspektywy działań antyhybrydowych objęły zagadnienia z dziedziny cyberobrony[26].

[25] Obecnie już uznawane w literaturze jako modelowe przykłady *hybrid warfare*.

[26] NATO przyjęło pierwszy dokument dotyczący polityki w tym obszarze już w 2008 r. po serii ataków cybernetycznych na publiczne i prywatne instytucje w Estonii. Od tego czasu Sojusz powołał wyspecjalizowane struktury zajmujące się cyberbezpieczeństwem w postaci Agencji NATO ds. Łączności i Informatyki (NCIA) oraz Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe NATO (NCIRC). Podczas szczytu NATO w Warszawie Sojusz uznał cyberprzestrzeń za domenę działań operacyjnych. Szerzej na ten temat: *Cyberobrona*, nato.int, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm (dostęp: 5 listopada 2016 r.).

Bezpośrednie odniesienia do „zagrożeń hybrydowych" pojawiły się po raz pierwszy w oficjalnych dokumentach szczytu NATO w Newport, którego obrady przebiegały w cieniu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego[27]. W deklaracji końcowej z posiedzenia Sojuszu w Walii z 5 września 2014 r. szefowie państw i rządów odnotowali specyfikę „wyzwań związanych z zagrożeniami wojny hybrydowej"[28] i wskazali na konieczność wypracowania adekwatnych narzędzi odstraszania i reagowania na tego typu zagrożenia oraz przygotowania opcji efektywnego wzmocnienia poszczególnych państw[29]. Sojusz Północnoatlantycki zdefiniował zagrożenia hybrydowe jako działania, w ramach których „stosuje się szeroki zakres jawnych i skrytych działań militarnych, paramilitarnych i cywilnych w sposób ściśle zintegrowany"[30]. Podkreślono także rolę Centrum Doskonalenia Komunikacji Strategicznej na Łotwie *(Strategic Communications Centre of Excellence)* w przeciwdziałaniu tego typu zagrożeniom oraz połączono proces opracowywania koncepcji antyhybrydowych działań Sojuszu z wdrażaniem RAP[31].

W efekcie podjętych prac podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Sojuszu w grudniu 2015 r. uzgodniona została strategia NATO wobec zagrożeń hybrydowych, określająca kluczowe zdolności oraz kierunki adaptacji Sojuszu w trzech obszarach: przygotowania, odstraszania i obrony. Do kluczowych zdolności NATO z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym zaliczono wzmocnienie kolektywnej obrony, budowę odporności (*resilience*) oraz gotowości cywilnej państw członkowskich[32]. Podkreślono, że wystąpienie tego rodzaju zagrożeń może uruchomić odpowiedź Sojuszu na podstawie art. 5 traktatu waszyngtońskiego[33]. Także

[27] Przyjęta w 2010 r. Koncepcja Strategiczna Sojuszu nie odwołuje się *explicite* do zagrożeń hybrydowych, jednak zakłada adaptację NATO do wszelkich wyzwań dla bezpieczeństwa w XXI w.

[28] *Deklaracja szczytu walijskiego złożona przez szefów państw i rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Walii 5 września 2014 r.*; tłumaczenie robocze wykonane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6170,Deklaracja-koncowa-szczytu-NATO-w-Walii-z-2014-r-polskietlumaczenie.html (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

[29] Podkreślono konieczność wzmocnienia komunikacji strategicznej, przygotowania scenariuszy ćwiczeń uwzględniających zagrożenia hybrydowe oraz wzmocnienie współpracy z organizacjami w zakresie wymiany informacji, konsultacji politycznych i koordynacji międzysztabowej. *Deklaracja szczytu walijskiego…, op.cit.*

[30] *Ibidem*.

[31] *Ibidem*.

[32] Konferencja prasowa sekretarza generalnego NATO po spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej 1 grudnia 2015 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125362.htm (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

[33] *NATO Foreign Ministers address challenges to the south, agree new hybrid strategy and assurance measures for Turkey*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125368.htm (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

w komunikacie końcowym ze szczytu NATO w Warszawie (8–9 lipca 2016 r.) zawarto bezpośrednie odniesienia do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Podkreślono obowiązki państw członkowskich dotyczące budowy odporności (zgodnie z art. 3 traktatu waszyngtońskiego), wskazując także na pomocniczą rolę Sojuszu na każdym etapie kampanii hybrydowych wymierzonych przeciwko nim[34]. Potwierdzono możliwość uruchomienia klauzuli obrony zbiorowej z art. 5 w razie wystąpienia tego typu zagrożeń. Podkreślono także konieczność ściślejszej współpracy i koordynacji z partnerami (zwłaszcza UE)[35].

Również Unia Europejska podjęła działania zmierzające do wypracowania skutecznych instrumentów przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze hybrydowym. 6 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska oraz wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawiły *Wspólne Ramy w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym*[36]. Celem dokumentu było wskazanie propozycji działań ukierunkowanych na budowę odporności na szczeblu UE, państw członkowskich i partnerów, rozpoznanie możliwości efektywnego wykorzystania istniejących już unijnych instrumentów i narzędzi oraz zapewnienie lepszej synchronizacji działań na poziomie krajowym i unijnym. Zawarta w dokumencie definicja zagrożeń hybrydowych określa je jako „kombinację represyjnych i wywrotowych działań, konwencjonalnych i niekonwencjonalnych metod (tj. dyplomatycznych, militarnych, ekonomicznych i technologicznych), które mogą być stosowane w sposób skoordynowany przez podmioty państwowe i niepaństwowe, by osiągnąć określone cele, przy czym działania te są poniżej progu oficjalnie wypowiedzianej wojny"[37]. *Wspólne ramy* zawierają propozycje dwudziestu dwóch działań operacyjnych zgrupowanych w kilku kluczowych dziedzinach, do których należą:

- podnoszenie świadomości sytuacyjnej poprzez ustanowienie mechanizmów wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz większą koordynację działań w celu wzmocnienia komunikacji

[34] *Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie,* nato.int, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

[35] *Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie…*, *op.cit.*

[36] Przygotowanie dokumentu przewidziano w konkluzjach Rady do Spraw Zagranicznych z maja 2015 r. (Consilium 8971/15).

[37] Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym odpowiedź Unii Europejskiej*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016JC0018 (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

strategicznej. Zaproponowano stworzenie Komórki UE ds. syntezy informacji o zagrożeniach hybrydowych (*Hybrid Fusion Cell*) przy Centrum Analiz Wywiadowczych Unii Europejskiej, której zadaniem ma być gromadzenie i wymiana informacji o zagrożeniach hybrydowych między UE i państwami członkowskimi oraz partnerami. Postulowane jest także utworzenie centrum doskonałości UE dedykowanego zagrożeniom hybrydowym, którego działalność powinna objąć prace dotyczące wzmacniania odporności państw członkowskich oraz koncepcyjne opracowanie odpowiedzi Unii na tego typu wyzwania. Kolejną z propozycji przedstawionych w dokumencie jest także wzmocnienie komunikacji strategicznej poprzez lepsze wykorzystanie istniejących Grup Zadaniowych ds. komunikacji na kierunku wschodnim oraz wobec krajów arabskich (*East and Arab Stratcom Task Forces)*[38];

- wzmacnianie odporności w kluczowych sektorach, takich jak bezpieczeństwo cybernetyczne, infrastruktura krytyczna (energii, transportu, przestrzeni kosmicznej), system finansowy, ochrona zdrowia publicznego oraz w zakresie przeciwdziałania ekstremizmowi i radykalizacji;
- prewencja i reagowanie kryzysowe oraz działania stabilizacyjne. Przygotowanie UE w tym zakresie realizowane będzie zarówno poprzez opracowanie nowych procedur (postulowano stworzenie wspólnego protokołu operacyjnego w przypadku wystąpienia zagrożeń hybrydowych), jak również zastosowanie istniejących regulacji traktatowych w razie poważnego ataku hybrydowego o dużym zasięgu – klauzuli solidarności (art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz klauzuli wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej)[39].

Dodatkowo wskazano na konieczność usprawnienia współpracy z NATO w dziedzinie zwalczania zagrożeń hybrydowych, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad otwartości i niezależności procesu podejmowania decyzji każdej z organizacji. Do obszarów wymagających ściślejszej koordynacji i współpracy zaliczono: orientację sytuacyjną, łączność strategiczną, bezpieczeństwo cybernetyczne, zapobieganie kryzysom i reagowanie

[38] *Wspólne ramy…*, *op.cit.*
[39] *Ibidem*.

na nie. Postulowane jest także pogłębianie nieformalnego dialogu między UE i NATO na temat zagrożeń hybrydowych w celu synchronizowania działań obu organizacji w tym obszarze[40]. Dokument zapowiada również skoordynowany z Sojuszem rozwój zdolności, organizację równoległych i zsynchronizowanych ćwiczeń, wzajemne wsparcie w budowaniu zdolności partnerów, współpracę w obszarze zwalczania zagrożeń cybernetycznych oraz zwiększania bezpieczeństwa na morzu. Także Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (*Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*), przedstawiona Radzie Europejskiej 28 czerwca 2016 r. przez wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa F. Mogherini, wskazuje zagrożenia o charakterze hybrydowym jako jedno z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeńtwa Unii i zarazem obszar wzmocnionej współpracy z NATO[41].

Przyszłość relacji NATO i UE – współpraca w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym

Skoordynowanie wysiłków Unii Europejskiej i NATO w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze hybrydowym było naturalnym procesem w obliczu dotychczasowych prac podejmowanych niezależnie przez obie instytucje. Już podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej w grudniu 2015 r. J. Stoltenberg i F. Mogherini wskazali obszary potencjalnej zbliżonej współpracy UE i NATO. Obok kooperacji w zakresie wzmacniania odporności państw w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu oraz rozwijania zdolności członków UE i NATO, do obszarów ściślejszej współpracy zaliczyli także kooperację w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym[42].

Uszczegółowienie ram kooperacji NATO i UE nastąpiło podczas szczytu NATO w Warszawie 8 lipca 2016 r. Na marginesie głównych obrad podpisana została *Wspólna deklaracja UE i NATO*, wskazująca kluczowe obszary współpracy obu instytucji. Wzmocnienie zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych wskazane zostało jako jeden z siedmiu priorytetowych obsza-

[40] *Ibidem.*

[41] Zob. artykuł autorstwa M. Wróblewskiej-Łysik w bieżącym numerze kwartalnika BBN.

[42] *Oświadczenie prasowe sekretarza generalnego NATO i wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, nato.int, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

rów kooperacji Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Działania w tym zakresie obejmą: budowę odporności, współpracę analityczną (w zakresie prewencji i wczesnego wykrywania oraz wymiany informacji, w tym także informacji wywiadowczych – w możliwym zakresie), przygotowanie skoordynowanych scenariuszy ćwiczeń uwzględniających elementy charakterystyczne dla zagrożeń hybrydowych oraz wspólne działania w dziedzinie komunikacji strategicznej. Ponadto, zapowiedziano przygotowanie skoordynowanych procedur współpracy (instrukcji kontaktów personelu NATO i UE) w formie tzw. *playbooks*, co ma przyczynić się do lepszej implementacji wspólnych wysiłków na rzecz zacieśnienia wzajemnej współpracy. *Wspólna Deklaracja* zobowiązuje struktury NATO i UE do przedstawienia konkretnych sposobów implementacji zawartych w niej postanowień w grudniu 2016 r.[43]. Podczas wspólnej sesji ministrów obrony i ministrów spraw zagranicznych UE w ramach posiedzenia Rady ds. Zagranicznych 14–15 listopada 2016 r., J. Stoltenberg oraz F. Mogherini przedstawili wyniki dotychczasowych prac związanych z wdrażaniem *Wspólnej Deklaracji*. Poinformowali m.in. o przygotowaniu 40 konkretnych propozycji pogłębienia wzajemnej współpracy w ramach zidentyfikowanych 7 obszarów priorytetowych, które zostaną przedstawione na forum rad obu organizacji podczas sesji zaplanowanych na grudzień 2016 r.[44].

Wyszczególnienie kilku obszarów pogłębionej współpracy, które mają znaczenie w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, wydaje się właściwym kierunkiem na drodze do ściślejszej koordynacji dotychczas równoległych wysiłków obu organizacji w tym zakresie. Dodatkowo, wyszczególnione w *Deklaracji* płaszczyzny współpracy nie są kontrowersyjne, co stwarza realne szanse na usprawnienie praktycznej kooperacji w stosunkowo krótkim czasie. Dotychczasowe tempo prac pozwala optymistycznie postrzegać przyszłość współpracy Unii i Sojuszu, przynajmniej w dziedzinach kluczowych w kontekście możliwości wystąpienia zagrożeń hybrydowych.

[43] P. Pindják, *Deterring hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together*?, NATO Review, http://www.nato.int/docu/review/2014/also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/EN/index.htm (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

[44] Informacja o wynikach posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych 14–15 listopada 2016 r., http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/fac/2016/11/14-15/ (dostęp: 17 listopada 2016 r.).

Polityka Szwecji i Finlandii wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa w kontekście warszawskiego szczytu NATO

Dąbrówka Smolny, Wojciech Wysocki

Uczestnictwo przedstawicieli Szwecji i Finlandii w dyskusjach o strategicznym charakterze, do jakich doszło podczas lipcowego szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie, pokazało, że w obliczu znaczących zmian środowiska bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego te państwa odgrywają istotną rolę w polityce NATO. Choć ze względu na politykę neutralności ani Szwecja, ani Finlandia nie należą do Sojuszu, to jednak od połowy lat 90. pozostają z nim w bliskich stosunkach, należąc do grupy najbardziej cenionych partnerów. Ponadto, w obu tych państwach trwa debata na temat ich potencjalnego członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim. Z punktu widzenia Polski wzmocnienie NATO byłoby korzystne, ale nawet jeśli Szwecja i Finlandia nie dołączą na razie do Sojuszu, wzmocnienie współpracy dwu- i wielostronnej powinno być priorytetem na najbliższe lata.

Podczas lipcowego szczytu NATO w Warszawie przedstawiciele Szwecji i Finlandii uczestniczyli w roboczej kolacji, w ramach której (obok reprezentantów państw członkowskich Sojuszu) wzięli udział w odbywającej się w wąskim gronie rozmowie na temat wspólnych wyzwań stojących przed Sojuszem Północnoatlantyckim, w tym przyszłych relacji NATO–Rosja. Zaproszenie przedstawicieli obydwu państw nordyckich do udziału w rozmowach o strategicznym charakterze pokazuje, że w obliczu znaczących zmian środowiska bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego, Szwecja i Finlandia odgrywają istotną rolę w polityce Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Skala transportu na Morzu Bałtyckim podwoiła się w ciągu ostatnich 20 lat[1]. Jednocześnie, Cieśniny Duńskie można uznać za jedne z ośmiu stra-

[1] *Future Security Challenges in the Baltic Sea Region. A Study for the Swedish Armed Forces by the Development, Concepts and Doctrine Centre*, UK Ministry of Defence, listopad 2015, s. III, http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/494595/20151201-Baltic_sea_regional_security.pdf (dostęp: 20 października 2016 r.).

tegicznych „wąskich gardeł" tranzytu drogą morską na świecie. Ważnym elementem strategicznym jest gazociąg Nord Stream z Rosji do Niemiec, mający wpływ na bezpośrednie relacje między niektórymi państwami regionu. Dla Rosji obok wymiaru *stricte* militarnego (o czym świadczy rozwijanie zdolności antydostępowych – A2/AD w tym obszarze), Morze Bałtyckie ma znaczenie strategiczne w związku z istniejącą tam infrastrukturą portową (Kaliningrad, Bałtijsk, Primorsk, Sankt-Petersburg, Ust Ługa) oraz tranzytowymi szlakami komunikacyjnymi[2].

Szwecja i Finlandia podejmują działania w zakresie budowy trwałego pokoju, szczególnie w regionie Morza Bałtyckiego, równocześnie uznając prawo każdego państwa do decydowania o własnej polityce bezpieczeństwa. Połączone wspólną historią i polityką bezaliansowości (tj. polityki nieuczestniczenia w sojuszach militarnych), oba państwa od wielu lat konsekwentnie rozwijają dwustronną współpracę w dziedzinie obronności, wychodząc z założenia, że ich bezpieczeństwo jest nierozerwalne i zapewnia stabilną sytuację w regionie. Współpraca obejmuje m.in. połączone ćwiczenia wszystkich rodzajów sił zbrojnych, a po podpisaniu porozumienia o stałej kooperacji wojskowej w 2015 r. została ona rozszerzona o wspólny udział w operacjach pokojowych, realizację projektów badawczych oraz wspólne zamówienia uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Wskutek prowadzonej od wielu dekad polityki neutralności Szwecja i Finlandia nie należą do żadnych sojuszy o charakterze wojskowym, jednak od połowy lat 90. pozostają w bliskich relacjach z NATO. W świetle zmian w środowisku bezpieczeństwa, jakie dokonały się w ostatnich latach w Europie, w obu państwach miała miejsce debata na temat potencjalnego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. Zarówno w Szwecji, jak i Finlandii temat ewentualnego przystąpienia do NATO jest bardzo wrażliwy politycznie ze względu na postrzeganie polityki bezaliansowości przez szerokie rzesze ludności w obydwu państwach jako ważnego elementu tożsamości narodowej.

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki Szwecji i Finlandii wobec współczesnych wyzwań oraz ocena korzyści w zakresie bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego, wynikających ze współpracy tych państw z Sojuszem Północnoatlantyckim. Artykuł składa się z czterech części. W części pierwszej zostaną zaprezentowane fundamenty polityki bezpie-

[2] *Ibidem,* s. 3.

czeństwa Szwecji i Finlandii oraz percepcja zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego z punktu widzenia tych państw. Znaczenie Szwecji i Finlandii dla polityki bezpieczeństwa NATO, w tym stan ich sił zbrojnych i potencjału przemysłu obronnego, zostaną omówione w części drugiej. W kolejnej, autorzy przedstawią kierunki współpracy NATO ze Szwecją i Finlandią, a następnie zaprezentują stanowisko tych państw wobec współpracy z Sojuszem oraz ewentualnej akcesji do NATO. Całość zamykają wnioski, w tym konkluzje w zakresie znaczenia polityki obu państw dla bezpieczeństwa Polski.

Polityka bezpieczeństwa Szwecji i Finlandii – geneza i stan aktualny

Polityka bezpieczeństwa Szwecji i Finlandii jest uwarunkowana zarówno położeniem geograficznym, jak i specyficznymi doświadczeniami historycznymi tych państw. U podstaw polityki bezpieczeństwa Szwecji leży – kształtująca się jako konsekwencja, z jednej strony strategicznego usytuowania geograficznego, z drugiej, słabości ekonomicznej w XIX w. – koncepcja neutralności, która u progu XXI w. ewoluowała do postaci bezaliansowości. W ujęciu geograficznym Szwecja stanowi korytarz do należącej do Sojuszu Północnoatlantyckiego Norwegii, której ewentualne zajęcie przez agresora umożliwiłoby rozpoczęcie walki o panowanie na Oceanie Atlantyckim. Nie bez znaczenia jest fakt, że Szwecja ułatwia NATO dostęp do basenu Morza Bałtyckiego i Obwodu Kaliningradzkiego. W tym kontekście szczególne znaczenie ma szwedzka wyspa Gotlandia, której zajęcie przez rosyjskie wojska w razie ewentualnego konfliktu między Rosją a NATO wyłączyłoby *de facto* Morze Bałtyckie dla wsparcia sił Sojuszu Północnoatlantyckiego, zmuszając wojska sojusznicze do przemieszczenia się drogą lądową. Takie położenie geograficzne, przy chęci zachowania neutralności politycznej, w okresie konfrontacji zimnowojennej przyczyniło się do znacznego rozbudowania potencjału obronnego Szwecji. Jednocześnie, silny przemysł zbrojeniowy w dużej mierze gwarantował niezależność dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

W przeciwieństwie do Szwecji, neutralność Finlandii nie była wynikiem swobodnego wyboru kursu w polityce międzynarodowej, lecz konsekwencją znalezienia się relatywnie młodego i newralgicznie położonego państwa w radzieckiej strefie wpływów w wyniku II wojny światowej. Podpisany w 1948 r. radziecko-fiński traktat o przyjaźni, współpracy i wzajemnej po-

mocy już w swej preambule podkreślał wolę Finlandii do nieangażowania się w konflikt mocarstw, zawierając jednocześnie zapisy o potencjalnej współpracy wojskowej obydwu państw. W okresie zimnej wojny celem fińskiej polityki neutralności było zachowanie suwerenności w polityce wewnętrznej oraz unikanie wdrażania traktatowych zapisów o współpracy wojskowej z ZSRR (mimo powtarzających się nacisków radzieckich władz w tej kwestii, np. w postaci radzieckiej propozycji przeprowadzenia wspólnych ćwiczeń wojskowych w 1978 r.), za cenę ograniczeń w polityce zagranicznej[3]. Wraz z upadkiem ZSRR tak rozumiana neutralność straciła dla Finlandii sens i dlatego w latach 90. zaczęła nawiązywać bliższe stosunki ze strukturami euroatlantyckimi.

Fińska doktryna obronna ukształtowała się w dużym stopniu pod wpływem doświadczeń z wojny radziecko-fińskiej (1939–1940). Bazując na obronie terytorialnej, powszechnym obowiązku służby wojskowej i dobrze wyszkolonej armii rezerwistów, wciąż opiera się na odstraszaniu przez uniemożliwienie odniesienia sukcesu w wymiarze wojskowym (*deterrence by denial*[4])[5]. Potencjał mobilizacyjny i rozbudowana obrona terytorialna, w połączeniu z warunkami klimatycznymi i ukształtowaniem terenu, dają fińskim siłom zbrojnym duże możliwości prowadzenia działań nieregularnych (w tym partyzanckich)[6]. Warto jednocześnie wspomnieć o strategicznej roli położonych między Finlandią a Szwecją Wysp Alandzkich. Zajęcie wysp (będących autonomicznym regionem Finlandii) przez wojska potencjalnego agresora spoza NATO utrudniłoby obronę terytorium Szwecji i Finlandii oraz ograniczyłoby możliwość wsparcia Finlandii przez Szwecję, równocześnie umożliwiając agresorowi blokowanie przestrzeni powietrznej i mor-

[3] T. Vaahtoranta, T. Forsberg, *Post-Neutral or Pre-Allied? Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organisations,* UPI Working Papers (29) 2000, http://www.files.ethz.ch/isn/19260/WP29.pdf, s. 10 (dostęp: 19 października 2016 r.).

[4] A. Wess Mitchell, *The Case for Deterrence by Denial,* The American Interest, 12 sierpnia 2015 r., http://www.the-american-interest.com/2015/08/12/the-case-for-deterrence-by-denial/ (dostęp: 19 października 2016 r.).

[5] J. Mäkelä, *Nordycka dwójka powinna pozostać razem – studium na temat członkostwa w NATO opublikowane w Finlandii*, „Przegląd NATO", 19 maja 2016 r., http://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-membership-finland-sweden/PL/index.htm (dostęp: 20 października 2016 r.).

[6] J. Gotkowska, O. Osica (red.), *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, Raport OSW, Ośrodek Studiów Wschodnic, październik 2012 r., s. 35.

skich szlaków komunikacyjnych, kluczowych dla scenariuszy kolektywnej obrony NATO w regionie[7].

Wraz z zakończeniem rywalizacji zimnowojennej rację bytu straciła zarówno międzynarodowa pozycja Szwecji jako mediatora między dwoma blokami polityczno-militarnymi, jak i wymuszona historycznie bezaliansowość Finlandii, a w obydwu krajach podjęto dyskusje na temat dalszego kursu polityki bezpieczeństwa. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja współpracy politycznej i gospodarczej, a także częściowo wojskowej, jednak nadal umożliwiającej Szwecji i Finlandii suwerenne podejmowanie decyzji w zakresie zaangażowania militarnego. Wyrazem wdrożenia tej koncepcji była integracja z Unią Europejską, do której oba państwa przystąpiły 1 stycznia 1995 r.

Istotnym przejawem zmiany polityki bezpieczeństwa było włączenie się Szwecji i Finlandii do programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP) w 1994 r. i dalsze zacieśnianie współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim w postaci udziału w operacjach pokojowych m.in. w Afganistanie i Libii, jednak bez formalnej akcesji do Sojuszu, na które brakowało społecznego przyzwolenia Szwedów i Finów. Podczas gdy dla Szwedów celem współpracy z NATO było przede wszystkim uczestnictwo w operacjach zarządzania kryzysowego[8], Finlandia skupiała się na projektach pozwalających zwiększyć własny potencjał i zdolności obronne[9]. Szwecja i Finlandia aktywnie zaangażowały się również w proces kształtowania bezpieczeństwa regionalnego, współtworząc unijną Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (później – Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony).

Zmiany, które zaszły w tzw. środowisku bezpieczeństwa na początku lat 90. XX w., oraz przyjęcie w konsekwencji założenia o znaczącym zmniejszeniu się groźby ataku zbrojnego na dużą skalę wpłynęły na decyzje o redukcji potencjału obronnego obydwu państw. W przypadku Szwecji stopniowo redukowano wydatki na obronność z 3–4 proc. PKB w latach 80. do 1,1 proc. PKB w 2015 r., a stany osobowe czasu „P" ze 100 tys. do 15,3 tys.

---

[7] W. Lorenz, S. Zaręba, *Znaczenie Wysp Alandzkich dla bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego*, „Biuletyn PISM" nr 74 (1424), 4 listopada 2016 r., s. 1, http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-74-1424 (dostęp: 15 listopada 2016 r.).

[8] Szwecja pełniła rolę państwa ramowego dla Prowincjonalnych Zespołów Odbudowy (PRT) w ramach misji Sojuszu ISAF w Afganistanie (2006–2015) i angażowała się w operację *Unified Protector* w Libii (2011).

[9] J. Pyykönen, *Nordic Partners of NATO. How Similar Are Finland and Sweden within NATO Cooperation?,* The Finnish Institute of International Affairs Report 48 (2016), http://www.fiia.fi/en/publication/616/nordic_partners_of_nato, s. 16 (dostęp: 19 października 2016 r.).

w analogicznych okresach[10]. Zmieniła się również doktryna sił zbrojnych, zakładająca skrócenie czasu osiągania gotowości bojowej – jako odpowiedzi na potrzebę natychmiastowej reakcji na zagrożenia, a także zwiększenie zdolności do działań za granicą. W podobny sposób „pokojową dywidendę" starała się dyskontować Finlandia, redukując swój potencjał wojskowy do jednej trzeciej stanu jakim dysponowała w latach 80.[11].

W ostatnich latach doszło do zasadniczej erozji bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego, mającej trzy główne przyczyny. Pierwszą była pozimnowojenna redukcja zdolności militarnych w Europie. Druga związana była ze zmianą polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych (tzw. *Pacific Pivot*, czyli przeniesienie środka ciężkości zaangażowania polityczno-wojskowego z Europy do rejonu Azji i Pacyfiku). A trzecia ze wzrastającym konfrontacyjnym kursem i gotowością do podejmowania działań zbrojnych w polityce zagranicznej Rosji, która może coraz częściej wykorzystywać „hybrydowe instrumentarium" do prowadzenia konfliktów[12]. Zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa w regionie wpływają więc na poważne przewartościowania w polityce obronnej Szwecji i Finlandii[13].

Nowe podejście do kwestii obronności Szwecji wymusiła w szczególności rosyjska agresja na Ukrainę w marcu 2014 r., która uświadomiła politycznym decydentom faktyczny brak gwarancji neutralności w świetle porozumień międzynarodowych. W konsekwencji, w 2015 r. parlament przyjął „Szwedzką politykę obronną na lata 2016–2020" (*Försvarspolitisk inriktning 2016–2020*). Dokument zakłada sukcesywny wzrost wydatków na obronność o 2,2 proc. rocznie, czyli od 43,355 mld koron szwedzkich (ok. 4,94 mld dolarów) w 2016 r. do 50,076 mld koron szwedzkich (ok. 5,7 mld dolarów) w 2020 r.[14]. Ponadto, przyjęto szeroki zakres wzmacniania zdolności bojowych szwedzkich sił zbrojnych i rozwój obrony totalnej, łączącej obronę cywilną i wojskową. Wśród kluczowych inwestycji wymieniono m.in.

[10] K. Sobczyk, *Polityka bezpieczeństwa Szwecji – neutralność i bezaliansowość oraz ich perspektywy w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 36, BBN, Warszawa 2015, s. 45, 50–51.

[11] J. Pyykönen, *Nordic Partners of NATO..., op.cit.,* s. 86.

[12] Na uwagę zasługują podprogowe działania rosyjskie, skierowane bezpośrednio przeciw Szwecji i Finlandii. W kwietniu 2013 r., w pobliżu Gotlandii Rosja ćwiczyła symulowany atak atomowy na Szwecję, a w październiku 2014 r. rosyjski okręt podwodny naruszył szwedzkie wody terytorialne. Z kolei Finowie już kilkukrotnie potwierdzali naruszenie ich przestrzeni powietrznej przez rosyjskie samoloty bojowe.

[13] J. Pyykönen, *Nordic Partners of NATO…, op.cit.,* s. 99.

[14] *The Swedish Defence Bill 2016–2020*, http://www.government.se/government-policy/defence/the-swedish-defence-bill-2016-2020/ (dostęp: 11 października 2016 r.).

zwiększenie nakładów na podstawowe wyposażenie sił zbrojnych, w tym wyposażenie indywidualne żołnierza, środki łączności, systemy radarowe, zwiększenie intensywności szkoleń i ćwiczeń, a także utworzenie dodatkowego lekkiego batalionu zmechanizowanego i przywrócenie stałej obecności wojskowej na Gotlandii. W dokumencie jest też mowa o: modernizacji czołgów i bojowych wozów piechoty oraz zakupie artylerii samobieżnej dla batalionów zmechanizowanych, modernizacji dwóch korwet oraz wzmocnieniu obrony przeciwlotniczej i zdolności zwalczania okrętów podwodnych[15].

Zmiana podejścia do kwestii bezpieczeństwa została podyktowana sytuacją bezpieczeństwa w Europie, która – jak zauważyli autorzy dokumentu – uległa drastycznemu pogorszeniu i obecnie jest bardziej złożona i nieprzewidywalna. Zwrócono uwagę, że bezpośredni rosyjski atak na Szwecję jest mało prawdopodobny, ale uwzględniając agresywną politykę Rosji, nie można go wykluczyć.

Kolejnym etapem dyskusji na temat koncepcji bezpieczeństwa Szwecji był opracowany na zamówienie rządu i opublikowany we wrześniu 2016 r. raport Kristera Bringeusa[16] *Security in a new era*, zawierający analizę aktualnej oraz perspektywę przyszłej współpracy obronnej i bezpieczeństwa Szwecji z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Analizie zostały poddane relacje w ramach Nordyckiej Współpracy Obronnej (*Nordic Defence Cooperation*, NORDEFCO)[17], współpraca krajów skandynawskich z państwami bałtyckimi, współpraca dwustronna z Finlandią oraz USA, a także zaangażowanie w ONZ, UE i OBWE. Szczególnie istotnym elementem raportu, głównie ze względu na podejmowaną w tym zakresie debatę polityczną, są rozważania dotyczące potencjalnego członkostwa Szwecji w NATO.

Według autora raportu, rosyjska agresja na Ukrainę znacząco osłabiła współpracę państw europejskich w zakresie bezpieczeństwa. Rosja dąży do utworzenia systemu bezpieczeństwa, który pozwoli jej zabezpieczyć interesy wzdłuż swoich granic, wykorzystując do osiągania własnych celów splot korzystnych okoliczności. Autor zauważa, że linia konfrontacji między Rosją a NATO przesunęła się w region Morza Bałtyckiego, stąd też Szwecja uważa

[15] *The Swedish Defence Bill 2016–2020*, http://www.government.se/government-policy/defence/the-swedish-defence-bill-2016-2020/ (dostęp: 11 października 2016 r.).

[16] Krister Bringeus jest cenionym w Szwecji dyplomatą, który pełnił m.in. funkcję ambasadora przy OBWE.

[17] NORDEFCO jest platformą współpracy wojskowej Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii oraz Szwecji, mającą na celu zwiększenie potencjału obronnego państw kooperujących. Wyrazem tej współpracy było m.in. utworzenie Nordyckiej Grupy Bojowej.

Rosję za główne zagrożenie dla jej interesów. Równocześnie aktualne zdolności Szwecji do obrony są osłabione i należy przypuszczać, że kraj będzie uzależniony od wsparcia z zewnątrz w celu utrzymania swojej suwerenności w przypadku kryzysu wojskowego.

W raporcie zostały przedstawione cztery główne założenia:

- jedynym państwem, które w dającej się przewidzieć przyszłości mogłoby dopuścić się agresji przeciw Szwecji lub jej sąsiadom jest Rosja;
- należy wykluczyć izolowany atak Rosji na Szwecję;
- poważny konflikt w rejonie Morza Bałtyckiego spowodowałby zaangażowanie zarówno NATO, jak i UE. Terytorium Szwecji miałoby kluczowe znaczenie dla prowadzenia operacji wojskowych zarówno dla państw koalicyjnych, jak i agresora;
- atak na jedno lub więcej państw rejonu Morza Bałtyckiego jest mało prawdopodobny, ale wyobrażalny. Ponadto, autor wymienia trzy sytuacje, w których może dojść do takiego ataku: dochodzi do serii zdarzeń, które wymykają się spod kontroli; Rosja atakuje NATO na poziomie strategicznym; Rosja uważa, że jej przetrwanie jako państwa jest zagrożone. Co istotne, autor raportu jednoznacznie podkreśla, że polityka bezaliansowości nie zapewnia Szwecji bezpieczeństwa i jedynym sposobem, by to zmienić jest członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim.

W przypadku Finlandii, opublikowany w czerwcu 2016 r. rządowy raport[18] na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podkreśla konieczność intensyfikacji współpracy międzynarodowej w obliczu szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, w szczególności przez bezprawne działania Rosji na Ukrainie. W raporcie postuluje się zacieśnienie współpracy w dziedzinie obronności z członkami UE, powołując się na art. 222 Traktatu o Unii Europejskiej (klauzula solidarności) i art. 42.4 Traktatu o Unii Europejskiej (klauzula wzajemnej obrony). W dokumencie pada również zapowiedź intensyfikacji współpracy obronnej ze Szwecją, obejmującej w szerszym kontekście m.in. planowanie operacyjne z członkami NORDEFCO. Na szczególną uwagę zasługuje wzmianka o ścisłej kooperacji ze Stanami Zjednoczonymi, szczególnie w kwestii interoperacyjności sił zbrojnych i wspólnych ćwiczeń. W raporcie określa się również NATO jako

[18] *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*, Prime Minister's Publications Office 9/2016, http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=159273&GUID={BE1F0734-B715-4C7F-94AA-CBFD3AF7EA5A} (dostęp: 20 października 2016 r.).

kluczowego gwaranta stabilności i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim, a program *Enhanced Opportunities Partnership*[19] postrzegany jest jako dający dogodne ramy dla partnerstwa Finlandia–NATO. Opowiadając się za kontynuacją polityki otwartych drzwi NATO, autorzy raportu podkreślają, że Finlandia, „uważnie śledząc rozwój swojego środowiska bezpieczeństwa[20]", zastrzega sobie prawo do ubiegania się o członkostwo w Sojuszu. Raport wymienia również Rosję jako ważnego partnera Finlandii, zaznaczając, że polepszenie stosunków dwustronnych uzależnione jest od powrotu Rosji na ścieżkę przestrzegania prawa międzynarodowego.

Zwrócić należy uwagę na rosnącą rolę dwustronnej współpracy obydwu państw ze Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie bezpieczeństwa. Mimo zmian w priorytetach amerykańskiej polityki bezpieczeństwa, Szwecja i Finlandia wciąż postrzegają USA jako *spiritus movens* i partnera zapewniającego największy wkład we wzmocnienie obecności NATO na wschodniej flance oraz realnego gwaranta bezpieczeństwa w regionie i Europie. Biorąc pod uwagę wewnątrzpolityczne kontrowersje, jakie w obydwu krajach budzi obecnie pełne członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, USA stają się dla Szwecji i Finlandii kluczowym partnerem w rozwijaniu współpracy obronnej. Jednocześnie, z perspektywy amerykańskiej Szwecja i Finlandia są przedłużeniem północno-wschodniej flanki NATO. W konsekwencji, intensyfikacja współpracy wojskowej USA z tymi państwami ma być sygnałem dla Rosji, że próby wykorzystania szwedzkiego i fińskiego terytorium do prowadzenia agresywnych działań w tym regionie napotkają amerykańską reakcję.

Stany Zjednoczone zacieśniają współpracę ze Szwecją i Finlandią głównie w ramach swoich sił powietrznych i marynarki wojennej, stawiając przy tym na maksymalne wykorzystanie istniejących formatów wielostronnych ćwiczeń wojskowych w regionie: prowadzonych pod amerykańskim dowództwem (BALTOPS, *Saber Strike*), natowskich (BRTE) i nordyckich (*Arctic Challenge, Cold Response*). Rozwijane są jednak również formaty ćwiczeń dwu- i trójstronnych (FSTE, *Arrow16*), z wykorzystaniem amerykańskich jednostek ćwiczących w państwach bałtyckich[21].

[19] Zainicjowana na szczycie w Walii (2014) forma pogłębionej współpracy Sojuszu z najbliższymi partnerami NATO, obejmuje obecnie Szwecję, Finlandię, Australię, Gruzję i Jordanię.

[20] *Government Report on..., op.cit*., s. 24.

[21] J. Gotkowska, P. Szymański, *Proamerykańska mezaliansowość. Szwecja i Finlandia rozszerzają współpracę wojskową z USA*, „Komentarze OSW" nr 205, 31 marca 2016 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-04-01/proamerykanska-bezaliansowosc-szwecja-i-finlandia-rozszerzaja, s. 2 (dostęp: 20 października 2016 r.).

Znaczenie Szwecji i Finlandii dla polityki bezpieczeństwa NATO

Ze względu na położenie geograficzne, aktywną politykę bezpieczeństwa, potencjał przemysłów obronnych oraz coraz bliższą współpracę z NATO, Szwecja i Finlandia mają duże znaczenie dla polityki bezpieczeństwa Sojuszu Północnoatlantyckiego w obszarze bałtyckim. O ile Szwecja nadal prowadzi politykę bezaliansowości, która w jej przekonaniu zapewnia stabilność i bezpieczeństwo Europie Północnej, o tyle zmiany w środowisku bezpieczeństwa uświadomiły szwedzkim decydentom, że taka polityka musi być wsparta wiarygodnymi zdolnościami w zakresie obrony państwa. Szwedzka polityka zagraniczna i bezpieczeństwa opiera się na członkostwie w Unii Europejskiej oraz ścisłej współpracy z państwami nordyckimi w ramach NORDEFCO, państwami bałtyckimi, dwustronnych relacjach z Finlandią, OBWE oraz NATO, a także bliskiej współpracy z USA. Szwecja deklaruje, że nie pozostanie pasywna, jeśli któreś z państw członkowskich Unii Europejskiej bądź NORDEFCO znajdzie się w sytuacji kryzysowej, będącej efektem zarówno klęski żywiołowej, jak i ataku militarnego. Oczekuje tego samego od partnerów[22].

Po kilkunastu latach sukcesywnej redukcji zdolności obronnych szwedzkich sił zbrojnych, będącej wynikiem przekonania o braku realnego zagrożenia agresją militarną, zaniepokojona wybuchem konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w 2008 r. Szwecja zaczęła odbudowywać swój potencjał obronny. Najistotniejszy jego element stanowią siły zbrojne, które przeznaczone są głównie do obrony terytorium państwa i zapewnienia bezpieczeństwa w obszarze najbliższego sąsiedztwa i poza nim; wykrywania i przeciwdziałania zamiarom naruszenia szwedzkiego terytorium; ochrony suwerenności i interesów narodowych. Szwedzka armia składa się z czterech komponentów, tj. lądowego, morskiego, powietrznego oraz wojsk specjalnych, wspieranych przez Gwardię Narodową (GN), której głównym zadaniem jest obrona terytorium kraju. W czasie pokoju stany osobowe sił zbrojnych składają się z personelu regularnego w liczbie 19 916 osób (w tym 5 195 pracowników cywilnych) oraz personelu rezerwowego, liczącego 31 015 osób (w tym 21 204 personelu GN)[23].

[22] Exposé minister spraw zagranicznych Margot Wallström, w ramach parlamentarnej debaty na temat polityki zagranicznej 24 lutego 2016 r., http://www.government.se/contentassets/6d43e67099e24441967be7c38b8888cc/statement-of-government-policy-in-the-parliamentary-debate-on-foreign-affairs-2016 (dostęp: 9 października 2016 r.).

[23] Dane na podstawie informacji Ministerstwa Obrony Narodowej.

W przeciwieństwie do Szwecji, w której – w wyniku reformy systemu obronnego – potencjał wojskowy zredukowano do jednej dziesiątej stanu z czasu zimnej wojny, a jej aktualna doktryna obronna zakłada efektywną obronę jedynie kilku regionów o znaczeniu strategicznym, Finlandia zachowała potencjał do obrony całego swego terytorium[24]. Fińskie Siły Obrony dysponują obecnie średniej wielkości potencjałem (w czasie pokoju 12,3 tys. żołnierzy zawodowych i personelu cywilnego, 25 tys. żołnierzy służby zasadniczej i 18 tys. rezerwistów), przy dużych zdolnościach mobilizacyjnych (230 tys.). Wojska lądowe są najliczniejszym rodzajem sił zbrojnych (personel zawodowy liczy 4,5 tys. w czasie pokoju; obok skadrowanego komponentu operacyjnego występuje również ochotnicza obrona terytorialna, stanowiąca lżejszy komponent wojsk lądowych). Uzupełnieniem wojsk lądowych są stosunkowo nowoczesne siły powietrzne (których trzon stanowią trzy eskadry myśliwców wielozadaniowych F/A-18C/D *Hornet*) oraz marynarka wojenna, charakteryzująca się stosunkowo dużą liczbą formacji brzegowych[25].

Istotny element potencjału obronnego Szwecji stanowi rozbudowany i zaawansowany technologicznie przemysł zbrojeniowy, który prawie w całości zabezpiecza potrzeby szwedzkich sił zbrojnych, dostarczając: broń pancerną i artylerię (BAE Hagglunds, BAE Bofors), samoloty bojowe (Saab), okręty (Kockums), amunicję (Akers Krutbruk, BAE Hagglunds, Nammo Sweden, Norma) i kierowane pociski rakietowe (BAE Bofors), a także systemy ochrony balistycznej (Akers Krutbruk, Bofors, CSM Materialteknik, Saab Barracuda), elektronikę i radioelektronikę (Ericsson, Saab), optoelektronikę (Aimpoint, Flir) oraz symulatory i pomoc szkoleniową (NSC, Saab)[26].

Wysoki poziom zaawansowania technologicznego Szwecji jest możliwy dzięki szeroko rozwiniętej współpracy z podmiotami przemysłowymi z Europy, w tym z Finlandią i Austrią, oraz z państwami NATO. Wysoka jakość produktów oferowanych przez szwedzkie przedsiębiorstwa zbrojeniowe pozwala na eksport blisko 2/3 produkcji, m.in. do państw Unii Europejskiej, Szwajcarii, Norwegii, Stanów Zjednoczonych, Australii, Republiki Południowej Afryki, Kanady, Korei Południowej i Singapuru[27].

[24] J. Pyykönen, *Nordic Partners of NATO…, op.cit.,* s 86.

[25] J. Gotkowska, O. Osica (red.), *W regionie siła?..., op.cit.*, s. 34–35.

[26] *Ibidem*, s. 44.

[27] Z. Badeński, H. Sołkiewicz (red.), *Polityka obronna i strategia bezpieczeństwa państw i instytucji europejskich*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2015, s. 152.

Z punktu widzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego nie bez znaczenia jest fakt, że Finlandia dysponuje znaczącym przemysłem obronnym. Dominującą rolę odgrywają w nim zakłady wytwarzające przede wszystkim uzbrojenie i sprzęt dla sił lądowych. Głównym graczem na tym polu jest Patria Group (Vammas, Vehicles, Hagglunds), która produkuje niemal całe uzbrojenie i wyposażenie pododdziałów piechoty, zmechanizowanych i artylerii (w tym obrony powietrznej). Fińskie przedsiębiorstwa mają również silną pozycję na rynku ochrony balistycznej (Ballistic Protection Burgmann, Verseidag Ballistic Protection, Exote Armour, FY-Composites, Temet) i są w stanie zabezpieczyć potrzeby sił zbrojnych w zakresie szeroko pojętej elektroniki (Control Express Finland, Electro-Hill, Elektrobit, Elesco) – począwszy od podzespołów uzbrojenia, również dla sił powietrznych (Insta Defence & Security) – po symulatory i sprzęt szkoleniowy (Noptel). Finlandia produkuje także amunicję (NAMMO Lapua) oraz środki ochrony przeciwko broni masowego skażenia (Environics). Kraj ten nie posiada przemysłu lotniczego, a potencjał przemysłu stoczniowego jest mocno ograniczony. Głównymi dostawcami dla fińskiej armii pozostają USA i Szwecja[28].

Współpraca Szwecji i Finlandii z NATO

Mimo prowadzonej polityki bezaliansowości, Szwecja i Finlandia stale zacieśniają współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim. Priorytetem jest rozwijanie i utrzymanie interoperacyjności szwedzkich i fińskich sił zbrojnych z wojskami państw NATO przez dostosowanie standardów technicznych do standardów przyjętych przez Sojusz. W kontekście zmian w środowisku bezpieczeństwa, związanych z działaniami Rosji, współpraca NATO ze Szwecją i Finlandią nabiera szczególnego znaczenia i tempa. Warto zauważyć, że w świetle aktualnej koncepcji strategicznej NATO bezpieczeństwo kooperacyjne oparte na partnerstwie jest – obok kolektywnej obrony i zarządzania kryzysowego – jednym z trzech kluczowych zadań Sojuszu. Od lizbońskiego szczytu NATO w 2011 r. partnerzy Sojuszu mają możliwość

[28] J. Gotkowska, O. Osica (red.), *W regionie siła?..., op.cit.*, s. 35–36.

współkształtowania strategii i decyzji dotyczących operacji natowskich, w których uczestniczą[29].

Oba kraje od 1997 r. są członkami Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC); znajdują się również w gronie pięciu państw, obok Australii, Gruzji i Jordanii, w programie *Enhanced Opportunities Programme* (EOP). Został on utworzony z myślą o państwach, które wnoszą szczególny potencjał do Sojuszu, nie będąc jednak jego członkami. Udział w programie pozwala na rozszerzenie współpracy w zakresie wymiany informacji na temat wojny hybrydowej, koordynację szkoleń i ćwiczeń oraz budowanie lepszej świadomości sytuacyjnej w celu reagowania na zagrożenia.

Podczas szczytu NATO w Walii (we wrześniu 2014 r.) Szwecja i Finlandia podpisały z Sojuszem porozumienia w zakresie wsparcia w sytuacjach klęsk żywiołowych, zakłóceń lub zagrożeń bezpieczeństwa, które umożliwiają jednocześnie szerszą współpracę militarną *(Host Nation Support* – HNS)[30]. W praktyce oznacza to, że wojska NATO będą miały możliwość wykorzystania terytorium Szwecji i Finlandii do transportu sprzętu wojskowego, a żołnierze Sojuszu otrzymają immunitet w zakresie podlegania regulacjom transportowym, celnym oraz podatkowym. Jednakże wojska NATO będą mogły stacjonować na terytorium partnerów tylko po wcześniejszej zgodzie rządów tych państw. W przypadku Finlandii już od 2001 r. dokumenty wyznaczające strategiczne cele fińskiej polityki bezpieczeństwa podkreślały, że rozwój zdolności pozwalających na przyjęcie zewnętrznego wsparcia jest jednym z celów rozwoju fińskiego systemu obronności. Dzięki standardowym procedurom zawartym w *memorandum of understanding* negocjacje na temat przybycia i stacjonowania wojsk NATO mogą być szybsze i efektywniejsze[31].

Szwecja i Finlandia aktywnie partycypują w operacjach pokojowych NATO począwszy od uczestnictwa w misji w Bośni i Hercegowinie w 1995 r. Od 1999 r. oba państwa wspierają międzynarodowe siły pokojowe NATO w Kosowie (KFOR), a od 2003 r. – Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie (ISAF). Szwecja i Finlandia przeznaczyły w sumie 20,4 mln dolarów[32] na fundusz powierniczy na rzecz narodowych

[29] J. Pyykönen, *Nordic Partners of NATO…, op.cit.,* s. 91–92.

[30] Porozumienia dot. HNS zostały zatwierdzone przez parlamenty Szwecji i Finlandii w 2015 r.

[31] J. Pyykönen, *Nordic Partners of NATO…, op.cit.,* 93–94.

[32] NATO, *Relations with Finland*, nato.int, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49594.htm (dostęp: 20 października 2016 r.).

sił zbrojnych w Afganistanie. Ponadto, szwedzkie samoloty JAS Gripen wzięły udział w operacji *Unified Protector* w Libii w kwietniu 2011 r. Nordyccy partnerzy regularnie uczestniczą w ćwiczeniach zarządzania kryzysowego państw członkowskich i partnerskich NATO pod nazwą NATO-CMX.

W 2013 r. szwedzkie i fińskie siły zbrojne wzięły udział w największych od siedmiu lat ćwiczeniach NATO pod kryptonimem *Steadfast Jazz*. Szwecja wraz z Finlandią partycypują również w konsultacjach z państwami Sojuszu na temat bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego oraz w spotkaniach w ramach programu (*Operational Capabilities Concept,* OCC), dotyczącego koncepcji rozwoju zdolności operacyjnych i ich oceny. W związku z tym, od 2011 r. Szwecja bierze udział w NATO BRTE (*Baltic Region Training Event*). Natomiast od 2001 r. centrum szkoleniowe fińskich sił zbrojnych w Tuusula jest oficjalnym ośrodkiem szkoleniowym Partnerstwa dla Pokoju, specjalizującym się w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego i utrzymania pokoju[33].

Stanowisko Szwecji i Finlandii wobec członkostwa w NATO

Mimo zmiany sytuacji geopolitycznej w ostatnim ćwierćwieczu, wśród szerokich rzesz społeczeństwa Szwecji i Finlandii nadal silne jest – wywodzące się z czasów zimnej wojny – przekonanie o korzyściach wynikających z formalnego pozostawania poza obszarem rywalizacji mocarstw. Z tej przyczyny dyskusja nad współpracą czy przystąpieniem do Sojuszu Północnoatlantyckiego budzi duże emocje w obydwu państwach.

W swoim exposé w lutym 2016 r. szwedzka minister spraw zagranicznych Margot Wallström, reprezentująca Partię Socjaldemokratów, podkreśliła, że polityka obronna Szwecji pozostaje niezmienna, ponieważ dobrze służyła państwu i przyczyniała się do stabilności i bezpieczeństwa Europy Północnej[34]. Jednak wydarzenia, mające bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo kraju – w tym przeprowadzenie przez Rosję symulowanego ataku na Szwecję, konflikt na Ukrainie, zaangażowanie Rosji w wojnę w Syrii, zwiększenie aktywności floty rosyjskiej w rejonie Murmańska i prowadzenie przez Rosjan ćwiczeń wojskowych na dużą skalę – wywo-

[33] *Ibidem.*

[34] Exposé minister spraw zagranicznych, Margot Wallström..., *op.cit.*

łały w Szwecji dyskusję na temat jej potencjalnego członkostwa w NATO w świetle niewystarczających możliwości obronnych państwa[35].

We wspomnianym raporcie K. Bringeusa, w którym został potwierdzony brak możliwości samodzielnej obrony, zawarto również rozważania na temat implikacji potencjalnej akcesji Szwecji do NATO. Według autora, państwa członkowskie pozytywnie odniosłyby się do tej idei ze względu na fakt, że Szwecja zwiększyłaby zdolności do odstraszania w regionie Morza Bałtyckiego[36]. Szwecja natomiast zyskałaby dostęp do wielostronnej platformy współpracy transatlantyckiej, dzięki której mogłaby realizować swoje interesy. Najbardziej wymiernym skutkiem włączenia w struktury Sojuszu byłoby zapewnienie szwedzkim władzom gwarancji bezpieczeństwa w razie kryzysu w tym regionie. Podkreślono jednak, że członkostwo w NATO będzie niosło za sobą ograniczenia natury politycznej.

Opinie klasy politycznej na temat członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim są w Szwecji podzielone. Partia Konserwatywna (Moderatów) jest zdania, że kraj powinien pogłębiać współpracę z NATO oraz opracować koncepcję członkostwa w Sojuszu. Stanowisko to podziela Partia Centrum, równocześnie pozytywnie oceniając porozumienie HNS oraz współpracę dwustronną z Finlandią. Partia Ludowa (Liberałowie) przekonuje o potrzebie silnej obrony, którą może zagwarantować jedynie członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Odmiennego zdania jest z kolei Partia Zielonych, według której ćwiczenia z udziałem państw NATO i tak odbywają się na terytorium Szwecji, stąd porozumienie w sprawie HNS było niepotrzebne. Przedstawiciele tego ugrupowania są przekonani, że pozostawanie Szwecji i Finlandii poza Sojuszem Północnoatlantyckim jest korzystne dla stabilności regionu Morza Bałtyckiego, a ewentualne członkostwo stwarzałoby dla Rosji argument na rzecz zwiększania rosyjskiego potencjału w obliczu wzrostu zagrożenia w postaci przybliżającej się granicy NATO. Skrajnie antynatowskie poglądy prezentuje natomiast Partia Lewicy, twierdząc, że szwedzka bezaliansowość pozwala na pełnienie roli mediatora na arenie międzynaro-

[35] Już w styczniu 2013 r., ówczesny naczelny dowódca szwedzkich sił zbrojnych, gen. Sverker Göranson stwierdził, że w razie zbrojnej napaści, Szwecja będzie w stanie bronić się najwyżej przez tydzień. Źródło: *Minister obrony Szwecji przyznaje: Możemy bronić się tylko przez tydzień*, Dziennik.pl, http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/415302,minister-obrony-szwecji-przyznaje-mozemy-bronic-sie-tylko-przez-tydzien.html (dostęp: 13 października 2016 r.).

[36] Należy podkreślić, że zapewnienia o udzieleniu pomocy w przypadku konfliktu, K. Bringeus odbiera raczej jako sygnał, że kryzys w regionie Morza Bałtyckiego dotyczyłby wszystkich państw, niż jako faktyczną gwarancję bezpieczeństwa.

dowej. Zbliżone stanowisko reprezentuje Partia Szwedzkich Demokratów. Potwierdza ona konieczność zwiększenia zdolności obronnych państwa i docenia wartość płynącą z porozumienia HNS, jednak twierdzi, że Szwecja powinna pozostać państwem neutralnym w stosunku do potęg światowych, równocześnie rozwijając współpracę z Finlandią.

W kwestii przystąpienia do Sojuszu podzielona jest również opinia publiczna w Szwecji i Finlandii. Według sondażu opublikowanego w dzienniku „Svenska Dagbladet" w pierwszej połowie 2016 r., za wstąpieniem do Sojuszu opowiedziało się 41 proc. ankietowanych, natomiast przeciw – 39 proc. mieszkańców Szwecji. Stanowi to dużą zmianę w postrzeganiu potencjalnej akcesji, ponieważ jeszcze w 2012 r. za członkostwem opowiedziało się jedynie 17 proc.[37].

W przypadku Finlandii rząd zlecił ocenę skutków ewentualnego członkostwa tego państwa w NATO czteroosobowemu panelowi międzynarodowych ekspertów, którzy ogłosili swój raport na konferencji prasowej 29 kwietnia 2016 r. Nie wypowiadając się wprost ani za, ani przeciw przystąpieniu Finlandii do Sojuszu, autorzy zasugerowali, że jedynie wspólna ze Szwecją akcesja do Sojuszu w istotny sposób poprawi bezpieczeństwo Finlandii, przy czym przystąpienie do NATO w oczywisty sposób wywoła ostrą reakcję ze strony Rosji[38].

W Finlandii – zgodnie z opublikowanym w styczniu 2016 r. sondażem, przeprowadzonym przez *Advisory Board for Defense Information* (ABDI) – 27 proc. obywateli popiera przystąpienie do NATO, 58 proc. jest temu przeciwnych, a 15 proc. obywateli nie ma zdania w tej kwestii. Zdecydowanymi zwolennikami członkostwa są przedstawiciele znajdującej się u władzy centroprawicowej Partii Koalicji Narodowej (56 proc. za, 28 proc. przeciw), podczas gdy ideę przystąpienia do Sojuszu zdecydowanie odrzuca elektorat koalicyjnych Partii Centrum (22 proc. za, 66 proc. przeciw), Partii Finów (25 proc. za, 61 proc. przeciw) oraz opozycyjnych socjaldemokratów (27 proc. za, 66 proc. przeciw)[39].

---

[37] O. Górzyński, *Szwecja krok bliżej do NATO. Ważna umowa podpisana*, WP Wiadomości, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szwecja-krok-blizej-do-NATO-Wazna-umowa-podpisana,wid,18352596,wiadomosc.html?ticaid=117e5f (dostęp: 13 października 2016 r.).

[38] *The effects of Finland's possible NATO membership,* Ministry of Foreign Affairs, kwiecień 2016, http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=157408&GUID={71D08E6C-3168-439F-9C31-0326D1014C26} (dostęp: 20 października 2016 r.).

[39] Ministry of Defense, The Advisory Board for Defense Information (ABDI), *Finns' opinions on Foreign and Security Policy, Defence and Security issues,* styczeń 2016, http://www.defmin.fi/files/3337/MTS_2015_figures_in_english.pdf, s. 48 (dostęp: 21 października 2016 r.).

Wnioski

Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego prowadzi do głębokich przewartościowań w polityce obronności Szwecji i Finlandii. Zacieśniająca się od połowy lat 90. XX w. współpraca z NATO, podobna percepcja zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa, wysoki stopień interoperacyjności, a także strategiczne znaczenie obydwu państw dla północnej i wschodniej flanki Sojuszu czynią z nich wyjątkowo pożądany element budowy stabilizacji w regionie. Znaczenie obu państw wzrasta zwłaszcza w kontekście zagrożeń ze strony Rosji – w razie ewentualnego konfliktu z Federacją Rosyjską, Szwecja i Finlandia, umożliwiając NATO korzystanie ze swojej infrastruktury w postaci m.in. lotnisk i portów morskich, mogłyby zapobiec dominacji Rosji na Bałtyku, będąc jednocześnie w stanie zapewnić zaplecze przemysłowe do produkcji uzbrojenia.

Wśród elit politycznych i wojskowych Szwecji i Finlandii wzrasta świadomość ryzyka, jakie niesie ze sobą położenie geograficzne. Odwołanie się do polityki neutralności w razie kryzysu lub konfliktu zbrojnego na wschodniej flance Sojuszu nie będzie respektowane przez strony konfliktu. W tym kontekście warto zauważyć, że ze względu na bardzo zaawansowany zakres współpracy obydwu państw z NATO, charakter partnerstwa Szwecji i Finlandii z Sojuszem jest zbliżony do pozycji państwa członkowskiego Sojuszu. Oczywiście z zastrzeżeniem, że oba państwa nie są objęte gwarancjami wynikającymi z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego i nie uczestniczą w procesach decyzyjnych Sojuszu.

Wydaje się zatem, że z punktu widzenia zarówno Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak i Szwecji oraz Finlandii przystąpienie obydwu państw do NATO byłoby w długoterminowej perspektywie pożądanym „domknięciem" wschodniej flanki Sojuszu. Mając świadomość politycznych kontrowersji, jakie w Szwecji i Finlandii wzbudza kwestia ewentualnego członkostwa w NATO, proces konwergencji tych państw z Sojuszem należy traktować długofalowo, nie przesądzając o jego ostatecznym celu. Równolegle do intensyfikacji stosunków obydwu państw z NATO należy wspierać zacieśnianie dwustronnej, szwedzko-fińskiej współpracy obronnej, która będzie ważnym elementem zwiększania bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego.

Wydaje się ponadto, że członkostwo Szwecji i Finlandii w NATO byłoby korzystne również z punktu widzenia polskich interesów w dziedzinie

bezpieczeństwa. Polska powinna popierać ewentualne dążenia obu państw do akcesji do Sojuszu, jako dodatkowej gwarancji bezpieczeństwa obejmującej rejon Morza Bałtyckiego. Należałoby również rozważyć zacieśnienie dwustronnych relacji ze Szwecją i z Finlandią oraz ewentualne rozwinięcie współpracy obronnej z całą grupą NORDEFCO jako uzupełnienia Grupy Wyszehradzkiej. Pozwoliłoby to na kreowanie nowych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa.

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 zawieszone 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 znaczące 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 sensu[1].

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 (*North Atlantic Cooperation Council*), przemianowanej później na Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (*Euro-Atlantic Partnership Council*).
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 (*Permanent Joint Council*, PJC). Otwarto Centrum Informacji i Dokumentacji NATO w Kijowie. NATO i Ukraina podpisują Kartę o Szczególnym Partnerstwie (*Charter on Distinctive Partnership*) 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 (*NATO-Russia Council*, NRC), zastępującą PJC. Prezydent Ukrainy Leonid Kuczma uznaje członkostwo w NATO za cel Ukrainy. Zostaje przyjęty Plan Działań NATO–Ukraina (*NATO-Ukraine Action Plan*).
2004	W obliczu ataków terrorystycznych w Rosji, ministrowie spraw zagranicznych Rady NATO–Rosja przyjmują wspólny plan działań w sprawie terroryzmu (NRC *Action Plan on Terrorism*).
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	Kwiecień: Na szczycie w Bukareszcie NATO wyraża wolę przyjęcia w przyszłości Ukrainy do Sojuszu. Sierpień: W związku z działaniami militarnymi Rosji w Gruzji oficjalne spotkania Rady NATO–Rosja oraz współpraca w niektórych dziedzinach zostają zawieszone (nie dotyczy to m.in. walki z terroryzmem i działań antynarkotykowych). Grudzień: Ministrowie spraw zagranicznych NATO decydują o stopniowym wznowieniu stosunków z Rosją.
2009	NATO podejmuje decyzję o wznowieniu formalnych spotkań i praktycznej współpracy w ramach NRC.
2010	Nowy ukraiński rząd decyduje o kontynuacji współpracy Ukrainy z NATO, zdejmuje jednocześnie jej ewentualne członkostwo w Sojuszu z agendy rozmów. W czasie szczytu NATO w Lizbonie przywódcy NATO oraz Rosji zobowiązują się do „pracy w kierunku osiągnięcia prawdziwie strategicznego i nowoczesnego partnerstwa".
2011	Po raz pierwszy od 2008 r. dochodzi do spotkania ministrów obrony państw NATO i Rosji dotyczącego spraw obronnych.
2012	Rosja wysyła specjalnego przedstawiciela na spotkania w sprawie Afganistanu, odbywające się w czasie szczytu w Chicago. Ministrowie spraw zagranicznych NATO i Rosji decydują o zwiększeniu współpracy w kluczowych dziedzinach w ramach Programu Działań Rady NATO–Rosja na 2013 r. (NRC *Work Programme for 2013*).
2014	Marzec: NATO potępia działania Rosji na Ukrainie, w tym nielegalną aneksję Krymu. Kwiecień: NATO całkowicie zawiesza faktyczną cywilną i wojskową współpracę z Rosją. Sojusz podejmuje decyzję o udzieleniu konkretnej pomocy Ukrainie zarówno krótkookresowo, jak i w długim terminie (*vide*: reformy).

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 cały 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 wyżej[2]. Decyzja została podjęta względnie szybko jak na organizację międzynarodową i nie powinna budzić kontrowersji. Zdecydowaną reakcję uzupełniały „drzwi" do rozmów na temat kryzysu i możliwości jego rozwiązania. Bez tego drugiego postęp 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, będę 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 uzna – 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 przykłada do relacji z Rosją, łamanie prawa międzynarodowego nie będzie tolerowane, nawet jeśli miałoby 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 zdeklarowali dodatkową pomoc dla Ukrainy: „Zainicjowaliśmy dodatkowe wysiłki, aby wspierać reformy i transformację sektorów bezpieczeństwa i obrony oraz przyczyniać 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. osób[8]. 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 samych 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 wątpienia można bowiem mówić o przynajmniej częściowej porażce społeczności międzynarodowej na Ukrainie: konflikt trwa. Czy więc NATO powinno się czuć współodpowiedzialne za obecną sytuację? Eksperci 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 Europejscy sojusznicy dzierżą 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 istotne[14]. 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 miałaby 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.armscontrol.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 NATO[17]. 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 Europe (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.

Bezpieczeństwo energetyczne NATO: historia, doktryny oraz perspektywy rozwoju

Grzegorz Kozłowski, Julian Wieczorkiewicz

Zaangażowanie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w sferze bezpieczeństwa energetycznego zwiększa się stopniowo od czasu szczytu NATO w Rydze. Rosnące uzależnienia surowcowe sojuszników europejskich od zagranicznych dostawców, wykorzystywanie nośników energii jako elementu nacisku politycznego przez Rosję oraz niestabilność w obszarze Afryki Północnej i Sahelu powinny sprzyjać dalszemu zacieśnianiu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego na forum NATO. Wzmacniać ten trend powinna także zmiana polityki energetycznej Stanów Zjednoczonych, stających się jednym z głównych producentów węglowodorów na świecie. Sprzedaż amerykańskiego gazu państwom Europy Środkowo-Wschodniej miałaby w tym kontekście nie tylko znaczenie ekonomiczne, ale także geopolityczne.

Szczyt NATO w Warszawie w ograniczonym stopniu dotyczył kwestii bezpieczeństwa energetycznego. Powtórzył w istocie wymowę zapisów już funkcjonujących w terminologii Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, uwzględniając, że „wydarzenia dotyczące sektora energetycznego mogą mieć poważne polityczne konsekwencje dla sojuszników i Sojuszu, a także mieć wpływ na jego bezpieczeństwo, jak pokazują kryzysy na wschodniej i południowej flance NATO[1]" oraz postulując kluczowe znaczenie „stabilnego i wiarygodnego systemu zaopatrzeniowego, dywersyfikacji dróg importowych, dostawców i źródeł energii, a także łączności i współpracy pomiędzy dostawcami energii (…)"[2].

[1] Wyciąg z par. 135 Komunikatu ze Szczytu NATO w Warszawie, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en (dostęp: 17 października 2016 r.). Niniejszy artykuł oparto na źródłach ogólnodostępnych. Nie zawarto w nim odniesień do dokumentów o charakterze niejawnym.

[2] *Ibidem.*

Przyjęte passusy, choć bez przełomowych zmian, potwierdzają systematyczny – i trwający od 2006 r. – wzrost zaangażowania agend sojuszniczych w bezpieczeństwo energetyczne. Dalszemu rozwojowi aktywności Sojuszu na tym polu powinny sprzyjać:

a) nowy charakter zagrożeń dla obszaru północnoatlantyckiego (zakłócenia dostaw energii jako element ataku hybrydowego);
b) konsolidacja stanowiska państw Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), postrzegającej uzależnienie surowcowe od Rosji jako bezpośrednie lub pośrednie zagrożenie;
c) zmieniająca się rola Stanów Zjednoczonych na rynkach energetycznych, które stają się największym producentem węglowodorów na świecie.

Bezpieczeństwo energetyczne w najnowszej historii NATO

Bezpieczeństwo energetyczne nigdy nie leżało w centrum zainteresowania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Nie wynikało bowiem bezpośrednio ani z koncepcji kolektywnej obrony, ani też z charakteru zadań postawionych przez NATO. Nie pozwalała na to obowiązująca w doktrynie Sojuszu wykładnia art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, stanowiącego, że „strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich (…) udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym (…)”[3]. Kluczowym terminem w tym kontekście było pojęcie „zbrojna napaść”, które w początkowym okresie funkcjonowania NATO (tj. okres zimnowojenny oraz tuż po) postrzegano w kategoriach ataku Związku Sowieckiego na europejską część obszaru północnoatlantyckiego[4]. Kwestie energetyczne miały dla ojców-założycieli Sojuszu znaczenie operacyjne (m.in. w razie konfliktu zbrojnego zapewnienie dostępu do paliw, tudzież ochrona infrastruktury krytycznej – rurociągi, elektrownie jądrowe) i „służebne” wobec zadań o charakterze

[3] Art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego [w:] R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, MSZ 2016, s. 26.

[4] „W 1949 r. wszyscy rozumieli, że ‘zbrojny atak’, jak opisano w art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, oznaczał lądową operację Sowietów w Europie”. [w:] J. M. Goldgeier, *The Future of NATO*, Council on Foreign Relations, Council Special Report nr 51, luty 2010, s. 6.

militarnym czy politycznym, pozostając domeną indywidualnych państw członkowskich. Takie podejście do energetyki zostało też odzwierciedlone w strukturze Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Widać to na przykładzie Systemu Rurociągów Europy Środkowej (*Central European Pipeline System*, CEPS)[5].

Akcesja państw środkowoeuropejskich (1999 i 2004 r.)[6] do NATO początkowo nie zmieniła retoryki Sojuszu w obszarze bezpieczeństwa energetycznego. Nowo przyjęte państwa, w znacznej mierze uzależnione od dostaw gazu z Rosji, o innej percepcji znaczenia kwestii energetycznych dla obszaru północnoatlantyckiego, nie były w tym zakresie zdolne do przełamania pasywnego stanowiska NATO. Zachodnioeuropejscy sojusznicy nie byli zainteresowani podejmowaniem tego tematu, głównie ze względu na ryzyko wzrostu napięcia z Rosją oraz dominującą w obszarze energetycznym rolę innej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej.

Sytuacja zaczęła się zmieniać na początku 2006 r. Bezpośrednio wiąże się to ze sporem gazowym między Ukrainą a Gazpromem, który wywołał silną reakcję USA i wpłynął na rozpoczęcie debaty na forum NATO[7]. Ówczesny sekretarz generalny Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego Jaap de Hoop Scheffer alarmował, że skutkiem biernej postawy Sojuszu wobec bezpieczeństwa energetycznego może być pojawienie się nowych zagrożeń w tym obszarze. Wpływowy amerykański senator Richard Lugar wskazywał, że „energia staje się bronią z wyboru tych, którzy ją posiadają. Może stanowić broń mniej śmiertelną od sił militarnych, ale zamknięcie dopływu gazu na Ukrainę w środku zimy może spowodować zagrożenie życia i straty ekonomiczne na skalę ataku wojskowego (…) Użycie energii jako broni może wymagać od NATO przeglądu własnych zobowiązań (…)”[8]. Wzywał tak-

[5] CEPS składa się z rurociągów o łącznej długości 5,5 tys. kilometrów rozpościerających się na terytoriach państw członkowskich NATO: Francji, Belgii, Królestwa Niderlandów, Luksemburga oraz Stanów Zjednoczonych. CEPS został wybudowany ze środków sojuszniczych w końcówce lat 50. Jego nadrzędną funkcją pozostaje zaopatrywanie wojsk sojuszniczych w materiały pędne na wypadek wybuchu konfliktu zbrojnego, jakkolwiek jest także wykorzystywany podczas misji NATO prowadzonych poza terytorium sojuszniczym; przykładowo, podczas operacji Unified Protector CEPS zaopatrywał w paliwo bazę wojskową w Istres, z której startowały francuskie samoloty prowadzące loty nad Libią.

[6] W 1999 r. do Sojuszu dołączyły Polska, Czechy i Węgry, zaś w 2004 r. Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

[7] Zob. m.in.: P. Gallis, *NATO and Energy Security*, CRS report for Congress, sierpień, 2007, s. 1.

[8] Wystąpienie Richarda Lugara podczas konferencji *US Energy Security – A New Realism*, Brookings Institute, Waszyngton, 13 marca 2006 r., http://www.kas.de/upload/dokumente/2006/03/060320_2_usa.pdf (dostęp: 17 października 2016 r.).

że do postrzegania zagrożenia energetycznego w kontekście art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Twierdził m.in., że artykuł ten „był zaprojektowany, aby zapobiegać przymusowi na członka NATO ze strony państwa niebędącego członkiem (…); istnieje niewielka różnica między wywoływaniem przymusu poprzez odcięcie dostaw energii a poprzez demonstrację militarną[9]".

Pewną rolę we wprowadzaniu tematyki bezpieczeństwa energetycznego na forum NATO odegrała także Polska. Było to związane z propozycją rządu RP z 2006 r. dotyczącą idei Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego (tzw. energetycznego NATO, zwanego inaczej „paktem muszkieterów", „mającego zapewnić bezpieczeństwo energetyczne Polsce, Europie i NATO")[10].

Przełom w postrzeganiu przez NATO bezpieczeństwa energetycznego nastąpił podczas szczytu Sojuszu w Rydze w 2006 r. W 45 Deklaracji ze Szczytu czytamy: „(…) Obligujemy Radę (NAC-*North Atlantic Council* – przyp. GK/JW), aby cyklicznie prowadziła konsultacje nad najbardziej (…) ryzykownymi zjawiskami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, celem zdefiniowania obszarów, w których NATO mogłaby wnieść wartość dodaną celem zabezpieczenia interesów Sojuszników oraz, na życzenie, wspierać wysiłki narodowe i międzynarodowe"[11]. Od tego czasu możemy datować kolektywne zaangażowanie NATO w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, uwzględniające zabezpieczanie dostaw energii, utrzymywanie bezpieczeństwa szlaków przesyłowych oraz rozwój kompetencji Sojuszu w ochronie infrastruktury energetycznej[12].

---

[9] J. Dempsey, *U.S. senator urges use of NATO defense clause for energy,* International Herald Tribune-Europe, 28 listopada 2006 r., http://www.nytimes.com/2006/11/28/world/europe/28iht-nato.3702073.html?_r=0 – (dostęp: 17 października 2016 r.).

[10] A. Podolski, *Gaz narodowy czy europejski? Polityczne i historyczne uwarunkowania wybranych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego RP*, Centrum Studiów Międzynarodowych, 2006, s. 13, http://csm.org.pl/pl/analizy/category/46-2007%3Fdownload%3D392:gaz-narodowy-czy-europejski+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (dostęp: 17 października 2016 r.).
Pakt muszkieterów, dotyczący gwarancji wzajemnych dostaw i solidarności energetycznej państw UE, został przedstawiony przez Kazimierza Marcinkiewicza podczas Światowego Forum Ekonomicznego w szwajcarskim Davos w 2006 r. Został odrzucony ze względu na sprzeciw części państw m.in. co do udziału w pakcie krajów spoza UE, lecz będących członkami NATO (Norwegia i Turcja).

[11] Deklaracja ze szczytu NATO w Rydze, http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm (dostęp: 18 października 2016 r.).

[12] Zob. m.in. I. Gurbanow, *Four-Day Karabakh War Highlights Threats to Energy Security on NATO's Southeastern Flank*, Eurasia Daily Monitor, tom 13, nr 100, maj 2016 r., https://jamestown.org/program/four-day-karabakh-war-highlights-threats-to-energy-security-on-natos-southeastern-flank/#.V01XoLdJkdV- (dostęp: 18 października 2016 r.).

Stosownie do decyzji podjętych na szczycie w Rydze został przygotowany raport *Rola NATO w zakresie bezpieczeństwa energetycznego*, a w deklaracji szczytu Sojuszu w Bukareszcie z 2008 r. zawarte zostały zalecenia, zgodnie z którymi NATO powinno angażować się m.in. we wzmocnienie współpracy międzynarodowej i regionalnej oraz wsparcie i regulacje ochrony infrastruktury energetycznej[13]. Rozwój tematyki bezpieczeństwa energetycznego został także odnotowany w zapisach deklaracji kolejnych trzech szczytów NATO (Lizbona – 2010; Chicago – 2012; Newport – 2014). Szczegóły (podobieństwa i różnice) zostały zawarte w tabeli poniżej.

Tabela 1. Fragmenty deklaracji sojuszniczych dotyczących bezpieczeństwa energetycznego

Szczyt	Fragmenty deklaracji ze szczytu NATO dotyczące bezpieczeństwa energetycznego
Bukareszt	*pkt 41. Sojusznicy zidentyfikowali zasady, którymi NATO będzie się kierowało w swoich działaniach oraz przedstawili opcje i rekomendacje dalszej pracy w tym zakresie. Bazując na tych zasadach NATO zaangażuje się w następujących obszarach: opracowywania i dystrybuowania materiałów informacyjno-wywiadowczych; rozszerzenia stabilności; zgłębiania współpracy międzynarodowej i regionalnej; wspomagania zarządzania następstwami; oraz wzmacniania ochrony krytycznej infrastruktury energetycznej. Sojusz będzie się konsultował nad niezwłocznymi, ryzykownymi zjawiskami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Dopilnujemy, aby działania NATO miały wartość dodaną i były w pełni skoordynowane oraz dobrze osadzone w środowisku międzynarodowym, w którym funkcjonuje szereg organizacji skupionych na bezpieczeństwie energetycznym[14].*
Lizbona	*pkt 41. Stabilne i wiarygodne dostawy energii, dywersyfikacja szlaków, dostawców i źródeł surowców energetycznych oraz rozbudowany system połączeń sieci energetycznych pozostają czynnikami o krytycznym znaczeniu. Sojusz będzie kontynuował konsultacje na temat bezpośrednich zagrożeń w sferze bezpieczeństwa energetycznego, w zgodzie z decyzjami podjętymi na przeszłych szczytach oraz zapisami Koncepcji Strategicznej NATO. Będziemy rozwijać zdolności, aby przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, skupiając się na obszarach, w których NATO może wnieść wartość dodaną."[15].*

[13] S. Wasiuta, *Rola NATO w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i ochrony infrastruktury energetycznej*, Przegląd Geopolityczny, tom 16, 2016, s. 100.

[14] Deklaracja ze szczytu NATO w Bukareszcie, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (dostęp: 29 października 2016 r.).

[15] Deklaracja ze szczytu NATO w Lizbonie, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#Energy (dostęp: 29 października 2016 r.).

Chicago	*pkt 52. Stabilne i wiarygodne dostawy energii, dywersyfikacja szlaków, dostawców i źródeł surowców energetycznych oraz rozbudowany system połączeń sieci energetycznych pozostają czynnikami o krytycznym znaczeniu. Podczas gdy kwestie te pozostają przede wszystkim w gestii rządów narodowych i innych organizacji międzynarodowych, NATO uważnie śledzi wydarzenia w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. Dziś odnotowaliśmy raport sprawozdawczy, opisujący konkretne działania jakie zostały wszczęte od czasu naszego ostatniego szczytu oraz wskazujący kierunek dalszej integracji, według potrzeb, rozważań energetycznych w pracach i działaniach NATO. Będziemy rozwijać nasze zdolności, aby przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, skupiając się na obszarach, w których NATO może wnieść wartość dodaną. W tym celu podejmiemy wysiłki na rzecz znacznego zwiększenia efektywności energetycznej naszych sił zbrojnych; rozwiniemy nasze zdolności w zakresie ochrony energetycznej infrastruktury energetycznej oraz wzmocnimy – na podstawie indywidualnych decyzji – współpracę z partnerami. Nakładamy na Radę zadanie udoskonalenia roli NATO w zakresie bezpieczeństwa energetycznego w zgodzie z założeniami i wytycznymi uzgodnionymi na szczycie NATO w Bukareszcie oraz tymi zawartymi w Koncepcji Strategicznej NATO jak i decyzjami z Lizbony. (...)*[16].
Newport	*pkt 109. Stabilne i wiarygodne dostawy energii, dywersyfikacja szlaków, dostawców i źródeł surowców energetycznych oraz rozbudowany system połączeń sieci energetycznych pozostają czynnikami o krytycznym znaczeniu. Podczas gdy kwestie te pozostają przede wszystkim w gestii rządów narodowych i innych organizacji międzynarodowych, NATO uważnie śledzi wydarzenia w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, w tym skutki kryzysu rosyjsko-ukraińskiego oraz zwiększającej się niestabilności na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. W dalszym ciągu zamierzamy konsultować te kwestie i rozwijać nasze zdolności, aby przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, skupiając się na obszarach, w których NATO może wnieść wartość dodaną. W szczególności będziemy podnosić naszą świadomość sytuacyjną odnośnie do wydarzeń w obszarze energetyki, które niosą implikacje dla bezpieczeństwa sojuszników i Sojuszu, rozwijać zdolności NATO w zakresie ochrony energetycznej infrastruktury krytycznej oraz działać w kierunku zwiększania efektywności energetycznej naszych sił zbrojnych (…)*[17].
Warszawa	*pkt 135. Wydarzenia w obszarze energii mogą mieć znaczące implikacje polityczne i bezpieczeństwa dla sojuszników i Sojuszu, co pokazały kryzysy na wschodzie i południu NATO. Stabilne i wiarygodne dostawy energii, dywersyfikacja szlaków, dostawców i źródeł surowców energetycznych oraz rozbudowany system połączeń sieci energetycznych są czynnikami o krytycznym znaczeniu, które podnoszą naszą odporność wobec nacisków o charakterze politycznym i ekonomicznym. Podczas gdy kwestie te pozostają przede wszystkim w gestii rządów narodowych i innych organizacji międzynarodowych, NATO uważnie śledzi wydarzenia w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego przywiązując szczególną wagę do dywersyfikacji źródeł energii w obszarze euroatlantyckim. Będziemy podnosić naszą świadomość sytuacyjną odnośnie do wydarzeń w obszarze energetyki, także poprzez współpracę wywiadowczą oraz rozwijając naszą współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi takimi jak Międzynarodowa Agencja Energetyki oraz Unia Europejska (…)*[18].

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów NATO.

[16] Deklaracja ze szczytu NATO w Chicago, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#energy_security, (dostęp: 29 października 2016 r.).

[17] Deklaracja ze szczytu NATO w Newport, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#Energy, (dostęp: 29 października 2016 r.).

[18] Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie, https://www.msz.gov.pl/resource/ef9e8a1e-3343-481a-a38f-f57ddd9f9020:JCR – (dostęp: 21 listopada 2016 r.).

Jak potwierdzają deklaracje kolejnych szczytów NATO, sojusznicy odnotowywali postęp w pracach nad bezpieczeństwem energetycznym. Przyjęte postanowienia nie różniły się w znaczący sposób swą treścią; ich wspólnym punktem pozostawało utrzymywanie stabilnych i zdywersyfikowanych źródeł energii i dostawców oraz utrzymywanie mechanizmu konsultacji na wypadek pojawiających się zagrożeń.

Ramy polityczno-prawne

Podstawa prawna funkcjonowania NATO w obszarze bezpieczeństwa energetycznego nie wynika wprost z postanowień traktatowych. Dotychczasowa wykładnia art. 5 traktatu waszyngtońskiego nie ułatwiała bezpośredniego wywodzenia zaangażowania sojuszników w obszar bezpieczeństwa energetycznego. Nie byłoby to też zgodne z wizją funkcjonowania Sojuszu sformułowaną przez ojców założycieli NATO. Nie ulega jednak wątpliwości, że na skutek zarówno zmian wewnątrz Sojuszu (kolejne akcesje), jak i zmieniającego się spektrum zagrożeń dla obszaru północnoatlantyckiego jego rola w obszarze energetyki podlegała i podlega zmianom.

Przełomowe w tym kontekście były decyzje Sojuszu o uruchomieniu art. 5 w związku z atakiem terrorystycznym 11 września 2001 r. Zgodzono się wówczas, że „koncepcja ataku zbrojnego była wystarczająco elastyczna, aby wygenerować wzajemną pomoc w odpowiedzi na międzynarodowy atak terrorystyczny na terytorium obszaru północnoatlantyckiego[19]. W konsekwencji zakres art. 5 zaczął być przez część doktryny interpretowany szerzej, z uwzględnieniem takich wymiarów jak np. ryzyko rozprzestrzeniania materiałów niebezpiecznych w miejscach o dużej gęstości zaludnienia. Trudniejszym konceptualnie zagadnieniem jest uwzględnianie roli Sojuszu i wspomnianego artykułu w kontekście zagrożeń niemilitarnych, które mogą być jednakże groźne dla bezpieczeństwa państwa; należy do nich zaliczyć m.in. cyberataki oraz ograniczania/zawieszenia dostaw energii (np. ze strony Rosji)[20]. W tym kontekście warto przytoczyć słowa obecnego sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga, który podkreślił, że

[19] P. Jonson, *The debate about Article 5 and its credibility. What is all about?*, Research Paper, NATO Defense College, Rzym, nr 58, maj 2010, s. 2.
[20] *Ibidem.*

„(…) potrzebujemy środków militarnych (…) ale potrzebujemy także dużo innych środków, aby móc chronić naszych sojuszników przed wojną hybrydową związaną z działaniami gospodarczymi, energetycznymi (…)"[21].

Tego typu zagrożenia nie stanowią „ataków zbrojnych" zgodnie z definicją art. 5 traktatu waszyngtońskiego, jednak mogą stanowić niebezpieczeństwo dla państw członkowskich. Dla włączenia zagrożeń energetycznych do zadań NATO konieczne jest uruchomienie art. 4 tegoż traktatu, który stanowi, że „strony będą się wspólnie konsultowały, ilekroć, zdaniem którejkolwiek z nich, zagrożone będą integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo którejkolwiek ze stron"[22]. Jak wskazuje James M. Goldgeier, drugorzędna powinna być podstawa, na której państwa członkowskie podejmują działanie: „kluczowe jest zobowiązanie państw członkowskich do wspólnej reakcji, w przypadku zagrożenia dla jednego z sojuszników"[23]. Potwierdza to m.in. art. 4 A Koncepcji Strategicznej NATO, stanowiący, że „(…) NATO będzie (…) broniło przed jakąkolwiek groźbą agresji i przed wyłaniającymi się wyzwaniami bezpieczeństwa tam, gdzie zagrażają one podstawom bezpieczeństwa sojuszników i Sojuszu jako całości"[24].

Bezpośrednie odniesienia do bezpieczeństwa energetycznego i roli NATO w tym zakresie wynikają przede wszystkim z dokumentów politycznych, w tym zapisów koncepcji strategicznej Sojuszu[25], przyjętej w Lizbonie w 2010 r. Wskazują one *explicite* na konieczność zwiększania przez NATO „zdolności przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, chroniąc krytyczną infrastrukturę energetyczną, obszary i drogi tranzytowe oraz współpracując z partnerami i prowadząc konsultacje wśród członków NATO na podstawie ocen strategicznych i planowania ewentualnościowego"[26]. Sojusz pozostawia jednocześnie

[21] Wystąpienie sekretarza generalnego NATO nt. współpracy pomiędzy NATO a UE w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom natury hybrydowej, http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/secretary-general-on-nato-eu-cooperation-on-hybrid-warfare (dostęp: 29 października 2016 r.).

[22] R. Kupiecki, *Organizacja...*, *op.cit.,* s. 226.

[23] J.M. Goldgeier, *The Future of NATO..., op.cit.*, s. 7.

[24] R. Kupiecki, *Organizacja...*, *op.cit*., s. 231.

[25] NATO uzyskało mandat (b. wąski) w zakresie bezpieczeństwa energetycznego podczas szczytu Sojuszu w Bukareszcie, jednakże już w latach 70. XX w. pojawiły się głosy eksperckie o wykorzystaniu zasobów NATO w kontekście kryzysu naftowego.

[26] Planowanie ewentualnościowe (*contingency planning*) – proces przygotowania zawczasu kierunkowych (ogólnych, ramowych) planów działania na ewentualność pojawienia się określonych rodzajów zagrożeń w przyszłości.

realizację polityki bezpieczeństwa energetycznego (i jej podstawowych elementów, w tym m.in. dywersyfikację źródeł energii czy bezpieczeństwo dostaw) bezpośrednio w gestii państw członkowskich i wyspecjalizowanych agend międzynarodowych. Mandat NATO w zakresie bezpieczeństwa energetycznego jest zatem relatywnie ograniczony.

Bezpieczeństwo energetyczne NATO można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: strategicznej (planowanie działań w razie zagrożenia dostaw), taktycznej (ochrona krytycznej infrastruktury) oraz operacyjnej (dostawa paliwa dla sił zbrojnych, zwiększanie efektywności energetycznej). Podstawową rolę NATO w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego stanowi zapewnienie zdolności operacyjnej Sojuszu w sferze dostaw energii w czasie wojny lub w trakcie operacji i misji. W szczególności chodzi o zapobieganie zagrożeniom wobec instalacji energetycznych, obiektów i tras dostawy[27]. Może to stanowić relatywnie istotny problem w sytuacji kryzysu lub wojny. Zgodnie ze studium D. Morana i J.A. Russela w samym tylko okresie 1990–2005 dokonano 330 ataków terrorystycznych na instalacje naftowo-gazowe na świecie, włączając w to kraje członkowskie i partnerów Sojuszu. Będąc organizacją polityczno-wojskową, NATO odgrywa istotną rolę jako platforma służąca neutralizowaniu zagrożeń i nacisków bazujących na wykorzystywaniu surowców do realizacji celów politycznych[28].

Należy w tym kontekście pamiętać, że zwiększenie zaangażowania Sojuszu w obszarze bezpieczeństwa energetycznego nie zmienia realiów politycznych i tradycyjnych podziałów wśród państw członkowskich w percepcji roli Sojuszu w obszarze bezpieczeństwa energetycznego. O ile część państw (państwa bałtyckie, Polska) widzi konieczność większego zaangażowania Sojuszu w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego jego członkom, o tyle inne (Francja, Niemcy, Włochy) postrzegają je jako krok w kierunku nadmiernej „militaryzacji" (ich zdaniem typowo ekonomicznej kwestii) oraz asumpt do pogorszenia relacji z Rosją.

[27] S. Wasiuta, *Rola NATO...*, *op.cit.*, s. 100.

[28] D. Moran, J.A. Russell, *The Militarisation of Energy Security*, Strategic Insights, tom 7, nr 1, luty 2008, s. 2, [w:] T. Mileski, *NATO – Energy Security Discourse*, http://sd.fzf.ukim.edu.mk/5/tm1, (dostęp: 20 października 2016 r.).

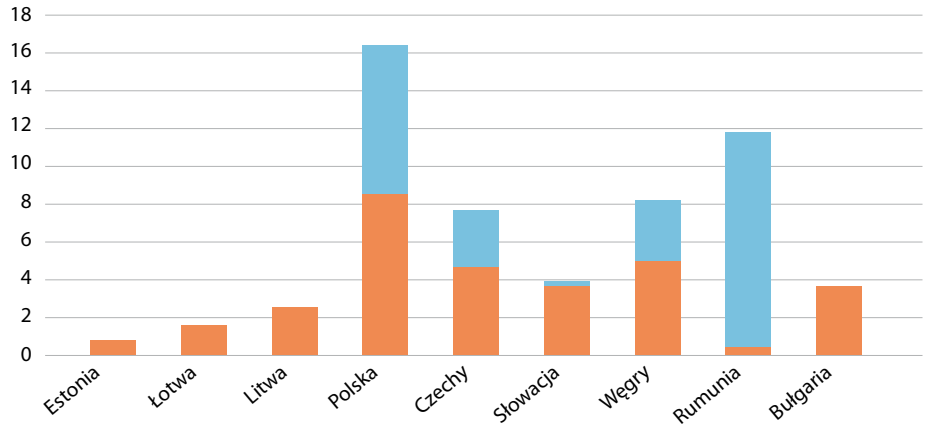
Perspektywy dalszego zaangażowania Sojuszu w kwestie bezpieczeństwa energetycznego

Wydaje się, że w średniej i długiej perspektywie zaangażowanie Sojuszu w tematykę bezpieczeństwa energetycznego będzie rosło. Wynika to z przenikania się zagrożeń hybrydowych i asymetrycznych z problemami natury energetycznej na obu flankach Sojuszu.

Przesłanki dla zwiększania roli NATO: wschód

W perspektywie długookresowej Sojusz będzie musiał stawiać czoła wyzwaniom na polu bezpieczeństwa energetycznego ze strony Rosji. Podstawowym czynnikiem pozwalającym rosyjskim władzom na rozgrywanie karty energetycznej jest zależność surowcowa państw EŚW od Rosji. W czasach zimnej wojny Związek Sowiecki stanowił naturalne zaplecze surowcowe państw satelickich. Wraz z jego upadkiem zależność surowcowa państw środkowoeuropejskich stała się jarzmem w procesie ich integracji ze strukturami świata zachodniego.

Wykres 1. Gaz rosyjski na tle konsumpcji gazu w państwach EŚW (w mld m^3). (kolorem pomarańczowym zaznaczono gaz rosyjski; dane za 2014 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BP (2015), LITGAS (2015)[29].

[29] LITGAS, *Baltic Gas Market: LITGAS view*, prezentacja PPT, http://www.lsta.lt/files/seminarai/2015-04-09_Ryga/08.-ey-bus-2015-dominykas-tuckus.pdf (dostęp: 15 lipca 2015 r.).

Silne uzależnienie surowcowe od Rosji przejawiają państwa Grupy Wyszehradzkiej. Niektóre z państw regionu całość zużywanego gazu importują z Rosji (*vide*: Bułgaria). Wyjątkiem na tym tle jest Rumunia: niemal całość rumuńskiego zapotrzebowania na gaz pokrywa wydobycie własne.

Federacja Rosyjska jest największym dostawcą gazu ziemnego w EŚW (wykres 1). Pomimo wysiłków dywersyfikacyjnych (budowa terminali LNG, projekty nowych gazociągów importowych oraz połączeń transgranicznych), ryzyko długoterminowego utrzymywania się zależności surowcowej od Rosji jest realne. To pokłosie zmarnowanych szans (niezrealizowanie – obecnie reanimowanej – idei budowy gazociągu łączącego EŚW z norweskimi złożami gazu), problemów technologicznych (zahamowanie projektu łupkowego) oraz utrzymujących się egoizmów narodowych.

Kryzysy gazowe (2006 i 2009 r.) uświadomiły części sojusznikom powagę zagrożenia związanego z nadmierną zależnością surowcową względem pojedynczego dostawcy[30]. W odpowiedzi podejmowano kolejne inicjatywy na forach organizacji międzynarodowych, głównie Unii Europejskiej, choć również NATO. Oprócz zaangażowania w przedsięwzięcia wspólnotowe, poszczególne państwa przystąpiły do realizacji własnych projektów – najczęściej obliczonych na realizację partykularnych interesów narodowych.

Koronnym przykładem egoizmu narodowego w obszarze energetyki może być gazociąg Nord Stream (pozwalający na transport gazu ziemnego z Vyborga w Rosji do Greifswald w Niemczech, w znacznej części ułożony po dnie Morza Bałtyckiego). Omawiany plan podwojenia jego przepustowości prowadzi do napięć między sojusznikami. Część z nich patrzy na projekt wyłącznie przez pryzmat własnych korzyści, inni postrzegają go jako zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego całego kontynentu.

Niemcy są czołowym orędownikiem rozbudowy tego gazociągu. Projekt jawi im się jako szansa na pozyskanie długookresowych dostaw (względnie) taniego gazu. Decyzja o wygaszeniu elektrowni jądrowych oraz próba przejścia na niskoemisyjny model gospodarczy sprawiają, że niemieckie władze potrzebują dużych ilości surowca. Podwojenie przepustowości gazociągu do 110 mld m^3 całkowicie pokryłoby niemieckie zapotrzebowanie na paliwo, pozwalając na redystrybucję nadwyżek importowych do państw ościennych. Niemcy stałyby się liderem na rynku gazu w Unii Europejskiej (tzw. hub). Dostęp do dużych ilości taniego surowca sprawiłby, że niemiec-

[30] A. Behrens, J. Wieczorkiewicz, *Is Europe Vulnerable to Russian Gas Cuts*?, CEPS Commentary, 2014, s. 1.

ka gospodarka zyskałaby przewagę konkurencyjną nad głównymi rywalami, tj. gospodarkami Włoch i Francji. Wtórując Rosji, Niemcy argumentują, że Europa potrzebuje świeżych dostaw rosyjskiego gazu, aby skompensować wysychające złoża w Holandii i Norwegii.

Przeciwnicy tego projektu, na czele z Polską, uwypuklają jego implikacje geopolityczne. Argumentują, że rozbudowa Nord Streamu znacząco osłabi Ukrainę[31]. Dla ukraińskich władz utrata statusu państwa tranzytowego dla rosyjskiego gazu wiązałaby się ze stratą 2 mld dolarów rocznie pozyskiwanych z tytułu opłat. Podkreślają, że zwiększenie przepustowości gazociągu negatywnie odbiłoby się na atrakcyjności alternatywnych projektów infrastrukturalnych (np. Baltic Pipe, terminale LNG), czego skutkiem byłoby zacieśnienie gazowej pętli Rosji wokół Europy.

Wojna na Ukrainie pokazała, że Rosja jest gotowa użyć broni energetycznej w działaniach hybrydowych. W 2013 r. Ukraina była drugim po Berlinie największym odbiorcą rosyjskiego gazu na świecie. Naftohaz kupił od Gazpromu 25,1 mld^3 surowca (tabela 2). Sytuację diametralnie zmieniła aneksja Krymu i wybuch działań wojennych na wschodzie kraju. Ze względu na silne uzależnienie od importu surowców z Rosji (gaz, ropa, paliwo jądrowe) oraz utratę terenów bogatych w węglowodory (Krym[32], Zagłębie Donieckie[33]), Ukraina stała się szczególnie podatna na szantaż energetyczny ze strony FR. Chcąc osłabić pozycję nowych władz ukraińskich, Rosja ogłosiła decyzję o wstrzymaniu dostaw gazu do tego kraju (czerwiec 2014 r.). Ponadto, Kreml domagał się spłaty przez ukraiński rząd zadłużenia wynikającego z już zrealizowanych dostaw. Jednocześnie zaanonsowano 90 proc. podwyżkę cen surowca (z 268 do 485 dolarów za 1000 m^3)[34], obiecując przy tym utrzymanie przesyłu partii gazu przeznaczonych dla klientów

[31] Stanowisko Polski ws. projektu rozbudowy Nord Stream II zostało zaprezentowane przez sekretarza stanu MSZ, Konrada Szymańskiego w artykule dla dziennika „Financial Times" zatytułowanym *Russia's gas pipeline threatens European unity* z 21 października 2016 r.

[32] Anektując Krym, Rosja przejęła kontrolę nad wyłączną strefą ekonomiczną rozciągającą się wzdłuż półwyspu. Nowe władze „znacjonalizowały" krymską spółkę Chornomornaftogaz (spółkę-córkę Nafohazu) przejmując należące do niej złoża oraz podziemne magazyny gazu. M. Rühle, J. Grubliauskas, *Energy as a Tool of Hybrid Warfare*, Research Paper, NATO Defense College Rome, nr 113, kwiecień 2015, s. 2.

[33] Przed wybuchem wojny, 90 proc. węgla produkowanego na Ukrainie wydobywano na terenach Zagłębia Donieckiego. Co więcej, mieszczą się tam drugie pod względem wielkości rezerwy gazu łupkowego na Ukrainie (złoże Yuzivska). M. Rühle, J. Grubliauskas, *Energy as a Tool of Hybrid Warfare*, *op.cit.*, s. 3.

[34] V.L. Morelli, *Ukraine: Current Issues and US Policy*, Congressional Research Service, sierpień 2016, s. 13.

na zachodzie Europy. Warto zaznaczyć, że decyzja Rosji zbiegła się z informacją o eksplozji gazociągu Urangoj-Pomary w Obwodzie Połtawskim na wschodzie Ukrainy. Władze ukraińskie informowały, że wybuch był wynikiem aktu sabotażu[35].

Tabela 2. Import z Rosji na tle łącznej konsumpcji gazu na Ukrainie w mld m^3

	2013	2014	2015
Konsumpcja (łącznie)	45	38,4	28,8
Produkcja	17,3	18,6	17,4
Import z Rosji	25,1	12,9	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie BP (2014–2016)[36].

Dążąc do zapełnienia magazynów przed rozpoczęciem sezonu zimowego, ukraiński Naftohaz zwiększył wydobycie krajowe oraz zadecydował o imporcie gazu z państw zachodnich przy pomocy tzw. połączeń rewersowych umiejscowionych na gazociągach tradycyjnie wykorzystywanych do eksportu gazu ze wschodu na zachód. We wrześniu 2014 r. Aleksiej Miller, prezes zarządu Gazpromu, tłumacząc się perspektywą srogiej zimy oraz „względami technicznymi" ogłosił, że spółka musi zapełnić krajowe magazyny gazu a „dopiero w dalszej kolejności odpowiedzieć na zapotrzebowanie ze strony swoich europejskich klientów"[37]. Koncern ograniczył eksport gazu do państw, które zaangażowały się w dostawy rewersowe dla Ukrainy. Spadki w dostawach zgłaszano w Warszawie, Berlinie, Wiedniu i Bratysławie[38]. Wskutek niedoborów Polska zadecydowała o czasowym wstrzymaniu reeksportu surowca na Ukrainę. Jakkolwiek Rosja – zniechęcona stratami finansowymi szacowanymi na ok. 6 mld dolarów – zawiesiła szantaż gazowy, przywracając poziom dostaw w marcu 2015 r.[39], udowodniła również, że dążąc do realizacji swoich celów, nie zawaha się sięgnąć po instrumentarium energetyczne.

[35] *Blast at Ukraine gas pipeline said due to bomb, security Increased,* Reuters, http://in.reuters.com/article/ukraine-crisis-pipeline-idINL5N0OZ1ON20140618 (dostęp: 20 października 2016 r.).

[36] BP Statistical Review of World Energy, roczniki z lat 2014–2016.

[37] *Mysterious '08 Turkey Pipeline Blast Opened New Cyberwar*, Bloomberg, http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-10/mysterious-08-turkey-pipeline-blast-opened-new-cyberwar-(dostęp: 15 lipca 2015 r.).

[38] K. Kosowska, P. Kosowski, *Wpływ Konfliktu Gazowego z Ukrainą na Zmianę Polityki Zewnętrznej Gazpromu* [w:] Rynek Energii, czerwiec 2015, s. 16, http://cire.pl/pliki/2/05kosowskirg15.pdf (dostęp: 10 października 2015 r.).

[39] *Reverse-flow suppliesto Ukraine cost Gazprom up to $6 billion*, Interfax, http://interfaxenergy.com/gasdaily/article/15590/reverse-flow-supplies-to-ukraine-cost-gazprom-up-to-6-billion, (dostęp: 24 października 2016 r.).

Przesłanki dla zwiększania roli NATO: południe

Ryzyko zaburzeń w dostawach nośników energii występuje także – z innych powodów niż na wschodzie – na południowej flance NATO. Wynika to z niestabilności w basenie Morza Śródziemnego oraz występujących tam zagrożeń o charakterze asymetrycznym.

Ze względu na bliskość geograficzną oraz związki historyczno-kulturowe Afryka Północna i Bliski Wschód stanowią naturalną bazę surowcową państw Europy Południowo-Zachodniej. Pod względem wielkości dostaw, algierski Sonatrach jest trzecim dostawcą gazu do UE (obok Gazpromu i Statoilu). W 2015 r. do UE trafiło niemal 31 mld m^3 algierskiego gazu[40]. Ważną rolę z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego południa Europy pełni też Sahel. Z danych Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej wynika, że sam Niger dostarcza 13 proc. uranu trafiającego do elektrowni jądrowych na terenie UE.

Mimo wysiłków rządu jedności narodowej, możliwości eksportowe Libii ogranicza przeciągająca się wojna domowa. Turbulencje regionalne, problemy budżetowe wywołane niskimi cenami ropy oraz komplikująca się sytuacja wewnętrzna rodzą pytania o przyszłość Algierii. Sahel stanowi bazę wypadową dla ugrupowań związanych z tzw. państwem islamskim. W marcu 2013 r. grupy powiązane z Al-Kaidą Islamskiego Maghrebu (AQIM) zaatakowały algierskie pole gazowe Ajn Amnas biorąc 790 zakładników. W marcu 2016 r. AQIM dokonała ataku rakietowego na instalacje gazowe w In Salah (algierska Sahara). Brytyjskie BP oraz norweski Statoil prowadzą prace na obu wyżej wymienionych złożach[41].

Aktywność islamskich ugrupowań terrorystycznych związanych z tzw. państwem islamskim zagraża też firmom wydobywającym uran na terenie Sahelu. Chcąc zadbać o zabezpieczenie swoich źródeł surowcowych, południowi sojusznicy mogą się decydować na prowadzenie operacji zamorskich (przykład operacji *Serval* wojsk francuskich w Mali służącej *de facto* zabezpieczeniu kopalń rud uranu w Nigrze). Nie należy wykluczyć, że mogą wówczas podejmować próby „wciągnięcia" Sojuszu w tego typu działania. Podobne cele mogą towarzyszyć morskim operacjom NATO. Przyjęta

[40] Były to Francja, Hiszpania, Turcja, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Hiszpania i Słowenia, BP Statistical Review of World Energy 2016.

[41] *Al. Qaeda Claims Algeria Gas-Plant Attack*, WJS, http://www.wsj.com/articles/al-qaeda-claims-algeria-gas-plant-attack-1458388632 (dostęp: 17 października 2016 r.).

w 2011 r. strategia morska Sojuszu zakłada, że NATO może się angażować w ochronę morskiej infrastruktury energetycznej oraz zapewnianie swobodnego transportu nośników energii drogą morską[42].

Przesłanki dla zwiększania roli NATO – polityka energetyczna Stanów Zjednoczonych

Kluczowym elementem stopniowego zwiększania zaangażowania NATO w bezpieczeństwo energetyczne może być polityka Stanów Zjednoczonych, która w ostatniej dekadzie ulegała zmianie. Bezpośrednim jej powodem była „rewolucja łupkowa", implikująca znaczny rozwój produkcji węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, „przekształcający" pozycję USA na rynku energetycznym z głównego konsumenta na jednego z głównych producentów ropy i gazu. Miała ona także znaczenie dla kontekstu geopolitycznego; jak wskazywał w kwietniu 2013 r. ówczesny szef Narodowej Rady Bezpieczeństwa (*National Security Council* – NSC) Tom Donilon, nowe realia energetyczne m.in. „bezpośrednio wzmacniają gospodarkę USA, pozwalają Stanom Zjednoczonym angażować się 'z pozycji większej siły' oraz zwiększają podaż na globalnych rynkach gazu (z korzyścią dla USA i ich sojuszników)" [43].

Stanowisko T. Donilona zostało odczytane jako „potrzeba zachowania równowagi między nową pozycją energetyczną USA a zobowiązaniami Waszyngtonu w ramach współpracy międzynarodowej, w tym w odniesieniu do zmian klimatycznych"[44]. Niewątpliwie otworzyło to nowy rozdział w pozycjonowaniu Stanów Zjednoczonych na scenie energetycznej, w tym także w odniesieniu do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Nie oznaczało to, że ta pozycja była dotychczas głównie pasywna[45], ale nie pozwalała na szczególny rozwój kwestii bezpieczeństwa energetycznego w jego warstwie sojuszniczej.

[42] Strategia Morska NATO, akapity 5 i 15, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm, (dostęp: 19 października 2016 r.).

[43] S. Ladislaw, M. Leed, M.A. Walton, *New Energy, New Geopolitics. Balancing Stability and Leverage*. kwiecień 2014, CSIS, s. 29–30.

[44] *Ibidem*, s. 30.

[45] Zob. m.in. B. Crawford, *NATO Alliance Negotiations Over the Soviet Pipeline Sanctions*, Institute for the Study of Diplomacy, Case Study Program (Case 143), Georgetown University. Publikacja uwzględnia opis krytycznego stanowiska USA wobec planów współpracy zachodnioeuropejskich sojuszników z ZSRS nad rozwojem systemu rurociągów na Syberii.

Zmiana uwarunkowań energetycznych[46] doprowadziła USA do podjęcia dwóch decyzji o znaczeniu strategicznym, także dla bezpieczeństwa energetycznego na świecie. Pierwszą z nich było uwolnienie (na mocy ustawy określającej wydatki budżetowe na 2016 r. – *Consolidated Appropriations Act* – CAA 2016, przyjęta przez Kongres 18 grudnia 2015 r.) eksportu ropy naftowej[47]. Zakaz eksportu ropy został wprowadzony ustawą *Energy Policy and Conservation Act of 1975* w okresie prezydentury Geralda Forda, kiedy to ze względu na uwarunkowania gospodarcze administracja USA zdecydowała się na wprowadzenie kontroli cen w celu regulacji poziomu inflacji. Po zażegnaniu ryzyka inflacyjnego wycofano się z kontroli cen, natomiast restrykcje związane z eksportem ropy pozostały. Do tej pory nie znaleziono wystarczających przesłanek, aby doprowadzić do uchylenia zakazu.

Uruchomienie eksportu amerykańskiej ropy naftowej wzmocniło globalną pozycję USA oraz zwiększyło konkurencyjność na globalnym rynku energetycznym. Eksport amerykańskiej ropy powinien ograniczyć podatność na zakłócenia dostaw państw importujących od amerykańskich producentów, wzmacniając pozycję negocjacyjną USA w relacjach politycznych z głównymi graczami rynku energetycznego (m.in. Rosja i Bliski Wschód). Potencjał dodatkowej podaży surowca z USA na globalny rynek, przy toczącej się obecnie walce eksporterów o utrzymanie swych udziałów w rynku, może być czynnikiem uniemożliwiającym wzrost cen ropy naftowej w najbliższych latach.

Drugą decyzją było wprowadzenie ułatwień w pozyskiwaniu licencji na eksport LNG (i faktyczne rozpoczęcie eksportu LNG do Europy). Eksport amerykańskiego gazu jest możliwy pod warunkiem uzyskania pozwolenia od Departamentu Energii (DoE), a w przypadku państw nieposiadających

[46] Poza dynamicznymi zmianami na rynku energetycznym (rewolucja łupkowa, która doprowadziła do spadku cen surowca wewnątrz kraju i presji firm energetycznych na jego eksport w celu poszukiwania stymulacji do rozwoju produkcji) wpływ na politykę USA miały uwarunkowania międzynarodowe (konflikt ukraińsko-rosyjski) oraz układ amerykańskiej wewnętrznej sceny politycznej (promocja przez Republikanów agendy energetycznej, możliwość zawarcia porozumienia na linii prezydent–Kongres ws. zapewnienia poparcia dla uwolnienia eksportu ropy w zamian za przychylność ws. subsydiów dla odnawialnych źródeł energii).

[47] Zapis o uwolnieniu eksportu ropy naftowej zapewnia także Prezydentowi USA możliwości wstrzymania eksportu surowca (na okres do 1 roku) w przypadkach gdy zaistnieje: (1) bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa kraju, (2) decyzja o nałożeniu sankcji handlowych przez USA na kraj/grupę państw czy też inny podmiot gospodarczy, (3) decyzja amerykańskiego sekretarza handlu, w porozumieniu z sekretarzem ds. energii o tym, że eksport surowca przyczynia się do braku jego wystarczających dostaw na rynek krajowy lub też taki wzrost cen, który negatywnie oddziałuje na poziom zatrudnienia w USA.

podpisanej umowy o wolnym handlu z USA wymagane jest dodatkowe zezwolenie. Debata nad możliwością uwolnienia eksportu LNG z USA ożywiła się w 2012 r., kiedy to ówczesny senator Richard Lugar przedstawił projekt ustawy przewidujący wykorzystanie amerykańskiego eksportu gazu LNG do wsparcia działań państw NATO, a jej intensyfikacja nastąpiła po wybuchu konfliktu na Ukrainie. Żadna z dotychczasowych inicjatyw nie uzyskała jednak wystarczającego poparcia w obu izbach. Wyjściem naprzeciw oczekiwaniom Kongresu, a także lobby przedstawicieli koncernów amerykańskich zainteresowanych eksportem LNG, było uproszczenie procedury licencjonowania firm ubiegających się o eksport LNG (zwolnienie z ubiegania się o zgodę warunkową). Kolejnym krokiem może być skrócenie czasu wydawania przez DoE pozwoleń na eksport do 45 dni, jeżeli inicjatywy przedstawiane w ostatnich miesiącach w Kongresie zostałyby przyjęte. Pierwszy eksport LNG do Europy z terminalu Sabine Pass nastąpił w kwietniu br. i trafił do Portugalii, a kolejny w lipcu br. skierowany był do Hiszpanii.

Zmiana polityki energetycznej USA była widoczna w zwiększanej aktywności Departamentu Stanu w tym zakresie. O ile Biuro Spraw Energetycznych miało jeszcze w 2009–2010 r. kilkunastu pracowników, to tyle w 2016 r. jest ich już ponad 70 (docelowo nawet kilkadziesiąt osób więcej) na czele z asystentem sekretarza stanu ds. energii.

Elementem, który trudno pominąć w rozważaniach nad zwiększaniem znaczenia bezpieczeństwa energetycznego w NATO, może być kwestia efektywności energetycznej i szerzej – wpływu zmian klimatycznych na politykę bezpieczeństwa i obrony[48]. Opracowana przez Departament Obrony USA Energetyczna Strategia Operacyjna (*2016 Operational Energy Strategy*) określa wieloletni kierunek rozwoju amerykańskiego wojska w tym zakresie. Strategia zakłada:

a) rozwój technologii niskoemisyjnych o przeznaczeniu wojskowym,
b) redukcję ryzyka występowania niedoborów paliw pędnych podczas prowadzenia działań zbrojnych,
c) poprawę efektywności energetycznej sił zbrojnych[49].

Wychodząc poza wymiar *stricte* operacyjny, planiści Pentagonu analizują wpływ wahań wartości nośników energii na rynkach światowych oraz zmian klimatycznych na bezpieczeństwo światowe. Pod tym kątem badane

[48] Kwestie „bezpieczeństwa środowiskowego" (*environmental security*) zostały wyodrębnione w par. 53 i 110 deklaracji odpowiednio ze szczytów NATO w Chicago i Newport.

[49] Department of Defence, *2016 Operational Energy Strategy*, 2016, s. 10–16.

są także kwestie pokrewne: bezpieczeństwo żywnościowe oraz zjawiska migracyjne[50]. Tematy te są również przedmiotem analiz ministerstw obrony państw europejskich, co można zaobserwować na przykładzie Francji[51] czy Wielkiej Brytanii[52].

Należy się spodziewać, że polityka nowego prezydenta USA Donalda Trumpa będzie sprzyjała dalszemu rozwojowi rynku węglowodorowego i możliwości wykorzystywania polityki energetycznej w szerszym wymiarze geopolitycznym. Tym bardziej, że nowa republikańska administracja może nie być skłonna do przewodzenia w globalnej polityce klimatycznej (w tym do inwestycji w alternatywne źródła energii oraz ograniczania redukcji emisji).

Konkluzje

Należy spodziewać się dalszego wzrostu zaangażowania Sojuszu w obszar bezpieczeństwa energetycznego. Wskazują na to trzy podstawowe przesłanki. Po pierwsze, percepcja zagrożenia na wschodniej flance NATO. Utrzymująca się zależność surowcowa EŚW oraz konfrontacyjna polityka prezydenta Władimira Putina sprawiają, że Sojusz dopuszcza możliwość wykorzystania przez Rosję surowców jako narzędzia politycznego.

Po drugie, odnotować należy rozwój ram prawno-instytucjonalnych w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. NATO rozwinęła w ostatnich dziesięciu latach doktrynę bezpieczeństwa energetycznego, zarówno wywodząc swoje zainteresowanie z traktatu waszyngtońskiego (art. 5 w związku z art. 4), jak i budując konkretne zapisy w dokumentach politycznych (deklaracje szczytu NATO, dokumenty wewnętrzne). Co więcej, utworzono Centrum Doskonałości (*Center of Excellence*) dot. bezpieczeństwa energetycznego na Litwie.

Po trzecie, istotnym elementem może być zmiana polityki energetycznej USA, które stają się głównym graczem na rynku producentów węglowodorów. Ma to – poza aspektem ekonomicznym – także znaczenie polityczne. Przykład zaangażowania USA w blokowanie projektu Nord Stream II to splot związków gospodarczych (presja spółek amerykańskich na otwieranie

[50] Department of Defense, *National Security Implications of Climate-Related Risks and a Changing Climate*, 2015, http://ow.ly/3cth305xAtl, (dostęp: 25 października 2016 r.).

[51] Ministère de la Défense, *Climat et Défense: quels enjeux?*, 2015, http://bit.ly/2dFDP21, (dostęp: 25 października 2016 r.).

[52] Strona Ministerstwa Obrony Zjednoczonego Królestwa, https://www.gov.uk/guidance/defence-infrastructure-organisation-estate-and-sustainable-development, (dostęp: 25 października 2016 r.).

rynku LNG w Europie) i politycznych (przeciwdziałanie krokom politycznym moskiewskich władz w utrzymaniu w swojej strefie wpływów energetycznych regionu środkowoeuropejskiego).

Budując politykę w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, Sojusz powinien posiadać kompleksowy obraz sytuacji. Aby to osiągnąć, NATO powinno nawiązać współpracę z organizacjami wyspecjalizowanymi (np. Międzynarodową Agencją Energetyczną) i przemysłem oraz pogłębić działania wywiadowcze w tym zakresie[53]. W kontekście zacieśniania współpracy między UE a NATO oraz dyskusji na temat utworzenia struktur wojskowych UE, zgłębienie współpracy w obszarze bezpieczeństwa energetycznego stwarzałoby szansę na osiągnięcie realnych, szybkich i obopólnych korzyści[54]. Byłoby to możliwe ze względu na szerokie kompetencje Komisji Europejskiej w tym zakresie. Warto również podkreślić, że zmiany dotyczące zwiększania zaangażowania NATO w obszar bezpieczeństwa energetycznego leżą w bezpośrednim interesie Polski. Kluczem do naszej aktywności może być wzmacnianie współpracy energetycznej ze Stanami Zjednoczonymi w szerszym kontekście regionalnym.

[53] S. Ducaru, *NATO and Energy Security: Current Achievements and Future Challenges* [w:] *Energy Security Operational Highlights*, nr 5, 2014, s. 7–8.

[54] M. Rühle, J. Grubliauskas, *Energy as a Tool of Hybrid Warfare...*, *op.cit.*, s. 7.

Bezpieczeństwo energetyczne na szczycie NATO w Warszawie: priorytetem dywersyfikacja ropy i gazu

Paweł Turowski

Warszawski szczyt NATO pozostawił rekomendacje dotyczące bezpieczeństwa energetycznego. Najbliższe lata będą pełne pracy. Polska nie dość, że powinna przyspieszyć projekty dywersyfikujące dostawy gazu ziemnego, to dodatkowo musi poszukać nowych dostawców ropy naftowej. To ropa naftowa, a nie gaz ziemny, jest wśród surowców energetycznych najważniejszym źródłem wpływów do budżetu Federacji Rosyjskiej, zaś polskie koncerny petrochemiczne są największym w Europie konsumentem ropy ze Wschodu. Dochodzi do paradoksalnej sytuacji – z jednej strony państwo polskie wydatkuje duże środki na wzmocnienie swoich możliwości obronnych, z drugiej zaś, krajowe koncerny, będąc największym odbiorcą rosyjskiej ropy w Europie, zasilają budżet Federacji Rosyjskiej wysokimi wpływami i tym samym pośrednio finansują zbrojenia Rosji. Zmiana dostawców ropy naftowej przez krajowe koncerny petrochemiczne jest więc kluczowa z perspektywy bezpieczeństwa narodowego.

W deklaracji z warszawskiego szczytu NATO przedstawiono rekomendacje dotyczące bezpieczeństwa energetycznego takie jak: dywersyfikacja zarówno dostawców surowców energetycznych, ich producentów, jak i szlaków transportowych, oraz rozbudowa interkonektorów energetycznych między państwami, co ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia odporności państw na polityczną i ekonomiczną presję z zewnątrz[1]. Choć zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego należą do kompetencji państw narodowych oraz innych organizacji międzynarodowych (m.in. Unii Europejskiej oraz Międzynarodowej Agencji Energetycznej),

[1] *Warsaw Summit Communiqué*, nato.int, 9 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.html, pkt 135 (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

to jednak NATO przywiązuje szczególną wagę do dostaw surowców energetycznych w regionie euroatlantyckim. Podkreślono także bezpośredni związek między wydarzeniami w sektorze energetyki a bezpieczeństwem Sojuszu[2].

Na jakiej podstawie Sojusz odnosi się do bezpieczeństwa energetycznego, choć w traktacie waszyngtońskim z 1949 r. próżno szukać bezpośredniej rekomendacji w tym zakresie? Pośrednie odniesienie można odnaleźć w art. 3 wyżej wymienionego traktatu[3], gdzie jest mowa o utrzymywaniu przez państwa członkowskie samodzielnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści. Z czasem zagadnienie zdolności zyskało nowy kontekst i powstało pojęcie: odporność państwa (*resilience*) na zagrożenia. W deklaracji ze szczytu NATO w Warszawie pojęcia odporności użyto zarówno w kontekście zagrożeń symetrycznych i związanej z nimi rozbudowy zdolności militarnych[4], jak i asymetrycznych i wypływającego z nich postulatu zwiększania odporności na terroryzm[5]. Użyto go także przy zagadnieniach dotyczących cyberobrony, zagrożeń hybrydowych[6], utrzymania przez państwa ciągłości władzy wykonawczej oraz zapewnienia podstawowych usług dla obywateli[7]. Odporność to także bezpieczeństwo energetyczne.

Warto zatem zapytać o przystawanie rekomendacji na temat bezpieczeństwa energetycznego do aktualnego środowiska bezpieczeństwa. Wobec jakich zjawisk lub jakich producentów państwa Sojuszu Północnoatlantyckiego powinny rozwijać odporność w zakresie surowców energetycznych? Kto/Co jest niewymienionym z nazwy wyzwaniem bądź zagrożeniem? Na te i inne pytanie autor postara się odpowiedzieć w niniejszym artykule.

Diagnoza środowiska – rosyjska ropa w państwach NATO

Większość rekomendacji ze sfery bezpieczeństwa energetycznego, jakie zostały zapisane w komunikacie po obradach Szczytu NATO w Warszawie, należy odczytywać w kontekście działań Federacji Rosyjskiej wobec państw

[2] *Ibidem,* pkt 135.

[3] https://www.bbn.gov.pl/download/1/15754/TraktatPolnocnoatlantycki.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

[4] *Warsaw Summit Communiqué*..., op.cit., pkt 4.

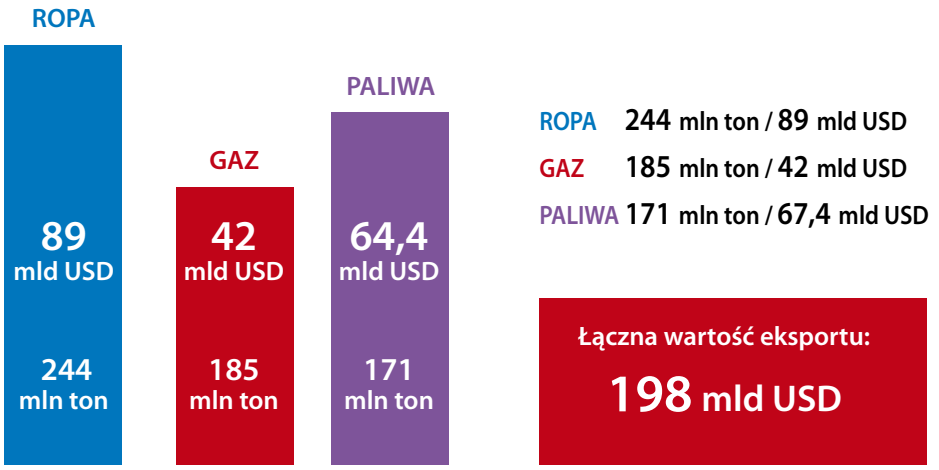
[5] *Ibidem*, pkt 8.

[6] *Ibidem*, pkt 71.

[7] *Ibidem*, pkt 73.

członkowskich NATO na wschodniej flance, w Europie Środkowej i na Bałkanach. Warto zatem sprawdzić, które z państw sojuszniczych kupują najwięcej surowców energetycznych ze wschodu i ile pieniędzy Rosja uzyskuje z ich sprzedaży.

Wykres 1. Rosja: przychody z eksportu surowców energetycznych w 2015 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Экспорт Российской Федерации сырой нефти за 2000–2016 годы, Статистика внешнего сектора, Центральный банк Российской Федерации, Экспорт Российской Федерации природного газа за 2000–2016 годы, Статистика внешнего сектора, Центральный банк Российской Федерации, http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_IncFile_58606 (dostęp: 3 listopada 2016 r.); BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.); World Oil and Gas, ENI, s. 74–75, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_IncFile_58606 (dostęp: 3 listopada 2016 r.); Ministerstwo Energii.

Choć w 2015 r. około 43 proc. dochodów budżetu Rosji pochodziło ze sprzedaży ropy naftowej, gazu ziemnego i paliw[8], to jednak w poprzednich latach udział był wyższy i przez długi czas sięgał połowy dochodów państwa. Niższe wpływu do budżetu były spowodowane widocznym w ostatnich dwóch latach znaczącym spadkiem cen surowców energetycznych

[8] С. Бочарова, О. Волкова, И. Ткачёв, *Доля нефтегазовых доходов в бюджете России упала до семилетнего уровня*, http://www.rbc.ru/economics/24/03/2016/56f32a639a794756a61f301e (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

na światowych giełdach. W 2014 r. baryłka ropy kosztowała prawie 99 dolarów, a w ubiegłym roku była prawie dwa razy tańsza i kosztowała ok. 54 dolarów[9]. Trudno zakładać, że niskie ceny utrzymają się przez następne lata z uwagi na naturalne wahania cen oraz wydarzenia polityczne. Jeśli one wzrosną, wówczas dochody Federacji Rosyjskiej pomnożą się, bowiem ropa, gaz i paliwa to najważniejsze składniki dochodów budżetu. W ubiegłym roku Rosja sprzedała ropę naftową, gaz i paliwa za blisko 200 mld dolarów. Sama ropa naftowa obłożona jest kilkoma podatkami sięgającymi około 70 proc. jej wartości, co w 2015 r. dało budżetowi państwa prawie 62,2 mld dolarów[10]. Z perspektywy finansowej znacznie ważniejsza dla Rosji jest sprzedaż ropy naftowej niż gazu ziemnego. Eksport ropy to prawie połowa (ok. 45 proc.) przychodów budżetu ze sprzedaży surowców energetycznych. Dochody z gazu to jedynie ok. 1/5 kwot uzyskiwanych ze sprzedaży surowców.

Federacja Rosyjska wyeksportowała w 2015 r. 244 mln ton ropy naftowej, z czego 23 mln ton do krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), zaś pozostałe 221 mln ton na rynki Dalekiej Azji i Europy. Widoczna jest też nierównowaga w skali dostaw – do Azji sprzedawane jest ok. 30 proc. ropy, reszta do państw europejskich. To uzmysławia, w jak dużym stopniu dochody Federacji Rosyjskiej zależą od sprzedaży ropy naftowej europejskim państwom Paktu Północnoatlantyckiego oraz jak silny instrument oddziaływania na Federację Rosyjską leży w zasięgu ręki państw należących do Sojuszu.

Poziom sprzedaży do poszczególnych państw i regionów jest bardzo zróżnicowany. Generalnie utrzymuje się następująca zależność: na zachód od niemieckiej rzeki Łaby, stanowiącej przed laty granicę między Układem Warszawskim a NATO, rosyjska ropa sprzedawana była w niewielkich ilościach. Tę zależność ilustruje porównanie: ropa z Rosji w Hiszpanii i we Włoszech odpowiada ok. 13 proc. zapotrzebowania, w Wielkiej Brytanii, Francji, Portugalii w przedziale: 4,5–6 proc. W Belgii i Holandii wyso-

[9] Za: BP Statistical Review of World Energy 2016: cena średnioroczna baryłki ropy BRENT, s. 14.

[10] В.В. Понкратов, *Налогообложение добычи углеводородов в россии – в ожидании нового налогового маневра*, Нефть, газ и бизнес, номер 4/2016(191), s. 16, http://ngb.gubkin.ru/archiv/files/april_2016.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

Tabela 1. Eksport ropy z Rosji w kierunku zachodnim i południowym

Państwo	Import z Rosji (mln ton/rok)	Łącznie (mln ton/rok)
Europa Wschodnia + Skandynawia		
Litwa	7,8	**24,1**
Finlandia	7,69	
Szwecja	8,67	
Europa Zachodnia		
Holandia	17,15	**50,66**
Belgia	9,25	
Francja	4,42	
Hiszpania	8,07	
Portugalia	0,63	
Wielka Brytania	3,24	
Włochy	7,9	
Azja		
Turcja	3,11	**3,11**

Państwo	Import z Rosji (mln ton/rok)	Łącznie (mln ton/rok)
Bałkany		
Bułgaria	4,93	**13**
Grecja	4,32	
Chorwacja	0,65	
Rumunia	3,1	
Europa Środkowa + Niemcy		
Austria	0,72	**69,1**
Czechy	4,0	
Słowacja	5,83	
Węgry	4,84	
Polska	22,87	
Niemcy	30,84	
Razem: 159,7 mln ton		
Państwa NATO: 142,6 mln ton		

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Экспорт Российской Федерации сырой нефти за 2000–2016 годы, Статистика внешнего сектора, Центральный банк Российской Федерации, http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_IncFile_58606 (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

ka statystycznie zależność (odpowiednio: 30 i 44 proc.[11]) wynika nie tyle z konsumpcji własnej, ile z faktu istnienia w tych państwach wielkiej giełdy, będącej centrum handlu ropą naftową, paliwami oraz innymi nośnikami energii pierwotnej[12].

Z kolei na wschód od historycznej granicy uzależnienie od ropy z Rosji gwałtownie wzrasta do tego stopnia, że większość potrzeb importowych jest realizowanych dostawami ze Wschodu. Niezmiernie wysoka, oscylująca w przedziale 90–100 proc., zależność ma miejsce w Bułgarii, Polsce, na Litwie i Słowacji. Na Węgrzech jest niższa i wynosi 70 proc. a w Czechach ok. 42 proc. Najniższa zależność (kolejno 27 i 34 proc.) jest w Niemczech i Rumunii – w każdym z tych państw z innej przyczyny. W Niemczech wynika z historycznego podziału państwa na RFN i NRD – o ile rafinerie

[11] Obliczenia zależności od rosyjskiej ropy na podstawie danych Ministerstwa Energii oraz BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

[12] ARA (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpia). Najważniejsze w Europie giełda m.in. ropy naftowej.

z dawnych zachodnich Niemiec przerabiają niewielkie ilości rosyjskiej ropy, o tyle te z byłej NRD wykorzystują w przeważającej części ropę ze Wschodu (na zachodzie zależność wynosi ok. 13–14 proc., na wschodzie ok. 80–85 proc.)[13]. W Rumunii – z uwagi na wydobycie ze złóż krajowych – dostawy z Rosji stanowią jedynie uzupełnienie innych dostaw.

Mapa 1. Rurociągi naftowe z Rosji w Europie Środkowej i Wschodniej

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.stratfor.com.

Przedstawiony podział Europy na strefę wschodnią, gdzie rosyjska ropa dominuje na większości rynków, oraz strefę zachodnią, w której jej udziały rynkowe są nieduże, wypływa z kilku przesłanek. Po pierwsze, ma związek

[13] Obliczenia własne: wschodnie Niemcy (rafinerie Schwedt i Leuna) przerobiły ok. 17 mln ton rosyjskiej ropy przy całkowitym przerobie ok. 21 mln ton w 2015 r. rafinerie położone w dawnych zachodnich Niemcach przerobiły ok. 13,5 mln tony ropy rosyjskiej przy całkowitym przerobie na poziomie 92–93 mln ton. Na podstawie: danych Ministerstwa Energii oraz BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), http://abarrelfull.wikidot.com/schwedt-refinery, http://abarrelfull.wikidot.com/buna-sow-leuna-refinery (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

z wybudowanym w latach 60. XX w. systemem transportowym ropy z Rosji. Do dziś strefę dominacji rosyjskiej ropy wyznaczają ramiona systemu rurociągów naftowych Drużba, najdłuższego na świecie śródlądowego szlaku o długości ok. 8900 km[14]. Środkowa nitka doprowadza surowiec do Polski i wschodnich Niemiec, kolejna zaopatruje Słowację i Czechy, zaś ta, położona najbardziej na południe, przesyła surowiec na Węgry i do państw byłej Jugosławii. W sumie na tych kierunkach może być transportowane co najmniej 80 mln ton ropy rocznie, niemniej w ostatnich latach przesył był mniejszy.

Po drugie, uzależnienie regionu od ropy z Rosji wiąże się z technicznym dostosowaniem rafinerii umiejscowionych na szlaku rurociągu Drużba do gatunku rosyjskiego surowca. Ropa URALS/REBCO jest gatunkowo gorsza od dominującej na zachodzie ropy BRENT. W związku tym prawie wszystkie rafinerie odbierające rosyjski surowiec z rurociągu Drużba zostały wielkim kosztem dostosowane do przetwarzania ciężkiej i kwaśnej ropy z Rosji[15]. Praca na słabszym surowcu wymaga zainstalowania znacznie droższych i bardziej zaawansowanych technologicznie urządzeń niż te, które są potrzebne do przetwarzania ropy słodkiej i lekkiej. Dodatkowo, koszty produkcji są także znacząco wyższe, choćby dlatego, że wymagają dużo więcej energii. Mimo tego część specjalistów branżowych twierdzi, że kosztowne inwestycje w rafinerie znajdują ekonomiczne uzasadnienie, ponieważ rosyjska ropa URALS/REBCO jest tańsza niż powszechna na Zachodzie ropa gatunku BRENT. Tak zwany dyferencjał, czyli różnica cenowa na korzyść URALS/REBCO w 2015 r. wynosiła 1,83 dolara za baryłkę, zaś w 2014 r. – 1,73 dolara[16]. Aby uzmysłowić sobie różnicę w wydatkach, warto odwołać się do przykładu. Jeśli w 2015 r. rafineria przerobiła ok. 10 mln ton wyłącznie rosyjskiej ropy (mniej więcej tyle, ile wynoszą moce rafinerii w litewskich Możejkach i Gdańsku), to surowiec ze Wschodu był o ok. 143 mln dolarów tańszy niż ropa BRENT. Z jednej strony, ponad pół miliarda złotych oszczędności na kupnie paliwa dla rafinerii to naprawdę duża kwota. Z drugiej zaś warto sprawdzić, czy podobne a być może większe przewagi rynkowe może przynieść przerabianie innych gatunków ropy.

[14] Druzhba Pipeline, http://abarrelfull.wikidot.com/druzhba-pipeline (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

[15] Ropa gatunku REBCO/URALS: ciężka (865 kg/m^3), kwaśna (1,8 proc. siarki).

[16] *Dane makro dla sektora rafineryjnego w październiku 2016* r., Lotos, strefa inwestora, http://inwestor.lotos.pl/1706/strefa_inwestora/dane_makro (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

Warto zwrócić uwagę na źródło zysków rafinerii. Zależą one od różnicy między kosztami zakupu surowca wraz z kosztami produkcji a zyskami ze sprzedaży palety produktów, uzyskanych w procesie rafinacji. Im więcej produktów dających wysoką marżę, tym wyższe zyski. Przerabiając gorszą jakościowo ropę uzyskuje się mniej dochodową paletę produktów, dodatkowo płacąc więcej za ich produkcję. I na odwrót – lepsze i droższe gatunki ropy pozwalają na wytworzenie zestawu produktów o nieporównanie wyższych marżach handlowych. To właśnie dlatego wielu przedstawicieli branży naftowej wskazuje, że środkowoeuropejskie rafinerie mogą utrzymać przychody na tym samym poziomie (lub mieć nawet wyższe), jeśli będą przerabiać odpowiednio dobrane mieszanki innych gatunków ropy w miejsce rosyjskiej ropy URALS/REBCO.

Państwa będące głównymi odbiorcami ropy naftowej w Europie mają więc najsilniejsze narzędzie do oddziaływania na rosyjskie dochody budżetowe, a więc pośrednio również na politykę Federacji Rosyjskiej. Pierwszym i największym w Europie odbiorcą rosyjskiej ropy jest Polska. Kontrolowane przez polskie państwo koncerny: PKN Orlen i Grupa Lotos w 2015 r. kupiły ok. 34,6 mln ton rosyjskiej ropy URALS/REBCO. Drugie są Niemcy, które przerobiły w swoich rafineriach 31 mln ton ropy z Rosji. Trzecie miejsce zajmuje Holandia, jednak ropa ze Wschodu nie jest przeznaczona na tamtejszy rynek do produkcji paliw, a jedynie na sprzedaż na tamtejszej giełdzie. Prawdopodobieństwo zwiększenia sprzedaży rosyjskiej ropy na pozostałych zachodnich rynkach jest bardzo mało prawdopodobne, ponieważ tamtejsze rafinerie wykorzystują surowiec pochodzący z Morza Północnego i państw Bliskiego Wschodu, ropy lepszej jakości, tj. zbliżone gatunkowo do ropy BRENT[17]. Z tych przyczyn surowiec z Federacji Rosyjskiej może tam być wyłącznie stosowany jako domieszka, nie zaś jako surowiec podstawowy.

Diagnoza środowiska – rosyjski gaz w państwach NATO

Choć uwaga opinii publicznej koncentruje się na dostawach gazu z Rosji, to paradoksalnie, z perspektywy przychodów budżetu Federacji Rosyjskiej

[17] Ropa gatunku BRENT: lekka (835 kg/m^3), słodka (0,37 proc. siarki).

sprzedaż tego surowca ma mniejsze znaczenie niż ropy naftowej i produktów ropopochodnych. Jednak odmienna specyfika handlu gazem, wynikająca z jego właściwości fizycznych, ma istotne znaczenie dla oddziaływania politycznego Rosji na kraje konsumenckie. Nie ma handlu międzynarodowego gazem ziemnym bez gazociągów. To generuje wielowymiarowe zależności: przyczynia się do budowania politycznych relacji między państwami, a także angażuje siły, środki dyplomatyczne i gospodarcze oraz podmioty odpowiedzialne za budowanie i finansowanie gazociągów. Rurociągi gazowe mogą wpływać na geopolitykę, mogą wytwarzać silne związki między państwami. Mogą stać się przyczynkiem do wywierania wpływu politycznego, ponieważ są powodem wytwarzania relacji współzależności między producentami surowca a jego konsumentami. Dodatkowo, znaczenie handlu gazem jest wzmocnione odmienną specyfiką umów handlowych – dominują umowy długoterminowe, gdzie kontrakty na okres 15–25 lat wcale nie należą do rzadkości. Współzależności wzmacniają nietypowe klauzule, np. nakazujące zapłacić odbiorcy za paliwo, niezależnie od faktu jego odebrania lub nie[18]. To właśnie z tych przyczyn zwykła relacja między producentem a odbiorcą nieraz przekształca się w trwałą zależność odbiorcy od producenta, zaś narzędziami do jej wzmacniania mogą być: groźba odcięcia dostaw, zmniejszenie wielkości dostaw lub ich wstrzymanie na określony czas lub nawet na stałe.

Niektórzy specjaliści z branży gazowej propagują tezę, że w sytuacji nasilającego się sporu między państwami producent i tak nie odetnie dostaw gazu. Argumentują, że przerwanie dostaw jest bardziej kosztowne dla producenta niż odbiorcy, ponieważ ten pierwszy z reguły nie ma do kogo przekierować dostaw i w związku z tym traci dochody. Nie brakuje przekonujących głosów, że jest dokładnie na odwrót: to odbiorca gazu jest w trudniejszej sytuacji, zaś obawa przed utratą dostaw ma wpływ na decyzje polityczne przez niego podejmowane. Aby zatem zrozumieć zależność między państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego z Rosją, należy przeanalizować dostawy gazu do Europy.

[18] Tak zwana klauzula *take or pay* tłumaczona jako „bierz lub płać", nakłada na odbiorcę obowiązek zapłacenia za zakontraktowany surowiec bez względu na to, czy został odebrany, czy nie. W ten sposób producent przenosi ryzyka na klienta, utrzymując po swojej stronie pewność i przewidywalność przychodów.

Tabela 2. Eksport gazu z Rosji w 2015 r.

Państwo	Import z Rosji (mld m³/rok)	Łącznie (mld m³/rok)
Europa Wschodnia i Skandynawia		
Litwa	1,7	**32, 4 mld m³**
Łotwa	0,9	
Estonia	0.53	
Białoruś	16,8	
Ukraina	7	
Mołdawia	2,8	
Europa Środkowa		
Austria	4,3	**26, 7 mld m³**
Czechy	4,1	
Słowacja	3,7	
Węgry	5,8	
Polska	8,8	
Azja		
Turcja	26,6	**29, 1 mld m³**
Bałkany		
Bułgaria	2,7	**7, 4 mld m³**
Grecja	1,9	
BiH	0,1	
Macedonia	0,1	
Rumunia	0,3	
Serbia	1,9	
Słowenia	0,4	
Europa Zachodnia		
Belgia	10,9	**91, 9 mld m³**
Holandia	2,3	
Francja	9,5	
Niemcy	45,2	
Włochy	24	
Razem: 185 mld m³		

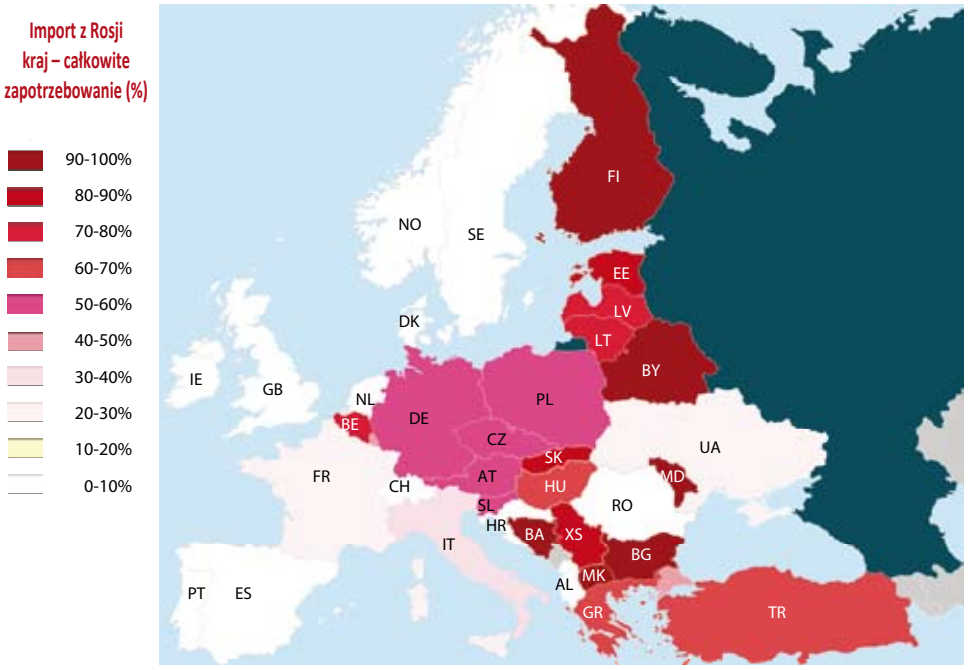
Obliczenia własne na podstawie: Экспорт Российской Федерации природного газа за 2000–2016 годы, Статистика внешнего сектора, Центральный банк Российской Федерации, http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_IncFile_58606 (dostęp: 3 listopada 2016 r.). BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.). World Oil and Gas, ENI, s. 74–75, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

W 2015 r. Rosja sprzedała 194,4 mld m³ gazu ziemnego[19] na kierunku zachodnim i południowym (wbrew obiegowemu przekonaniu gazociągi nie dostarczają tego surowca na Daleki Wschód). Odbiorców na kierunku zachodnim można skategoryzować w pięciu umownych regionach geograficznych. W regionie Europy Wschodniej i Skandynawii, do której należą zarówno państwa bałtyckie, jak i Białoruś, Ukraina, Mołdawia oraz Finlandia,

[19] Obliczenia własne na podstawie: *Экспорт Российской Федерации природного газа за 2000–2016 годы*, Статистика внешнего сектора, Центральный банк Российской Федерации, http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_IncFile_58606 (dostęp: 3 listopada 2016 r.), BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), World Oil and Gas, ENI, s. 74–75, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.). Publicznie dostępne statystyki (np. BP Statistical Review of World Energy) wprowadzają pojęcie „inni", którzy są odbiorcami niewielkich ilości gazu z Rosji, co uniemożliwia przyporządkowanie tej kategorii do konkretnych państw.

Rosja sprzedała w 2015 r. ponad 32 mld m^3 gazu[20]. W sąsiadującym z nim regionie Europy Środkowej znaleziono klientów na 27 mld m^3 rosyjskiego gazu. Odbiorcami była m.in. Polska, Czechy, Słowacja, Węgry oraz Austria[21]. Z kolei na Bałkanach sprzedano zaledwie ok. 7,52 mld m^3 „błękitnego paliwa"[22] – państwa bałkańskie zużywają relatywnie mniej surowców energetycznych w niż ich sąsiedzi na północy. Największym odbiorcą rosyjskiego gazu jest region Europy Zachodniej, gdzie kupiono prawie 92 mld m^3 [23], a w nim pierwsze miejsce zajmują Niemcy, z zakupami na poziomie 45 mld m^3, a następnie Włochy – 24 mld m^3. Rosyjski gaz kupują również Belgia i Francja – odpowiednio ok. 12 mld m^3 i 9,5 mld m^3 w 2015 r.

Mapa 2. Skala zależności od rosyjskiego gazu



Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), World Oil and Gas, ENI, s. 74–75, World Energy Outlook 2015, International Energy Agency 2015, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

[20] *Ibidem.*
[21] *Ibidem.*
[22] *Ibidem.*
[23] *Ibidem.*

Można zauważyć stałą tendencję – systematycznie wzrasta zależność od rosyjskiego gazu na zachodzie. O ile Francja i Włochy swoje zapotrzebowanie utrzymują na podobnym od lat poziomie, o tyle dynamiczny wzrost można odnotować w Belgii i Niemczech. Ten proces jest na tyle gwałtowny, że Belgia stała się jednym z państw najbardziej zależnych od dostaw rosyjskiego gazu: przy zapotrzebowaniu sięgającym ponad 15 mld m^3 gazu, import z Rosji sięgnął prawie 11 mld m^3, co daje ponad 70-procentową zależność od producenta ze Wschodu[24]. Podobną tendencję można zauważyć w Niemczech – przy konsumpcji rocznej sięgającej ponad 74 mld m^3, rosyjski import to 45,2 mld m^3 gazu[25]. W ten sposób Niemcy osiągnęły wysoki, bo 60-procentowy poziom zależności od gazu z Rosji[26]. Poziom zależności Belgii i Niemiec w rzeczywistości jest jednak niższy od tego, co wykazują statystyki – państwa te nadmiar sprzedają na europejskich rynkach. Część dotychczasowych konsumentów zajęła się także dystrybucją rosyjskiego paliwa w państwach sąsiednich. Ilustruje to przykład Ukrainy, która w 2015 r. kupiła aż 9,2 mld m^3 rosyjskiego gazu z kierunku zachodniego, za pośrednictwem słowackich i polskich gazociągów, a z kierunku wschodniego sprowadzono na Ukrainę jedynie 7 mld m^3 gazu[27].

Najbardziej zależne od rosyjskiego gazu są państwa regionu Europy Środkowej, w pasie od Finlandii w północnej jego części do Mołdawii na południu, z wyłączeniem Ukrainy (mapa 2)[28]. Kolejną grupę odbiorców stanowią państwa bałkańskie. Wysoka zależność od rosyjskiego gazu utrzymuje się od lat m.in. w Bułgarii, Grecji oraz Serbii. Jedyny wyjątek stanowi Rumunia z uwagi na fakt własnego wydobycia. Następną grupę konsumentów stanowią państwa Europy Środkowej. Trzeba pamiętać, że wysoki poziom zależności Europy Środkowej, Wschodniej i Bałkanów utrzymuje się od kilku dekad i póki co wprowadzane zmiany, mające na celu poprawę bezpieczeństwa energetycznego, znajdują nikłe odzwierciedlenie w redukcji zależności od gazu z Rosji.

[24] Obliczenia własne na podstawie BP Statistical Review of World Energy, 2016.

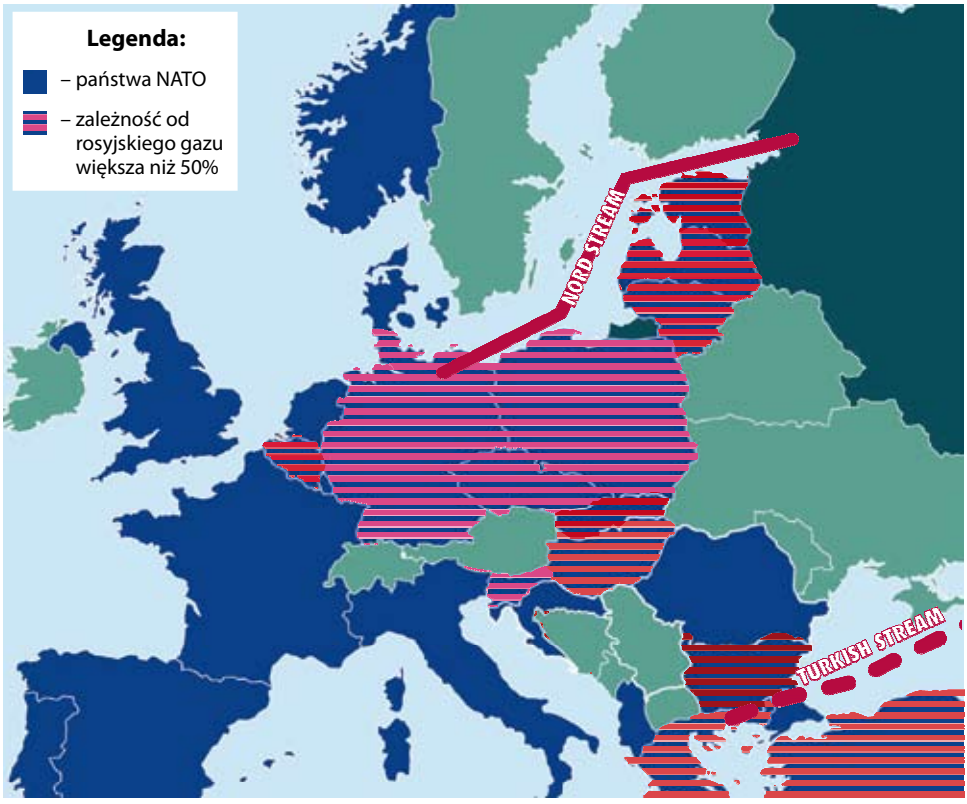
[25] Dane dotyczące konsumpcji gazu na podstawie: BP Statistical Review of World Energy, 2016.

[26] Obliczenia własne na podstawie: BP Statistical Review of World Energy, 2016.

[27] *Ibidem*.

[28] Rosyjski surowiec dostarczany z kierunku zachodniego (m.in. przez terytorium Słowacji i Polski) jest kategoryzowany jako surowiec od innego dostawcy niż rosyjski. Statystycznie zależność Ukrainy jest niska, ponieważ oficjalne statystyki jako rosyjski traktują jedynie gaz odbierany przez Ukrainę z kierunku wschodniego.

Mapa 3. Zależność państw NATO od gazu z Rosji



Źródło: obliczenia własne na podstawie BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), World Oil and Gas, ENI, s. 74–75 World Energy Outlook 2015, International Energy Agency 2015, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

Na mapie nr 3 kolorem niebieskim zaznaczono państwa należące do Paktu Północnoatlantyckiego. Dodatkowo, kontury poszczególnych państw zostały pokolorowane paskami wskazującymi poziom uzależnienia od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej, zgodnie ze skalą zależności od rosyjskiego gazu pokazaną na mapie nr 2. Zaznaczono jedynie te państwa NATO, gdzie poziom zależności wynosi nie mniej niż 50 proc. Co można wyczytać z tak zobrazowanej mapy i jakie wyciągnąć wnioski?

Linia, jaką tworzy wschodnia granica Francji wraz z północno-wschodnią Włoch, to linia podziału energetycznego wśród państw członkowskich NATO (mapa 3). Na wschód od niej znajdują się państwa silnie uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu – państwa bałtyckie, Polska i pozostałe kra-

je Grupy Wyszehradzkiej, zaś dalej w kierunku zachodnim: Niemcy oraz Belgia. Tak samo wysoka zależność cechuje państwa południowej flanki (Turcja, Grecja, Bułgaria). Dominacja rosyjskich dostaw w wymienionych regionach wynika z braku alternatywy dla sieci gazociągowej wybudowanej w czasach komunistycznych i przeznaczonej dla rozprowadzania rosyjskiego gazu. Nowe projekty gazociągowe promowane przez Rosję: Nord Stream II na północy i Turkisch Stream na południu wzmacniają przewagę rosyjskiego gazu. Tworzą swego rodzaju kleszcze dla Europy Wschodniej i Bałkanów, pogłębiając zależność tego regionu od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej.

Tabela 3. Zależność państw NATO od gazu z Rosji

Federacja Rosyjska – eksport gazu ziemnego (2015)		
Odbiorcy	**wielkość eksportu (mld m³/rok)**	**Sprzedaż w proc.**
Państwa NATO	**148 mld m³/rok**	**76,1%**
Pozostali: (Europa Wsch., WNP, Azja)	35 mld m³/rok	23,9%
Razem: państwa NATO + pozostali	183 mld m³/rok	100%

Źródło: obliczenia własne na podstawie BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), World Oil and Gas, ENI, s. 74–75, World Energy Outlook 2015, International Energy Agency 2015, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że państwa Paktu Północnoatlantyckiego to największy odbiorca rosyjskiego gazu ziemnego na świecie. W sumie kupują one więcej niż 3/4 całkowitego eksportu Rosji[29]. Pokazuje to, że rosyjskie przychody ze sprzedaży gazu ziemnego zależą od państw Sojuszu. Choć przynoszą rosyjskiemu budżetowi mniej niż ropa i paliwa, to w 2015 r. gaz sprzedano za prawie 42 mld dolarów przed opodatkowaniem[30]. Dla pełnego oglądu sytuacji należy przypomnieć, że jest bardzo mało prawdopodobne, aby Rosja mogła zdywersyfikować kierunki swoich dostaw. Projektowany

[29] W roku 2015. Obliczenia własne na podstawie: BP Statistical Review of World Energy 2016, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.), World Oil and Gas, ENI, s. 74–75, http://www.eninorge.com/Documents/Rapporter/WOGR%202015%20unico.pdf (dostęp: 3 listopada 2016 r.). World Energy Outlook 2015, International Energy Agency 2015.

[30] *Экспорт Российской Федерации природного газа за 2000–2016 годы,* Статистика внешнего сектора Центральный банк Российской Федерации, http://cbr.ru/statistics/?PrtId=svs#QA_IncFile_58606 (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

gazociąg na Daleki Wschód ma przecież dostarczać surowiec z nowych złóż, a nie przesuwać gaz z kierunku zachodniego na dalekowschodni.

Zastanawiając się nad przedstawionymi wyżej zależnościami, nie sposób nie zadać wielu pytań. Czy dominacja rosyjskiego gazu na wschodniej, południowo-wschodniej flance Sojuszu, w regionie Europy Środkowej i Zachodniej aż do granicy z Francją i Włochami nie rodzi skutków pozaekonomicznych? Czy nowe projekty gazociągowe, takie jak Nord Stream II i Turkish Stream, to jedynie nowa infrastruktura przesyłowa czy także narzędzia przewagi geostrategicznej Rosji?

Diagnoza – strategia Rosji

Zasadę wykorzystywania energetyki jako narzędzia politycznego wpisano do wszystkich rosyjskich strategii energetycznych publikowanych od początku obecnego stulecia. W strategii z 2003 r. zapisano m.in. że „Celem strategicznym rozwoju przemysłu gazowego jest (…) zapewnienie politycznych interesów Rosji w Europie, krajach należących do Wspólnoty Niepodległych Państw oraz na Dalekim Wschodzie”[31]. Tę samą logikę odnajdziemy w kolejnym dokumencie. W załączniku nr 5 do uaktualnionej w 2009 r. strategii energetycznej zapisano, że budowany system optymalizacji eksportu jak i konsumpcji krajowej surowców energetycznych służy nie tylko zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, ale też zabezpieczeniu geopolitycznych interesów państwa, w zgodzie z aktualnymi celami politycznymi[32]. Kolejne nawiązanie do tej zasady znaleźć można w jednej z wersji projektu najnowszej strategii energetycznej Rosji na okres do 2035 r. Zapisano w niej, że przyszły rozwój energetyki ma opierać się na trzech filarach: pierwszy wiąże

[31] Zapis ten ma następujące brzmienie: „Стратегическими целями развития газовой промышленности являются:(…) обеспечение политических интересов России в Европе и сопредельных государствах, а также в Азиатско-Тихоокеанском регионе”. 6.3. Газовая промышленность, Энергетическая Стратегия России на Период до 2020 года, Moskwa 2003 r., http://www.cpnt.ru/userfiles/_files_normativ_energosafe_energostrategy.pdf (dostęp: 10 listopada 2016 r.)

[32] Zapis ten ma następujące brzmienie: „Создание эффективной устойчивой системы оптимизации экспорта и внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов на базе учета мировых и внутренних цен, текущих требований обеспечения энергетической безопасности и геополитических интересов страны”. 9. Обеспечение рационального соотношения экспорта и внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов, Приложение #5 к Энергетической стратегии России на период до 2030 года. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, http://minenergo.gov.ru/node/1026 (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

się z uzasadnieniem ekonomicznym dla ilości sprzedawanych surowców, zaś drugi i trzeci podkreśla, że zarówno formy sprzedaży tych surowców oraz ich kierunki muszą uwzględniać polityczny interes państwa rosyjskiego[33].

Powyższe przykłady precyzyjnie ilustrują rosyjską strategię osiągania celów politycznych za pośrednictwem wielowymiarowych relacji energetycznych. W tym ujęciu zarówno projekt podmorskiego gazociągu między Rosją a Niemcami (Nord Stream II), jak i już istniejącego połączenia (Nord Stream I) jest realizacją tej strategii. Warto także zauważyć, że ta koncepcja rozwijana jest w sektorowych politykach. Jej elementy można choćby odnaleźć w koncepcji tzw. zarządzania refleksyjnego oraz koncepcji wojen informacyjnych[34], zespołu wielowymiarowych technik mających na celu obezwładnienie potencjalnego przeciwnika oraz osłabienie samodzielnych i sojuszniczych zdolności obronnych.

W tej kwestii szczególnie istotne są prace rosyjskiego uczonego gen. płk. Michaiła Jonowa, który instrumenty zarządzania refleksyjnego skoncentrował w wymiarze militarnym. Wśród czterech podstawowych metod oddziaływania na przeciwnika, odnajdujemy metodę tzw. nacisków siłowych, mającą na celu destabilizację wewnętrzną przeciwnika, osłabiającą jego wolę obrony. Jednym z projektowanych działań umożliwia odniesienie korzyści sojusznikowi atakowanego w sytuacji nieudzielenia wsparcia[35]. Zgodnie z nią sojusznik atakowanego musi liczyć się z utratą korzyści ze strony Rosji, jeśli udzieli atakowanemu pomocy. Zbudowano w ten sposób bardzo inteligentny mechanizm oddziaływania na ośrodek kierownictwa sojuszniczego państwa poprzez stawianie dylematu: uzyskasz korzyść, jeśli opóźnisz, osłabisz lub nie udzielisz pomocy. I na odwrót: utracisz korzyść, gdy pomocy udzielisz. Jeśli matrycę koncepcji wojny refleksyjnej autorstwa M. Jonowa nałożymy na relacje energetyczne rosyjsko-niemieckie, to zauważymy, że zarówno istniejący Nord Stream I, projektowany Nord

[33] Zapis ten ma następujące brzmienie: „В этих условиях энергетика (…) обеспечивать: экономически оправданные объемы, формы и направления внешнеэкономической деятельности (экспорт энергоресурсов, энергетических технологий и услуг) с учётом политических интересов страны". Раздел 4. Целевое Видение Энергетики России до 2035 года, Проект, Энергетическая Стратегия Росси на Период до 2035 года, Министерство Энергетики Российской Федерации, Moskwa 2014 r., http://www.energystrategy.ru/ab_ins/source/ES-2035_03_2014.pdf (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[34] M. Wojnowski, *„Zarządzanie refleksyjne" jako paradygmat rosyjskich operacji psychologiczno-militarnych XXI wieku*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego nr 12 (7) 2015 r., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego s. 22, http://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-3/1180,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-12-7-2015.html, (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[35] *Ibidem*.

Stream II oraz niska cena za rosyjski gaz płacona przez Niemcy, w porównaniu z cenami płaconymi przez pozostałych odbiorców, są naturalnymi dźwigniami oddziaływania refleksyjnego na niemieckie władze. Skoro, jak potwierdzają analitycy, elementy zarządzania zgodnego z koncepcją M. Jonowa można bez trudu odnaleźć w prowadzonych przez Federację Rosyjską działaniach przeciwko Ukrainie[36], to dlaczego Rosja miałaby z nich rezygnować w działaniach wobec państw Paktu Północnoatlantyckiego? Pojawiają się pytania o siłę takiego oddziaływania na niektóre z państw Sojuszu. Jednak odpowiedzi łatwiej szukać w zależnościach natury ogólnej, a następnie odnajdywać właściwe/szczegółowe wnioski.

Jeśli analizujemy np. niemieckie deklaracje dotyczące relacji energetycznych z Rosją, to większą wiarygodność zyskują takie projekty, które tak samo opisywane są w rządowych strategiach, analizach, rekomendacjach, jak i w deklaracjach polityków i świata gospodarki. I na odwrót, jeśli zanika jednorodność przekazu, a poszczególne ośrodki mówią różnymi głosami, to różnica zdań powinna budzić czujność. Zarówno wobec Nord Stream II, jak i istniejącego gazociągu Nord Stream I niemieccy politycy reprezentowali jednorodny przekaz – gazociąg z Rosji do Niemiec po dnie Morza Bałtyckiego to projekt wyłącznie ekonomiczny, zaś zaangażowanie wielu koncernów podkreśla uzasadnienie wyłącznie biznesowe[37]. Jednak na polityczny wymiar relacji energetycznych z Rosją wskazują niektóre rządowe analizy. Centrum analityczne niemieckiej armii w 2009 r. opublikowało analizę[38] dotyczącą relacji energetycznych w kontekście możliwości wystąpienia w nieodległej przyszłości deficytu surowców energetycznych. W dokumencie znalazły się rekomendacje dla Niemiec dotyczące zasad współpracy energetycznej z Rosją. Autorzy opracowania wskazywali, że m.in. relacje z Federacją Rosyjską mają kluczowe znaczenie z uwagi na fakt importu surowców z Rosji. Niemcy w przyszłości będą musiały balansować między „stabilnymi i uprzywilejowanymi stosunkami z Rosją z nastrojami jej wschodnich sąsiadów"[39]. W dalszej części dokument zawiera rekomen-

[36] *Ibidem,* s. 22.

[37] *Merkel: uważam, że Nord Stream 2 to projekt biznesowy,* TVP Parlament, 22 czerwca 2016 r., http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/merkel-uwazam-ze-nord-stream-2-to-projekt-biznesowy/25882989 (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[38] *Peak Oil. Schiherheitspolitische Implikationen Knaper Ressourcen*. Centrum Transformacji Bundeswehry, Strausberg 2010, http://peak-oil.com/download/Peak%20Oil.%20Sicherheitspolitische%20Implikationen%20knapper%20Ressourcen%2011082010.pdf (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[39] *Ibidem*, s. 54–57.

dacje dla utrzymania dostaw z Rosji oraz sugestie, że realizacja tego celu może wiązać się z koniecznością uwzględniania planów polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej i prowadzić do ustępstw[40].

Powyższe wnioski ukazują model pracy instytucji z systemu bezpieczeństwa państwa niemieckiego: wielowymiarowy sposób postrzegania relacji energetycznych, oparty na silnych związkach relacji energetycznych z geopolityką. To prowadzi do kolejnych pośrednich hipotez: jeśli niemiecka administracja stosowała te same mechanizmy wobec gazociągów Nord Stream I oraz Nord Stream II, to nie mogła poprzestać na stwierdzeniu, że to projekty wyłącznie ekonomiczne. Skoro przed laty zagadnienie ewentualnego wystąpienia deficytu surowców energetycznych zawierało rekomendacje natury politycznej i geostrategicznej, to trudno zakładać, aby w ten sam sposób nie analizowano importu ropy, paliw, gazu ziemnego oraz budowy bezpośrednich gazociągów po dnie Morza Bałtyckiego między Niemcami a Rosją. Czym zatem wytłumaczyć fakt, że w tym w czasie, gdy Rosja atakuje militarnie Ukrainę, inkorporuje część jej ziem (Krym), a za te czyny nakładane są międzynarodowe sankcje ekonomiczne na Federację Rosyjską, to Niemcy zwiększają import rosyjskiego gazu? W 2014 r. Niemcy sprowadzają z Rosji 38,5 mld m^3 gazu, a rok później – 45,2 mld m^3 [41]. W ciągu dwóch lat agresji na Ukrainę (2014/2015), import rosyjskiego gazu do Niemiec, liczony rok do roku, wzrasta o ponad 17 proc.[42].

Oprócz wzrostu importu gazu obydwa państwa inicjują w 2015 r. budowę Nord Stream II, nowego podmorskiego gazociągu łączącego bezpośrednio obydwa kraje. NATO wzywa państwa członkowskie do zróżnicowania (zdywersyfikowania) zarówno producentów, dostawców, jak i szlaków transportu surowców energetycznych (od co najmniej 2010 r.), zaś Niemcy *de facto* zwiększają uzależnienie od dostaw gazu ze Wschodu. Trudno przecież nazwać Nord Stream I, Nord Stream II, działania niemieckiej administracji na rzecz zwiększenia przesyłu rosyjskiego gazu rurociągami we wschodnich Niemczech postulowaną przez NATO dywersyfikacją dróg szlaków dostaw[43].

---

[40] *Ibidem*.

[41] *BP Statistical Review of World Energy 2015,* http://biomasspower.gov.in/document/Reports/BP%20statistical%20review-2015.pdf (dostęp: 10 listopada 2016 r.), *BP Statistical Review of World Energy 2016*, https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

[42] Obliczenia własne.

[43] Chodzi o gazociąg Opal, lądową odnogę rurociągu Nord Stream, która służy do przesyłu rosyjskiego gazu wzdłuż rzeki Odry na południe Niemiec. Ostatnio przy aktywnych zabiegach niemieckiej administracji Komisja Europejska zezwoliła na zwiększenie przesyłu rosyjskiego gazu.

Niemiecka polityka wydaje się być stała i konsekwentna. Wiele wskazuje na fakt, że Stany Zjednoczone nie były w stanie przełamać niemieckiego oporu w tej kwestii. To, że Nord Stream nie znalazł się w pakiecie sankcji wobec Rosji, wynika z ustaleń wyłączających Stany Zjednoczone z zagadnień sektora gazowego. Jest wysoce prawdopodobne, że na takie ustalenia kluczowy wpływ miały Niemcy[44]. Mimo agresji Rosji na Ukrainę oraz nasilających się obaw przed rosyjską agresją wśród państw wschodniej flanki Paktu Północnoatlantyckiego, następuje zacieśnienie współpracy energetycznej w sektorze gazowym między agresorem (Rosją) a Niemcami, kluczowym państwem NATO w zachodniej Europie.

Konkluzje oraz wnioski dla Polski

Sojusz Północnoatlantycki od szczytu NATO w Rydze w 2006 r. angażuje się w działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Postuluje wdrażanie kilku ważnych z tej perspektywy rozwiązań: zdywersyfikowania producentów oraz dostawców surowców energetycznych, a także szlaków transportowych. Istotna dla Sojuszu jest budowa połączeń energetycznych między państwami, tak aby móc uzyskać pomoc w sytuacji odcięcia dostaw. NATO zachęca do realizacji tych działań opartych na możliwościach, jakie daje Unia Europejska. Dywersyfikacja przyczyni się do wzmocnienia odporności państw członkowskich zarówno na potencjalne groźby odcięcia dostaw surowców energetycznych, jak i faktyczne wystąpienie tego typu zagrożenia. Te rekomendacje wynikają z określonego kontekstu geopolitycznego. Są odpowiedzią na działania Federacji Rosyjskiej wykorzystującej handel gazem i ropą naftową do uzależniania politycznego swoich odbiorców.

Za sprawą polityki Rosji w Europie stan bezpieczeństwa uległ pogorszeniu. W celach obronnych w Polsce przeznaczane są duże środki finansowe zarówno na modernizację techniczną armii, jak i tworzenie nowych rodzajów wojska (obrona terytorialna). Dochodzi jednak do paradoksalnej sytuacji – z jednej strony, państwo polskie podejmuje kosztowne wyzwa-

[44] P. Maciążek, *Amerykański koordynator ds. sankcji: Nienawidzimy Nord Stream 2, ale nie będzie on elementem nowych restrykcji*, Energetyka 24, 28 października 2016 r., http://www.energetyka24.com/479497,amerykanski-koordynator-ds-sankcji-nienawidzimy-nord-stream-2-ale-nie-bedzie-on-elementem-nowych-restrykcji (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

nia modernizacyjne, z drugiej zaś strony, pieniądze, jakie polskie koncerny płacą za ropę ze Wschodu, pośrednio współfinansują wydatki zbrojeniowe Rosji. Trudno znaleźć uzasadnienie dla kontynuacji tej polityki przez polski przemysł petrochemiczny. Polskie koncerny kupują prawie 1/4 rosyjskiej ropy sprzedawanej na kierunku europejskim. Rosji trudno będzie zastąpić sprzedaż dla polskich koncernów eksportem na inne kierunki.

Państwa Sojuszu położone na wschodniej i południowej flance oraz w Europie Środkowej i Zachodniej, aż do linii rzeki Ren, są uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu. Co najmniej 60 proc. dostaw gazu do tych państw (z nielicznymi wyjątkami) pochodzi z Rosji. Oznacza to, że państwo, które prowadzi agresywną politykę militarną w Europie, wybudowało silny instrument nacisku na władze wielu europejskich państw należących do NATO. Tym samym Rosja uzyskała istotne przewagi polityczne w dziedzinie bezpieczeństwa pozamilitarnego. Tę przewagę Rosji, uzyskaną w sektorze dostaw gazu ziemnego, wzmacnia zależność wielu aktorów od ropy naftowej. Mapa państw uzależnionych od importu rosyjskiej ropy w znacznej mierze pokrywa się z państwami, które przystąpiły do NATO po 1990 r.

W kontekście ostatnich działań Rosji (*vide*: konflikt na Ukrainie) szczególnie aktualny staje się postulat dywersyfikacji dostaw surowców zapisany w deklaracji z warszawskiego szczytu Sojuszu z lipca 2016 r. Polityka dywersyfikacji powinna opierać się na dwóch fundamentach. Pierwszy dotyczy wzmacniania odporności państw sojuszniczych na utratę dostaw surowców z Rosji. Drugi zaś powinien mieć na celu ograniczenie zakupów surowców energetycznych w Rosji, aby utrudnić finansowanie rozwoju jej potęgi militarnej. Jeśli państwa NATO kupią mniej ropy, gazu i paliw z Rosji, wówczas spowolnią i osłabią jej siłę militarną. Statystyki dobitnie wskazują, że to właśnie sprzedaż surowców energetycznych przynosi prawie połowę dochodów budżetowych Federacji Rosyjskiej. Najbardziej dochodowa jest sprzedaż ropy naftowej, daje mniej więcej tyle, ile eksport gazu i paliw ropopochodnych.

Z tej perspektywy państwa europejskie powinny dążyć do zmniejszenia zależności od rosyjskiego gazu. Przy istniejącym deficycie bezpieczeństwa na wschodniej flance NATO, Polska powinna zadbać o szybszy wzrost bezpieczeństwa energetycznego i całkowicie uniezależnić państwo od dostaw gazu z Rosji. O ile plany dywersyfikacyjne, zakładające częściowy udział gazu z Rosji formułowano w innej sytuacji geopolitycznej, o tyle obecnie Polska powinna dążyć do całkowitej niezależności w kwestii dostaw gazu

oraz zbudować narzędzia dla zdywersyfikowania dostaw dla regionu Europy Środkowej. Powinno to odbywać się zgodnie z prostą zasadą: im bardziej państwa sąsiadujące będą niezależne energetycznie, tym większa będzie ich odporność na naciski polityczne ze Wschodu.

Polskie projekty dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego tworzą realną możliwość redukcji zależności od rosyjskiego gazu dla regionu, zaś projekty energetyczne rosyjsko-niemieckie przyczyniają się do wzmacniania istniejącej już zależności. Nie ulega wątpliwości, że taka będzie długofalowa konsekwencja podmorskiego gazociągu Nord Stream I, projektowanego Nord Stream II, wspierania przez niemiecką administrację wykorzystywania naziemnych gazociągów w Niemczech do dystrybucji rosyjskiego gazu (rurociąg Opal) oraz zwiększania importu gazu z Rosji. Skoro te projekty stanowią zagrożenie dla dywersyfikacji dostaw w regionie Europy Środkowej, to należy prowadzić zabiegi mające na celu ich powstrzymywanie. Z tej perspektywy działania Unii Europejskiej oparte na prawie wspólnotowym mogą okazać się bardzo efektywne. Budowanie międzynarodowego wsparcia na tym polu jest szczególnie cenne. Kierunek, jaki wytyczył wspólny list premierów dziesięciu państw Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów sprzeciwiających się projektowi Nord Stream II, jest dobrą inicjatywą[45]. Poszerzenie tego formatu o państwa skandynawskie byłoby jej wartościowym wzmocnieniem.

Zalecenia przedstawione w deklaracji z warszawskiego szczytu NATO dotyczące bezpieczeństwa energetycznego wymagają wielowymiarowej aktywności administracji polskiej na arenie międzynarodowej i na poziomie wewnętrznym, rzutkości dyplomatycznej ukierunkowanej na budowanie sojuszy międzynarodowych do wsparcia inicjatyw energetycznych oraz sprzeciwu wobec innych. Priorytetem powinny być realne działania dywersyfikacyjne dla Polski i całego regionu Europy Środkowej w sektorze gazu ziemnego. Z perspektywy bezpieczeństwa militarnego regionu strategia dywersyfikacji dostaw ropy naftowej ma znaczenie priorytetowe.

[45] A. Kublik, Europa Środkowa przeciw gazociągowi Nord Stream 2, wyborcza.biz., 16 marca 2016 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,147745,19777745,europa-srodkowa-przeciw-gazociagowi-nord-stream-2.html (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

Znaczenie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego dla bezpieczeństwa północno-wschodniej flanki NATO

Bogusław Samol

Ewolucja gotowości bojowej i zdolności operacyjnych Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego przy nieustannie zmieniających się warunkach środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego pozwoliła m.in. na udział jednostki w misji ISAF w Afganistanie czy przejęcie odpowiedzialności za bezpieczeństwo i współpracę wojskową w rejonie Morza Bałtyckiego. Nie bez znaczenia pozostaje działalność szkoleniowa korpusu w ramach NATO i współpraca z Siłami Zbrojnymi RP. Szczyt NATO w Warszawie wyznaczył kolejne zadania dla korpusu związane z jego aktywnością na północno-wschodniej flance Sojuszu. Autor artykułu przedstawia proces powstawania jednostki i jego funkcjonowanie na przestrzeni ostatnich siedemnastu lat oraz stara się określić jego geostrategiczne znaczenie w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Europa Środkowo-Wschodnia jest regionem o znaczeniu strategicznym. Do niedawna była strefą buforową między dawnymi blokami politycznymi, jest granicą Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej, a obecnie również rejonem poważnego konfliktu, którego skutki odczuwa nie tylko Europa, ale i cała społeczność międzynarodowa. Sytuacja w tym regionie stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa, a jednym z graczy, których dotyczy to bezpośrednio, jest NATO. O ile Sojusz posiada wiele instrumentów, które mogą pomóc we wzmacnianiu bezpieczeństwa nie tylko sojuszniczego, ale i regionalnego, o tyle w tym artykule autor chce skupić się na znaczeniu Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego dla bezpieczeństwa północno-wschodniej flanki NATO. Aby dokonać jego oceny, autor przeanalizuje geostrategiczne znaczenie regionu na przestrzeni lat, a następnie spróbuje odpowiedzieć na pytanie o znaczenie utworzenia korpusu oraz rolę, jaką pełni zarówno dla członków Sojuszu, jak i państw regionu.

Geostrategiczne znaczenie Europy Środkowo-Wschodniej

Wielu naukowców i polityków zajmujących się sprawami bezpieczeństwa międzynarodowego uważa, że na jego stan wpływają geopolityka i geostrategia. *Słownik terminów z zakresu Bezpieczeństwa Międzynarodowego* informuje, że geostrategia to „interdyscyplinarna działalność naukowa i praktyczna zajmująca się badaniami geoprzestrzeni (regionów geostrategicznych) z punktu widzenia możliwości realizacji celów geopolitycznych danego państwa (koalicji)"[1]. Z kolei Zbigniew Lach i Andrzej Łaszczuk przyjmują, że geostrategia jest „działalnością na gruncie naukowym i praktycznym w określonej przestrzeni geograficznej ukierunkowaną na realizację celów geopolitycznych danego państwa (koalicji), przy uwzględnieniu szeregu czynników będących przedmiotem zainteresowania wielu nauk (np. geografii, historii, politologii, ekonomii, nauk wojskowych)"[2].

Jednym z najważniejszych światowych geostrategów był – cytowany przez Andrzeja Maśnicę[3] – brytyjski geograf i jednocześnie autor koncepcji geopolitycznej Heartlandu Halford John Mackinder. Jego teza sprowadza się w skrócie do stwierdzenia: kto panuje nad wschodnią Europą, panuje nad obszarem centralnym; kto panuje nad obszarem centralnym, panuje nad światową wyspą; kto panuje nad światową wyspą, panuje nad światem. Według tego naukowca, światowa wyspa obejmuje Eurazję i Afrykę, natomiast obszar centralny usytuowany jest w środkowo-północnej części tej wyspy. Nie jest to podział *stricte* geograficzny, ale geograficzno-polityczno-ekonomiczny. Wymienione obszary są na przemian korytarzami i strefami buforowymi. Pełnią funkcje ekonomicznych bram do wymiany handlowej i granic lądowych, które zmieniają się w zależności od siły poszczególnych graczy. Większość z tych stref jest wykorzystywana do prowadzenia batalii wojennych, których celem są zmiany geopolityczne. W przeszłości doprowadzały one do zniszczeń na wielkich przestrzeniach, ustanowienia panowania nad zawładniętymi obszarami oraz tworzenia koalicji polityczno-wojskowych. Analizując obecną sytuację bezpieczeństwa, do koncepcji

[1] *Słownik terminów z zakresu Bezpieczeństwa Narodowego,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 30.

[2] Z. Lach, A. Łaszczuk, *Geografia bezpieczeństwa,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 38.

[3] A. Maśnica, *Świat kolisty i zwycięstwo w historii Sir Halforda Mackindera,* [w:] *Stańczyk 1/1995,* s. 24–28.

Mackindera nawiązuje również Alexander Petersen[4]. Ekspert zwraca uwagę na obszar obejmujący kraje leżące nad Bałtykiem, na zachód od Białorusi, które jednocześnie otaczają część terytorium Rosji (Obwód Kaliningradzki). Przystąpienie tych państw (a mają one znaczenie strategiczne m.in. ze względu na posiadanie portów bałtyckich) do różnych organizacji międzynarodowych oraz sojuszy spowodowało niezadowolenie władz Federacji Rosyjskiej, które widziały je w strefie swoich wpływów.

Kluczowy jest tutaj dostęp do Morza Bałtyckiego; dla Rosji ma on znaczenie strategiczne. Korzyści ekonomiczne i militarne doceniano nawet za czasów Piotra Wielkiego. Już wtedy obecność w regionie umożliwiała Rosji oddziaływanie na sytuację polityczną, ekonomiczną i militarną w sąsiednich państwach. Koniec zimnej wojny i rozpad Związku Radzieckiego spowodowały jednak zasadnicze zmiany w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym zmniejszenie wpływu Rosji/ZSRR na region, z czym przywódcy Federacji Rosyjskiej nie mogą się pogodzić do teraz. Europa Środkowo-Wschodnia nadal bowiem wydaje się strategicznym obszarem, zarówno w ujęciu politycznym, jak i wojskowym czy politycznym. Natomiast, jak zauważa Grzegorz Baziur, „w polityce Moskwy utarło się przekonanie, że małe narody nie mają bytu, a liczą się tylko państwa wielkie, które podporządkowują sobie inne narody" [5].

Europa Środkowo-Wschodnia a NATO

Po zakończeniu zimnej wojny Europa Środkowo-Wschodnia znalazła się „w strefie tzw. rozrzedzonego bezpieczeństwa bądź szarej strefie bezpieczeństwa"[6]. Otwarty dostęp do Morza Bałtyckiego z kierunku Petersburga i Obwodu Kaliningradzkiego umożliwiał Rosji odgrywać znaczącą rolę w tej części kontynentu europejskiego, a tym samym na północno-wschodniej flance NATO. Przykładem tego jest gazociąg Nord Stream położony na dnie

[4] A. Petersen, *Regions in between: Europe, NATO and the Geopolitics of shifting Frontiers,* Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2014.

[5] G. Baziur, *Imperia Restituta? Cele regionalnej geopolityki Federacji Rosyjskiej na obszarze Kaukazu i Międzymorza w latach 1992–2010 i ich reperkusje – wybrane przykłady,* [w:] „Przegląd Geopolityczny", 2014, tom 8, s. 123.

[6] K. Chyla, *Koncepcja Trójkąta Kaliningradzkiego a bezpieczeństwo Polski w Europie Środkowo-Wschodniej,* [w:] „Przegląd Geopolityczny", 2014, tom 8, s. 201.

Bałtyku, który umożliwia pomijanie krajów bałtyckich i Polski w czasie rozmów Rosji z Niemcami, a tym samym stwarza możliwość szantażowania tych krajów przez stronę rosyjską.

Przedstawiciele Rosji wielokrotnie przy różnych okazjach podkreślali swój stosunek do regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W 1997 r. ówczesny rosyjski premier Wiktor Czernomyrdin w czasie spotkania z wiceprezydentem USA Alem Gore'em mocno akcentował rosyjski sprzeciw wobec planów przyjęcia Polski, Czech i Węgier do NATO. Ostrzegał, że będzie to miało poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Niezmienność stanowiska Rosji wobec krajów tej części Europy, pomimo zmian w obszarze bezpieczeństwa wskutek rozpadu bloku komunistycznego i rozszerzenia NATO o byłych członków Układu Warszawskiego, świadczy o podtrzymaniu tezy o istnieniu tak zwanej „bliskiej zagranicy" w sferze wpływów rosyjskich władz.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego, Federacja Rosyjska – jako spadkobierczyni byłego imperium – czyniła starania odbudowy swojej potęgi w wymiarze globalnym, wykorzystując do tego ogromne zasoby surowców energetycznych ropy i gazu ziemnego. Czerpiąc z eksportu surowców olbrzymie dochody, Rosja przeznaczała ich znaczną część na modernizację swoich sił zbrojnych, które miały m.in. umożliwić realizację imperialnej polityki władz w Moskwie. Jeden z geopolityków rosyjskich Siergiej Karaganow stwierdził w jednym ze swoich opracowań: „musimy spróbować odebrać to, co w przeszłości bezsensownie oddaliśmy, i to, co świadomie odebrano"[7].

Z powodu zmian społeczno-politycznych w ostatniej dekadzie XX w. państwa natowskie i byli członkowie Układu Warszawskiego musieli się wspólnie dostosować do radykalnie zmienionych warunków ówczesnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Szczyt NATO w Rzymie w 1991 r. był krokiem w kierunku adaptacji Sojuszu do nowej strategicznej sytuacji. Przyjęta nowa koncepcja strategiczna nakreśliła szerokie ramy bezpieczeństwa oparte na dialogu, współpracy i utrzymaniu wspólnego potencjału obronnego. Wspomniana koncepcja połączyła polityczne i wojskowe elementy polityki bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu w spójną całość, otwierając możliwość współpracy z nowymi partnerami w Europie Środkowej i Wschodniej, co stało się integralną częścią strategii NATO.

[7] S. Karaganow, *Wrażenia z Heilgendamm,* [w:] *Rosja w globalnej polityce,* http://www.globalaffairs.pl (dostęp: 31 października 2016 r.).

Polska od początku swoich starań o wejście w skład struktur północnoatlantyckich rozwijała współpracę w zakresie bezpieczeństwa w regionie bałtyckim. Wraz z Danią i Niemcami wystąpiła z inicjatywą rozszerzenia współpracy wojskowej wokół Bałtyku. W rezultacie, jeszcze przed przystąpieniem do NATO, ustalono kierunki współpracy wojskowej, co pozwoliło na rozpoczęcie współpracy sił zbrojnych członków NATO i kandydatów do tej organizacji. W ramach współpracy wojskowej zwracano uwagę na sposób przygotowania dowództw, sztabów, jednostek i związków taktycznych państw aspirujących do NATO do wspólnych sojuszniczych przedsięwzięć szkoleniowych odbywających się w latach 1994–1998[8]. Rezultatem bardzo dobrej współpracy wojskowej między Danią, Niemcami i Polską była idea utworzenia wspólnego związku operacyjnego, wpisująca się w polską koncepcję wzmocnienia bezpieczeństwa w regionie przez rozbudowę ponadnarodowych struktur wojskowych. W latach 90. dyplomaci i wojskowi tych trzech państw współpracowali, aby ostatecznie utworzyć taką jednostkę: Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni (WKP-W). W tym czasie chodziło o utworzenie korpusu jako narzędzia do wypełnienia treści art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego oraz struktury gotowej do prowadzenia operacji zagranicznych, związanych z misjami humanitarnymi czy pokojowymi.

W 1997 r. został opublikowany raport duńskiej komisji obrony, który rekomendował współpracę członków parlamentu Danii z Polską. Pierwsze porozumienie dotyczące współpracy z Polską zostało podpisane w 1993 r., a trójstronna współpraca duńsko-niemiecko-polska została sfinalizowana w 1995 r.[9]. Zgodnie z raportem, współpraca z Polską skupiała się na bu-

[8] Między innymi w 1994 r. przeprowadzono międzynarodowe ćwiczenia pod kryptonimem *Cooperative Bridge'94.* W. Śmiałek, *Wszechstronna współpraca wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej w procesie globalizacji i regionalizacji bezpieczeństwa,* [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 86.

[9] Adam Sokołowski, w magazynie *Krakowskie Studia Międzynarodowe* opublikował artykuł *Współpraca wojskowa Polski, Niemiec i Danii w ramach NATO na przykładzie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie (1999–2007).* W materiale przedstawił informację mówiącą o tym, że trójstronna współpraca została sfinalizowana przez ministrów obrony trzech państw 17 sierpnia 1995 r. podczas spotkania na duńskiej wyspie Aeroe, w czasie gdy perspektywa wejścia Polski do NATO była jeszcze dość odległa. Według autora, w zawartym wówczas porozumieniu o współpracy wojskowej nikt jeszcze nie wspomniał o wspólnym korpusie, a jedynie o zacieśnianiu relacji wojskowych w basenie Morza Bałtyckiego. A. Sokołowski, *Współpraca Wojskowa Polski, Niemiec i Danii w ramach NATO na przykładzie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (1977–2007),* [w:] *Krakowskie Studia Międzynarodowe, 2007/4,* http://books.google.pl/books?id=HG8GAwAAG3AJ-8pq=PA1748&dq=wielonarodowy+p%C3%B%C5%82nocno-wschodni +1995&ots=HIFsD-BXDf& (dostęp: 31 października 2016 r.).

dowaniu zdolności interoperacyjnych SZ RP oraz na doradztwie w sprawowaniu cywilnej, demokratycznej kontroli państwa nad siłami zbrojnymi. Według autorów raportu, trójstronna duńsko-niemiecko-polska współpraca działała jako katalizator zbliżenia polskich sił zbrojnych do NATO[10]. Gen. dyw. Andrzej Lelewski, ówczesny dowódca 12 Szczecińskiej Dywizji Zmechanizowanej, poinformował, że w 1996 r. na wyspie Rugia odbyło się kolejne spotkanie ministrów obrony Danii, Niemiec i Polski w towarzystwie dowódców trzech dywizji, w tym okresie już współpracujących ze sobą szkoleniowo. Dowódcy zaproponowali ministrom koordynację szkoleń przez dowództwo wyższego szczebla, sugerując konieczność organizacji odpowiedniej wojskowej struktury do realizacji tych zadań.

Od 1997 r. współpraca wojskowa nabrała tempa i poświęcona była głównie planowaniu budowy wspólnego korpusu. W tym celu ministrowie obrony powołali Trójstronną Grupę Roboczą, której zadaniem było opracowanie podstaw prawnych, zasad funkcjonowania korpusu zgodnie ze standardami NATO. Jako wzór przyjęto istniejący w tamtym czasie Korpus Duńsko-Niemiecki (LANDJUT). Ponadto, ministrowie obrony zdecydowali o lokalizacji kwatery korpusu w Szczecinie.

W zasobach archiwalnych znajduje się niewiele dokumentów dotyczących przyczyn powstania korpusu i czasu jego tworzenia. *Raport dla ministrów obrony Danii, Niemiec i Polski z rekomendacjami sposobu utworzenia Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego*[11] opracowany przez trójstronną grupę roboczą, pracującą w tym czasie nad planami utworzenia dowództwa, w swojej pierwszej części informuje jedynie, że podstawą do rozpoczęcia prac nad utworzeniem korpusu było porozumienie ministrów obrony trzech państw zawarte w czasie ich spotkania w Omulewie 17 sierpnia 1997 r.

Korpus rozpoczął swoje funkcjonowanie 18 września 1999 r., kiedy dowódca korpusu gen. broni Henrik Ekmann przyjął sztandar korpusu od prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego podczas uroczystej inauguracji w Szczecinie, w kilka miesięcy po oficjalnym przystąpieniu Polski do NATO. Podczas uroczystości, prezydent w swoim przemówie-

[10] *Raport Duńskiej Komisji Obrony za 1997 r.,* http://www.fred.dk/pub/bibilion/BeretningfruForsvarskommissonen-1997.pdf, s. 91–92 (dostęp: 31 października 2016 r.).

[11] *Report to the Ministers of Defence of Kingdom of Denmark, Federal Republic of Germany, Republic of Poland. Recommendations for Establishment of the Multinational Corps Northeast (MNC NE).* Kancelaria WKP-P, dokument nr CRC – No: 1203/NP – No:/312.

niu powiedział: „inaugurujemy działania Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w nowym składzie i nowej siedzibie dowództwa. Ma to dla Polski i NATO ogromne znaczenie. Znaczenie praktyczne, wzmocniona została północno-wschodnia flanka sił Sojuszu. I symboliczne, bo stanowi dowód zasypywania historycznych podziałów. Polska, Niemcy i Dania są dzisiaj sojusznikami. Bezpieczeństwo własne traktują jako część bezpieczeństwa kontynentu"[12]. W czasie tej samej uroczystości minister obrony Niemiec Rudolf Scharping w swoim wystąpieniu podkreślał konieczność współpracy na rzecz bezpieczeństwa narodów w tej części Europy. Stwierdził ponadto, że trzy kraje wyznawały te same polityczne i kulturalne wartości, mając podobne strategiczne cele. Minister podkreślał znaczenie bezpieczeństwa i stabilności, które są gwarantem wolności i dobrobytu. Według ministra, europejskie bezpieczeństwo wymagało sprawiedliwego podziału wysiłku i ponoszonych ciężarów na jego rzecz, co miało wzmacniać jedność europejską i jej możliwość działania. Przemawiający minister obrony Niemiec zaznaczył, że „Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni jest częścią instytucjonalnej architektury nowej Europy"[13]. W tym samym duchu przemawiał minister obrony Danii Hans Hakkerup, mówiąc o potrzebie utworzenia korpusu: „jest to pierwszy i jak dotąd jedyny korpus NATO, którego fundamentem jest pierwszy kraj spośród nowych członków NATO. Jest to symbol stabilności i bezpieczeństwa, które zbudowaliśmy przez zintegrowany system dowodzenia struktur wielonarodowych sił"[14]. Przesłanie tego stwierdzenia jest istotne, gdyż stanowi punkt wyjścia do zwiększenia umiędzynarodowienia korpusu w przyszłości.

Już po paru latach funkcjonowania w skład korpusu weszły m.in. Litwa, Łotwa, Estonia i Stany Zjednoczone, natomiast w 2014 r. dołączyła Szwecja jako pierwszy nienatowski kraj. Od początku swojego istnienia korpus był związkiem operacyjnym, w skład którego wchodziły trzy dywizje: polska 12 Szczecińska Dywizja Zmechanizowana, duńska Jutlandzka Dywizja Zmechanizowana i niemiecka 14 Dywizja Grenadierów Pancernych, z za-

[12] *Wystąpienie Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego podczas inauguracji Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, Szczecin, 18 września 1999 r.,* Kancelaria WKP-W, dokument nr CRC NO – 0314.

[13] *Speech of the DEU MoD,* Kancelaria WKP-W, dokument nr CRC – NO:0317, NP – No:3051.

[14] *Speech of DNK MoD. Remarks Inauguration Ceremony Multinational Corps Northeast, Szczecin, Poland 18 September 99. Speech of Minister Hoc KKrup,* kancelaria WKP-W, dokument nr CRC – NO: 00316/NP – No: 3050.

daniem prowadzenia kolektywnych działań bojowych w ramach art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Ponadto, na potrzeby prowadzenia operacji bojowych w ramach wskazanego artykułu traktatu, jak również prowadzenia wspólnych ćwiczeń, poszczególne państwa ramowe korpusu (Dania, Niemcy, Polska) zobowiązały się zapewnić dodatkowe zdolności operacyjne i jednostki. Dania wzmocniła korpus kompanią walki radioelektronicznej, środkami obrony przeciwlotniczej krótkiego zasięgu i baterią wyrzutni pocisków rakietowych MLRS (*Multiple Launch Rocket System*). Niemcy dostarczyły na potrzeby korpusu kompanię bezpilotowych środków rozpoznania obrazowego, kompanię walki radioelektronicznej, wsparcie *Human Intelligence* (HUMINT) oraz po jednej eskadrze śmigłowców bojowych do zwalczania czołgów i śmigłowców transportowych. Natomiast Polska wydzieliła do wzmocnienia korpusu batalion inżynieryjny, batalion desantowo-mostowy oraz dywizjon artylerii haubic samobieżnych 152 mm Dana. Ponadto, w celu zabezpieczenia systemu dowodzenia wszystkie trzy państwa zobowiązały się wydzielić po jednym batalionie łączności.

Przed uroczystościami związanymi z inauguracją korpusu, 16 kwietnia 1998 r., ministrowie obrony Danii, Niemiec i Polski podjęli ostateczną decyzję w sprawie powołania WKP-W i w konsekwencji 5 września tegoż roku podpisali *Konwencję Korpusu Północno-Wschodniego* w imieniu rządów: Rzeczypospolitej Polskiej, Królestwa Danii i Republiki Federalnej Niemiec[15]. Artykuł 3 konwencji precyzuje misje i zadania dla WKP-W. Odwołuje się do narodowych konstytucji trzech założycielskich państw i postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, określając zadania dla korpusu. W myśl tego artykułu głównym zadaniem korpusu jest „planowanie i działanie dla wspólnych celów obronnych zgodnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego"[16]. Ponadto, konwencja nałożyła na korpus kolejne zadanie związane z wnoszeniem wkładu w „wielonarodowe operacje mające na celu rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, łącznie z misjami pokojowymi prowadzonymi w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, bądź innych regionalnych

[15] *Documents establishing the foundation of Multinational Corps Northeast,* kancelaria WKP-W, dokument nr 0052.00/NEPP/99.

[16] *Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Królestwa Danii i Rządem Republiki Federalnej Niemiec dotycząca Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego sporządzona w Szczecinie 5 września 1998 r.,* (Dz.U. z dnia 29 marca 2000 r.), Dz.U. 00,21,259.

porozumień na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, jako np. Połączone Dowództwo Sił Zadaniowych (*Combined Joint Task Force* – CJTF) lub jako Dowództwo Wojsk. Operacje te mogą być przeprowadzone wraz z wojskami podległymi lub oddelegowanymi do korpusu w tych celach"[17]. Dodatkowo korpus otrzymał zadania związane z planowaniem i organizacją działań do prowadzenia misji humanitarnych i ratowniczych, łącznie z misjami realizowanymi w czasie klęsk żywiołowych[18]. Następnie, zgodnie z art. 5, korpus został podporządkowany NATO i został w związku z tym wcielony do ówczesnych Sojuszniczych Sił Obszaru Cieśnin Bałtyckich (BALTAP) Połączonego Dowództwa Północno-Wschodniego (JHQ NE) celem wspólnego szkolenia i ćwiczeń. Państwa ramowe przewidziały także możliwości wykorzystania korpusu „przez inne odpowiednie organizacje po każdorazowym uprzednim uzgodnieniu przez właściwe organy państwowe"[19].

Zarówno w okresie tworzenia korpusu, jak i po jego inauguracji w Europie panowało ogólne przeświadczenie o braku militarnych zagrożeń wobec członków Sojuszu; nikt nie wierzył w jego udział w jakichkolwiek operacjach bojowych związanych z art. 5 traktatu. Wielu polityków z państw założycielskich było przekonanych, że WKP-W został utworzony po to, aby wspomóc proces integracji Polski z NATO. Bez wątpienia wsparcie procesu integracyjnego Polski i jej sił zbrojnych z natowskimi strukturami wojskowymi były ważnym elementem w procesie budowy bezpieczeństwa w tym regionie Europy.

W czasie tworzenia jednostki wyższe sztaby wojskowe Sojuszu bazowały na doświadczeniach zdobytych w czasie ćwiczeń w okresie zimnej wojny, jednakże wykorzystywały rozwijające się doktryny, pracując nad nową taktyką i procedurami operacyjnymi na potrzeby art. 5 traktatu wychodząc naprzeciw decyzjom politycznym NATO. Rozpad Układu Warszawskiego i ówczesna słabość polityczno-militarna Federacji Rosyjskiej powodowały, że wielu z natowskich dowódców strategicznych i sztabowców nie prognozowało konfliktu na wielką skalę o konwencjonalnym charakterze w Europie, a tym bardziej na terytorium członków NATO w długiej perspektywie czasowej.

[17] *Ibidem.*
[18] *Ibidem.*
[19] *Ibidem.*

Potwierdzenie zdolności operacyjnych korpusu do planowania i kierowania operacjami reagowania kryzysowego NATO

Po inauguracji dowództwo korpusu intensywnie prowadziło szkolenie swojego sztabu i dowódców podległych wojsk. W listopadzie 2000 r. korpus przeprowadził pierwsze w swojej historii ćwiczenie dowódczo-sztabowe *Crystal Eagle 2000,* w którym uczestniczyły dowództwa i sztaby podporządkowane WKP-W. W ćwiczeniu na drawskim poligonie wzięło udział 3900 żołnierzy. Uczestnicy ćwiczenia szkolili się w planowaniu, organizacji i prowadzeniu operacji wynikających z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Po tym ćwiczeniu ministrowie obrony państw ramowych korpusu w obecności prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego zadeklarowali gotowość Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego do udziału w operacjach kolektywnej obrony. W czasie tego spotkania ówczesny minister obrony narodowej Bronisław Komorowski, zwracając się do goszczących na tym ćwiczeniu ministrów, podziękował za współpracę między trzema krajami i stwierdził, że „optymizmem napawa zaprezentowany w ramach ćwiczenia *Kryształowy Orzeł* poziom gotowości dowództwa i sztabu Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód. Na wysoką ocenę zasługuje również sprawność jednostek łączności i sił zbrojnych Danii, Niemiec i Polski”[20]. Ćwiczenie było konieczne, aby potwierdzić zdolności korpusu do przejęcia roli Dowództwa Komponentu Lądowego w czasie dużych ćwiczeń natowskich w 2002 r. Było to związane z nową polityką Sojuszu, aby prowadzić operacje reagowania kryzysowego, wykorzystując do tego obowiązującą w tym czasie koncepcję *Combined Joint Task Force Concept.*

12–23 listopada 2001 r. korpus przeprowadził kolejne ćwiczenia o nowym charakterze pod kryptonimem *Baltic Confidence (BALCON 01)* jako część natowskiego ćwiczenia w ramach Partnerstwa dla Pokoju. Ćwiczenie przygotowało kwaterę do przejęcia roli Dowództwa Komponentu Lądowego, podnosząc jednocześnie jej zdolności operacyjne na potrzeby prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, będąc jednocześnie przepustką do ćwiczenia *Strong Resolve 2002,* w którym korpus wziął udział pełniąc rolę Dowództwa Komponentu Lądowego (Południe). Po raz kolejny ćwiczenia potwierdziły zdolności operacyjne jednostki tym razem do planowania

[20] Fragment przemówienia ministra obrony narodowej Bronisława Komorowskiego. *Przemówienie ministra obrony narodowej*, Kancelaria Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego, numer dokumentu CRC. NO. 0925.

i kierowania operacjami reagowania kryzysowego. Udział korpusu w tym ćwiczeniu był konsekwencją włączenia go w skład powstających wówczas struktur sił zbrojnych NATO (*NATO Force Structure*, NFS).

Przeświadczenie o braku zagrożeń w Europie w tym czasie było jednym z powodów podjęcia decyzji przez państwa ramowe korpusu o zmianie jego statusu gotowości bojowej na niską i przeniesienie go do kategorii sił niskiej gotowości. Zdziwienie może budzić zgoda Polski na obniżenie gotowości bojowej korpusu, biorąc pod uwagę jego lokalizację, a także decyzje innych natowskich państw, które do struktury sił zbrojnych NATO zadeklarowały swoje narodowe korpusy z kategoriami wysokiej gotowości bojowej. Szczeciński korpus był w tym czasie (i jest obecnie) jedyną kwaterą tak wysuniętą na wschód, a o członkostwie krajów bałtyckich w NATO dopiero dyskutowano.

31 sierpnia 2004 r. Rada Północnoatlantycka, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie w NATO procedurami, podjęła oficjalną decyzję o aktywacji kwatery Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego jako dowództwa niskiej gotowości bojowej. Jedną z przyczyn zmiany statusu gotowości bojowej była decyzja Danii o ograniczeniu zakresu jej udziału w strukturze dowództwa korpusu oraz jednostce dowodzenia i łączności. Dania wyłączyła ze struktury Brygady Wsparcia Dowodzenia batalion łączności, zredukowała liczbę swojego personelu w sztabie korpusu o 50 proc. oraz wycofała się z udziału w kosztach utrzymania elementów wsparcia dowodzenia sztabu korpusu.

Udział WKP-W w misjach ekspedycyjnych NATO

Realizując postanowienia decyzji trzech krajów, w 2005 r. przeprowadzono inspekcję (sprawdzenie) korpusu przez NATO w celu przygotowania jednostki do działań operacyjnych ze statusem niskiej gotowości bojowej, co zobowiązywało WKP-W do podjęcia działań bojowych w 180 dni po podjęciu decyzji o jego zaangażowaniu w jakąkolwiek operację militarną. W związku z uzyskaniem pozytywnego wyniku certyfikacji, podczas której m.in. potwierdzono możliwości kwatery do szybkiego przemieszczenia się w rejon przyszłych operacji poza granicami Sojuszu, kwatera NATO w porozumieniu z trzema krajami ramowymi podjęła decyzję o wysłaniu żołnierzy sztabu korpusu do tworzącego się dowództwa kompozytowego ISAF w Afganistanie w celu kierowania operacją antyterrorystyczną. W re-

zultacie, w 2007 r. część stanowisk w tym dowództwie zostało obsadzonych przez żołnierzy sztabu korpusu, jednakże nikt nie został wyznaczony na kierownicze stanowisko dowódcze tej misji. Wszyscy generałowie służący w korpusie pozostali na ten czas w koszarach w Szczecinie. Brak zaangażowania generałów w tej misji był spowodowany niską kategorią gotowości bojowej, co przekładało się także na niski stan etatowy personelu (ok. 170 oficerów i podoficerów wobec potrzeb korpusu o wysokiej gotowości bojowej ok. 400 stanowisk wojskowych), a to z kolei wpływało na niską zdolność operacyjną kwatery w kierowaniu operacją. W efekcie taki stan uniemożliwiał kierowanie tak dużą misją, jaką była operacja antyterrorystyczna w ramach ISAF w Afganistanie. W sumie kwatera korpusu była angażowana do udziału w kierowaniu misją ISAF trzykrotnie: w 2007 r., 2010 r. i 2014 r. W żadnym przypadku kierownicze stanowiska nie zostały powierzone oficerom i generałom z dowództwa korpusu. W tym czasie dla takich jednostek powstało w NATO określenie *Force Provider* (dostarczyciel siły).

Po procesie certyfikacji w 2005 r. główny wysiłek szkoleniowy kwatery korpusu został skupiony na szkoleniu i przygotowaniu oficerów do przyszłych funkcji bojowych w celu wykonania zadań w składzie dowództwa kierującego misją w Afganistanie. Po powrocie z afgańskiej misji w 2010 r. korpus odtworzył swoją gotowość bojową, a następnie, w 2011 r. przygotowywał ćwiczenie dowódczo-sztabowe *Crystal Eagle 12*. Wiosną 2012 r. na jednym z poligonów w Danii dowództwo korpusu przeprowadziło wyżej wymienione ćwiczenie z dowództwami jednostek z Danii, Polski, Niemiec i Austrii oraz samodzielnych batalionów: chemicznego ze Słowenii i Międzynarodowego Batalionu Żandarmerii Wojskowej NATO, przy udziale oficerów m.in. z Belgii, Francji, Holandii, Włoch i Wielkiej Brytanii. Ćwiczenie zostało przeprowadzone w ramach operacji reagowania kryzysowego[21]. Wspomniany rok 2012 był jednym z bogatszych okresów w szkoleniu dla korpusu od 2005 r. Pierwszy raz sztab dowództwa – wprawdzie bez wojsk – wziął udział w polskim ćwiczeniu dowódczo-sztabowym *Anakonda 12,* mogąc trenować zagadnienia operacyjne wynikające z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego[22].

[21] *MNC NE staff arrived in Denmark for Crystal Eagle 12,* http://www.mncne.pl/category/2012 (dostęp: 31 października 2016 r.).

[22] *Successful performance of MNC NE at Anaconda 12,* http://www.mncne.pl/category/2012 (dostęp: 31 października 2016 r.).

W 2013 r. kwatera korpusu została zaangażowana w dwa duże przedsięwzięcia szkoleniowe. W kwietniu dowództwo przeprowadziło ćwiczenie dowódczo-sztabowe *Crystal Eagle 13,* wspomagane komputerowo w Centrum Symulacji Gier Wojennych w Wieldflecken na terenie Niemiec. W tym ćwiczeniu sprawdzono stan gotowości dowództwa niemieckiej 1 Dywizji Pancernej do roli Dowództwa Regionalnego „Północ" w Afganistanie. Ponadto, wsparto proces przygotowania polskiej 10 Brygady Kawalerii Pancernej do roli dowództwa zadaniowego w prowincji Ghazni, w której Polska – jako uczestnik operacji ISAF – była odpowiedzialna za bezpieczeństwo[23]. Natomiast w czerwcu korpus z wybranymi elementami stanowiska dowodzenia oraz niezbędnym wyposażeniem – otrzymanym z Brygady Wsparcia Dowodzenia do zabezpieczenia planowania i kierowania operacją wojskową – został przemieszczony drogą morską i powietrzną na terytorium Estonii, aby wziąć udział w ćwiczeniu dowódczo-sztabowym *Saber Strike 13*. Ćwiczenie było prowadzone przez europejskie dowództwo Wojsk Lądowych Stanów Zjednoczonych w ramach art. 5 traktatu[24].

Przygotowywanie korpusu do planowania i kierowania operacją obronną na terytorium północno-wschodniej flanki NATO

Mimo konieczności przygotowania stanu osobowego kwatery do udziału w misji ISAF w 2014 r., korpus po długiej przerwie powrócił do szkolenia na potrzeby planowania i kierowania operacją bojową w ramach obrony kolektywnej terytorium NATO. Jesienią 2015 r. korpus potwierdził swoją gotowość do udziału w takich operacjach, przeprowadzając ćwiczenie dowódczo-sztabowe *Compact Eagle 15* na obiektach szkoleniowych Akademii Obrony Narodowej i innych jednostek SZ RP rozmieszczonych wokół Warszawy. W ćwiczeniu uczestniczyły stanowiska dowodzenia: 16 Dywizji Zmechanizowanej z Polski, niemieckiej 1 Dywizji Pancernej, niemieckiej 41 Brygady Zmechanizowanej oraz brygad ogólnowojskowych z Litwy, Łotwy, Czech, Słowacji, Węgier oraz grupy operacyjnej z Estonii. Celem ćwiczenia było szkolenie personelu uczestniczących stanowisk dowodze-

[23] *Train as hard as you can,* http://www.mncne.pl/category/2013/page/2/ (dostęp: 31 października 2016 r.).

[24] *Saber Strike 13 advanced parties activated,* http://www.mncne.pl/category/2013/page/2/ (dostęp: 31 października 2016 r.).

nia w planowaniu i kierowaniu operacją obronną na terytorium północnowschodniej flanki NATO[25].

Po szczycie NATO w Chicago w 2012 r., w perspektywie zakończenia misji ISAF, w krajach ramowych zaczęto zastanawiać się nad przydatnością kwatery korpusu w strukturze Sił Zbrojnych NATO. Od 2012 r. w Sojuszu zaczął funkcjonować Długoterminowy Plan Rotacji korpusów wysokiej gotowości bojowej, który ustalał okres dyżurów do dowodzenia operacjami lądowymi jako dowództwo komponentu lądowego w składzie Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*, NRF). W związku z zaszeregowaniem WKP–W do sił niskiej gotowości NATO jednostka nie mogła być zadeklarowana do tego planu przez państwa ramowe. W rezultacie powstała groźba marginalizacji korpusu w NATO i sprowadzenia go do roli dostarczyciela siły, uzupełniającego w ten sposób brakujące zdolności w innych korpusach. Uzgodnienia szczytu NATO w Lizbonie (2010 r.), w myśl nowej Koncepcji Strategicznej, nakazywały kontynuowanie reformy systemu dowodzenia NATO, która została zapoczątkowana podczas praskiego szczytu NATO w 2002 r. W wyniku tych uzgodnień na szczeblu Naczelnego Dowództwa Sojuszniczych Sił w Europie (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, SHAPE) przeprowadzono analizy, które doprowadziły do wypracowania wstępnej inicjatywy zawartej w Ramowej Koncepcji Sojuszniczych Połączonych Operacji *Conceptual Framework for Alliance Operations* (CFAO), polegającej na włączeniu istniejącej struktury Sił Zbrojnych NATO w system dowodzenia operacyjnego Sojuszu. Takie podejście wymusiło konieczność uzyskania przez dowództwa wielonarodowych korpusów zdolności do kierowania operacjami połączonymi małej skali, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do użycia jako dowództwa komponentu lądowego lub jako dowództwa korpusu w operacji dużej skali. Przyjęcie projektu CFAO zapoczątkowało dyskusję w siłach zbrojnych NATO nad możliwymi scenariuszami osiągnięcia minimum wymogów zdolności operacyjnych do kierowania operacjami małej lub dużej skali. Dyskusja była niezwykle trudna, ponieważ struktura Sił Zbrojnych NATO nie jest jednolita i zsynchronizowana, a ponadto niejednokrotnie uzależniona od możliwości i aspiracji państw ramowych odgrywających główną rolę w danym korpusie. Niemniej jednak należy podkreślić, że obrany kierunek działania został ogólnie zaakceptowany. Poparły go państwa ramowe korpu-

[25] *CPX/CAX: alphabet of Compact Eagle 15,* http://www.mncne.pl/category/2015 (dostęp: 31 października 2016 r.).

sów będących w siłach NATO wysokiej gotowości bojowej: Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Francja, Niemcy, Holandia, Turcja i Grecja, która rok wcześniej rozpoczęła proces podnoszenia gotowości bojowej swojego korpusu. Widoczny był brak oficjalnego stanowiska Polski i Danii w tym procesie, zwłaszcza w odniesieniu do przyszłości WKP-W.

Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego wzięło aktywny udział w przedmiotowych pracach w ramach Sojuszu na przełomie 2012 i 2013 r. przez aktywne uczestnictwo w wielu przedsięwzięciach szkoleniowych w NATO poświęconych tej tematyce. Od stycznia 2013 r. specjalnie powołany zespół roboczy przez dowódcę korpusu dokonał przeglądu obowiązującej w tamtym czasie koncepcji polowego systemu dowodzenia w korpusie pod kątem aktualizacji wymagań niezbędnych do osiągnięcia zdolności operacyjnej do kierowania operacjami mniejszej i większej skali włącznie. Dowództwo korpusu informowało państwa ramowe o podjętej inicjatywie, dokonaniu analiz w celu określenia możliwości zmiany statusu gotowości bojowej kwatery korpusu, proponując jednocześnie podjęcie działań w tym kierunku, mając na uwadze sugestie wynikające z CFAO. Strona polska była szczegółowo informowana przez dowództwo korpusu o konieczności przeprowadzenia zmian w korpusie i określenia dla niego zadań, wynikających z potrzeb prowadzenia operacji obronnych w tej części Europy na wypadek konfliktu zbrojnego.

W odpowiedzi, w lutym 2013 r. szef SG WP skierował pismo do dowódcy WKP-W z poleceniem przesłania do Polski raportu dotyczącego postępu prac i przedstawienia kosztów podniesienia statusu kwatery do rangi dowództwa wysokiej gotowości bojowej[26]. Pismo było efektem polecenia wydanego przez podsekretarza stanu ds. polityki obronnej MON Roberta Kupieckiego szefowi SG WP gen. Mieczysławowi Cieniuchowi, w którym informował: „dostrzegam także potrzebę uatrakcyjnienia korpusu dla partnerów NATO i Sojuszników skupionych wokół Morza Bałtyckiego (Szwecji, Finlandii), państw Europy Centralnej i Wschodniej np. Austria i Ukraina"[27].

[26] Pismo szefa SG WP do dowódcy Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód w sprawie *Przyszłości WKP-W,* Ministerstwo Obrony Narodowej, Kancelaria Jawna nr 4, NE 45/414 z 7 lutego 2013 r.

[27] Pismo podsekretarza stanu ds. polityki obronnej do szefa SG WP – dotyczy *przyszłości Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód (WKP-W),* Ministerstwo Obrony Narodowej, Kancelaria Jawna nr 7, 173/DPBM z 31 stycznia 2013 r.

W 2013 r. kwatera była wizytowana przez wielu polityków, dowódców wojskowych państw natowskich oraz wojskowych Szwecji i Finlandii wraz z ambasadorami tych państw w Polsce. Podczas spotkań z dowództwem korpusu podkreślali konieczność zmiany statusu gotowości bojowej kwatery oraz określenia roli i zadań dla korpusu w zapewnieniu bezpieczeństwa w tej części Europy. Fiński ambasador Jari Vilén poinformował, że „w najbliższej przyszłości Finlandia nie będzie się ubiegała o członkostwo w NATO, ale jednocześnie jest zainteresowana razem ze Szwecją nawiązaniem szerszej współpracy wojskowej z państwami NATO, szczególnie w basenie Morza Bałtyckiego"[28]. W rozmowie z dowództwem kilkakrotnie podkreślił, że jego kraj i Szwecja są mocno zainteresowane współpracą z dowództwem WKP-W w celu realizacji wspólnej polityki obronnej z NATO[29]. W czasie wizyty w kwaterze korpusu szef Sztabu Obrony Estonii gen. broni Riho Tarras podkreślił, że „Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni – jako jedyne dowództwo NATO w Europie Środkowej – powinno odgrywać wiodącą rolę w rejonie Morza Bałtyckiego"[30].

Wczesne podjęcie prac analitycznych przez dowództwo korpusu umożliwiło przesłanie wyników analiz do SG WP już 20 lutego 2013 r. Po ponadrocznych staraniach przedstawiciele polskiego MON doprowadzili do uzyskania akceptacji zamiaru rozwoju kwatery ze strony partnerów Danii i Niemiec oraz podpisania trójstronnego porozumienia w tej sprawie[31] w czasie trwania szczytu NATO w Walii. Porozumienie miało fundamentalne znaczenie dla rozwoju kwatery, zwłaszcza że podpisanie tego dokumentu miało miejsce w czasie natowskiego szczytu i było jednym z działań NATO w reakcji na kryzys na Ukrainie. Ponadto, uczestnicy szczytu wskazali na konieczność zwiększenia zaangażowania korpusu na rzecz współpracy regionalnej[32]. Wspomniane trójstronne porozumienie było także dowodem na zmianę podejścia wobec rozwoju korpusu pozostałych krajów ramowych, Danii i Niemiec. W opinii ministrów podpisujących trójstronne porozumie-

[28] Notatka służbowa dotycząca wizyty ambasadora Finlandii w Polsce w Dowództwie WKP-W. Kancelaria korpusu, zał. nr 1 do dokumentu nr 932/13 z 27 lutego 2013 r.

[29] *Ibidem*.

[30] Notatka służbowa dotycząca wizyty w Estonii, Łotwie i Litwie, zał. nr 1. Kancelaria Dowództwa WKP-W (część polska) nr 2407/13 z 2 lipca 2013 r.

[31] *Trilateral Statement on HQ Multinational Corps Northeast at NATO Summit 4–5 September 2014,* Kancelaria WKP-W, nr CRC 00818/2015.

[32] *Wales Summit Declaration,* nato.int, http://www.nato.in/cps/en/natohq/official_texts112964.htm?selectedLocale=en (dostęp: 31 października 2016 r.).

nie „wzmocnienie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego powinno wzmocnić siły zbrojne NATO i system dowodzenia Sojuszu, tak aby wspólnie wykonać pełne spektrum zadań NATO w nowym strategicznym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego”[33].

Wzmocnienie WKP-W i podwyższenie jego stopnia gotowości bojowej

W związku z nową rolą korpusu w siłach zbrojnych NATO i odpowiedzialnością za bezpieczeństwo i współpracę wojskową w rejonie Morza Bałtyckiego zaplanowano dla korpusu szereg zadań wynikających z Planu na Rzecz Gotowości *(Readiness Action Plan).* Kwatera korpusu otrzymała zadanie monitorowania sytuacji bezpieczeństwa na północno-wschodniej flance NATO. Następnym zadaniem było koordynowanie wszystkich przedsięwzięć natowskich w tym regionie, szczególnie na terytorium państw bałtyckich i Polski. Wobec decyzji NATO o utworzeniu Zintegrowanych Jednostek NATO (*NATO Force Integrated Units*) na terenie Polski, pozostałych państw bałtyckich oraz Węgier i Słowacji korpus otrzymał polecenie zorganizowania systemu dowodzenia tymi jednostkami, które następnie zostaną mu podporządkowane[34]. Kolejnym ważnym zadaniem, jakie kwatera otrzymała, było przygotowanie do przejęcia dowodzenia nad „szpicą” Sił Odpowiedzi NATO – Połączonymi Siłami Zadaniowymi Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force,* VJTF).

Ministrowie obrony trzech krajów, podpisując omawiane trójstronne porozumienie 4–5 września 2014 r. w walijskim Newport, zdecydowali o wzmocnieniu korpusu i rozpoczęciu procedury podwyższania jego stopnia gotowości bojowej z niskiej (*Forces at Lower Readiness,* FLR) do wysokiej (*High Readiness Forces,* HRF). Skutkiem tej decyzji było wdrożenie nowej struktury dowodzenia korpusu, która została opracowana i zaproponowana przez jego dowództwo na przełomie 2013 i 2014 r. Przyjęcie

[33] *Trilateral Statement on HQ Multinational…, op.cit.,* s. 1.

[34] Zintegrowane Jednostki NATO – *NATO Force Integrated Units* (NFIUs) są jednostkami wielonarodowymi o charakterze sztabowym z zadaniami m.in.: uzgadniania planów pobytu jednostek NATO na terytorium wymienionych krajów – tak w obszarze operacyjnym, jak i szkoleniowym w relacjach dowództwa wojskowego Sojuszu z dowództwem kraju, gdzie takie przedsięwzięcia mogą być planowane.

tej propozycji przez ministrów obrony spowodowało podwojenie liczby stanowisk wojskowych w strukturze organizacyjnej kwatery z 200 do 400. W grudniu 2014 r. w Szczecinie zorganizowano spotkanie przedstawicieli państw natowskich, podczas którego dokonano podziału stanowisk służbowych między państwami zaangażowanymi do tej pory w korpusie oraz pretendującymi do włączenia się w struktury dowództwa. Obecnie w strukturze korpusu reprezentowanych jest 25 państw. Nowa struktura kwatery obowiązująca od 1 czerwca 2015 r., oprócz stanowisk przewidzianych dla żołnierzy wojsk lądowych, zawiera także wiele stanowisk dla żołnierzy z innych rodzajów sił zbrojnych: marynarki wojennej, sił powietrznych i wojsk specjalnych. Utworzona struktura kwatery wpisuje się w tak zwany model zintegrowany, który pozwala na samodzielne zaplanowanie operacji połączonej i jej przeprowadzenie. Przy czym zasadniczym komponentem wojskowym jest lądowy. Natomiast morski, powietrzny i sił specjalnych są liczebnie mniejsze w związku z tym spełniają rolę wsparcia sił głównych.

Nowe spektrum zadań dla WKP-W

Ministrowie obrony Danii, Niemiec i Polski podpisali 5 lutego 2015 r. kolejne trójstronne porozumienie precyzujące całe spektrum zadań dla korpusu i określenie daty wstępnej gotowości bojowej do realizacji nowych zadań na koniec czerwca 2015 r., a następnie datę osiągnięcia pełnej gotowości bojowej nie później niż przed rozpoczęciem szczytu NATO w Warszawie w 2016 r.[35]. W następstwie omawianego porozumienia komitet korpusu działający w imieniu szefów sztabów generalnych i obrony trzech państw wydał wytyczne dla dowódcy korpusu w sprawie przeformowania i przygotowania kwatery do osiągnięcia statusu kwatery wysokiej gotowości bojowej przed warszawskim szczytem NATO w 2016 r.[36]. Porozumienie z lutego 2015 r. zawierało cztery główne zadania dla korpusu, które wynikały ze wspomnianego powyżej Planu na Rzecz Gotowości. Zgodnie z porozumieniem, przed

[35] *Trilateral Statement on HQ Multinational Corps Northeast at NATO Defence Ministers Meeting 5 February 2015,* Kancelaria WKP-W, pismo nr CRC 00226/2015.

[36] *Framework Nation's Planning Guidance for HQ MNC NE Transitions to HRF Corps HQ.* Kancelaria WKP-W, pismo nr CRC 780/2015.

szczytem Sojuszu w Warszawie w lipcu 2016 r., kwatera korpusu osiągnęła zdolność do:

- monitorowania sytuacji bezpieczeństwa w rejonie północno-wschodniej flanki NATO;
- koordynacji działań NATO w ramach *Assurances Measure* w opisywanym regionie;
- dowodzenia nowo powstałymi Zintegrowanymi Jednostkami NATO (NFIU's) w Estonii, Litwie, Polsce i na Łotwie;
- dowodzenia Połączonymi Siłami Zadaniowymi Natychmiastowego Reagowania (VJTF) oraz pozostałą częścią Sił Odpowiedzi NATO, jeżeli zostaną użyte w regionie.

Zgodnie z nową koncepcją Sił Odpowiedzi NATO, opracowywaną na podstawie ustaleń szczytu NATO w Newport, Siły Natychmiastowego Reagowania liczą około 5 tys. żołnierzy. Ich trzon stanowić będzie wzmocniona brygada wojsk lądowych, wspierana przez wydzielone komponenty sił morskich, powietrznych i wojsk specjalnych. Czołowy element tej brygady będzie gotowy do przemieszczenia w rejon operacji w ciągu 48 godzin po otrzymaniu zadania, a reszta sił w ciągu tygodnia. W razie poważniejszych zagrożeń siły te będą mogły być wzmocnione przez kolejne jednostki ogólnowojskowe, wchodzące w skład sił odpowiedzi NATO. Należy zauważyć, że WKP-W jest jedyną jednostką sił zbrojnych NATO posiadającą konkretny rejon odpowiedzialności operacyjnej – na północno-wschodniej flance natowskiego terytorium – oraz jasno zdefiniowane obowiązki i zadania operacyjne w odniesieniu do tego regionu[37]. Do czasu rozpoczęcia szczytu NATO w Warszawie oraz przed sprawdzeniem stanu gotowości korpusu do realizacji wyżej wymienionych zadań kwatera odbyła serię ćwiczeń dowódczo-sztabowych, które przygotują żołnierzy do realizacji tych przedsięwzięć. W kwietniu i maju 2016 r. przeprowadzono serię ćwiczeń: *Brilliant Jump I i II, Trident Joust* i *Brilliant* oraz *Capability.* Po odbyciu ćwiczeń i sprawdzeniu gotowości kwatery, korpus uczestniczył, po raz drugi w swojej historii, w ćwiczeniu *Anakonda 16,* podczas którego realizowano proces planowania i udziału korpusu w operacji bojowej wynikającej z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

W ramach sprawdzenia gotowości i ćwiczeń określono umiejętności personelu dowództwa i sztabu kwatery do wykonywania czterech zadań

[37] *Wales Summit Declaration…, op.cit.,* s. 2.

określonych przez państwa ramowe w porozumieniu trójstronnym z 5 lutego 2015 r. Po certyfikacji korpus realizuje zadania na bieżąco, jednocześnie przygotowując się do osiągnięcia kolejnego celu postawionego przez państwa ramowe. Celem tym jest osiągnięcie zdolności do dowodzenia siłami NATO w ramach operacji połączonej. W pierwszym etapie takiej operacji kwatera zobowiązana jest do wydzielenia sił na potrzeby dowodzenia VJTF – Wysuniętego Elementu Dowódczego (*Initial Command Post)*. Dowodząc siłami „szpicy", w sytuacji zaangażowania kolejnych sił odpowiedzi NATO, dowództwo przejmie całością rolę dowództwa komponentu lądowego NATO. Następnie, w miarę narastania sił NATO na obszarze prowadzonej operacji w ramach operacji dużej skali (po przekazaniu odpowiedzialności za natowski komponent lądowy) dowództwo ma być gotowe do planowania i prowadzenia działań bojowych w roli korpusu sił lądowych. Zdolności do wykonania tych zadań, dowództwo korpusu ma osiągnąć w 2017 r. po przeprowadzeniu oceny zdolności bojowej (*Combat Readiness Evaluation*, CREVAL) przez dowództwo NATO.

W lipcu 2016 r. przywódcy i szefowie rządów państw członkowskich NATO spotkali się na kolejnym szczycie w Warszawie. W odpowiedzi na agresywne postępowanie Rosji na arenie międzynarodowej zaprezentowali jednomyślne stanowisko wobec sytuacji polityczno-wojskowej na północno-wschodniej flance i konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa na tym obszarze, w szczególności w Polsce i krajach bałtyckich. W rezultacie na tym terytorium będą rozmieszczone cztery bataliony NATO oraz na wschodniej flance (w formie 9-miesięcznych rotacji) Pancerny Brygadowy Zespół Bojowy Wojsk Lądowych USA. Dodatkowo, uczestnicy szczytu postanowili, że na bazie polskiego dowództwa dywizji zostanie utworzone wielonarodowe dowództwo, którego zadaniem będzie dowodzenie wszystkimi batalionowymi grupami bojowymi i jednocześnie będzie spełniało rolę łącznika z dowództwem Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego.

Niewątpliwym atutem Sojuszu Północnoatlantyckiego, a w tym Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie, jest jego wielonarodowość. W 2012 r. kwatera korpusu skupiała żołnierzy z 13 krajów, w 2014 r. dołączyli oficerowie szwedzkich sił zbrojnych, państwa niebędącego oficjalnie członkiem NATO. W 2015 r. liczba narodowości wzrosła do 21. Obecnie kwatera skupia żołnierzy ze wszystkich państw regionu bałtyckiego, Grupy Wyszehradzkiej, USA, Kanady, Wielkiej Brytanii, Turcji

i innych. Między innymi z tego powodu korpus jest i będzie znakomitym narzędziem władz natowskich do realizacji polityki bezpieczeństwa regionalnego NATO w czasie pokoju, kryzysu i potencjalnego konfliktu zbrojnego.

***

Region basenu Morza Bałtyckiego ma strategiczne znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego w całej Europie (o czym świadczą doświadczenia historyczne), nie tylko z powodu warunków klimatycznych, geograficznych, znacznego potencjału demograficznego i ekonomicznego, ale także z powodu możliwości połączenia się z regionem Morza Czarnego. Panowanie nad tymi obszarami zapewnia wywieranie wpływu na komunikację lądową i śródlądową, tak ważną dla rozwoju ekonomicznego całej Europy. Dogodny teren umożliwia rozbudowę sieci rurociągów dla przesyłu surowców energetycznych ropy i gazu ziemnego z Rosji, Azerbejdżanu i Kazachstanu dla europejskiej gospodarki zużywającej ich ogromne ilości. Ponadto, należy pamiętać o dogodnych warunkach dla przemieszczenia i manewru ogromnych ilości sił zbrojnych jako narzędzi zapewniających osiąganie celów politycznych i panowania nad tymi obszarami państwom mającym imperialne ambicje. Istnieje duże zagrożenie wykorzystania mniejszości narodowych w rozgrywkach dotyczących zdobywania wpływów na obszarze innych państw, wymuszanie decyzji politycznych na rządach tych państw i w rezultacie podporządkowanie ich dla osiągnięcia własnych celów politycznych. Proces rozszerzenia NATO na wschód Europy oraz działania Rosji polegające na próbach odzyskania wpływów na obszarach utraconych w wyniku rozpadu dwubiegunowego świata i zbudowaniu strefy ekonomicznej uzależnionej od władz w Moskwie będą powodować ścieranie się poglądów na temat kształtu bezpieczeństwa międzynarodowego oraz rozwoju ekonomicznego tego regionu Europy między NATO, UE a Federacją Rosyjską.

Sfinalizowanie duńskiego pomysłu z okresu ostatniej dekady XX w., a następnie woli politycznej Danii, Niemiec i Polski w sprawie utworzenia WKP-W i ulokowanie jego kwatery na terytorium jednego z byłych członków Układu Warszawskiego oraz starania o jego wzmocnienie w kontekście zmian polityczno-militarnych, mających swój początek w 2014 r. w pobliżu wschodniej granicy terytorium NATO, pokazują troskę państw założyciel-

skich i władz Sojuszu o stan bezpieczeństwa w tym regionie. Wielki wysiłek stanu osobowego kwatery korpusu w okresie 2012–2014 polegający na prowadzeniu analiz dla określenia przedsięwzięć umożliwiających przekształcenie kwatery korpusu, uzyskanie statusu wysokiej gotowości bojowej i jej adaptacji do nowych wymogów płynących z treści lizbońskiej koncepcji strategicznej z 2010 r. umożliwił rozpoczęcie i przeprowadzenie reorganizacji kwatery korpusu zgodnie z decyzjami politycznymi NATO i krajów ramowych, podjętych w latach 2014–2015.

Wydarzenia na Ukrainie w 2014 r. ostatecznie przekonały Danię, Niemcy i Polskę do konieczności zmiany statusu gotowości jednostki i określenie dla niej zadań wynikających z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Studiując Deklarację Szczytu NATO z Walii, można przyjąć tezę, że korpus jest postrzegany w Sojuszu jako ważne narzędzie wpływające na stan bezpieczeństwa północno-wschodniej flanki tej organizacji. W praktyce dowództwo sił zbrojnych NATO określiło zadania dla WKP-W na czas pokoju, kryzysu i wojny. Świadczą o tym dokumenty i wypowiedzi polityków natowskich państw i przedstawicieli sojuszniczych władz w mediach. „Wola ramowych państw korpusu uzyskała rangę decyzji sojuszniczych i od tego momentu bardzo intensywnie pracujemy, by korpus był gotowy, by stawać się organizatorem obrony we wschodniej Europie" – powiedział Owczesny minister obrony narodowej Tomasz Siemoniak[38].

We wrześniu 2014 r., w piętnastą rocznicę utworzenia korpusu, dowództwo zainaugurowało coroczne sympozjum poświęcone sytuacji bezpieczeństwa militarnego w rejonie Morza Bałtyckiego. Udział wielu ambasadorów akredytowanych w Polsce, wysokich rangą dowódców wojskowych państw regionu Morza Bałtyckiego i innych przedstawicieli wojskowych i cywilnych ośrodków naukowych wykazał wielkie zainteresowanie jego uczestników problemami bezpieczeństwa tego regionu. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt udziału w tym sympozjum zastępcy sekretarza generalnego NATO Alexandra Vershbowa wraz z dwoma ambasadorami w Polsce Steenem Hommelem z Danii oraz Ilgvarsem Klavą z Litwy. W sympozjum wzięli udział szefowie sztabów obrony z Czech, Słowacji, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Szwecji i Finlandii, a ponadto gospodarze sympozjum gościli trzech byłych ministrów obrony Danii, Niemiec i Polski, którzy podpisali

[38] Wywiad ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka dla Polskiego Radia, http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1428409.Szef-1 (dostęp: 31 października 2016 r.).

dokumenty ustanawiające rozpoczęcie funkcjonowania korpusu. Polska była reprezentowana przez byłego ministra obrony narodowej Janusza Onyszkiewicza wraz z pełniącym obowiązki rektora AON płk. Dariuszem Kozerawskim. Tak duża liczba gości w czasie tego sympozjum była kolejnym przykładem, jak istotne znaczenie ma korpus w procesie kształtowania polityki bezpieczeństwa regionalnego NATO. W czasie sympozjum zastępca sekretarza generalnego NATO powiedział, że „zadaniem korpusu było wspomóc Polskę i innych aliantów w procesie integracji ze strukturami wojskowymi NATO w praktyczny sposób, a głównym celem kwatery korpusu jest zaznaczenie obecności Sojuszu na Wschodzie"[39].

[39] Przemówienie zastępcy sekretarza generalnego NATO, *Security challenges in the Baltic region in the perspective of the Wales NATO Summit,* http://www.nato.in/cps/en/natohq/options_113113 (dostęp: 31 października 2016 r.).

Rola think tanków w wypracowywaniu decyzji szczytu NATO w Warszawie

Michał Baranowski

Każdy szczyt NATO skupia uwagę nie tylko administracji państwowej, polityków i mediów, ale również szeroko pojętej społeczności analitycznej. W tej ostatniej szczególną rolę odgrywają think tanki – instytuty analityczne operujące na pograniczu światów nauki i tworzenia polityki (*policy making*). Szczyt Sojuszu w Warszawie okazał się szczególnie obfity jeżeli chodzi o działalność think tanków, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Intensywność działań wynikała z powagi wyzwań stojących przed Sojuszem w związku z diametralnie zmienioną sytuacją geopolityczną na wschodniej flance Paktu Północnoatlantyckiego. Poniższy materiał skrótowo analizuje rolę, jaką think tanki odegrały w budowaniu sukcesu szczytu NATO w Warszawie. Autor próbuje też ocenić potencjał środowiska analitycznego we wspieraniu interesu Polski na arenie międzynarodowej, szczególnie w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jednym z kluczowych zadań think tanków jest tworzenie oraz propagowanie nowych pomysłów i idei, a także konkretnych rozwiązań w polityce bezpieczeństwa. Takie pomysły rzadko rodzą się wyłącznie w głowach analityków. Częściej są natomiast wynikiem otwartej, długotrwałej dyskusji między środowiskiem analitycznym a administracją państwową, pracownikami instytucji międzynarodowych, takich jak NATO czy UE, oraz politykami. Ze względu na skrótowy, przeglądowy charakter materiału nie da się przytoczyć wszystkich przykładów takich działań, dlatego autor skupi się na najlepiej mu znanych. Bezsprzecznie jednak istotny udział w dyskusji nad przyszłością NATO oraz dostosowaniem Sojuszu do zmieniających się warunków bezpieczeństwa miały takie instytucje jak: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ośrodek Studiów Wschodnich, RAND Corporation, Center for Strategic and International Studies (CSIS),

Atlantic Council, Center for European Policy Analysis (CEPA), SAIS oraz the German Marshall Fund of the United States (GMF).

Autorowi najlepiej znany jest przykład pracy GMF, dla którego szczyt w Warszawie był jednym z głównych priorytetów działań analitycznych w latach 2015/2016. Projektem, który dobrze pokazuje mechanizm pracy think tanków przy okazji takich wydarzeń jak szczyt Sojuszu, jest właśnie publikacja tej instytucji *Advisory Panel on the NATO Summit*[1]. Raport powstał na podstawie czterech debat grupy ekspertów reprezentujących główne państwa Sojuszu, które odbyły się w Warszawie, Berlinie, Rzymie i Waszyngtonie. Każdy z ekspertów wniósł do projektu nie tylko swoje własne przemyślenia, ale również wiedzę na temat poglądów reprezentowanych przez rodzime państwo. To drugie było możliwe, gdyż eksperci nie byli ograniczeni oficjalnymi stanowiskami swoich państw. Ekspertom udało się osiągnąć konsens, przy jednoczesnym wprowadzeniu innowacyjnych rozwiązań. Istotną fazą projektu było propagowanie zaproponowanych w nim tez, a sukces tego przedsięwzięcia był możliwy dzięki bezpośredniej współpracy z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem oraz międzynarodowymi mediami.

Nie sposób przywołać wszystkich ważnych raportów think tanków, które powstały w miesiącach poprzedzających szczyt NATO w Warszawie, ale warto pochylić się chociaż nad kilkoma. Pierwszym jest raport estońskiego ośrodka analitycznego International Centre for Defence and Security (ICDS) *Closing NATO's Baltic Gap*[2]. Publikacja ta została przygotowana przez trzech byłych dowódców NATO – byłego Naczelnego Dowódcy w Europie (SACEUR), byłego zastępcy SACEUR i byłego dowódcy Dowództwa Sił Połączonych Brunssum – i skupia się na sytuacji militarnej państw bałtyckich, pokazując także wyzwania, które stoją przed Sojuszem. Inną ważną publikacją jest raport *NATO and the Future of Peace in Europe: Towards a Tailored Approach*[3] przygotowany wspólnie przez Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych i Ośrodek Studiów Wschodnich, który proponuje rozwiązania odnoszące się

[1] M. Baranowski, B. Lete, *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw*, GMF, marzec 2016 r., http://www.gmfus.org/publications/nato-world-disorder-making-alliance-ready-warsaw (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[2] W. Clark, J. Luik, E. Ramms, R. Shirreff, *Closing NATO's Baltic Gap*, ICDS, maj 2016 r., http://www.icds.ee/fileadmin/media/icds.ee/failid/ICDS_Report-Closing_NATO_s_Baltic_Gap.pdf (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[3] A. Kacprzyk, K. Rękawek, W. Rodkiewicz, A. Wilk, *NATO and the Future of Peau in Europe: Towards a Tailand Approach,* PISM, Warszawa 2016 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=21894 (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

do zagrożeń Sojuszu zarówno na jego wschodniej, jak i południowej flance. Kompleksowa ocena wyzwań stojących przed Sojuszem oraz propozycja szerokiej gamy rozwiązań została rownież zawarta we wspólnym raporcie pięciu waszyngtońskich think tanków *Alliance Revitalized: NATO for a New Era*[4] autorstwa Hansa Binnendijka, Daniela Hamiltona oraz Charlesa Barrego. W kontekście wyzwań stojących szczególnie przed Polską warto rownież przytoczyć publikację *Poland's Deterrence and Defense Posture: Preparing for 21st Century Threats*[5], przygotowaną przez CEPA. Z kolei CSIS w swoim kluczowym raporcie poprzedzającym szczyt NATO *Evaluating Future U.S. Army Force Posture in Europe*[6] skupiło się na analizie zagrożeń ze strony rosyjskiej i zaproponowało rekonfigurację amerykańskich sił wojskowych w Europie.

Nie mniej ważne od samych konkretnych rozwiązań jest budowanie narracji oraz pobudzenie wyobraźni wśród decydentów, mediów oraz szerzej rozumianego społeczeństwa. Na uwagę zasługują tu badania przeprowadzone przez the Pew Research Center *Global Attitudes Trends*[7], które pokazują zmieniające się opinie publiczne w państwach członkowskich Sojuszu, jeżeli chodzi o poczucie zagrożenia, solidarności wobec innych sojuszników czy popularności samego NATO. Dane, które odbiły się szczególnie szerokim echem, pokazywały, że wśród państw członkowskich NATO tylko większość Amerykanów i Kanadyjczyów popierałaby użycie siły w razie agresji na jednego z sojuszników, a już większość Włochów, Francuzów oraz Niemców byłaby przeciwnego zdania. Badanie to spotkało się z ogromnym zainteresowaniem mediów i wywołało otwartą debatę wśród think tanków na temat poziomu obecności wojskowej na wschodniej flance NATO, co z czasem również przyczyniło się do wzmocnienia tej debaty również na poziomie międzyrządowym.

Z kolei prawdopodobnie najlepszym przykładem działań, które przyczyniały się do zmiany narracji politycznej w Sojuszu jest raport RAND

[4] H. Binnendijk, D.S. Hamilton, C.L. Barry, *Alliance Revitalized: NATO for a New Era*, Center for Transatlantic Relations, http://www.transatlanticrelations.org/publication/alliance-revitalized-2016/ (dostęp: 16 grudnia 2016 r.).

[5] Ł. Kulesa, *Poland's Deterrence and Defense Posture: Preparing for 21st Century Threats,* CEPA, maj 2016 r., https://cepa.ecms.pl/files/?id_plik=2343 (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[6] Projekt przygotowany pod kierunkiem K.H. Hicks i H.A. Conley, *Evaluating Future U.S. Army Force Posture in Europe*, CSIS, luty 2016 r., https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160203_Hicks_ArmyForcePosture_Web.pdf (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[7] K. Simmons, B. Stokes, J. Poushter, *NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Relectant to Provude Military Aid,* PEW Research Center, czerwiec 2015 r., http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank[8]. Sporządzony na podstawie gry wojennej, pokazywał, że przy obecnym stanie liczebności wojsk NATO kraje bałtyckie mogłyby być podbite przez wojska rosyjskie w ciągu kilkudziesięciu godzin. W raporcie argumentowano także, że potrzebnych byłoby siedem brygad sił sojuszniczych stacjonujących w krajach bałtyckich, aby skutecznie odstraszać stronę rosyjską. Ambitny poziom rozwiązań zaproponowanych przez RAND był tak wysoki, że wszystko poniżej tego pułapu wydawało się rozwiązaniem kompromisowym. Raport ten, jak również wiele innych publikowanych przez think tanki wspomniane wcześniej, tworzył narrację skutecznie wspierającą potrzebę zmiany polityki Sojuszu *from reassurance to detterence* w związku z zagrożeniem ze strony Rosji.

Ważnym zadaniem think tanków jest również tworzenie miejsca debaty oraz promowanie zagadnień polityki bezpieczeństwa i obrony. Przykładem takiej pracy mogą być dziesiątki publicznych spotkań organizowanych w Warszawie oraz innych stolicach europejskich, a także w Waszyngtonie. Najbardziej znaczącym wydarzeniem tego typu była konferencja współtowarzysząca szczytowi NATO – Warsaw Summit Experts' Forum – organizowana wspólnie przez PISM, Globsec, GMF, the Atlantic Council of the United States oraz CSIS. Sukcesem tej konferencji było skupienie szerokiej rzeszy ważnych ekspertów ze wszystkich 28 krajów Sojuszu, obecność polityków takich jak prezydent Andrzej Duda oraz sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg oraz zainteresowanie mediów przekazem eksperckim oraz politycznym, które wzmocniły przekaz publiczny samego szczytu NATO.

Oprócz proponowania konkretnych rozwiązań, budowania narracji oraz tworzenia miejsca debaty, think tanki przyczyniają się również do formowania i komunikowania tworzącego się konsensu wśród szerokiej społeczności strategicznej (*strategic community*)[9] państw NATO. Narracja propagowana przez instytucje analityczne wpływa na przekaz w mediach, co w konsekwencji tworzy presję na polityków decydujących o ostatecznych rozwiązaniach. Niezwykle ważna jest więc współpraca z mediami, nie tylko narodowymi, ale również (albo przede wszystkim) międzynarodowymi (np. „Financial Times", „New York Times", „Wall Street Journal", „Washington Post"). Daje

[8] Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank, http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html (dostęp: 30 listopada 2016 r.).

[9] Przez społeczność strategiczną (*strategic community*) rozumie się elity rządowe, media, instytuty analityczne, a czasem również przedstawicieli biznesu. W tym kontekście – osoby, które są zaangażowane w debatę na tematy polityki bezpieczeństwa w danym kraju lub na poziomie Sojuszu.

to szansę na przekonanie społeczeństw i polityków państw, które niechętne są proponowanym zmianom.

Najważniejszym czynnikiem decydującym o sukcesie działań think tanków zarówno polskich, jak i międzynarodowych w zakresie osiągania zamierzonych celów w obszarze polskiej polityki bezpieczeństwa jest przede wszystkim współpraca z przedstawicielami instytucji publicznych, szczególnie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Z jednej strony, otwartość instytucji jest konieczna, ponieważ to właśnie one dysponują konkretnymi informacjami dotyczącymi stanu negocjacji na poziomie rządowym i administracyjnym. Z drugiej strony, think tanki często lepiej orientują się w prowadzonej ogólnej debacie strategicznej, czy to w określonym państwie, czy wewnątrz Sojuszu. Strona rządowa powinna być więc zainteresowana jak najszerszą, choć często nieformalną, wymianą poglądów z think tankami, ponieważ tylko otwarta i transparentna współpraca daje szansę na osiągnięcie zamierzonych celów. W tym przypadku: wpływu na międzynarodową debatę w sprawach polityki bezpieczeństwa.

Jeszcze lepszym rozwiązaniem wydaje się prowadzenie wspólnych projektów, dzięki którym dochodzi do współpracy pracowników administracji państwowej oraz think tanków, a czasem nawet wymiany personelu. Tak dzieje się w państwach, które uznawane są za najbardziej kreatywne i wpływowe w sferze budowania pomysłów, idei i narracji w polityce bezpieczeństwa (ale również w innych politykach rządowych). Dobrym przykładem są tu Stany Zjednoczone. Po każdych wyborach następuje bardzo szeroka wymiana kadr, gdzie byli decydenci przechodzą do think tanków. Takie osoby mają wtedy szansę na swobodniejszą pracę koncepcyjną, wypróbowywanie nowych pomysłów oraz zbudowanie szerokich kontaktów, by często potem, po następnych wyborach, wrócić na pozycje decyzyjne w nowej administracji.

Niestety, w Polsce praktyka wymiany kadr jest nadal bardzo ograniczona, co osłabia zarówno administrację publiczną, jak i think tanki. Pozytywnym kontrprzykładem jest rzeczywista, choć wciąż ograniczona wymiana kadr, która nastąpiła po ostatnich wyborach, w czasie której kilka osób z think tanków przeszło na kluczowe pozycje decyzyjne w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w administracji publicznej. Bez takich doświadczeń system współpracy między administracją państwową i think tankami będzie niewystarczający, szczególnie jeśli chodzi o polskie potrzeby analizy strategicznej.

Oprócz pracy z polskimi think tankami, ważna dla Polski jest również silna i szeroka współpraca z think tankami międzynarodowymi. Są to często organizacje z potężnymi siatkami kontaktów wśród zachodnich elit i mediów, niezbędnymi do osiągania celu oddziaływania na społeczeństwa i decydentów poza granicami Polski.

Organizowanie międzynarodowych seminariów i konferencji jest ważnym sposobem dotarcia do międzynarodowych elit oraz budowania zainteresowania tematami polityki bezpieczeństwa wśród polskich mediów i szerzej rozumianego społeczeństwa. Tego typu działania powinny być w pewnym stopniu współfinansowane z budżetu państwa. W tym przypadku należy jednak zagwarantować uszanowanie niezależności think tanków – finansowanie ze strony rządowej nie może wiązać się z oczekiwaniem otrzymania określonego wyniku badania czy konferencji. Warto przy tym podkreślić, że żadna profesjonalna i szanująca się organizacja nie mogłaby się na to zgodzić. Prestiż i korzyści dla państwa w tym przypadku wynikają raczej z wymiany informacji, budowania narracji oraz czerpania pomysłów z pracy think tanków, niż z bezpośredniego wpływu na konkluzje ich pracy.

* * *

Polska wykonała duży krok naprzód przy okazji ostatniego szczytu NATO w Warszawie, szczególnie jeśli chodzi o strategiczne wykorzystanie wpływu zarówno krajowych, jak i międzynarodowych think tanków do wzmocnienia swojej pozycji w Sojuszu. Jest to szczególnie korzystne, zważywszy na to, że inne państwa też bardzo aktywnie wykorzystują swoje think tanki do promowania narodowych narracji. W tym przypadku instytucje analityczne są nieformalnymi przedstawicielami swoich krajów, skąd jednak czerpią inspirację oraz sposób myślenia. Pozytywne doświadczenia, jak również wymierne korzyści wynikające ze współpracy państwa polskiego z think tankami powinny stać się przyczynkiem do głębszej analizy systemu wymiany idei (oraz kadr) w Polsce w obszarze polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa. Z czasem taki system ma szanse znacznie poprawić jakość polskiego myślenia strategicznego oraz wpływu Polski na organizacje międzynarodowe. Wydaje się, że zważywszy na leżące obecnie przed Polską wyzwania związane z gwałtownie zmieniającą się sytuacją geopolityczną w regionie, taka inwestycja jest nie tylko pożyteczna, ale wręcz konieczna.

Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie*

Wydana przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Warszawie w dniach 8 i 9 lipca 2016 r.

1. My, Szefowie Państw i Rządów państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, zebraliśmy się w Warszawie w tym przełomowym momencie dla bezpieczeństwa naszych narodów i społeczeństw. Cieszymy się, że dołączyła do nas Czarnogóra, którą zaprosiliśmy, aby została 29. członkiem naszego Sojuszu.
2. Podstawowa misja NATO nie uległa zmianie: jest nią zagwarantowanie, że Sojusz pozostanie jedyną w swoim rodzaju wspólnotą wolności, pokoju, bezpieczeństwa i wyznawanych wartości, w tym wolności jednostki, praw człowieka, demokracji i praworządności. Łączą nas nasze oddanie traktatowi waszyngtońskiemu, cele i zasady Karty Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz żywe więzi transatlantyckie. Aby chronić nasze niepodzielne bezpieczeństwo i wspólne wartości, Sojusz musi i będzie w dalszym ciągu skutecznie realizować wszystkie trzy główne zadania określone w Koncepcji strategicznej: obronę zbiorową, zarządzanie kryzysowe oraz bezpieczeństwo kooperatywne. Pozostają one w pełni aktualne, uzupełniają się wzajemnie i przyczyniają się do zapewnienia wolności i bezpieczeństwa wszystkim sojusznikom.
3. Wyrażamy głęboką wdzięczność wszystkim dzielnym mężczyznom i kobietom z państw sojuszniczych i partnerskich, którzy służyli lub służą w misjach i operacjach prowadzonych przez NATO oraz w misjach i operacjach państw sojuszniczych przyczyniających się do bezpieczeństwa Sojuszu. Oddajemy cześć wszystkim tym, którzy odnieśli rany lub zapłacili najwyższą cenę w służbie naszym wspólnym celom i wartościom.
4. Od naszego ostatniego szczytu walijskiego w 2014 r. poczyniliśmy wiele kroków w kierunku wzmocnienia naszej wspólnej obrony, podnoszenia naszych zdolności i wzmacniania naszej odporności. Zobowiązaliśmy się zapewnić naszym siłom zbrojnym odpowiednie i ciągłe zasoby. W obliczu coraz bardziej zróżnicowanego, nieprzewidywal-

* Nieoficjalne tłumaczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Decydująca jest angielska wersja językowa.

nego i wymagającego środowiska bezpieczeństwa podjęliśmy dodatkowe działania z myślą o obronie naszego terytorium i ochronie naszych obywateli, zapewnianiu stabilności poza naszymi granicami oraz dalszym politycznym, wojskowym i instytucjonalnym dostosowywaniu naszego Sojuszu.

5. U granic NATO i w innych rejonach rozciąga się łuk niebezpieczeństwa i niestabilności. Sojusz stoi przed szeregiem wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa pojawiających się na wschodzie i południu; ze strony podmiotów państwowych i niepaństwowych; sił wojskowych, ataków terrorystycznych, cybernetycznych i hybrydowych. Agresywne działania Rosji, w tym prowokacyjna aktywność militarna u granic NATO oraz demonstrowana skłonność do realizowania celów politycznych za pomocą gróźb lub użycia siły, są źródłem niestabilności w regionie, stanowią poważne wyzwanie dla Sojuszu, naruszyły bezpieczeństwo euroatlantyckie i zagrażają naszemu długofalowemu celowi, jakim jest niepodzielona, wolna i ciesząca się pokojem Europa. Duży wpływ na nasze bezpieczeństwo ma również sytuacja na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, która uległa znacznemu pogorszeniu w całym regionie. Terroryzm, zwłaszcza w wydaniu tak zwanego Islamskiego Państwa w Iraku i Lewancie (ISIL/Da'esh), osiągnął niespotykany poziom intensywności, sięga w głąb całego terytorium Sojuszu i stanowi obecnie bezpośrednie zagrożenie naszych państw i społeczności międzynarodowej. Niestabilność na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej również przyczynia się do kryzysu uchodźczego i migracyjnego.

6. Zmienione i ewoluujące środowisko bezpieczeństwa wymaga zdolności do radzenia sobie z wyzwaniami i zagrożeniami każdego rodzaju i z każdego kierunku. Dzięki solidarności, jedności Sojuszu i niepodzielności naszego bezpieczeństwa, NATO pozostaje transatlantycką strukturą zbiorowej obrony i zasadniczym forum konsultacyjnym i decyzyjnym w dziedzinie bezpieczeństwa dla państw sojuszniczych. Najważniejszym zadaniem Sojuszu jest ochrona i obrona naszego terytorium i ludności przed napaścią, zgodnie z art. 5 Traktatu waszyngtońskiego. Dlatego też ponownie położyliśmy nacisk na odstraszanie i zbiorową obronę. NATO musi jednocześnie zachować zdolność do reagowania na kryzysy poza swoimi granicami i utrzymać swoje zaangażowanie w szerzenie stabilności i wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez współpracę z partnerami i innymi organizacjami międzynarodowymi.

7. Przed państwami sojuszniczymi stoi wiele wyzwań terrorystycznych, które stanowią bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa naszych obywateli oraz szeroko pojętej międzynarodowej stabilności i dobrobytu. W ostatnich miesiącach byliśmy świadkami strasznych ataków terrorystycznych na naszym terytorium i w naszych miastach. Szczególnie ISIL/Da'esh poważnie zagraża szeroko rozumianemu regionowi Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej oraz naszym własnym państwom. Dlatego też wszystkie państwa sojusznicze i wielu partnerów NATO bierze udział w Globalnej Koalicji do walki z Państwem Islamskim. Dzięki ich zdeterminowanym działaniom kampania prowadzona przez Globalną Koalicję poczyniła istotny postęp, wykorzystując nasze doświadczenia płynące z wzajemnej współpracy i współpracy z partnerami w ramach operacji, szkoleń i ćwiczeń prowadzonych przez NATO. ISIL/Da'esh traci terytorium, kontrolę nad strategicznymi szlakami dostaw i zaso-

bami oraz przywódców, bojowników i sympatyków. Aby pokonać ISIL/Da'esh na dobre, nasze państwa pozostają zaangażowane w podtrzymywanie rozmachu i prac Globalnej Koalicji. W tym kontekście ważne jest, aby władze irackie kontynuowały politykę gwarantującą partycypacyjność na wszystkich szczeblach rządu, w tym w siłach zbrojnych i służbach bezpieczeństwa. Jesteśmy ponadto świadomi, że skuteczna i długofalowa walka z ISIL/Da'esh w Syrii będzie możliwa jedynie przy obecności legalnego rządu w tym kraju oraz podkreślamy potrzebę natychmiastowej i rzeczywistej transformacji politycznej. Potępiamy niesłabnące barbarzyńskie ataki ISIL/Da'esh na ludność cywilną, a zwłaszcza systematyczne i celowe atakowanie całych wspólnot religijnych i etnicznych. Stanowczo potępiamy tchórzliwe akty przemocy ISIL/Da'esh na terytorium państw sojuszniczych. Jeżeli bezpieczeństwo któregokolwiek z sojuszników będzie zagrożone, nie zawahamy się poczynić wszelkich niezbędnych kroków w celu wzmocnienia wspólnej obronności. W odpowiedzi na dramatyczne konsekwencje obecnego kryzysu oraz ich reperkusje dla stabilności i bezpieczeństwa w regionie, państwa członkowskie oferują pomoc w zakresie bezpieczeństwa i pomoc humanitarną w całym regionie.

8. Globalne zagrożenie terroryzmem nie zna granic, narodowości ani religii. Będziemy kontynuowali walkę z tym zagrożeniem zgodnie z prawem międzynarodowym oraz celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, z determinacją i w solidarności z tymi sojusznikami i partnerami, którzy padli ofiarą zamachów terrorystycznych. Jesteśmy gotowi czynić więcej, aby przeciwdziałać temu zagrożeniu, w tym także pomagać naszym partnerom w budowaniu bezpieczeństwa, obronie przed terroryzmem i budowaniu odporności na atak. Pogłębiając z jednej strony współpracę w celu zapobiegania zamachom terrorystycznym i skutecznego reagowania na nie, w tym poprzez nasze działania na rzecz umacniania stabilności, pamiętamy z drugiej strony o potrzebie zajęcia się warunkami sprzyjającymi rozprzestrzenianiu się terroryzmu.

9. NATO od ponad dwóch dekad dąży do zbudowania partnerstwa z Rosją, w tym także za pomocą mechanizmu Rady NATO–Rosja. Ostatnie działania i polityka Rosji przyniosły osłabienie stabilności i bezpieczeństwa, większą nieprzewidywalność oraz zmieniły środowisko bezpieczeństwa. Podczas gdy NATO przestrzega swoich zobowiązań międzynarodowych, Rosja narusza 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.; Rosja naruszyła zaufanie leżące u samych podstaw naszej współpracy i podważyła podstawowe zasady architektury bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego. Podejmowane przez nas decyzje, w tym także na naszym Szczycie, są w pełni zgodne z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi i dlatego nie można ich traktować jako przeczących Aktowi stanowiącemu NATO–Rosja.

10. Destabilizujące działania i polityka Rosji obejmują: trwającą cały czas nielegalną i nieusprawiedliwioną aneksję Krymu, której nie uznajemy, nie uznamy i o której cofnięcie apelujemy do Rosji; naruszanie suwerennych granic z pomocą siły; celową destabilizację wschodniej Ukrainy; przeprowadzanie ćwiczeń na dużą skalę bez uprzedzenia – niezgodnie z duchem

Dokumentu wiedeńskiego, oraz prowokacyjną aktywność wojskową w pobliżu granic NATO, w tym na Morzu Bałtyckim, Czarnym i we wschodnim regionie basenu Morza Śródziemnego; nieodpowiedzialną i agresywną retorykę nuklearną, koncepcję militarną i związane z nią zorientowanie wojsk oraz wielokrotne naruszenia przestrzeni powietrznej NATO. Ponadto, rosyjska interwencja i istotna obecność wojskowa w Syrii, wspieranie tamtejszego reżimu oraz wykorzystywanie przez Rosję swojej obecności wojskowej na Morzu Czarnym do umacniania wpływów we wschodnim regionie basenu Morza Śródziemnego stały się źródłem dodatkowych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa państw sojuszniczych i innych.

11. Odpowiedzią NATO na zmienione uwarunkowania bezpieczeństwa jest wzmocnienie postawy w zakresie odstraszania i obrony, z uwzględnieniem wysuniętej obecności we wschodniej części Sojuszu oraz zawieszenie wszelkiej współpracy cywilnej i wojskowej z Rosją, przy jednoczesnym pozostawaniu otwartym na dialog polityczny. Potwierdzamy te decyzje.

12. Jak ustaliliśmy, rozmawianie z Rosją pozwala nam jasno wyrażać nasze stanowisko, przy czym aktualnie pierwszym tematem na liście spraw jest kryzys na Ukrainie i wokół niej. Pozostajemy otwarci na okresowy, konkretny i istotny dialog z Rosją, która będzie gotowa do niego przystąpić na zasadzie wzajemności w Radzie NATO–Rosja, w celu uniknięcia nieporozumień, błędnych ocen i niezamierzonej eskalacji oraz w celu zwiększenia transparentności i przewidywalności. Dysponujemy ponadto wojskowymi kanałami komunikacji. Uzgodniliśmy, że będziemy w dalszym ciągu korzystali ze wszystkich takich kanałów do zajmowania się kluczowymi kwestiami pomiędzy nami, i apelujemy do Rosji o dobre wykorzystanie wszystkich kanałów komunikacji.

13. Wzajemna transparentność wojskowa i ograniczanie ryzyka ma potencjał do zwiększania stabilności i bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Wzywamy w tym kontekście Rosję do konstruktywnego zaangażowania się w bieżące dyskusje na forum Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w sprawie modernizacji Dokumentu wiedeńskiego, w celu zamknięcia luk ograniczających przejrzystość wojskową.

14. Sojusz nie pragnie konfrontacji i nie stanowi dla Rosji zagrożenia. Ale nie możemy i nie będziemy szli na ustępstwa w sprawie zasad, na których opiera się nasz Sojusz i bezpieczeństwo w Europie i Ameryce Północnej. NATO pozostanie transparentne, przewidywalne i zdecydowane.

15. Zgodnie z ustaleniami na szczycie walijskim, będziemy kontynuowali naszą strategiczną dyskusję nad bezpieczeństwem euroatlantyckim i naszym podejściem do Rosji. Potwierdzamy również nasze ustalenie z Walii, że partnerstwo pomiędzy NATO i Rosją, oparte na poszanowaniu prawa i zobowiązań międzynarodowych, w tym tych zawartych w Akcie stanowiącym NATO–Rosja i Deklaracji rzymskiej, miałoby wartość strategiczną. Ubolewamy, że obecnie warunki do takiej relacji nie istnieją, pomimo apeli pod adresem Rosji o zmianę kursu, ponawianych od 2014 r. przez państwa sojusznicze i wspólnotę międzynarodową. Charakter stosunków Sojuszu z Rosją i aspiracji do partnerstwa będzie uzależniony od wyraźnej, konstruktywnej zmiany w działaniach Rosji, która wykaże zgodność z prawem międzynarodowym i jej mię-

dzynarodowymi obowiązkami i powinnościami. Do tego momentu nie ma powrotu do „business as usual".

16. Niezależna, suwerenna i stabilna Ukraina, budująca demokrację i rządy prawa, ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Stanowczo wspieramy suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy w jej granicach uznanych międzynarodowo oraz jej prawo do decydowania o własnej przyszłości i kierunku polityki zagranicznej w sposób wolny od zewnętrznych nacisków, zgodnie z Aktem końcowym z Helsinek. Stanowczo potępiamy agresywne działania Rosji wobec Ukrainy oraz ciągłe łamanie prawa międzynarodowego i zobowiązań międzynarodowych, co ma poważne konsekwencje dla stabilności i bezpieczeństwa całego obszaru euroatlantyckiego.

17. Rosja ponosi pełną odpowiedzialność za poważne pogorszenie stanu praw człowieka na Półwyspie Krymskim, w szczególności za dyskryminowanie Tatarów krymskich i innych członków społeczności lokalnych. Domagamy się, aby de facto rosyjskie władze poczyniły odpowiednie kroki do zapewnienia bezpieczeństwa, praw i wolności wszystkich mieszkańców półwyspu. Struktury międzynarodowych organizacji monitorujących muszą mieć swobodę prowadzenia swojej zasadniczej działalności w zakresie ochrony praw człowieka. Potępiamy trwającą, szeroko zakrojoną i rosnącą koncentrację rosyjskich sił wojskowych na Krymie oraz jesteśmy zaniepokojeni działaniami i deklarowanymi planami Rosji w zakresie dalszej militaryzacji basenu Morza Czarnego.

18. Opowiadamy się za pokojowym rozwiązaniem konfliktu we wschodniej Ukrainie, który pochłonął prawie 10 000 ofiar, oraz zwróceniem obszarów w obwodach donieckim i ługańskim kontrolowanych przez bojowników wspieranych przez Rosję. Będzie to wymagało pełnego wprowadzenia w życie porozumień mińskich na podstawie kompleksowego zawieszenia broni i wycofania broni potwierdzonego przez społeczność międzynarodową. Zachęcamy wszystkich sygnatariuszy do pełnej realizacji przyjętych zobowiązań.

19. Rosja ponosi istotną odpowiedzialność w tym zakresie jako sygnatariusz porozumień mińskich. Pomimo deklarowanego zaangażowania w porozumienia mińskie, Rosja w dalszym ciągu celowo destabilizuje wschodnią Ukrainę, co jest sprzeczne z prawem międzynarodowym. Rosja nadal dostarcza grupom bojowników uzbrojenie, wyposażenie i personel, jak również pomoc finansową i inną, oraz interweniuje zbrojnie w konflikcie. Jesteśmy głęboko zaniepokojeni destabilizacją i pogarszającą się sytuacją bezpieczeństwa we wschodniej Ukrainie. Apelujemy do Rosji o zaprzestanie agresji i wykorzystanie swojego istotnego wpływu na bojowników, tak aby w pełni wypełnili oni swoje zobowiązania, a w szczególności umożliwili obserwację przestrzegania rozejmu, wdrożenie mechanizmów budowania zaufania oraz rozbrojenie.

20. W pełni popieramy Specjalną Misję Monitorującą OBWE, która odgrywa główną rolę w działaniach na rzecz deeskalacji konfliktu i podkreślamy znaczenie pełnego i nieograniczonego dostępu dla obserwatorów OBWE. Utrudnienia w pracy Misji, które nadal pojawiają się głównie w obszarach znajdujących się pod kontrolą bojowników wspieranych przez Rosję, stanowią naruszenie porozumień mińskich i poważnie utrudniają funkcję monitorującą Misji. Wzywamy osoby odpowiedzialne do zaprzestania ataków na obserwa-

torów OBWE oraz do pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności. Wyrażamy również uznanie dla pracy Misji Doradczej UE wspierającej Ukrainę w dziedzinie reform sektora bezpieczeństwa cywilnego, w tym policji i praworządności.

21. Przyjmujemy z zadowoleniem działania formatu normandzkiego i Trójstronnej grupy kontaktowej na rzecz wprowadzania w życie porozumień mińskich i otworzenia drogi do pełnej reintegracji regionu donieckiego i ługańskiego, w tym uchwalenia lokalnego prawa wyborczego dla wschodniej Ukrainy; przeprowadzenia lokalnych wyborów, kiedy pozwolą na to warunki bezpieczeństwa, zgodnie z prawem ukraińskim i odpowiednimi normami OBWE oraz w obecności międzynarodowych obserwatorów; wprowadzenia specjalnego statusu i amnestii; wycofania obcych sił i przywrócenia kontroli ukraińskiej po jej stronie granicy międzynarodowej. Potępiamy wykorzystywanie przez separatystów obszarów mieszkalnych do używania broni ciężkiej. Wzywamy wszystkie strony do podjęcia konkretnych działań w celu ograniczenia ofiar cywilnych oraz ścisłego przestrzegania wymogów międzynarodowego prawa humanitarnego.

22. Kontynuujemy zaangażowanie w trwałe i spójne podejście międzynarodowe, w szczególności pomiędzy NATO i Unią Europejską. Odpowiedź NATO polega na wspieraniu takich ogólnych inicjatyw, w tym sankcji nakładanych przez UE, G7 i inne podmioty, działaniu na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu oraz reagowaniu na działania Rosji.

23. Mamy do czynienia ze zmieniającymi się wyzwaniami na Morzu Bałtyckim i Czarnym, na północnym Atlantyku, jak również na Morzu Śródziemnym; wyzwaniami, które mają strategiczne znaczenie dla Sojuszu i naszych partnerów. Rosja kontynuuje wzmacnianie swoich sił i środków wojskowych, zwiększanie aktywności wojskowej i rozmieszczanie nowych zaawansowanych zdolności oraz rzuca wyzwania bezpieczeństwu regionalnemu. Wydarzenia te doprowadziły do wzrostu nieprzewidywalności, którą można zminimalizować poprzez wzajemną transparentność i środki redukcji ryzyka. Uznając niepodzielność bezpieczeństwa sojuszniczego, będziemy w dalszym ciągu dokładnie śledzić sytuację w tych regionach. Nasza odpowiedź będzie dostosowana do określonych okoliczności w każdym regionie. Będziemy również pracować z zainteresowanymi partnerami nad wzmacnianiem naszej świadomości sytuacyjnej oraz opracowywaniem wspólnego podejścia do zmieniających się wyzwań.

W regionie basenu Morza Bałtyckiego, którego bezpieczeństwo pogorszyło się od 2014 r., Sojusz w wielu dziedzinach rozwinął obopólnie korzystne relacje partnerskie z Finlandią i Szwecją. Doceniamy istotny wkład Finlandii i Szwecji w operacje prowadzone przez NATO. Jesteśmy zaangażowani w ciągły proces dalszego wzmacniania naszej współpracy z tymi partnerami w ramach poszerzonych możliwości, w tym poprzez regularne konsultacje polityczne, wspólną świadomość sytuacyjną i wspólne ćwiczenia, w celu sprawnego i skutecznego reagowania na wspólne wyzwania.

W ostatnich latach pogorszeniu uległa również sytuacja bezpieczeństwa w regionie basenu Morza Czarnego. Będziemy w dalszym ciągu zajmować się konsekwencjami wydarzeń w tym regionie dla NATO i uwzględniać je w podejściu i polityce Sojuszu. Będziemy nadal wspierali działania regionalne państw leżących nad Morzem Czarnym zmierzające

do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności. Będziemy również pogłębiali nasz dialog i współpracę z Gruzją i Ukrainą w tym zakresie.

Na północnym Atlantyku, tak jak gdzie indziej, Sojusz będzie gotowy do odstraszania i obrony przed wszelkimi zagrożeniami, w tym wymierzonymi przeciwko morskim kanałom komunikacji oraz przed naruszeniami przestrzeni morskiej NATO. W tym kontekście będziemy dalej wzmacniać nasze zdolności morskie i kompleksową świadomość sytuacyjną.

24. Będziemy niezmiennie wspierać prawo wszystkich naszych partnerów do podejmowania suwerennych i niezależnych decyzji w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa, decyzji wolnych od zewnętrznych nacisków i presji. Nie ustajemy również w naszym poparciu integralności terytorialnej, niezależności i suwerenności Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii. W tym kontekście będziemy nadal wspierać wysiłki na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktów na Kaukazie Południowym oraz w Mołdawii, opierając się na wymienionych zasadach i normach prawa międzynarodowego, Karcie Narodów Zjednoczonych oraz Akcie końcowym z Helsinek. Wzywamy wszystkie strony do podejmowania konstruktywnych działań na rzecz wzmocnienia politycznej woli dla pokojowego rozwiązania konfliktów w ramach ustanowionych ram negocjacyjnych.

25. Utrzymujące się kryzysy i niestabilność w całym regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, w szczególności w Syrii, Iraku i Libii, jak również zagrożenie terroryzmem i brutalnym ekstremizmem w regionie i poza nim pokazują, że bezpieczeństwo regionu ma bezpośrednie konsekwencje dla bezpieczeństwa NATO. Oprócz efektu rozprzestrzeniania się konfliktów, terroryzmu i brutalnego ekstremizmu z upadających i upadłych państw, mamy do czynienia z innymi wspólnymi ponadnarodowymi zagrożeniami i wyzwaniami dla bezpieczeństwa, w tym z przemytem broni strzeleckiej i lekkiej, rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady i jej nośników oraz zagrożeniami bezpieczeństwa morskiego i dostaw energii. Sytuację tę wykorzystują grupy przestępcze kosztem uchodźców. Pokój i stabilność w tym regionie są dla Sojuszu sprawą kluczową. Dlatego podkreślamy potrzebę zwiększenia starań na rzecz długotrwałego uspokojenia sytuacji i zakończenia przemocy.

26. Dostosowujemy nasze siły i środki odstraszania i obrony do zagrożeń i wyzwań, w tym także tych pojawiających się na południu. Jednocześnie cały czas wykorzystujemy naszą sieć współpracy w zakresie bezpieczeństwa do pogłębiania dialogu politycznego, rozwijania konstruktywnych relacji w regionie oraz zwiększania naszego wsparcia udzielanego partnerom w drodze praktycznej współpracy, jak również tworzenia zdolności obronnych i zarządzania kryzysowego. Badamy również możliwości ewentualnego współudziału NATO w międzynarodowych działaniach stabilizacyjnych dla regionu na podstawie decyzji podjętych przez naszych ministrów spraw zagranicznych w maju.

27. Jesteśmy zaniepokojeni utrzymującym się kryzysem w Syrii i bacznie go śledzimy; kryzys ten rodzi bezpośrednie konsekwencje dla stabilności w regionie oraz dla bezpieczeństwa południowo-wschodnich granic NATO. Dynamika tego konfliktu – w tym wszystkie formy i przejawy terroryzmu i brutalnego ekstremizmu, wywołana przez niego tragedia humanitarna oraz masowy napływ uchodźców – stanowią wyzwania i zagrożenia międzynaro-

dowej stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Potwierdzamy nasze pełne oddanie i determinację do obrony terytorium i granic NATO przed wszelkimi zagrożeniami oraz do wychodzenia naprzeciw wyzwaniom rodzącym się w związku z konfliktem w Syrii. Potępiamy wszelkie rodzaje masowej przemocy wobec cywili i infrastruktury cywilnej. Również stanowczo potępiamy niesłabnącą i masową kampanię bombardowań, w tym stosowanie broni zapalającej, oraz przemoc ze strony reżimu Asada i jego zwolenników, którzy rozmyślnie atakują cywilów i infrastrukturę cywilną. Potępiamy również masową przemoc wobec cywilów, zwłaszcza ze strony ISIL/Da'esh, Frontu Al Nusra, i innych grup uznawanych przez ONZ za organizacje terrorystyczne.

28. Wzywamy reżim syryjski do pełnego przestrzegania postanowień wszystkich właściwych rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz natychmiastowego zaangażowania się w autentyczne przemiany polityczne, zgodnie z rezolucją RB ONZ 2254 i komunikatem genewskim z 30 czerwca 2012 r. Podkreślamy, że stabilizacji i bezpieczeństwa w Syrii nie można przywrócić bez autentycznej transformacji politycznej i nowego, reprezentatywnego rządu, wyłonionego w drodze integracyjnego procesu politycznego prowadzonego przez samych Syryjczyków. W tym duchu popieramy proces polityczny pod auspicjami ONZ i zabiegi Międzynarodowej Grupy Wsparcia Syrii na rzecz procesu politycznego. Apelujemy o pełne wprowadzenie w życie zapisów humanitarnych rezolucji 2254 i porozumienia o zaprzestaniu działań zbrojnych. Stanowczo potępiamy naruszenia tego porozumienia, szczególnie przez reżim i jego zwolenników. Naruszenia takie stanowią poważne utrudnienie procesu pokojowego. Wzywamy strony porozumienia do dochowania zobowiązań i ich pełnego przestrzegania.

29. Wspieramy Irak w staraniach o zbudowanie instytucji mogących przywrócić stabilizację i bezpieczeństwo w tym kraju. Wyrażamy uznanie dla dotychczasowych osiągnięć irackich służb bezpieczeństwa w odbijaniu kluczowych obszarów zajętych przez ISIL/Da'esh. Niezwykle istotne jest uczestnictwo wszystkich Irakijczyków w pojednaniu narodowym i rządach sprzyjających włączeniu społecznemu, dlatego też zachęcamy władze irackie do dalszego wdrażania polityki eliminującej podziały na tle etnicznym, wyznaniowym i religijnym, zagwarantowania szerokiej reprezentacji społecznej we wszystkich instytucjach rządowych oraz rozwijania sił bezpieczeństwa tego kraju.

30. Z zadowoleniem przyjmujemy wydarzenia polityczne, jakie miały miejsce w Libii od grudnia 2015 r.; popieramy działania ONZ i Libii, które doprowadziły do porozumienia politycznego, i uznajemy Rząd Jedności Narodowej jako jedyny prawowity rząd Libii. Zachęcamy do pełnej realizacji porozumienia politycznego i wyrażamy poparcie dla działań premiera i przewodniczącego Rady Prezydenckiej na rzecz pluralistycznego procesu pokojowego zmierzającego do pojednania narodowego w celu ustanowienia funkcjonalnych struktur państwowych. Działania takie stanowią ważny krok do wzmocnienia transformacji demokratycznej w Libii. Zjednoczenie wszystkich sił libijskich pod przewodnictwem Rady Prezydenckiej będzie kluczowe dla zdolności Libii do zwalczania terroryzmu.

31. Akty terrorystyczne i handel bronią, narkotykami i ludźmi w regionie Sahelu i Sahary w dalszym ciągu zagrażają naszemu bezpieczeństwu i bezpieczeństwu w regionie.

Z aprobatą przyjmujemy działania ONZ i UE oraz podkreślamy znaczenie silnego zaangażowania społeczności międzynarodowej w złożone wyzwania dla bezpieczeństwa i polityki w regionie. Cieszymy się z zatwierdzenia układu pokojowego w Mali, działań na rzecz jego realizacji oraz wsparcia społeczności międzynarodowej w stabilizowaniu kraju. Również z aprobatą odnosimy się do zdecydowanego i wiarygodnego zaangażowania militarnego sojuszników w regionach Sahelu i Sahary, które przyczynia się do wzmacniania suwerenności i integralności terytorialnej państw regionu oraz do bezpieczeństwa Sojuszu. Wyrażamy uznanie dla działań naszych partnerów afrykańskich w zakresie zacieśniania współpracy regionalnej w kwestiach bezpieczeństwa w Sahelu.

32. Siły wojskowe Sojuszu mają charakter obronny. Sercem i celem misji Sojuszu pozostaje odstraszanie i obrona jako podstawowy środek zapobiegający konfliktom, chroniący sojusznicze terytoria i ludność oraz zachowujący niezależność Sojuszu do decydowania i działania w dowolnym czasie, jak również strzegący zasad i wartości zapisanych w Traktacie Północnoatlantyckim. Dopilnujemy, aby NATO dysponowało pełnym zestawem środków niezbędnych do odstraszania i obrony przed wszelkimi przeciwnikami i zagrożeniami, gdziekolwiek by się one pojawiły.

33. Wszystkie działania podjęte przez nas w celu wzmocnienia naszych zdolności odstraszania i obrony wymagają odpowiednich inwestycji w zdolności i rozwijanie wysoce zaawansowanych sił zdolnych do przerzutu w krótkim czasie. Całokształt naszego potencjału bezpieczeństwa i obronnego zależy od wysokości wydatków i ich przeznaczenia. Zwiększone inwestycje powinny być spożytkowane na urzeczywistnienie naszych priorytetów w zakresie zdolności. Kluczowym czynnikiem jest polityczna wola sojuszników do zapewnienia wymaganych zdolności i sił w razie potrzeby. Państwa sojusznicze muszą także zagwarantować możliwość przemieszczania takich sił, ich stabilność i interoperacyjność. Zobowiązanie na rzecz wydatków obronnych przyjęte na szczycie w Walii jest ważnym krokiem w tym kierunku i dziś potwierdzamy jego wagę. Na mocy tego zobowiązania zdecydowaliśmy się zwalczać tendencję spadkową w budżetach obronnych krajów członkowskich w celu najbardziej efektywnego spożytkowania naszych środków, a także uzyskania bardziej zrównoważonego podziału kosztów i obowiązków.

34. Od szczytu w Walii odnotowaliśmy progres. Zbiorowe wydatki państw członkowskich na obronę wzrosły w 2016 r. po raz pierwszy od roku 2009. W ciągu zaledwie dwóch lat większość sojuszników w rzeczywisty sposób zatrzymała, bądź nawet odwróciła tendencję spadkową w wydatkach na obronę w ujęciu realnym. Obecnie pięciu sojusznikom udaje się spełniać wytyczne NATO dotyczące przeznaczania na obronę minimum 2% PKB. Dziesięciu sojuszników spełnia wytyczne NATO mówiące o wydawaniu ponad 20% budżetu obronnego na kluczowe uzbrojenie, w tym na powiązane z nim badania i rozwój. Równie istotne są parametry wyjściowe, w szczególności zdolność do rozmieszczania i utrzymania sił sojuszniczych. Państwa członkowskie nadal wnoszą znaczący wkład w operacje, misje i działania NATO, a także w dowództwo NATO i jego struktury. Sojusznicy przeznaczają znaczne środki na przygotowanie swoich wojsk, zdolności i infrastruktury do działań Sojuszu i operacji sojuszniczych przyczyniających się do naszego zbiorowego bezpieczeń-

stwa. Wciąż jeszcze jest wiele do zrobienia. Trwają wysiłki mające na celu osiągnięcie bardziej zrównoważonego podziału kosztów i obowiązków. Ministrowie obrony będą corocznie weryfikować postępy w tej sprawie.

35. W Walii przyjęliśmy nasz Plan Gotowości Sojuszniczej, by móc szybko reagować na radykalne zmiany bezpieczeństwa u granic NATO, a także obszarów poza jego granicami, którymi zainteresowani są także sojusznicy. Plan ten stanowi odpowiedź na wyzwania stawiane przez Rosję i ich strategiczne konsekwencje. Jest także odpowiedzią na ryzyka i zagrożenia płynące z naszego południowego sąsiedztwa, Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki. Niespełna dwa lata później plan ten już przyczynił się do istotnego dostosowania sił i środków NATO. Zwiększył też znacznie naszą gotowość, zdolność do reagowania i elastyczność potrzebną do radzenia sobie ze zmienioną sytuacją bezpieczeństwa. Z zadowoleniem odnotowujemy jego realizację.

36. W ciągu ostatnich dwóch lat środki wzmocnienia w ramach Planu Gotowości Sojuszniczej przyniosły stałą rotacyjną obecność wojskową oraz znaczące działania militarne na wschodniej flance Sojuszu. Takie kroki obronne potwierdzają naszą solidarność i determinację w chronieniu wszystkich sojuszników. Środki wzmocnienia gwarantują realizację podstawowego wymogu zapewniania poczucia bezpieczeństwa i odstraszania. Dodatkowo środki wzmocnienia dla Turcji, mające ułatwić jej dbanie o swoje bezpieczeństwo wobec zwiększonych wyzwań płynących z południa, przyczyniają się do bezpieczeństwa całego Sojuszu i będą wprowadzone w życie. Środki wzmocnienia umożliwiają odpowiedź – elastyczną i dostosowaną pod względem skali – na zmieniającą się sytuację bezpieczeństwa, i będą podlegały corocznemu przeglądowi przeprowadzanemu przez Radę.

37. W ramach długoterminowych środków adaptacji Planu Gotowości Sojuszniczej:

a. Wzmocniliśmy Siły Odpowiedzi NATO (NRF), zwiększając ich gotowość operacyjną i zdolności oraz pokaźnie powiększając ich liczebność, czyniąc z nich jednostki bardziej elastyczne, składające się z sił o rozmiarze dywizji z elementami powietrznymi, morskimi i do zadań specjalnych.

b. Stworzyliśmy nowe Siły Natychmiastowego Reagowania NATO (VJTF), zdolne do rozpoczęcia przemieszczania się w ciągu dwóch do trzech dni. Sprawdziły się one w ćwiczeniach z krótkim terminem na rozmieszczenie i są gotowe do akcji od 2015 r. Siedem krajów NATO zostało wybranych jako kraje ramowe VJTF, a plan rotacyjny został rozrysowany do 2022 r.

c. Stworzyliśmy osiem wielonarodowych Jednostek Integracji Sił NATO na terytorium sojuszniczym na wschodniej flance Sojuszu, by wspomóc szkolenie sił sojuszniczych i zapewnić przyjmowanie sił wzmocnienia w razie potrzeby.

d. Poczyniliśmy kroki konieczne do zwiększenia zdolności NATO do umacniania się poprzez nowe projekty infrastrukturalne i większą elastyczność w szybkim przemieszczaniu się sił przez terytoria krajowe.

e. Sprawiliśmy, że siedziba Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Polsce stała się w pełni operacyjna jako część struktury dowodzenia

NATO, i ustanowiliśmy siedzibę Dowództwa Wielonarodowej Dywizji Południowo-Wschodniej w Rumunii, by przejęła dowodzenie nad Jednostkami Integracji Sił NATO i zapewniła im możliwości elastycznego dowodzenia i kierowania w regionie.

f. Zdecydowaliśmy się wzmocnić Stałe Siły Morskie NATO dodatkowymi zdolnościami.

g. Przygotowaliśmy bardziej ambitny plan ćwiczeń NATO. Ćwiczenia na poziomie krajowym są istotną częścią tego przedsięwzięcia. Tylko w 2015 r. NATO i sojusznicy przeprowadzili 300 ćwiczeń wojskowych, w tym największe i najbardziej skomplikowane ćwiczenia od ponad dekady: Trident Juncture 2015 we Włoszech, Portugalii i Hiszpanii.

h. Udoskonaliliśmy planowanie wyprzedzające i umożliwiliśmy stworzenie szybszego systemu decyzyjnego, aby zapewnić wojskową i polityczną zdolność do reagowania.

i. Ustaliliśmy strategię dla NATO w zwalczaniu działań hybrydowych, która jest wprowadzana w życie we współpracy z UE.

j. Ustanowiliśmy strukturę dostosowującą NATO w odpowiedzi na narastające wyzwania i zagrożenia z południa.

Powyższe środki adaptacji pozostaną głównym źródłem zmian wojskowych w NATO i muszą być kontynuowane w dłuższym okresie.

38. W świetle nowej, stale zmieniającej się sytuacji bezpieczeństwa, zachodzi potrzeba dalszej adaptacji. Dlatego też zdecydowaliśmy się jeszcze bardziej umocnić zdolności Sojuszu w zakresie odstraszania i obrony. Bazując na sukcesie Planu Gotowości Sojuszniczej, przyjmujemy szerokie podejście do odstraszania i obrony wykorzystujące całe instrumentarium środków pozostających do dyspozycji NATO. To zapewni Sojuszowi możliwość skorzystania z wielu rozwiązań i szansę odpowiedzi na zagrożenia z różnych kierunków. Zważywszy na zróżnicowany charakter, rodzaj i pochodzenie zagrożeń, dostosujemy naszą reakcję do danych okoliczności. Wszystkie działania uchwalane na niniejszym Szczycie wzmocnią bezpieczeństwo wszystkich sojuszników i zapewnią ochronę terytorium Sojuszu, obywateli krajów członkowskich, przestrzeni powietrznej i szlaków morskich, w tym atlantyckich, przed wszelkimi zagrożeniami, gdziekolwiek się one pojawią. W tym kontekście nasza odpowiedź odzwierciedla naszą jedność i jest adekwatna do nowych uwarunkowań bezpieczeństwa, pokazując naszą zdolność i gotowość do wzajemnej obrony. Kroki te, jako część sił i środków Sojuszu, mają charakter obronny, proporcjonalny i zgodny z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi oraz są wyrazem naszego poszanowania dla europejskiej architektury bezpieczeństwa opartej na zasadach.

39. Wiarygodne odstraszanie i obrona mają zasadnicze znaczenie jako środek pozwalający uniknąć konfliktu i wojny. Jednocześnie, jako część całościowego podejścia Sojuszu do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom krajów członkowskich NATO i jego terytorium, odstraszanie musi być dopełnione rzeczowym dialogiem z Rosją, mającym na celu obopólną jawność i zredukowanie ryzyka. Wysiłki z tym związane nie będą jed-

nak odbywać się kosztem zagwarantowania NATO wiarygodnego systemu odstraszania i obrony.

40. Zdecydowaliśmy się ustanowić naszą wzmocnioną wysuniętą obecność w Estonii, na Łotwie, na Litwie i w Polsce, tak aby jednoznacznie zademonstrować całość naszych sił i środków obronnych oraz solidarność, determinację i zdolność państw sojuszniczych do działania poprzez natychmiastowe reagowanie na jakikolwiek objaw agresji. Od początku 2017 r. wzmocniona wysunięta obecność będzie polegała na rozmieszczeniu wielonarodowych oddziałów zapewnionych przez państwa ramowe i innych zaangażowanych sojuszników w systemie dobrowolnym, nieprzerwanym i rotacyjnym. Będą one zorganizowane w czterech grupach bojowych o wielkości batalionu potrafiących działać we współpracy z siłami narodowymi, rozlokowanych przez cały czas w tych krajach i działających w oparciu o wykonalną strategię wzmocnienia. Cieszymy się z oferty Kanady, Niemiec, Zjednoczonego Królestwa i Stanów Zjednoczonych, które podjęły się roli państw ramowych zapewniających prężną wielonarodową obecność odpowiednio na Łotwie, Litwie, w Estonii i w Polsce. Zgodziliśmy się także na propozycję Polski, aby wykorzystać istniejące dowództwo dywizji jako bazę pod dowództwo dywizji wielonarodowej, co zostanie szczegółowo uzgodnione przez Radę. Jesteśmy świadomi, że państwa-gospodarze będą odgrywały integralną rolę w zwiększonej wysuniętej obecności. Z zadowoleniem przyjmujemy dodatkowy wkład innych członków Sojuszu wspierający to istotne przedsięwzięcie. Jesteśmy świadomi dużej skali zobowiązań sojuszników dotyczących zasobów.

41. Rozwiniemy także naszą dostosowaną wysuniętą obecność na południowo-wschodnim terytorium Sojuszu. Odpowiednie środki, dostosowane do regionu Morza Czarnego i obejmujące rumuńską inicjatywę rozlokowania wielonarodowej brygady ramowej w celu podniesienia jakości zintegrowanego szkolenia jednostek sojuszniczych pod dowództwem Kwatery Wielonarodowej Dywizji Południe–Wschód, przyczynią się do wzmocnienia systemu odstraszania i obrony i świadomości sytuacyjnej Sojuszu oraz będą pokojową demonstracją intencji NATO do działania bez ograniczeń. Będą także zdecydowanym sygnałem wsparcia bezpieczeństwa regionalnego. Rozpatrzymy możliwości wzmocnienia obecności NATO w powietrzu i na morzu.

42. W ramach Planu Gotowości Sojuszniczej i wkładu w nasze siły odstraszania i obrony ustanowiliśmy ramy dostosowywania NATO w odpowiedzi na rosnące wyzwania i zagrożenia płynące z południa. Ramy takie skupiają się na lepszym rozumieniu uwarunkowań regionalnych i świadomości sytuacyjnej, umiejętności przewidywania kryzysów płynących z południa i reagowania na nie, poprawie zdolności do operacji ekspedycyjnych oraz zwiększeniu zdolności NATO do umacniania stabilności poprzez współpracę regionalną i działania budujące zdolności. Przystąpimy do wprowadzenia takich ram w życie.

43. W ramach szerszego podejścia i wspólnych wysiłków społeczności międzynarodowej musimy też odstraszać podmioty niepaństwowe o aspiracjach, możliwościach i zasobach podobnych do państw, które zagrażają bezpieczeństwu ludności państw sojuszniczych oraz integralności terytorium Sojuszu lub naruszają je, jak również bronić się przed nimi. W odpowiedzi na to zagrożenie uzgodniliśmy szereg działań, w tym zapewniliśmy jego

odpowiednie monitorowanie i ocenę oraz, w miarę potrzeby, aktualizację odpowiednich planów.

44. Nie będziemy akceptować ograniczeń narzucanych przez jakichkolwiek potencjalnych przeciwników w odniesieniu do swobody przemieszczania się sił sojuszniczych drogą lądową, powietrzną lub morską do dowolnej części terytorium Sojuszu lub na jego terenie. Zdolności, szkolenia i ćwiczenia Sojuszu zwiększają nasze możliwości swobodnego działania. Jesteśmy w razie potrzeby gotowi do szybkiego wzmocnienia któregokolwiek z członków Sojuszu, który byłby zagrożony, aby reagować na wszelkie sytuacje kryzysowe.

45. Zapewnimy, by NATO dysponowało pełnym zakresem zdolności koniecznych do wypełnienia wszelkiego rodzaju misji Sojuszu, w tym do odstraszania potencjalnych przeciwników i pełnego spektrum zagrożeń, które mogłyby pojawić się przed Sojuszem z dowolnego kierunku, oraz do obrony przed nimi. Zgodnie z naszymi priorytetami w dziedzinie planowania obronnego, zobowiązujemy się do zapewnienia zwiększonych i bardziej wydajnych sił i możliwości, jak również większej liczby sił podwyższonej gotowości. Zasadnicza odpowiedzialność za osiągnięcie tego celu spoczywa na poszczególnych członkach Sojuszu. Dużą wartość w zaspokojeniu tych podstawowych potrzeb ma podejście wielonarodowe.

46. Zapewnimy, by struktura dowodzenia NATO pozostała silna, sprawna i zdolna do wprowadzenia wszelkich elementów skutecznego dowodzenia i kontroli na wypadek jednoczesnych wyzwań we wszystkich rodzajach misji. W świetle zmienionego i zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa oraz zwiększonych ogólnie wymagań będziemy dokonywać oceny funkcjonalnej obecnej struktury.

47. Będziemy nadal doskonalić nasze przewidywanie strategiczne poprzez zwiększenie naszej świadomości sytuacji, zwłaszcza na wschodzie i południu oraz na północnym Atlantyku. Nasza umiejętność rozumienia, śledzenia, i w końcu przewidzenia działań potencjalnych przeciwników dzięki wywiadowi, obserwacji i rozpoznaniu (ISR) oraz wszechstronne porozumienia w zakresie wywiadu zyskują na znaczeniu. Powyższe działania są niezbędne, aby umożliwić podejmowanie szybkich i świadomych decyzji politycznych i wojskowych. Utworzyliśmy zdolności niezbędne dla zapewnienia, że nasza zdolność reagowania jest współmierna do naszych sił najwyższej gotowości.

48. Potencjał morski Sojuszu koncentruje się wokół czterech ról: zbiorowej obrony i odstraszania, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa kooperacyjnego i bezpieczeństwa morskiego, a tym samym przyczynia się do szerzenia stabilności. Stałe Siły Morskie stanowią rdzeń zdolności morskiej Sojuszu i są głównym elementem potencjału morskiego NATO. Obecnie są one wzmacniane i będą dostosowane do zwiększonych Sił Odpowiedzi NATO w celu zapewnienia najwyższej gotowości sił morskich Sojuszu. Będziemy w dalszym ciągu wzmacniać nasze siły morskie poprzez wykorzystanie w pełni potencjału morskiego Sojuszu. Trwają prace nad operacjonalizacją Strategii Morskiej Sojuszu, a także przyszłością operacji morskich NATO, które są kluczowe dla naszego potencjału morskiego. Sojusznicy rozważają także uzupełniające inicjatywy w zakresie zarządzania siłami morskimi, mające się przyczynić do tego przedsięwzięcia.

49. Kompatybilność operacyjna naszych sił zbrojnych jest podstawą naszego sukcesu i istotną wartością dodaną naszego Sojuszu. Poprzez szkolenia i ćwiczenia, rozwój standardów NATO i wspólnych rozwiązań technicznych, Siły Odpowiedzi NATO, środki zapewnienia bezpieczeństwa, wysuniętą obecność we wschodniej części Sojuszu oraz wspólne operacje w Afganistanie, Kosowie i na obszarze Morza Śródziemnego wszyscy sojusznicy wzmacniają również swoją zdolność do współdziałania w ramach NATO, a także, w stosownych przypadkach, z partnerami. Dzięki temu nasze siły zbrojne z powodzeniem współpracują zarówno w ramach operacji NATO i krajowych, jak i koalicji, w formacie UE i ONZ, co przyczynia się do naszego wspólnego bezpieczeństwa.

50. Z zadowoleniem przyjmujemy wiele konkretnych wielonarodowych i krajowych inicjatyw, realizowanych niezależnie lub w ramach Inteligentnej Obrony (Smart Defence) lub Koncepcji Państw Ramowych (Framework Nations Concept), które wzmacniają Sojusz. Przyczyniają się one bezpośrednio do rozwoju zdolności i wzmocnienia potencjału odstraszania i obrony. Zapewnimy ogólną spójność i jedność wysiłków między wszystkimi elementami rozwijanych zdolności i obecności wojskowej Sojuszu, w tym między wysuniętą obecnością a wielonarodowymi i krajowymi wojskowymi działaniami oraz inicjatywami sojuszników.

51. Najważniejszym zadaniem Sojuszu jest ochrona i obrona naszego terytorium i naszych społeczeństw przed atakiem, co wynika z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Nikt nie powinien wątpić w determinację NATO w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa któregokolwiek z członków. NATO utrzyma pełny zakres zdolności potrzebnych do odstraszania i obrony przed jakimkolwiek zagrożeniem bezpieczeństwa naszych społeczeństw, gdziekolwiek mogłoby ono wystąpić.

52. Wiarygodne odstraszanie i obrona są niezbędne, by zapobiegać konfliktom i wojnom. W związku z tym odstraszanie i obrona, oparte na odpowiednim połączeniu zdolności obrony jądrowej, konwencjonalnej i przeciwrakietowej, pozostają głównym elementem naszej ogólnej strategii. Rozbudowany potencjał odstraszania i obrony wzmacnia spójność Sojuszu, w tym więź transatlantycką, poprzez sprawiedliwy i zrównoważony podział ról, obowiązków i obciążeń. NATO musi w dalszym ciągu dostosowywać swoją strategię zgodnie z tendencjami panującymi w środowisku bezpieczeństwa – w tym w odniesieniu do zdolności oraz innych wymaganych środków – w celu zapewnienia, że całkowity potencjał odstraszania i obrony NATO może stanowić odpowiedź na doktrynę i możliwości potencjalnych przeciwników, oraz że nadal cechuje je wiarygodność, elastyczność, odporność i zdolność do przystosowania.

53. Celem Sojuszu jest wzmocnienie odstraszania jako kluczowego elementu naszej obrony zbiorowej oraz przyczynienie się do niepodzielnego bezpieczeństwa Sojuszu. Dopóki istnieje broń jądrowa, NATO będzie sojuszem jądrowym. Strategiczne siły Sojuszu, zwłaszcza amerykańskie, stanowią najwyższą gwarancję bezpieczeństwa sojuszników. Niezależne strategiczne siły jądrowe Wielkiej Brytanii i Francji odgrywają swoją rolę w odstraszaniu i przyczyniają się do ogólnego bezpieczeństwa Sojuszu. Osobne ośrodki decyzyjne tych sojuszników przyczyniają się do odstraszania poprzez utrudnienie kalkulacji potencjalnym

przeciwnikom. Potencjał odstraszania jądrowego NATO częściowo opiera się również na wysuniętej obecności broni jądrowej Stanów Zjednoczonych w Europie oraz potencjale i infrastrukturze udostępnianych przez odpowiednich sojuszników. Sojusznicy ci zapewnią, by wszystkie elementy systemu odstraszania jądrowego NATO pozostały bezpieczne, godne zaufania i skuteczne. Wymaga to stałej uwagi przywództwa i doskonałego funkcjonowania instytucji dla misji odstraszania jądrowego i wytycznych dotyczących planowania dostosowanych do wymagań XXI wieku. Sojusz zapewni możliwie najszerszy udział zainteresowanych sojuszników w uzgodnionych przez nich ustaleniach dotyczących podziału zobowiązań w dziedzinie jądrowej.

54. Podstawowym celem potencjału jądrowego NATO jest utrzymanie pokoju, zapobieganie naciskom i powstrzymywanie agresji. Broń jądrowa ma szczególny charakter. Jakiekolwiek jej zastosowanie przeciwko NATO zmieniłoby całkowicie charakter konfliktu. Okoliczności, w jakich NATO mogłoby być zmuszone do użycia broni jądrowej są bardzo odległe. Jednak w sytuacji zagrożenia dla podstawowego bezpieczeństwa któregokolwiek z jego członków NATO jest zdolne i zdeterminowane do spowodowania, by przeciwnik zapłacił taką cenę, która byłaby nie do zaakceptowania i znacznie przewyższałaby korzyści, które miałby nadzieję osiągnąć.

55. Obrona przeciwrakietowa może uzupełniać rolę broni jądrowej w odstraszaniu, ale nie może jej zastąpić. Jej potencjał jest czysto obronny. W dalszym ciągu wzrasta zagrożenie dla ludności, terytorium oraz sił natowskich stwarzane przez rozprzestrzenianie się rakiet balistycznych, a obrona przeciwrakietowa stanowi część szerszej odpowiedzi na to zagrożenie.

56. Na szczycie w Lizbonie w 2010 r. zdecydowaliśmy o rozwoju zdolności obrony przeciwrakietowej NATO (Ballistic Missile Defense – BMD), by realizować nasze podstawowe zadanie polegające na obronie kolektywnej. Celem tej zdolności jest objęcie całości ludności, terytoriów i sił wszystkich państw NATO w Europie oraz zapewnienie im pełnej ochrony przed rosnącymi zagrożeniami związanymi z rozprzestrzenianiem się rakiet balistycznych, w oparciu o zasadę niepodzielności bezpieczeństwa sojuszników i solidarności NATO, sprawiedliwego podziału ryzyka i obciążeń, a także zasadne wyzwania, biorąc pod uwagę poziom zagrożenia, przystępność i techniczną wykonalność, oraz zgodnie z najnowszymi wspólnymi ocenami zagrożeń uzgodnionymi przez Sojusz. Jeżeli międzynarodowe wysiłki doprowadzą do zmniejszenia zagrożenia stwarzanego przez rozprzestrzenianie się pocisków balistycznych, obrona przeciwrakietowa NATO może i będzie odpowiednio się dostosowywać.

57. Na szczycie w Chicago w 2012 r. ogłosiliśmy osiągnięcie przejściowej zdolności obrony przeciwrakietowej NATO jako pierwszego istotnego etapu operacyjnego. Na szczycie w Walii z zadowoleniem przyjęliśmy wysuniętą obecność zdolnych do obrony przeciwrakietowej okrętów Aegis w miejscowości Rota w Hiszpanii, które mogłyby zostać udostępnione NATO. Dziś osiągnęliśmy kolejny ważny etap w rozwoju obrony przeciwrakietowej NATO i mamy przyjemność poinformować o osiągnięciu wstępnej zdolności operacyjnej obrony przeciwrakietowej NATO. Jest to znaczący postęp w budowie obrony przeciwrakietowej NATO, która oferuje większą zdolność do obrony naszej ludności,

terytorium i sił w całej południowej Europie NATO przed potencjalnym atakiem rakiet balistycznych. System Aegis Ashore w Deveselu w Rumunii odpowiada za znaczną część tego wzrostu zdolności, a dowodzenie i kierowanie nim (C2) są przekazywane NATO. Z zadowoleniem przyjmujemy również fakt, że Turcja gości w miejscowości Kürecik radar wczesnego ostrzegania obrony przeciwrakietowej oraz fakt, że system Aegis Ashore zostanie zainstalowany w polskiej bazie wojskowej w Radzikowie. Wyrażamy również zadowolenie, że sojusznicy przekazali dodatkowe dobrowolne wkłady i zachęcamy do dalszych dobrowolnych wkładów, które wzmocnią nasze zdolności.

58. Podobnie jak w przypadku wszystkich operacji NATO, pełna kontrola polityczna ze strony sojuszników jest niezbędna i zostanie zapewniona w stosunku do potencjału obrony przeciwrakietowej. Będziemy w dalszym ciągu poszerzać polityczną kontrolę nad obroną przeciwrakietową NATO w miarę rozwoju zdolności. Istotne jest, by funkcjonalność sieci C2 Sojuszu dla systemu obrony przeciwrakietowej odpowiadała temu rozwojowi. W tym kontekście kolejnym niezbędnym kamieniem milowym dla zdolności obrony przeciwrakietowej NATO będzie zakończenie kolejnego podstawowego elementu C2. Całkowite zakończenie budowy C2 obrony przeciwrakietowej NATO zapewni dodatkowe funkcje, niezbędne do osiągnięcia przez system obrony przeciwrakietowej pełnej operacyjności.

59. Stosując indywidualne podejście, będziemy dalej rozwijać nasze zaangażowanie z państwami trzecimi na rzecz zwiększenia przejrzystości i zaufania oraz skuteczności obrony przeciwrakietowej. Zaangażowanie to może obejmować wymianę informacji, konsultacje i współpracę. Obrona przeciwrakietowa NATO nie jest skierowana przeciwko Rosji i nie osłabi jej strategicznej zdolności odstraszania. Obrona przeciwrakietowa NATO ma na celu obronę przed potencjalnymi zagrożeniami pochodzącymi spoza obszaru euroatlantyckiego. Wielokrotnie wyjaśnialiśmy Rosji, że system obrony przeciwrakietowej nie posiada zdolności do działania przeciwko strategicznemu odstraszaniu jądrowemu Rosji, a NATO nie planuje przeprojektować tego systemu w sposób, który zapewniłby mu takie możliwości w przyszłości. W związku z tym wypowiedzi Rosji zawierające groźby ataku na sojuszników z powodu obrony przeciwrakietowej NATO są niedopuszczalne i przynoszą efekt przeciwny do zamierzonego. W przypadku gdyby Rosja była gotowa omówić temat obrony przeciwrakietowej z NATO, a Sojusz wyraziłby na to zgodę, NATO będzie otwarte na taką dyskusję.

60. Obrona przeciwrakietowa NATO opiera się na dobrowolnych wkładach krajowych, w tym finansowanych ze środków krajowych urządzeniach służących do przechwytywania i wykrywania, uzgodnieniach dotyczących rozlokowania, oraz na rozbudowie zdolności do obrony przeciwrakietowej. Systemy dowodzenia i kierowania obrony przeciwrakietowej NATO są jedyną częścią obrony przeciwrakietowej NATO, która kwalifikuje się do wspólnego finansowania.

61. Radzie powierzyliśmy również zadanie dokonywania regularnego przeglądu wdrożenia zdolności NATO do obrony przeciwrakietowej, w tym przed spotkaniami ministrów spraw zagranicznych i obrony, oraz przygotowanie kompleksowego raportu na temat postę-

pów [w rozwijaniu obrony przeciwrakietowej] i zagadnień, którymi należy się zająć w celu jej dalszego rozwoju w przyszłości przed następnym szczytem.

62. Kwestie kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieproliferacji odgrywają ważną rolę w realizacji celów bezpieczeństwa Sojuszu. Zarówno sukces, jak i porażka tych wysiłków mogą mieć bezpośredni wpływ na środowisko zagrożeń dla NATO. W tym kontekście nadrzędne znaczenie ma przestrzeganie zobowiązań dotyczących rozbrojenia i nieproliferacji powziętych w obowiązujących porozumieniach, w tym w układzie o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych średniego zasięgu (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty,* INF), który stanowi kluczowy element bezpieczeństwa euroatlantyckiego. W świetle powyższego, sojusznicy wzywają Rosję do przestrzegania Traktatu INF przez zapewnienie jego pełnego i weryfikowalnego stosowania.

63. Pozostajemy głęboko zaniepokojeni rozprzestrzenianiem broni jądrowej i innych rodzajów broni masowego rażenia (BMR) oraz środków ich przenoszenia przez państwa i podmioty niepaństwowe, co stanowi zagrożenie dla naszej ludności, terytorium i sił. Odpowiedź na poważne wyzwania związane z proliferacją pozostaje pilnym priorytetem międzynarodowym.

64. Sojusznicy podkreślają swoje zdecydowane zaangażowanie na rzecz pełnej realizacji Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT). Sojusz potwierdza swoją determinację do działania na rzecz bezpieczniejszego świata dla wszystkich oraz do tworzenia, stopniowo i w sposób weryfikowalny, warunków dla świata bez broni jądrowej, zgodnie ze wszystkimi postanowieniami Układu NPT, w tym artykułu VI, promując stabilność międzynarodową i opierając się na zasadzie niepomniejszania bezpieczeństwa dla wszystkich. Sojusznicy ponawiają swoje zobowiązanie do dążenia do osiągania celów i zamierzeń NPT w zakresie wzajemnie wspierających się trzech filarów Układu: rozbrojenia jądrowego, nieproliferacji i pokojowego wykorzystania energii jądrowej.

65. Po zakończeniu zimnej wojny NATO znacznie zmniejszyło ilość broni jądrowej w Europie i zależność strategii NATO od broni jądrowej. Jesteśmy zdeterminowani, by przyczynić się do stworzenia warunków do dalszej redukcji ilości tej broni w przyszłości na zasadzie wzajemności, uznając, że postęp w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia musi uwzględniać aktualne międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa. Ubolewamy, że obecnie brak jest sprzyjających warunków do osiągnięcia rozbrojenia.

66. Wzywamy wszystkie państwa do zaangażowania się w skuteczne zwalczanie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia na drodze upowszechnienia Konwencji o zakazie broni chemicznej, Konwencji o zakazie broni biologicznej i toksycznej, Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową, negocjacji w sprawie Traktatu o zakazie produkcji materiałów rozszczepialnych oraz w ramach Inicjatywy Krakowskiej (*Proliferation Security Initiative*). Dalsze stosowanie broni chemicznej w Iraku i Syrii, które potępiamy, dodatkowo podkreśla zmienne i rosnące zagrożenie bronią masowego rażenia dla Sojuszu.

67. Jesteśmy głęboko zaniepokojeni utrzymującym się prowokacyjnym zachowaniem Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej (KRLD) i zdecydowanie potępiamy próbę jądrową KRLD z 6 stycznia 2016 r., wystrzelenie przez KRLD rakiety przy użyciu technologii

balistycznych w dniu 7 lutego 2016 r. oraz liczne próby pocisków balistycznych przeprowadzone od tego czasu. Apelujemy o rygorystyczne wdrożenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 2270 i innych stosownych rezolucji Rady Bezpieczeństwa NZ. Wzywamy Pjongjang do natychmiastowego, całkowitego, weryfikowalnego i nieodwracalnego zaprzestania i zaniechania wszystkich działań nuklearnych i związanych z pociskami balistycznymi oraz do ponownego zaangażowania się w rozmowy międzynarodowe.

68. Pochwalamy sfinalizowanie wspólnego, kompleksowego planu działania (*Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPOA) między E3/UE+3 a Iranem, podpisanego w dniu 14 lipca 2015 r., i jego wdrażanie realizowane od 16 stycznia 2016 r. Podkreślamy również znaczenie dla Iranu pełnej i terminowej współpracy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) przy wdrażaniu JCPOA. W dalszym ciągu jednak jesteśmy poważnie zaniepokojeni rozwojem irańskiego programu pocisków balistycznych i trwającymi nadal próbami balistycznymi, które są sprzeczne z rezolucją RB ONZ nr 2231.

69. Pozostajemy zaangażowani w kontrolę zbrojeń konwencjonalnych jako kluczowy element bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Pełne wdrożenie i przestrzeganie tych zobowiązań ma podstawowe znaczenie dla odbudowy zaufania i przewidywalności w regionie euroatlantyckim. Jednostronne działania wojskowe Rosji na Ukrainie i wokół niej w dalszym ciągu podważają pokój, bezpieczeństwo i stabilność w całym regionie, a wybiórcze wdrażanie przez Rosję Dokumentu wiedeńskiego i Traktatu o otwartych przestworzach, a ponadto, trwające od długiego czasu niewykonywanie Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie zniwelowały pozytywny efekt wspomnianych instrumentów kontroli zbrojeń. Sojusznicy wzywają Rosję do pełnego wywiązania się ze zobowiązań. Sojusznicy są zdeterminowani zachować, wzmacniać i modernizować środki kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie, opierające się na kluczowych zasadach i zobowiązaniach, takich jak wzajemność, przejrzystość i zgoda państwa-gospodarza. Podkreślamy znaczenie modernizacji Dokumentu wiedeńskiego w celu zapewnienia jego ciągłej przydatności w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa, w tym poprzez jego znaczącą aktualizację w 2016 r.

70. Cyberataki stanowią oczywiste wyzwanie dla bezpieczeństwa Sojuszu i mogą być równie szkodliwe dla współczesnych społeczeństw, co konwencjonalny atak. W Walii uzgodniliśmy, że cyberobrona jest częścią podstawowych zadań obrony zbiorowej NATO. Teraz, w Warszawie, potwierdzamy mandat NATO do obrony i uznajemy cyberprzestrzeń za obszar działań, w którym NATO musi bronić się tak samo skutecznie jak w powietrzu, na lądzie i na morzu. Poprawi to zdolność NATO do ochrony tych obszarów i prowadzenia w nich działań oraz do zachowania swobody działań i decyzji w każdych okolicznościach; będzie się również przyczyniać do poszerzenia obszaru odstraszania i obrony NATO; cyberobrona w dalszym ciągu będzie włączona w planowanie operacyjne oraz operacje i misje Sojuszu i będziemy wspólnie pracować, aby przyczynić się do ich sukcesu. Ponadto, zapewni to skuteczniejszą organizację cyberobrony NATO i lepsze zarządzanie zasobami, umiejętnościami i zdolnościami. Stanowi to element adaptacji NATO w dłuższej perspektywie. W dalszym ciągu realizujemy wzmocnioną politykę cyberobrony (*Enhanced Cyber Defence Policy)* i zwiększamy zdolności NATO do cyberobrony, korzystając z ostatnich no-

watorskich technologii. Potwierdzamy nasze zobowiązanie do działania zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym odpowiednio Kartą Narodów Zjednoczonych, międzynarodowym prawem humanitarnym i prawami człowieka. Będziemy nadal działać zgodnie z zasadą powściągliwości i wspierać utrzymanie międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w cyberprzestrzeni. Z zadowoleniem przyjmujemy prace nad dobrowolnymi międzynarodowymi normami odpowiedzialnego zachowania państwa oraz środkami budowy zaufania w odniesieniu do cyberprzestrzeni.

71. Zapewnimy, by sojusznicy byli odpowiednio przygotowani oraz by spełniali wymagania 21. wieku. Dzisiaj, za pośrednictwem naszego zobowiązania do cyberobrony (*Cyber Defence Pledge*), zdecydowaliśmy się wzmocnić cyberobronę naszych krajowych sieci i infrastruktury oraz potraktować tę kwestię w sposób priorytetowy. Każdy sojusznik deklaruje wywiązywanie się z obowiązku doskonalenia swojej odporności i zdolności do szybkiego i skutecznego reagowania na ataki cybernetyczne, w tym w sytuacjach hybrydowych. To, wraz z ciągłym dostosowywaniem zdolności NATO do cyberobrony, wzmocni cyberobronę Sojuszu. Rozwijamy zdolności i zakres centrum szkoleniowego NATO Cyber Range, gdzie sojusznicy mogą zdobywać umiejętności, rozwijać wiedzę i wymieniać najlepsze praktyki. Będziemy nadal dążyć do ścisłej współpracy w zakresie cyberobrony w wymiarze dwustronnym i wielostronnym, w tym wymiany informacji i świadomości sytuacyjnej, edukacji, szkoleń i ćwiczeń. Silne partnerstwo odgrywa kluczową rolę w skutecznym reagowaniu na wyzwania cybernetyczne. Będziemy nadal zgodnie z ustaleniami pogłębiać współpracę z UE, w tym poprzez bieżącą realizację porozumienia technicznego (*Technical Arrangement*), które przyczynia się do lepszego zapobiegania atakom cybernetycznym i reagowaniu na nie. Będziemy jeszcze bardziej wzmacniać partnerstwo z innymi organizacjami międzynarodowymi i państwami partnerskimi, jak również z przemysłem i środowiskami akademickimi za pomocą natowskiego Programu Partnerstwa Cybernetycznego z Sektorem Przemysłu (*NATO Industry Cyber Partnership*).

72. Podjęliśmy kroki w celu zapewnienia sobie zdolności do skutecznego reagowania na wyzwania, jakie stawia przed nami wojna hybrydowa, gdzie podmioty państwowe i niepaństwowe w sposób ściśle zintegrowany stosują szeroko zakrojone, złożone i elastyczne połączenie środków konwencjonalnych i niekonwencjonalnych oraz jawnych i niejawnych środków wojskowych, paramilitarnych i cywilnych do osiągnięcia swoich celów. Odpowiadając na to wyzwanie, przyjęliśmy strategię i przedmiotowe plany realizacji dotyczące roli NATO w zwalczaniu wojen hybrydowych. Podstawowy obowiązek reagowania na zagrożenia lub ataki hybrydowe spoczywa na państwie, które jest ich przedmiotem. NATO jest gotowe wspomóc sojuszników na każdym etapie kampanii hybrydowej. Sojusz i sojusznicy będą gotowi do przeciwdziałania wojnom hybrydowym w ramach obrony zbiorowej. Rada może zdecydować o powołaniu się na artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Zgodnie z ustaleniami Sojusz zobowiązuje się do skutecznej współpracy i koordynacji wysiłków z partnerami i właściwymi organizacjami międzynarodowymi, w szczególności UE, w celu przeciwdziałania wojnie hybrydowej.

73. Dziś podjęliśmy zobowiązanie do dalszego wzmacniania naszej odporności (*resilience*) oraz do utrzymania i dalszego rozwoju indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia wszelkich form zbrojnej napaści. Gotowość cywilna (*Civil Preparedness*) jest centralnym filarem odporności sojuszników i krytycznym elementem umożliwiającym Sojuszowi rozwój obrony kolektywnej. Choć w dalszym ciągu odpowiedzialność w tej kwestii spoczywa na poszczególnych krajach, NATO może wspierać sojuszników w ocenie ich gotowości cywilnej oraz, na życzenie, jej zwiększeniu. Gotowość cywilną poprawimy, spełniając podstawowe wymogi NATO dla odporności państw (*NATO Baseline Requirements for National Resilience*), które koncentrują się na ciągłości władzy państwowej i podstawowych usług, bezpieczeństwie krytycznej infrastruktury cywilnej oraz wsparciu dla sił zbrojnych za pomocą środków cywilnych. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmujemy wytyczne dotyczące odporności (*Resilience Guidelines*), zatwierdzone przez ministrów obrony w czerwcu 2016 r.

74. Zapewnimy, by NATO w dalszym ciągu było strategicznie i operacyjnie przygotowane pod względem polityk, planów i zdolności do przeciwdziałania szerokiej gamie zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych (CBRN), których źródłem są państwa i podmioty niepaństwowe, w oparciu o Koncepcję NATO w dziedzinie zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia i obrony przed bronią masowego rażenia (*NATO's Comprehensive Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of WMD and Defending Against CBRN Threats*), którą zatwierdziliśmy w 2009 r.; oczekujemy na kolejne sprawozdanie z jej wdrażania na następnym szczycie.

75. W Chicago w 2012 r. uruchomiliśmy inicjatywę połączonego wywiadu, obserwacji i rozpoznania (*Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*, JISR). JISR jest rozległym i złożonym obszarem zdolności, charakteryzującym się wysoką wartością. Wypełniając nasze zobowiązania, z zadowoleniem przyjmujemy deklarację z lutego 2016 r. o wstępnej zdolności operacyjnej JISR, koncentrującej się na zwiększeniu świadomości sytuacyjnej Sił Odpowiedzi NATO poprzez podwyższoną sprawność w zakresie gromadzenia i wymiany informacji i danych wywiadowczych. Sojusznicy zamierzają również współpracować w celu promowania, w razie potrzeby, wymiany informacji wywiadowczych za pomocą platform i sieci NATO oraz poprzez optymalizację użycia wielostronnej platformy i sieci w celu zwiększenia ogólnych starań w zakresie JISR, w tym między innymi projektu inteligentnej obrony JISR (*JISR Smart Defence project*).

76. Będziemy również podtrzymywać te osiągnięcia i wspierać przyszłe rotacje Sił Odpowiedzi NATO niezbędnymi zdolnościami JISR. Będziemy także rozszerzać zakres naszej inicjatywy JISR, jak najskuteczniej wykorzystując uzupełniający wkład sojuszników do JISR w celu poprawy zarówno przewidywania strategicznego, jak i świadomości. W tym kontekście odnotowujemy również znaczny postęp w zakresie natowskiego systemu obserwacji obiektów naziemnych z powietrza (*Alliance Ground Surveillance*, AGS). System ten planowo osiągnie zdolność operacyjną w 2017 r. i w niektórych przypadkach zostanie uzupełniony wkładem rzeczowym sojuszników.

77. Lotniczy system ostrzegania i kontroli NATO (*NATO's Airborne Early Warning and Control Force*, AWACS) w dalszym ciągu okazuje się zasadniczym elementem nie tylko mo-

nitorowania naszej przestrzeni powietrznej, ale również zdolności dowodzenia i kierowania NATO. Natowski system AWACS będzie nadal unowocześniany, a okres jego użyteczności zostanie przedłużony do 2035 r. Do 2035 r. Sojusz musi osiągnąć zdolność, która będzie kontynuacją E-3 AWACS. Zdecydowaliśmy się wspólnie rozpocząć proces określania możliwości stworzenia przyszłych zdolności obserwacji i kontroli NATO w oparciu o wysokie wymagania wojskowe.

78. Inicjatywy wielonarodowe i krajowe stanowią ważny wkład w rozwój zdolności i zwiększenie naszej siły. Zgodnie z ustaleniami NATO będzie nadal ściśle współpracować z UE w celu zapewnienia, aby nasza inteligentna obrona (EU's Smart Defence) i unijne inicjatywy wspólnej mobilizacji i dzielenia (EU's Pooling and Sharing initiatives) wzajemnie się uzupełniały i wzmacniały, oraz aby wspierać rozwój zdolności i współdziałania w celu uniknięcia niepotrzebnego powielania i osiągnięcia największej efektywności pod względem kosztów. Na szczycie w Walii sześciu sojuszników pod przewodnictwem Danii podjęło wspólny wysiłek celem uzyskania odpowiedzi na zgłaszane przez nich zapotrzebowanie dotyczące kierowanych pocisków precyzyjnego rażenia powietrze-ziemia (air-to-ground Precision Guided Munitions). Z zadowoleniem przyjmujemy dotychczasowy postęp osiągnięty przez tę grupę, w tym jej powiększenie o dwóch sojuszników i prace nad pierwszym wielonarodowym zakupem za pośrednictwem inicjatywy zamówień Stanów Zjednoczonych dla państw ramowych (US Lead Nation Procurement Initiative). Cieszymy się z postępów we wdrażaniu koncepcji państw ramowych NATO (NATO's Framework Nations Concept). Grupa 16 sojuszników pod przewodnictwem Niemiec pracuje nad ustanowieniem większych formacji w celu zapewnienia użytecznych sił i zdolności. Inna grupa, kierowana przez Włochy i składająca się z sześciu państw, opracowuje programy i działania mające na celu wspieranie zobowiązań operacyjnych Sojuszu. Z zadowoleniem przyjmujemy zainicjowaną przez Stany Zjednoczone europejską inicjatywę wsparcia bezpieczeństwa Europy (European Reassurance Initiative), w tym planowaną rotację pancernego brygadowego zespołu bojowego i rozmieszczenia dodatkowego sprzętu bojowego w Europie (US Army Prepositioned Stocks). Z zadowoleniem przyjmujemy również transatlantycką inicjatywę szkoleń i podnoszenia zdolności (Transatlantic Capability Enhancement and Training Initiative, TACET), która będzie wspierać rozwój zdolności, współdziałanie i szkolenia, jak również wzmocni odporność NATO w odpowiedzi na wyzwania w regionie Morza Bałtyckiego. Z zadowoleniem przyjmujemy także inicjatywę połączonych i ulepszonych szkoleń (Combined Joint Enhanced Training Initiative, CJET), która skutkuje podobnymi zobowiązaniami między NATO a Rumunią i Bułgarią. Cieszymy się z postępu w realizowaniu inicjatywy wspólnych połączonych sił ekspedycyjnych (Combined Joint Expeditionary Force) pod przewodnictwem Wielkiej Brytanii, składających się ze zintegrowanych i elastycznych sił wysokiej gotowości siedmiu sojuszników. Jesteśmy również zadowoleni z potwierdzenia prawidłowego funkcjonowania wspólnych połączonych sił ekspedycyjnych Wielkiej Brytanii i Francji poprzez ćwiczenia w 2016 r.; siły te zwiększą zdolność Sojuszu do szybkiego reagowania na każde wyzwanie. Z zadowoleniem przyjmujemy decyzję Grupy Wyszehradzkiej dotyczącą zapewnienia rotacyjnej obecności w państwach bałtyckich w 2017 r. z zadaniem prowadze-

nia ćwiczeń w celu wsparcia działań sojuszników. Z zadowoleniem przyjmujemy również list intencyjny w sprawie współpracy wielonarodowej w celu umożliwienia zastosowania ataków elektronicznych z powietrza (Airborne Electronic Attack). Cieszymy się z działań sojuszników zmierzających do podjęcia, w stosownych przypadkach, kwestii uzależnienia od sprzętu wojskowego sprowadzonego w przeszłości z Rosji.

79. Aby Sojusz był w stanie odpowiedzieć na zmieniające się zagrożenia, reforma wywiadu NATO musi być procesem ciągłym i dynamicznym. Stale rośnie znaczenie wywiadu w dostarczaniu informacji potrzebnych do planowania, działania i podejmowania przez nas decyzji. Aby poprawić zdolność NATO do wykorzystywania szerokiej gamy środków wywiadowczych, postanowiliśmy ustanowić nowy Wspólny Wydział Bezpieczeństwa i Wywiadu, na którego czele będzie stał Zastępca Sekretarza Generalnego ds. Wywiadu i Bezpieczeństwa. Nowy Zastępca Sekretarza Generalnego ds. Wywiadu i Bezpieczeństwa będzie kierował działaniami NATO w zakresie wywiadu i bezpieczeństwa, zapewniając lepsze wykorzystanie istniejących zasobów i personelu, przy jednoczesnej maksymalizacji efektywności wykorzystania informacji wywiadowczych dostarczanych przez sojuszników.

80. Na tle coraz bardziej niestabilnego globalnego środowiska bezpieczeństwa oraz w oparciu o szeroki i wzmocniony potencjał odstraszania i obrony staramy się w większym stopniu włączać wysiłki działania społeczności międzynarodowej na rzecz szerzenia stabilności i wzmacniania bezpieczeństwa poza granicami Sojuszu, przyczyniając się tym samym do zwiększenia bezpieczeństwa Sojuszu.

81. Naszym wysiłkom na rzecz zwiększenia roli Sojuszu w rozszerzaniu obszaru stabilności będą przyświecać niezmienne zasady, w tym podejście 360 stopni, zaangażowanie na rzecz demokracji, praw człowieka i praworządności, pełna komplementarność działań w ramach współpracy z innymi podmiotami międzynarodowymi, w szczególności ONZ, UE i OBWE oraz nacisk na wartość dodaną jaką może wnieść NATO, włączenie i zaangażowanie lokalnych podmiotów oraz partnerów, inkluzywność, współpraca w konkretnych dziedzinach, długoterminowe, trwałe i spójne zaangażowanie.

82. Sojusz już teraz odpowiada na te wyzwania i będzie kontynuować swe działania, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia i narzędzia, którymi dysponuje w zakresie zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa kooperatywnego. Wartość dodana NATO i wkład Sojuszu w działania społeczności międzynarodowej obejmuje pomoc i doradztwo w reformie sektora obronności, opartych na doświadczeniach w zakresie szkoleń i rozwoju lokalnych sił bezpieczeństwa, w tym w trudniejszych warunkach, oraz edukację obronną. Przyjęta w Walii Inicjatywa Budowy Zdolności Obronnych w wymiarze Bezpieczeństwa (*Defence and Related Security Capacity Building Initiative),* okazała się szczególnie ważnym narzędziem przyczyniającym się do szerzenia stabilności, poprzez wsparcie dla Gruzji, Iraku, Jordanii i Republiki Mołdowy. Zobowiązujemy się do dalszego rozwoju i zapewnienia niezbędnych środków dla naszych działań z zakresu budowy zdolności obronnych.

83. Zachowując gotowość do reagowania na sytuacje kryzysowe poza naszymi granicami, NATO będzie kontynuowało działania z zakresu bezpieczeństwa kooperatywnego w oparciu o współpracę partnerską z wybranymi państwami i organizacjami

międzynarodowymi, inwestując w działania nakierowane na budowanie ich zdolności obronnych i szkolenia, zwiększenie odporności na kryzysy oraz wzmocnienie potencjału obronnego.

84. NATO będzie nadal wzmacniać swoją rolę w rozszerzaniu obszaru stabilności, w tym poprzez zwiększenie zrozumienia i świadomości sytuacyjnej w regionie, dalsze dostosowanie się do wyzwań i zagrożeń pochodzących ze wszystkich kierunków, wzmacnianie potencjału morskiego oraz opracowanie bardziej strategicznego, spójnego i efektywnego podejścia do partnerstw. Wysiłki te będą się opierać na istotnym wkładzie, jaki mogą wnieść partnerzy. Sojusz, we współpracy z partnerami, tam gdzie jest to wskazane, będzie nadal wspierać wysiłki wychodzące naprzeciw wyzwaniom – przed, w trakcie i po zakończeniu konfliktu – gdy mają one wpływ na bezpieczeństwo Sojuszu. Należy również kontynuować realizację uzgodnionych polityk i inicjatyw Sojuszu. Jednocześnie nadal będziemy brać pod uwagę implikacje polityczne podejmowanych przez nas starań.

85. Stoimy przed długookresowymi wyzwaniami i jesteśmy zobowiązani do zapewnienia długoterminowego i trwałego podejścia NATO do wzmacniania stabilności, dysponując odpowiednimi i zasobami i strukturami, przy optymalnym wykorzystaniu istniejących mechanizmów finansowania. Powierzamy Radzie sporządzenie oceny z postępów w zakresie działań na rzecz wzmacniania stabilności, obejmujących konkretne dziedziny określone przez ministrów spraw zagranicznych w maju 2016 r., z naciskiem na to, aby działania te były trwałe, lepiej zorganizowane i zyskały większe wsparcie, a następnie przedstawienie raportu przed spotkaniem ministrów spraw zagranicznych w grudniu 2016 r.

86. W osobnej deklaracji ogłoszonej dzisiaj, wspólnie z Afganistanem i naszymi partnerami operacyjnymi w misji „Resolute Support" ponownie potwierdzamy nasze wzajemne zobowiązanie do zapewnienia trwałego bezpieczeństwa i stabilności w Afganistanie. NATO i jego partnerzy operacyjni zobowiązali się do utrzymania misji „Resolute Support" po 2016 r. stosując elastyczny model regionalny w celu kontynuowania szkoleń, konsultacji i wspierania instytucji i sił bezpieczeństwa Afganistanu; dalszego narodowego udziału w finansowaniu Afgańskich Narodowych Sił Obrony i Bezpieczeństwa do końca 2020 r. oraz wzmacniania i pogłębiania długotrwałego partnerstwa (Enduring Partnership). Afganistan podjął szereg zobowiązań. NATO i jego partnerzy operacyjni będą nadal pełnić ważną pomocniczą rolę w ich wykonywaniu.

87. Wspólnie z pozostałą społecznością międzynarodową będziemy nadal dążyć do tego, aby Afganistan nigdy więcej nie był bezpieczną przystanią dla terrorystów zagrażających naszemu bezpieczeństwu, a także by potrafił zapewnić sobie ład, bezpieczeństwo oraz rozwój gospodarczy i społeczny, przestrzegając przy tym praw człowieka obejmując wszystkich obywateli, w szczególności kobiety i dzieci. Pozostajemy stanowczy i zjednoczeni wobec naszych zobowiązań na rzecz bezpieczeństwa i stabilności Afganistanu.

88. Kluczowe pozostają dobre relacje sąsiedzkie, współpraca regionalna oraz wspieranie bezpiecznego i stabilnego Afganistanu. Droga do trwałego rozwiązania konfliktu prowadzi przez inkluzywny proces pokojowy i pojednawczy, w którym przywódczą i główną rolę będzie odgrywał Afganistan, poprzez poszanowanie afgańskiej konstytucji i praw człowieka,

w szczególności praw kobiet. Region ten i cała wspólnota międzynarodowa musi szanować i wspierać ten proces oraz jego rezultaty.

89. Zgodnie z rezolucją RB ONZ nr 1244 siły KFOR pod dowództwem NATO będą nadal dążyć do zapewnienia bezpiecznego otoczenia, a także swobody przemieszczania się w Kosowie, w ścisłej współpracy z władzami Kosowa i UE. Przyjmując z zadowoleniem postęp osiągnięty dzięki koordynowanemu przez UE dialogowi między Belgradem a Prisztiną stwierdzamy, że sytuacja bezpieczeństwa w Kosowie jest w zasadzie stabilna, chociaż wyzwania pozostają. Zmiany w dyslokacji sił nadal będą wprowadzane w oparciu o osiągane postępy, a nie o kalendarz. Ponadto, Sojusz będzie nadal wspierać tworzenie organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w Kosowie, m.in. za pomocą zespołu doradczego NATO w terenie i w oparciu o decyzje sojuszników, a także podda charakter dalszego wsparcia przeglądom. Odnotowujemy prośbę Kosowa o pogłębienie stosunków z NATO i najpóźniej na grudniowym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych przedstawimy odpowiedź na temat sposobów dalszego rozwoju naszego wsparcia.

90. NATO wniosło istotny wkład do międzynarodowych działań na rzecz walki z piractwem u wybrzeży Somalii dzięki operacji „Ocean Shield", która osiągnęła swoje strategiczne cele wojskowe. Odnotowujemy, że piraci przeprowadzili ostatni udany atak na Oceanie Indyjskim w maju 2012 r. Mimo podjęcia decyzji o zakończeniu tej operacji pod koniec 2016 r., NATO będzie nadal angażować się w walkę z piractwem, zachowując świadomość sytuacyjną na obszarach morskich i utrzymując bliskie kontakty z innymi międzynarodowymi podmiotami przeciwdziałającymi piractwu.

91. Przekształciliśmy operację „Active Endeavour", prowadzoną na mocy artykułu 5 na Morzu Śródziemnym, ukierunkowaną na walkę z terroryzmem, w operację bezpieczeństwa morskiego poza artykułem 5 – tzw. operację „Sea Guardian", zdolną w razie potrzeby wykonać szereg zadań zapewniających bezpieczeństwo morskie.

92. Zgodnie z decyzjami podjętymi przez ministrów obrony naszych państw w lutym 2016 r., sojusznicy sprawnie przekazali siły i środki morskie jako wkład do międzynarodowych wysiłków na rzecz powstrzymania nadzwyczajnego napływu migrantów na Morzu Egejskim w kontekście kryzysu uchodźczego i migracyjnego. NATO wniosło wartość dodaną do działań społeczności międzynarodowej przekazując Turcji, Grecji i Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich EU (Frontex) informacje w czasie rzeczywistym o napływie migrantów. Te działania prowadzone są we współpracy z odpowiednimi władzami państwowymi i poprzez nawiązanie bezpośrednich kontaktów na poziomie operacyjnym między Dowództwem Sił Morskich NATO (MARCOM) a agencją Frontex. Jest to skuteczny wkład w dotychczasowe wysiłki na rzecz kontroli migracji w regionie, dzięki któremu powstały również nowe możliwości pogłębionej współpracy z UE na poziomie taktycznym i operacyjnym w kontekście powstrzymania migracji. We wrześniu zostanie sporządzona ocena tych prac, a do spotkania ministrów obrony naszych państw w październiku zostaną one poddane przeglądowi.

93. Zasadniczo zgodziliśmy się co do możliwej roli NATO w centralnej części Morza Śródziemnego w uzupełnieniu i/lub, na prośbę Unii Europejskiej, w odpowiednim wspie-

raniu unijnej operacji „Sophia" poprzez przekazanie szeregu środków, m.in. wywiadowczych, w zakresie obserwacji i rozpoznania, a także wsparcia logistycznego; poprzez udział w budowaniu potencjału libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki, w przypadku prośby ze strony legalnych władz Libii i/lub UE; oraz w kontekście wykonania rezolucji RB ONZ nr 2292 o sytuacji w Libii, w ścisłej współpracy z UE.

94. Potwierdzamy nasze zobowiązanie do współpracy długoterminowej z Irakiem oraz wspierania tego kraju poprzez przyjętą w Walii Inicjatywę Budowy Zdolności Obronnych i w wymiarze Bezpieczeństwa (BZO). Dążymy do wzmocnienia sił obronnych i instytucji Iraku poprzez działania na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych, uzgodnione na prośbę Iraku w sierpniu 2015 r. Zgodnie z ustaleniami poczyniliśmy postępy w realizacji indywidualnego pakietu DCB dla Iraku, korzystając z dostępności Centrum Szkoleniowego Operacji Specjalnych im. Króla Abdullaha II w Jordanii oraz ośrodków szkoleniowych i edukacyjnych w Turcji.

95. W ramach działań BZO prowadzonych w Jordanii, obejmujących zwalczenie improwizowanych ładunków wybuchowych, unieszkodliwianie uzbrojenia wybuchowego i rozminowywanie, a także planowanie cywilno-wojskowe i doradztwo w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa w Iraku, NATO prowadzi szkolenia Irakijczyków w wybranych dziedzinach. W oparciu o te działania postanowiliśmy pozytywnie odpowiedzieć na prośbę premiera Iraku z dnia 5 maja 2016 r. i zorganizować w kraju szkolenia NATO skierowane do irackich sił bezpieczeństwa i sił zbrojnych w uzgodnionych dziedzinach, m.in. w ramach programu DCB postanowiliśmy nadal wspierać budowanie zdolności instytucjonalnych w celu utworzenia skutecznych i wydajnych struktur i polityk, co pozwoli zapewnić rozwój irackich zdolności szkoleniowych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Te działania NATO w Iraku będą kontynuowane w taki sposób, aby zapewnić komplementarność oraz wartość dodaną, inkluzywność, współudział podmiotów lokalnych, priorytetyzację działań, trwałe i spójne podejście oraz dostosowaną do potrzeb partnera współpracę. Kluczowe znaczenie będzie miała inkluzywność rządu irackiego oraz sił obronnych i bezpieczeństwa. Wstępne planowanie realizacji tych działań w kraju powinno być zakończone terminowo w celu dokonania przeglądu przez ministrów obrony w październiku, co pozwoli rozpocząć szkolenia i budowę zdolności w Iraku do stycznia 2017 r.

96. Mając na uwadze zagrożenie, które dla wszystkich naszych krajów i społeczeństw stanowi ISIL/Daesh, zasadniczo doszliśmy do porozumienia w kwestii zwiększenia udziału Sojuszu Północnoatlantyckiego w walce Globalnej Koalicji z ISIL poprzez zapewnienie bezpośredniego wsparcia za pomocą systemu AWACS w celu zwiększenia świadomości sytuacyjnej Koalicji. Rozpoczęcie procesu wsparcia planowane jest na jesień, po spełnieniu wewnątrzpaństwowych procedur zatwierdzających, a organy wojskowe NATO pracują obecnie nad szczegółami. Poprzez tego rodzaju wsparcie ponownie potwierdzamy nasze zdecydowane postanowienie udzielenia pomocy w rozwiązywaniu napływających z południa problemów w zakresie bezpieczeństwa, w tym terroryzmu. Wkład do Globalnej Koalicji nie czyni NATO jej członkiem.

97. Zgodnie z decyzją podjętą przez nas w Walii jesteśmy gotowi udzielić Libii doradztwa w zakresie rozwoju instytucjonalnego w sferze obrony i bezpieczeństwa, na prośbę rządu jedności narodowej, a także rozwijać długoterminowe partnerstwo, które może doprowadzić do członkostwa Libii w Dialogu Śródziemnomorskim, co stanowiłoby naturalne ramy dla naszej współpracy. Wszelkie wsparcie dla Libii ze strony NATO będzie całkowicie komplementarne i ściśle skoordynowane z innymi działaniami międzynarodowymi, prowadzonymi m.in. przez ONZ i UE, zgodnie z podjętymi decyzjami. Przejęcie przez Libię odpowiedzialności za ten proces będzie kluczowe.

98. Partnerstwa NATO są i pozostaną kluczowe dla funkcjonowania tej organizacji. O sukcesie partnerstw NATO świadczy ich strategiczny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa w ramach Sojuszu i w wymiarze międzynarodowym. Przez ostatnie dziesięciolecia Sojusz budował formaty współpracy partnerskiej – Partnerstwo dla Pokoju, Dialog Śródziemnomorski, Stambulską Inicjatywę Współpracy, oraz relacje z partnerami na całym świecie – z krajami zainteresowanymi prowadzeniem dialogu politycznego i praktyczną współpracą oraz aktywnym zaangażowaniem z innymi podmiotami i organizacjami międzynarodowymi w szerokim zakresie zagadnień politycznych i bezpieczeństwa. Razem zbudowaliśmy szeroką wspólną sieć bezpieczeństwa. Złożoność i niestabilność środowiska bezpieczeństwa podkreśla potrzebę bardziej dostosowanego, indywidualnego i elastycznego podejścia, aby nasza współpraca partnerska stała się bardziej strategiczna, spójna i skuteczna. Potwierdzamy nasze zaangażowanie, w oparciu o cele, priorytety i zasady przyjętej w Berlinie polityki partnerstwa, w rozszerzenie dialogu politycznego i praktycznej współpracy z każdym krajem podzielającym wartości Sojuszu oraz jego zainteresowanie pokojem i bezpieczeństwem międzynarodowym. Będziemy nadal rozwijać stosunki partnerskie w taki sposób, aby odpowiadały one interesom zarówno sojuszników, jak i naszych partnerów.

99. Wyrażamy uznanie dla naszych partnerów za stały i znaczący wkład, jaki wnoszą wraz z sojusznikami poprzez udział w operacjach i misjach oraz praktyczną współpracę, także w formie funduszy powierniczych oraz wysiłków na rzecz budowania zdolności. Partnerzy pełnią także służbę u boku sił zbrojnych kilku państw sojuszniczych poza istniejącymi formatami, w szczególności w zakresie zwalczania terroryzmu. Pozwoliło to na zwiększenie naszej interoperacyjności oraz umocnienie odporności w zmienionym otoczeniu bezpieczeństwa.

100. Podczas szczytu w Walii powołaliśmy Inicjatywę Interoperacyjności, uruchamiając jednocześnie Platformę Interoperacyjności, która stała się kluczowym formatem współpracy z partnerami w zakresie szerokiego spektrum kwestii dotyczących interoperacyjności oraz zarządzania przygotowaniem na przyszłe sytuacje kryzysowe. Od tego czasu wzrosła liczba jednostek partnerskich posiadających certyfikaty i oceny zgodności ze standardami NATO, do programów interoperacyjności dołączyli nowi partnerzy oraz rozszerzono możliwości udziału partnerów w ćwiczeniach NATO. Ministrowie obrony biorący udział w spotkaniu Platformy Interoperacyjności w Warszawie poparli mapę drogową, która wyznaczy kierunek naszej wspólnej pracy nad przygotowaniami do zarządzania kryzysowego w nad-

chodzącym roku oraz omówili możliwości przyszłej współpracy NATO i jego partnerów na rzecz umacniania stabilności.

101. W ramach Inicjatywy Interoperacyjności w trakcie szczytu w Walii uzgodniliśmy również, że Australia, Finlandia, Gruzja, Jordania i Szwecja otrzymają propozycję pogłębionej współpracy w uznaniu istotnego wkładu operacyjnego, jakie państwa te wnoszą w działania NATO. Stale rośnie zaangażowanie wymienionych partnerów w prace NATO dotyczące wyzwań dla naszego wspólnego bezpieczeństwa. Ich udział w tym szczycie świadczy o mocnych więzach, jakie udało nam się z nimi zbudować. Nasze zaangażowanie we współpracę z każdym z nich ma charakter indywidualny, odzwierciedlający zarówno nasze, jak i ich potrzeby, okoliczności i ambicje, jak również interesy bezpieczeństwa NATO. Nasza praktyczna współpraca znajduje się na różnych poziomach zaawansowania i obejmuje różne formaty – partnerzy objęci programem pogłębionej współpracy mogą teraz uczestniczyć w różnego rodzaju ćwiczeniach NATO. Są także zaangażowani w prace NATO nad budowaniem zdolności obronnych, uczestnicząc we wzmocnionych Siłach Odpowiedzi NATO oraz dokonując wspólnie z nami oceny zagrożeń. Jesteśmy gotowi rozważyć możliwość zaproponowania innym partnerom pogłębionej współpracy w zależności od ich zaangażowania i interesów.

102. Z zadowoleniem przyjmujemy decyzję kilku naszych partnerów o uruchomieniu przedstawicielstw dyplomatycznych przy Kwaterze Głównej NATO – jest to ważny krok w naszej współpracy. Zgodnie z Berlińską Polityką Partnerstw oraz Porozumieniem Brukselskim zachęcamy innych partnerów do obrania tej samej drogi.

103. Będziemy kontynuować rozwijanie partnerstwa z krajami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej poprzez pogłębiony dialog polityczny i wzmocnioną współpracę praktyczną. Dialog Śródziemnomorski (DŚ) oraz Stambulska Inicjatywa Współpracy (SIW) pozostają wzajemnie uzupełniającymi się, a zarazem odrębnymi ramami współpracy. Wyrażamy otwartość na przyjęcie nowych członków do obu wymienionych inicjatyw partnerskich. Za pośrednictwem DŚ i SIW pomagamy 11 krajom partnerskim w regionie w modernizacji infrastruktury obronnej i sił zbrojnych.

104. DŚ i SIW to wyjątkowe formaty, które skupiają kluczowych partnerów NATO: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Mauretanię, Maroko, Tunezję, Bahrajn, Kuwejt, Katar oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Regularne konsultacje polityczne zwiększają nasze wzajemne zrozumienie oraz świadomość sytuacyjną. Wspólnie ze wszystkimi partnerami DŚ i SIW wypracowaliśmy także dostosowane do ich potrzeb Programy Indywidualnego Partnerstwa i Współpracy. Będziemy nadal pogłębiać praktyczną współpracę, w tym poprzez udzielanie dalszego wsparcia w takich dziedzinach jak zwalczanie terroryzmu, zwalczanie broni strzeleckiej i lekkiej, obrona przed improwizowanymi ładunkami wybuchowymi oraz bezpieczeństwo granic.

105. Mając na uwadze strategiczne znaczenie regionu Zatoki Perskiej, z nadzieją oczekujemy na ustanowienie regularnych relacji na szczeblu roboczym między międzynarodowymi sekretariatami NATO oraz Rady Współpracy Zatoki Perskiej (RWZP), jak również na uruchomienie praktycznej współpracy z RWZP i jej członkami. Bardziej intensywna wymiana informacji mająca na celu poprawę wzajemnego zrozumienia dla naszych dzia-

łań i polityki stanowiłaby solidną podstawę bardziej regularnego dialogu politycznego oraz możliwości rozwijania praktycznej współpracy dotyczącej wyzwań dla naszego wspólnego bezpieczeństwa. Zlecamy Radzie przedłożenie raportu o poczynionych postępach w trakcie grudniowego spotkania ministrów spraw zagranicznych.

106. Pozytywnie oceniamy długoletnie partnerstwo z Jordanią będącą kluczowym partnerem na Bliskim Wschodzie, a także wyrażamy zadowolenie z rezultatów wsparcia, jakiego NATO udziela Jordanii w ramach inicjatywy Budowy Zdolności Obronnych i w Wymiarze Bezpieczeństwa (BZO). Nasze starania skupiają się na siedmiu obszarach priorytetowych: ochrona informacji, obrona cybernetyczna, ćwiczenia wojskowe, obrona przed improwizowanymi ładunkami wybuchowymi, łączność, dowodzenie i kierowanie, ochrona portów i bezpieczeństwo granic. Podtrzymujemy wolę umocnienia relacji NATO–Jordania poprzez intensyfikację dialogu politycznego, praktyczną współpracę w ramach Dialogu Śródziemnomorskiego, inicjatywę BZO oraz Platformę Interoperacyjności, w tym pogłębioną współpracę. Wyrażamy wdzięczność naszemu partnerowi Jordanii za wkład, jaki kraj ten od wielu lat wnosi w operacje NATO, a także za udostępnienie swojego terytorium dla naszych działań szkoleniowych w ramach BZO dla Iraku.

107. Bałkany Zachodnie to obszar o strategicznym znaczeniu, czego potwierdzeniem jest nasza długa historia współpracy i naszych operacji w regionie. Potwierdzamy nasze pełne zaangażowanie na rzecz stabilności i bezpieczeństwa Bałkanów Zachodnich, a także wsparcie euroatlantyckich aspiracji krajów w tym regionie. Wartości demokratyczne, rządy prawa, reformy wewnętrzne oraz relacje dobrosąsiedzkie mają zasadnicze znaczenie dla współpracy regionalnej oraz euroatlantyckiego procesu integracji. Z zadowoleniem odnotowujemy postęp, jaki dokonał się niedawno w zakresie demarkacji granic w regionie. Sojusz będzie kontynuował bliską współpracę z Bałkanami Zachodnimi w celu utrzymania i umacniania regionalnego i międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Powierzamy Radzie zadanie przygotowania raportu na temat działań i relacji NATO w regionie w celu przedłożenia ministrom spraw zagranicznych podczas ich grudniowego spotkania.

108. Umocnienie relacji NATO–Serbia niesie korzyści Sojuszowi, Serbii oraz całemu regionowi. Cieszy nas stały postęp w budowaniu partnerstwa między NATO i Serbią. Deklarujemy poparcie dla dalszego dialogu politycznego oraz praktycznej współpracy zmierzającej w tym kierunku. Z zadowoleniem przyjmujemy także postępy poczynione w moderowanym przez UE dialogu Belgrad–Prisztina, zachęcając jednocześnie obie strony do wdrażania wypracowanych porozumień oraz dalszych zabiegów o postęp w tej dziedzinie. Z aprobatą odnotowujemy aspiracje Kosowa do poprawy własnej zdolności zapewniania bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom kraju, a także do umacniania bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich.

109. Zaproszenie Czarnogóry do przystąpienia do naszego Sojuszu, jakie wystosowano w grudniu 2015 r., oraz podpisanie protokołu akcesyjnego w maju 2016 r. stanowią wyraz uznania dla reform podjętych przez Czarnogórę, jej przywiązania do naszych wspólnych wartości oraz wkładu w bezpieczeństwo międzynarodowe. Czarnogóra posiada obecnie

status państwa zaproszonego i włącza się w działania NATO. Oczekujemy szybkiego zakończenia ratyfikacji protokołu akcesyjnego oraz liczymy na dalsze postępy Czarnogóry w procesie reform przed akcesją i po niej, tak aby kraj ten mógł umocnić wkład, jaki wnosi do Sojuszu. Wyrażamy uznanie dla znaczącego udziału Czarnogóry w operacjach NATO.

110. Potwierdzamy dziś nasze przywiązanie do polityki otwartych drzwi, która należy do fundamentalnych zasad Traktatu Waszyngtońskiego i jest jednym z wielkich sukcesów Sojuszu. Dzisiejsza obecność Czarnogóry w naszym gronie jest namacalnym tego dowodem. Wyrażamy jednocześnie nadzieję na wstąpienie tego kraju w poczet naszych członków w najbliższym możliwym terminie. Integracja euroatlantycka sprzyja umocnieniu wartości demokratycznych, wspiera reformy i zwiększa poszanowanie rządów prawa. Na tych właśnie fundamentach zbudowana jest wolność i dobrobyt naszych społeczeństw. Integracja euroatlantycka wyznacza ponadto ścieżkę do stabilności i umacnia bezpieczeństwo zbiorowe. Kolejne etapy poszerzenia zwiększyły bezpieczeństwo nasze i całego regionu euroatlantyckiego. Drzwi NATO otwarte są dla wszystkich europejskich państw demokratycznych, które podzielają wartości naszego Sojuszu, które wyrażają wolę i mają zdolność do przyjęcia zadań i zobowiązań wynikających z członkostwa, które są w stanie upowszechniać zasady traktatowe, oraz których członkostwo może się przyczynić do umocnienia bezpieczeństwa w obszarze północnoatlantyckim. Decyzje w sprawie rozszerzenia leżą w gestii samego NATO. Wyrażamy wolę integracji z krajami, które aspirują do członkostwa w Sojuszu. Każde z nich poddajemy indywidualnej ocenie. Partnerów pragnących wstąpić do Sojuszu (Gruzja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Bośnia i Hercegowina) zachęcamy do dalszego wdrażania niezbędnych reform i decyzji przygotowujących do członkostwa. Będziemy nadal wspierać ich wysiłki i oczekiwać podjęcia działań niezbędnych dla realizacji ich aspiracji.

111. Podczas szczytu w Bukareszcie w 2008 r. uzgodniliśmy, że Gruzja zostanie członkiem NATO, integralną częścią tego procesu będzie zaś Plan Działań na rzecz Członkostwa (PDC). Dziś potwierdzamy wszystkie elementy tej decyzji oraz decyzji późniejszych. Z zadowoleniem odnotowujemy znaczący postęp, jaki dokonał się od 2008 r. Stosunki Gruzji z Sojuszem zawierają w sobie wszystkie praktyczne narzędzia do ostatecznego przygotowania do członkostwa. Przypadające na ten rok wybory parlamentarne będą kolejnym kluczowym krokiem w kierunku umocnienia instytucji demokratycznych. Zachęcamy Gruzję do dalszego pełnego korzystania ze wszystkich możliwości, jakie dla zbliżenia z Sojuszem stwarzają Komisja NATO–Gruzja, Roczny Program Narodowy, rola Gruzji jako partnera pogłębionej współpracy, jej udział w naszej Inicjatywie Budowania Zdolności Obronnych oraz Kompleksowy Pakiet NATO–Gruzja. NATO wyraża uznanie dla znaczącego i stałego wkładu, jaki Gruzja wnosi w Siły Odpowiedzi NATO oraz misję „Resolute Support" w Afganistanie. Sojusz docenia ponadto ofiary i wyrzeczenia poniesione przez naród gruziński na rzecz naszego wspólnego bezpieczeństwa.

112. Z zadowoleniem odnotowujemy znaczący postęp w zakresie wdrażania Kompleksowego Pakietu NATO–Gruzja, który zainicjowaliśmy na szczycie w Walii. Ponad 30 ekspertów z krajów sojuszniczych i partnerskich udziela dziś Gruzji wsparcia w róż-

nych dziedzinach współpracy. Gruzja wypełnia swoją część zadania, przeznaczając na ten cel znaczące zasoby. Uruchomione zostało Wspólne Centrum Szkoleniowo-Ewaluacyjne, które pomaga Gruzji umacniać zdolności w zakresie samoobrony i odporności. Będziemy nadal zapewniać zasoby niezbędne do wdrożenia Kompleksowego Pakietu, którego celem jest rozwinięcie zdolności Gruzji, a tym samym wsparcie przygotowań tego kraju do członkostwa w Sojuszu. Porozumieliśmy się w sprawie dodatkowych praktycznych metod zintensyfikowania wysiłków, w tym wsparcia gruzińskich zdolności zarządzania kryzysowego, szkoleń i ćwiczeń oraz usprawnienia komunikacji strategicznej. Sojusznicy pomogą Gruzji w rozwijaniu jej obrony powietrznej oraz obserwacji przestrzeni powietrznej. W większym niż dotychczas stopniu skupimy się ponadto na bezpieczeństwie w regionie Morza Czarnego.

113. Po raz kolejny wyrażamy nasze poparcie dla integralności terytorialnej i suwerenności Gruzji w granicach uznanych przez społeczność międzynarodową. Z zadowoleniem przyjmujemy gruzińską deklarację o niestosowaniu siły i wzywamy Rosję do okazania wzajemności. Apelujemy do Rosji o cofnięcie uznania gruzińskich regionów Osetii Południowej i Abchazji jako suwerennych państw, zaprzestanie budowy quasi-granicznych utrudnień wzdłuż linii podziału administracyjnego oraz wycofanie rosyjskich sił z Gruzji. NATO nie uznaje tzw. traktatów, które zostały podpisane między gruzińskim regionem Abchazji a Rosją w listopadzie 2014 r. oraz gruzińskim regionem Osetii Południowej a Rosją w marcu 2015 r. Stanowią one naruszenie suwerenności i integralności terytorialnej Gruzji oraz stoją w rażącej sprzeczności z zasadami prawa międzynarodowego i OBWE, jak również międzynarodowymi zobowiązaniami Rosji. Zachęcamy wszystkich uczestników rozmów genewskich do odegrania konstruktywnej roli oraz do dalszej ścisłej współpracy z OBWE, ONZ i UE na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu na uznanym przez społeczność międzynarodową terytorium Gruzji.

114. Podtrzymujemy decyzję, którą podjęliśmy na szczycie w Bukareszcie w 2008 r., a następnie powtórzyliśmy na kolejnych szczytach. Zgodnie z nią NATO wystosuje do Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zaproszenie do przystąpienia do Sojuszu po wypracowaniu w ramach ONZ wzajemnie satysfakcjonującego rozwiązania kwestii nazwy państwa. W związku z tym usilnie namawiamy do zwielokrotnienia starań o znalezienie rozwiązania problemu nazwy państwa. Zachęcamy do podjęcia dalszych zabiegów zmierzających do rozwijania stosunków dobrosąsiedzkich. Apelujemy ponadto o zbudowanie w pełni funkcjonującego, wieloetnicznego społeczeństwa, które będzie oparte na realizacji trzeciej umowy ramowej. Biorąc pod uwagę obawy związane z rozwojem sytuacji politycznej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, w wyniku czego kraj ten oddalił się od wartości wyznawanych przez NATO, wzywamy wszystkich przywódców politycznych kraju do wypełnienia zobowiązań, które powzięli na mocy porozumienia z Przino z przełomu czerwca i lipca 2015 r., ustanawiającego ramy trwałego rozwiązania kryzysu politycznego. Wyrażając uznanie dla pierwszych działań zmierzających do jego realizacji, ponawiamy nasz apel do wszystkich stron o zaangażowanie w skuteczny dialog demokratyczny, jak również o stworzenie warunków umożliwiających przeprowadzenie wiarygodnych wybo-

rów oraz wzmocnienie praworządności, wolności mediów i niezależności władzy sądowniczej. Będziemy nadal uważnie śledzić postępy Skopje w tych dziedzinach, które stanowią odzwierciedlenie fundamentalnych wartości NATO. Doceniamy zaangażowanie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, czego potwierdzeniem są wkład, jaki kraj ten konsekwentnie wnosi w nasze operacje, udział w forach dyskusyjnych i pracach organizacji poświęconych dialogowi i współpracy regionalnej oraz zaangażowanie w proces przystąpienia do NATO.

115. Potwierdzamy nasze zaangażowanie na rzecz integralności terytorialnej i suwerenności stabilnej i bezpiecznej Bośni i Hercegowiny oraz nasze pełne poparcie dla jej aspiracji członkowskich. Zachęcamy przywódców Bośni i Hercegowiny, aby podtrzymywali wolę polityczną i konstruktywnie pracowali dla dobra wszystkich obywateli poprzez realizację reform. Będziemy nadal wspierać zabiegi o przeprowadzenie reformy sektora obronnego w Bośni i Hercegowinie. Pozytywnie oceniamy osiągnięte niedawno przez prezydium Bośni i Hercegowiny porozumienie w sprawie zasad przeglądu obronnego i wzywamy do jego szybkiego zakończenia. Cieszą nas postępy w rejestracji nieruchomości obronnych na rzecz państwa, od przywódców Bośni i Hercegowiny oczekujemy jednak przyspieszenia starań o spełnienie wymogów ustanowionych przez ministrów spraw zagranicznych NATO w Tallinnie w kwietniu 2010 r., tak aby nasz cel – uruchomienie pierwszego cyklu Planu Działań na rzecz Członkostwa – został osiągnięty w najbliższym możliwym terminie. Państwa sojusznicze będą aktywnie monitorować rozwój wypadków. Wyrażamy nasze uznanie Bośni i Hercegowinie za wkład w operacje NATO oraz zaangażowanie na rzecz dialogu, współpracy i bezpieczeństwa regionalnego.

116. Na szczycie w Walii objęliśmy Republikę Mołdawii Inicjatywą Budowy Zdolności Obronnych w Wymiarze Bezpieczeństwa. Od tego czasu sojusznicy i partnerzy zapewniają wsparcie eksperckie i doradztwo w toczącym się procesie reform, którego celem jest wzmocnienie zdolności mołdawskich sił zbrojnych oraz sektora obronnego. Sojusznicy podtrzymują swe zaangażowanie w te prace, które zmierzają do zapewnienia krajowi stabilnej, bezpiecznej i pomyślnej przyszłości w zgodzie z wartościami podzielanymi przez demokratyczne państwa Europy. Aby przyszłość ta stała się rzeczywistością, Republika Mołdawii powinna kontynuować wdrażanie reform, które będą służyły wszystkim jej obywatelom. Dziękujemy Republice Mołdawii za wkład w operacje NATO.

117. Ukraina to wieloletni i szczególny partner Sojuszu. Na szczycie w Warszawie spotkaliśmy się z Prezydentem Poroszenką i wydaliśmy wspólne oświadczenie. Niezależna, suwerenna i stabilna Ukraina, trwale przywiązana do wartości demokratycznych i rządów prawa, to kluczowy element bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Wyrażamy niezachwiane poparcie dla suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy w międzynarodowo uznawanych granicach oraz dla prawa tego kraju do decydowania o własnej przyszłości i kierunkach polityki zagranicznej bez zewnętrznej ingerencji, w myśl Aktu końcowego z Helsinek. Rosja w dalszym ciągu narusza suwerenność, integralność terytorialną i niezależność Ukrainy. Pomimo tych trudnych okoliczności rząd Ukrainy czyni postępy we wprowadzaniu daleko idących reform, które zbliżają kraj do europejskich i euroatlantyckich standardów, w opar-

ciu o wartości demokratyczne, poszanowanie praw człowieka, mniejszości i praworządności, które są kluczowe dla zapewnienia dobrobytu i długofalowej stabilizacji. Z zadowoleniem przyjmujemy kroki podjęte przez Ukrainę w celu zwalczania korupcji, spełnienia warunków kredytowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, reformy sądownictwa oraz przeprowadzenia decentralizacji. Wciąż pozostają jednak duże wyzwania, które wymagają dalszych wysiłków. Usilnie zachęcamy Ukrainę do podtrzymania zaangażowania na rzecz pełnej realizacji tych i innych reform oraz do zapewnienia ich trwałości. Przywołując decyzje podjęte na naszym poprzednim szczycie, NATO będzie nadal wspierać Ukrainę we wdrażaniu programu reform, w tym za pośrednictwem Rocznego Programu Narodowego w ramach naszego Szczególnego Partnerstwa.

118. Współpraca NATO–Ukraina stanowi istotny element wkładu Sojuszu w wysiłki społeczności międzynarodowej na rzecz wspierania stabilności w obszarze euroatlantyckim i poza jego granicami. Pozytywnie oceniamy wyrażoną przez Ukrainę wolę dalszego pogłębiania Szczególnego Partnerstwa z NATO, jak również wkład, jaki kraj ten wnosił i wnosi do operacji oraz Sił Odpowiedzi NATO pomimo konieczności obrony przed agresywnymi działaniami ze strony Rosji. Decyzja Ukrainy o przyjęciu i wdrożeniu zasad i standardów NATO, której plan zawarty jest w strategicznym biuletynie obronnym, przyczyni się do zwiększenia interoperacyjności naszych sił. Ważnym elementem tych starań jest litewsko-polsko-ukraińska brygada. Pozwolą one także zwiększyć zdolność Ukrainy do zapewnienia własnego bezpieczeństwa za pośrednictwem funkcjonujących instytucji bezpieczeństwa i obrony, które podlegają cywilnemu i demokratycznemu nadzorowi, ponoszą odpowiedzialność za swoje działania i są stabilne oraz skuteczne. Udział Ukrainy w Programie Doskonalenia Szkolnictwa Wojskowego stanowi istotny element tych starań. NATO będzie nadal zapewniać strategiczne doradztwo i praktyczne wsparcie w procesie reformowania ukraińskiego sektora bezpieczeństwa i obrony, w tym zgodnie z Kompleksowym Pakietem Wsparcia, który wraz z prezydentem Poroszenką zatwierdziliśmy podczas dzisiejszego spotkania Komisji NATO–Ukraina. Kompleksowy Pakiet Wsparcia ma na celu skoncentrowanie i wzmocnienie wsparcia NATO dla Ukrainy, w tym poprzez zestaw zindywidualizowanych środków budowania zdolności i możliwości w sektorze bezpieczeństwa i obrony, co przyczyni się do poprawy odporności Ukrainy wobec zróżnicowanego spektrum zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.

119. W świetle doświadczeń operacyjnych NATO oraz zmieniającego się i złożonego otoczenia bezpieczeństwa, kompleksowe podejście uwzględniające aspekty o charakterze politycznym, cywilnym i wojskowym ma kluczowe znaczenie dla zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa kooperacyjnego. Przyczynia się ono ponadto do zwiększenia skuteczności naszego wspólnego bezpieczeństwa i obronności, nie powodując zarazem uszczerbku dla sojuszniczych zobowiązań w zakresie obrony kolektywnej. NATO wykształciło niewielką, lecz wystarczającą zdolność cywilną w myśl postanowień szczytu w Lizbonie. Będziemy nadal dążyć do zapewnienia spójności obszarów prac i instrumentów NATO, skoordynowanego podejścia z krajami i organizacjami partnerskimi takimi jak ONZ, UE i OBWE, a także dalszego dialogu z organizacjami pozarządowymi. Oczekujemy na przegląd Planu

Działań na rzecz Kompleksowego Podejścia z 2011 r., który zostanie przedłożony pod rozwagę naszym ministrom spraw zagranicznych w 2017 r.

120. Wobec rosnącej liczby wyzwań dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego coraz istotniejszą rolę odgrywa także współpraca między NATO a Organizacją Narodów Zjednoczonych. Cieszy nas intensyfikacja politycznego dialogu oraz praktycznej współpracy między NATO i ONZ w wielu obszarach wspólnego zainteresowania. Podczas zeszłorocznego szczytu przywódców w sprawie utrzymania pokoju NATO zobowiązało się zwiększyć wsparcie, jakiego udziela operacjom pokojowym ONZ, m.in. w zakresie obrony przed improwizowanymi ładunkami wybuchowymi, szkoleń i gotowości, rozwijania zdolności ONZ do szybszego rozmieszczania jednostek w terenie oraz współpracy na rzecz budowania zdolności obronnych w zagrożonych krajach. Podtrzymujemy to zobowiązanie i gotowość do pogłębiania naszej interakcji w tej i innych dziedzinach, w tym poprzez udział NATO w kolejnej konferencji, która odbędzie się we wrześniu tego roku w Londynie.

121. Unia Europejska pozostaje wyjątkowym i nieodzownym partnerem NATO. Intensywne konsultacje na wszystkich szczeblach oraz praktyczna współpraca w zakresie operacji i rozwoju zdolności przyniosły konkretne efekty. Z uwagi na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa w naszym wspólnym sąsiedztwie na wschodzie i południu, szczególnego znaczenia nabiera dziś umacnianie naszego strategicznego partnerstwa w duchu pełnej wzajemnej otwartości, przejrzystości i komplementarności, przy jednoczesnym poszanowaniu odmiennych mandatów, autonomii decyzyjnej i integralności instytucjonalnej tych organizacji, zgodnie z poczynionymi przez nie uzgodnieniami.

122. Z zadowoleniem przyjmujemy wspólną deklarację wydaną tu w Warszawie przez Sekretarza Generalnego NATO, Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Przewodniczącego Komisji Europejskiej, która zarysowuje szereg działań, jakie obie organizacje zamierzają wspólnie podjąć w konkretnych dziedzinach, w tym odnośnie do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, zwiększania odporności, budowania zdolności obronnych, cyberobrony, bezpieczeństwa morskiego oraz ćwiczeń. Powierzamy Radzie zadanie przeprowadzenia przeglądu realizacji tych propozycji oraz złożenia ministrom spraw zagranicznych sprawozdania do grudnia 2016 r.

123. Pozytywnie oceniamy konkluzje Rady Europejskiej z czerwca 2016 r., w których wzywa ona do dalszego umacniania relacji między NATO a UE. Z zadowoleniem przyjmujemy też prezentację Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

124. NATO docenia znaczenie silniejszej i bardziej sprawnej obronności europejskiej, która doprowadzi do umocnienia NATO, zwiększy bezpieczeństwo wszystkich sojuszników oraz przyczyni się do bardziej sprawiedliwego podziału obciążeń, korzyści i zadań wynikających z członkostwa w Sojuszu. W tym kontekście wyrażamy zadowolenie z umocnienia europejskiej obronności i zarządzania kryzysowego, którego świadkami byliśmy w ostatnich kilku latach.

125. Sojusznicy spoza UE w dalszym ciągu w znaczącym stopniu przyczyniają się do starań UE o umocnienie zdolności tej organizacji do reagowania na powszechne wyzwa-

nia w dziedzinie bezpieczeństwa. Pełne zaangażowanie państw sojuszniczych spoza UE we wspomniane wysiłki ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia strategicznego partnerstwa między NATO a UE. Zachęcamy do podjęcia dalszych wspólnych kroków w tym zakresie w celu wsparcia pogłębionego strategicznego partnerstwa.

126. Z aprobatą przyjmujemy raport Sekretarza Generalnego na temat stosunków NATO–UE. Zachęcamy go do kontynuowania ścisłej współpracy z Przewodniczącym Rady Europejskiej, Przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz Wysoką Przedstawiciel we wszystkich aspektach dotyczących strategicznego partnerstwa NATO-UE oraz do przedłożenia Radzie sprawozdania w perspektywie kolejnego szczytu.

127. Zarówno NATO, jak i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie odgrywają istotną rolę dla utrzymania stabilności i reagowania na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Wyrażamy uznanie dla kompleksowego podejścia OBWE do kwestii bezpieczeństwa obejmującego wymiar polityczno-gospodarczy, gospodarczo-środowiskowy oraz ludzki. Doceniamy również rolę, jaką OBWE odgrywa w staraniach o zakończenie kilku długotrwałych konfliktów w obszarze euroatlantyckim. Kryzys na Ukrainie ponownie uwypuklił znaczenie OBWE w międzynarodowych wysiłkach na rzecz wspierania pokojowego rozwiązywania konfliktów, budowania zaufania i bezpieczeństwa oraz jako platformy współpracy i szerokiego dialogu na temat bezpieczeństwa w Europie. Podkreślamy także wartość środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz przejrzystości w ramach OBWE. Chcemy nadal rozwijać naszą współpracę, zarówno na szczeblu politycznym jak i operacyjnym, we wszystkich dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym za pośrednictwem nowo mianowanego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. OBWE.

128. Współpraca NATO z Unią Afrykańską (UA) obejmuje wsparcie operacyjne, logistyczne i w zakresie budowania zdolności obronnych, jak również wsparcie w uruchomieniu afrykańskich sił szybkiego reagowania, w tym poprzez opracowany na prośbę UA program ćwiczeń i szkoleń. Mamy nadzieję na dalsze zacieśnianie dialogu politycznego i praktycznej współpracy z UA, która pozwoli nam efektywniej reagować na wspólne zagrożenia i wyzwania.

129. NATO to sojusz wartości, wśród których znajdują się wolność jednostki, prawa człowieka, demokracja i praworządność. Te wspólne wartości leżą u podstaw tego, czym NATO jest i co robi. Ich dalsze włączanie we wszystkie dziedziny naszej działalności uczyni NATO silniejszym.

130. Korupcja i złe zarządzanie to wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa, które osłabiają demokrację, praworządność oraz rozwój gospodarczy. Wdrażanie działań propagujących uczciwość, nieuleganie pokusie korupcji oraz dobre rządzenie jest istotne w równej mierze dla NATO, sojuszników oraz partnerów. Aby dać impuls naszym pracom w tym zakresie, przyjęliśmy dziś nową natowską politykę budowania uczciwości. Jest ona potwierdzeniem naszego przekonania, że przejrzyste instytucje obronne, które rozliczają się ze swych działań i podlegają demokratycznemu nadzorowi, stanowią fundament stabilności w obszarze euroatlantyckim i są nieodzowne dla współpracy w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego.

131. Upodmiotowienie kobiet w NATO i w naszych siłach zbrojnych zwiększa siłę Sojuszu. Przykładamy wielką wagę do zapewniania kobietom pełnego i aktywnego uczestnictwa w zapobieganiu konfliktom, zarządzaniu nimi i rozwiązywaniu ich, jak również w wysiłkach i współpracy podejmowanych w sytuacjach pokonfliktowych. Od czasu naszego ostatniego szczytu w Walii zrobiliśmy znaczące postępy we wdrażaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1325 na temat kobiet, pokoju i bezpieczeństwa oraz innych powiązanych z nią rezolucji. Wiele pozostaje jednak do zrobienia, a to wymaga stabilnego przywództwa, przejrzystości i odpowiedzialności. Z zadowoleniem przyjmujemy niedawne nominacje na wysokie stanowiska w cywilnych i wojskowych strukturach NATO. Mimo to reprezentacja kobiet w NATO jest wciąż niewystarczająca, co wymaga odpowiednich działań. Będziemy realizować zaktualizowany plan działań w sprawie kobiet, pokoju i bezpieczeństwa, który został opracowany z wieloma naszymi partnerami oraz w porozumieniu z nowo ustanowionym panelem doradczym ds. społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowym wsparciem zabiegów NATO o zapewnienie stabilności jest kompleksowy pakiet szkoleniowy i edukacyjny NATO dotyczący tematyki płci, który jest już powszechnie dostępny. Nasze dowództwa strategiczne wprowadzają obecnie w życie zatwierdzone wojskowe wytyczne na temat zapobiegania przemocy na tle seksualnym i przemocy związanej z płcią w sytuacji konfliktu oraz reagowania na taką przemoc. Potwierdzamy zasadnicze znaczenie energicznych działań dotyczących szkoleń i egzekwowania odpowiedzialności w związku z zapobieganiem niewłaściwym zachowaniom, w tym nadużyciom na tle seksualnym. Dzięki naszym nieustającym wysiłkom i zaangażowaniu na rzecz uwzględnienia tematyki płci w działaniach Sojuszu wchodzących w zakres trzech głównych zadań NATO Sojusz stanie się organizacją bardziej nowoczesną oraz lepiej przygotowaną i reagującą na problemy.

132. Motywowani naszymi wartościami i prawem międzynarodowym uznajemy imperatyw ochrony ludności cywilnej przed skutkami konfliktu zbrojnego. Z tego też powodu przyjęliśmy dziś politykę ochrony ludności cywilnej NATO, która została opracowana wraz z naszymi partnerami oraz w porozumieniu z ONZ i innymi organizacjami międzynarodowymi. Zgodnie z nią, ochrona ludności cywilnej obejmuje wszystkie wysiłki podjęte w celu uniknięcia i złagodzenia negatywnych skutków, jakie operacje NATO lub pod dowództwem NATO mogłyby mieć dla ludności cywilnej, jak również – jeżeli ma to zastosowanie – w celu zabezpieczenia ludności cywilnej przed przemocą fizyczną w sytuacji konfliktu lub groźbą użycia przemocy przez inne grupy. Polityka ta uzupełnia rozwiązania NATO funkcjonujące już w obszarach pokrewnych i obejmuje wymiar zapewniania stabilności. Będziemy ją wdrażać poprzez konkretny plan działań, który będzie przedmiotem regularnych przeglądów Rady.

133. Podtrzymujemy nasze głębokie zaniepokojenie faktem, że dzieci w dalszym ciągu padają ofiarą ciężkich nadużyć. W szczególności chodzi o sześć praktyk, na które wskazał sekretarz generalny ONZ: zabijanie lub okaleczanie dzieci, rekrutowanie lub wykorzystywanie dzieci jako żołnierzy, ataki na szkoły lub szpitale, gwałty lub innego rodzaju brutalne akty przemocy na tle seksualnym, porwania oraz pozbawianie dostępu do pomocy humanitarnej. Od czasu naszego szczytu w Walii NATO – w porozumieniu z ONZ – wprowadziło

energiczną politykę, której celem jest pełniejsze wdrożenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1612 oraz innych powiązanych z nią rezolucji. Zgodnie ze wspomnianą polityką, nasze oddziały biorące udział w operacjach i misjach NATO zobowiązane są monitorować i zgłaszać przypadki nadużyć popełnionych wobec dzieci oraz angażować w sprawę władze lokalne. W ramach misji Resolute Support po raz pierwszy w historii wyznaczyliśmy doradcę ds. problemu dzieci w konfliktach zbrojnych, którego rolą jest udział w szkoleniach Afgańskich Narodowych Sił Obrony i Bezpieczeństwa. We współpracy z ONZ NATO będzie nadal rozbudowywać swój program szkoleń, ćwiczeń i edukacji w tym zakresie. Rada będzie regularnie oceniać postępy we wdrażaniu naszej polityki.

134. NATO wnosi wartość dodaną i ma istotną rolę do odegrania w walce z terroryzmem, bez uszczerbku dla ustawodawstwa i zadań krajowych, w porozumieniu z UE, w szczególności zaś poprzez współpracę wojskową z naszymi partnerami w celu budowania ich zdolności do reagowania na zagrożenia terrorystyczne. Wszędzie tam, gdzie to zasadne, NATO będzie nadal wychodziło do partnerów i innych organizacji międzynarodowych, aby budować wspólne zrozumienie i praktyczną współpracę na rzecz Globalnej Strategii Zwalczania Terroryzmu ONZ. Działając w oparciu o nasz program działań obrony przed terroryzmem oraz program działań biometrycznych, będziemy starali się poprawić nasze zdolności i usprawnić technologie, w tym w celu obrony przed improwizowanymi ładunkami wybuchowymi i zagrożeniami CBRN. Ponieważ terroryzm i związane z nim zagrożenia pozostają jednym z priorytetów bezpieczeństwa NATO, sojusznicy zamierzają wspólnie działać – z poszanowaniem prawa krajowego i międzynarodowego oraz przyjętych procedur NATO – na rzecz wspierania wymiany informacji poprzez optymalne wykorzystanie platform wielostronnych, takich jak System Gromadzenia i Wykorzystania Informacji z Pola Walki NATO (BICES). Sojusznicy utrzymają wysiłki na rzecz wzmocnienia współpracy przy wymianie informacji na temat powracających zagranicznych bojowników. Działający w uzgodnionych ramach asystent sekretarza generalnego ds. wywiadu i bezpieczeństwa mógłby ułatwić wymianę informacji w tym zakresie.

135. Wydarzenia dotyczące sektora energetycznego mogą mieć poważne polityczne konsekwencje dla sojuszników i dla Sojuszu, a także mieć wpływ na jego bezpieczeństwo, jak pokazują kryzysy na wschodniej i na południowej flance NATO. Stabilny i wiarygodny system zaopatrzeniowy, dywersyfikacja dróg importowych, dostawców i źródeł energii, a także łączność i współpraca pomiędzy dostawcami energii: wszystkie te czynniki mają kluczowe znaczenie i zwiększają naszą elastyczność w zwalczaniu problemów natury politycznej i ekonomicznej. Choć te wyzwania leżą głównie w obowiązkach rządów narodowych i innych organizacji międzynarodowych, NATO nadzoruje konsekwencje rozwoju wydarzeń w dziedzinie energetyki dla bezpieczeństwa Sojuszu i przywiązuje szczególną wagę do dostaw energii w regionie europejsko-atlantyckim. Zatem zamierzamy rozszerzyć naszą świadomość strategiczną w tej domenie poprzez wymianę informacji i rozbudowanie naszej współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi, jak na przykład z Międzynarodową Agencją Energetyczną czy też z Unią Europejską. Będziemy dzielić się informacjami na temat szczególnych problemów związanych z bezpieczeństwem ener-

getycznym ze wszystkimi sojusznikami, z zamiarem wykreowania zrozumiałego przekazu zmieniającej się sytuacji energetycznej, skupiając się na regionach, gdzie NATO może tworzyć wartość dodaną. Będziemy także kontynuować rozwijanie zdolności NATO do wspierania władz krajowych w chronieniu kluczowych elementów infrastruktury, a także pomożemy im zwiększyć ich czujność i możliwość szybkiego reagowania na zakłócenia w dostawach energii, które mogłyby wpłynąć na bezpieczeństwo narodowe i zbiorowe, w tym te, powstałe na skutek ataków cybernetycznych i hybrydowych. W tym kontekście zawrzemy zagadnienia związane z bezpieczeństwem energetycznym w szkoleniach, ćwiczeniach i w nauce zaawansowanego planowania. Będziemy kontynuować współpracę z naszymi krajami partnerskimi, kiedy będzie to wskazane. Ulepszymy efektywność energetyczną naszych jednostek wojskowych poprzez ustanowienie wspólnych standardów, redukując zależność od paliw kopalnych i wdrażając efektywne rozwiązania energetyczne w sektorze militarnym. Obecnie zauważamy pozytywną zmianę roli NATO w bezpieczeństwie energetycznym. Apelujemy do Rady o dalsze rozwijanie roli NATO w zgodzie z ustanowionymi zasadami i wytycznymi, tak by na następnym szczycie raport dotyczący energii znów informował nas o poczynionych postępach.

136. Silniejszy przemysł obronny w całym Sojuszu, obejmujący małe i średnie przedsiębiorstwa, większa współpraca przemysłowa i technologiczna w strefie europejsko-atlantyckiej i samej Europie oraz prężne zaplecze przemysłowe w całej Europie i w Ameryce Północnej pozostają kluczowymi czynnikami potrzebnymi do rozwinięcia niezbędnych zdolności sojuszniczych. Aby Sojusz mógł utrzymać swoją przewagę technologiczną, szczególnie ważne jest wspieranie innowacyjności w celu identyfikowania zaawansowanych i nowo pojawiających się technologii, oceniania ich użyteczności militarnej i wdrażania ich poprzez innowacyjne rozwiązania. NATO w tym zakresie przyjmuje z zadowoleniem inicjatywy z obu stron Atlantyku mające na celu utrzymanie i zwiększenie przewagi technologicznej sił Sojuszu poprzez innowacje oraz zachęca kraje członkowskie do użycia tego typu inicjatyw jako środków do zacieśniania współpracy w ramach Sojuszu i pomiędzy sojusznikami.

137. Adaptacja instytucjonalna jest filarem adaptacji politycznej i wojskowej NATO. Celem jest stworzenie Sojuszu zdolnego do przystosowania się, z integralną zdolnością do przewidywania, reagowania i adaptacji. Reformy od 2010 r. przyczyniły się do zwiększenia wydajności i efektywności, sprawiając, że zdolność i gotowość NATO do reagowania są dziś na wyższym poziomie. Przeprowadziliśmy reformę Kwatery Głównej, agencji i struktury dowodzenia. Wprowadziliśmy większą jawność dzięki publikowaniu audytów finansowych. Usprawniliśmy naszą komunikację strategiczną. Aby kontynuować powyższe działania, będziemy rozwijać bardziej zdecydowane i spójne podejście do wyznaczania priorytetów, łącząc w bardziej umiejętny sposób nasze priorytety polityczne i militarne z zapotrzebowaniem na zasoby, w szczególności poprzez bardziej efektywne użycie wspólnie finansowanego procesu pozyskiwania zdolności. Będziemy kontynuowali poprawę zasad odpowiedzialności, zarządzania i przejrzystości. Zleciliśmy Radzie prowadzenie działań w tym zakresie z wykorzystaniem niedawnych osiągnięć i przenosin do nowej siedziby NATO,

aby zagwarantować naszą gotowość i zdolność do mierzenia się z wyzwaniami przyszłości jako organizacja zdecydowana, zaangażowana i przystosowująca się do nowych sytuacji. Oczekujemy na raport z postępów w tych obszarach, który zostanie przedstawiony na następnym szczycie.

138. Z zadowoleniem przyjmujemy rolę Zgromadzenia Parlamentarnego NATO we wspieraniu działań Sojuszu umacniających stabilność w Europie. Doceniamy także wkład Stowarzyszenia Traktatu Atlantyckiego w propagowanie lepszego rozumienia Sojuszu przez naszych obywateli.

139. Chcielibyśmy wyrazić naszą wdzięczność za wielką gościnność Rządu i Narodu polskiego. Dzięki podjętym przez nas decyzjom dotyczącym wzmocnienia naszych zdolności w zakresie odstraszania i obrony, umacniania stabilności poza granicami Sojuszu i propagowania naszych wartości, szczyt w Warszawie pokazał naszą jedność, solidarność i siłę. Oczekujemy na kolejne spotkanie w 2017 r. w nowej Kwaterze Głównej w Brukseli.

1. Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Turcja, Wielka Brytania, Włochy.

BIOGRAMY

Michał Baranowski
Dyrektor warszawskiego biura German Marshall Fund of the United States (GMF). Zajmuje się relacjami transatlantyckimi i polityką zagraniczną USA, m.in. relacjami między USA i krajami Europy Środkowej i Wschodniej, jak również kwestiami polityki bezpieczeństwa i obrony. Zanim zaangażował się w stworzenie koncepcji i otwarcie biura GMF w Warszawie, pracował w Waszyngtonie oraz w Brukseli, gdzie był odpowiedzialny za programy dotyczące Polski, Europy Środkowej oraz relacji USA z Ukrainą i Gruzją. Jest absolwentem Uniwersytetu w Maastricht, Uniwersytetu Mercer oraz Oxfordu.

Agnieszka Ignaciuk
Absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego na kierunkach stosunki międzynarodowe (specjalność: bezpieczeństwo i studia strategiczne) oraz prawo. Obecnie doktorantka Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (specjalność: studia nad bezpieczeństwem). W latach 2013–2015 pracowała w Wojskowym Instytucie Technicznym Uzbrojenia. W BBN pracuje od 2016 r. jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi NATO oraz problematyką bezpieczeństwa europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Zachodniej i Północnej. W 2011 r. uczestniczyła w IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich w BBN.

Grzegorz Kozłowski
Prawnik i ekonomista, zawodowy dyplomata. Absolwent Uniwersytetu w Białymstoku oraz Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Doktor nauk ekonomicznych. Od 2013 r. dyrektor Departamentu Ameryki MSZ. Wcześniejsze funkcje w Ministerstwie Spraw Zagranicznych: wicedyrektor Departamentu Współpracy Ekonomicznej (2012–2013), kierownik Wydziału Ekonomicznego Ambasady RP w Waszyngtonie (2008–2012), I sekretarz, radca i I radca w Departamencie Polityki Bezpieczeństwa (2004–2008), III i II sekretarz w Stałym Przedstawicielstwie RP przy NATO i UZE (1999–2004). Autor wielu publikacji z dziedziny m.in. bezpieczeństwa międzynarodowego i obronności.

Przemysław Pacuła
Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r. Zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008–2010 był naczelnikiem Wydziału Euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN, następnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych (DAS). Obecnie naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Sojuszniczego w DAS BBN.

Paweł Pietrzak
Absolwent Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Stypendysta Deutscher Akademischer Austauschdienst (roczne studia w Bonn, 1997–1998) oraz niemieckiego Bundestagu (półroczna praktyka parlamentarna, 1999–2000). W latach 2000–2010 pracował w Ministerstwie Obrony Narodowej, ostatnio jako radca generalny podsekretarza stanu ds. polityki obronnej. W BBN pracuje od października 2010 r., początkowo w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, od marca 2012 r. jako zastępca dyrektora Departamentu Analiz Strategicznych.

Katarzyna A. Przybyła
Ekspert spraw międzynarodowych specjalizujący się w analizie politycznej oraz konfliktów, a także badaniach nad pokojem. Absolwentka stosunków międzynarodowych na Uczelni Łazarskiego w Warszawie oraz studiów pokojowych (*Peace Studies*) na Uniwersytecie Notre Dame w USA. W latach 2014–2016 stypendystka Fulbrighta w Kroc Institute for International Peace Studies w Stanach Zjednoczonych. Od 2010 r. analityk Departamentu Analiz Strategicznych BBN, gdzie zajmuje się organizacjami międzynarodowymi (ONZ, NATO, OBWE) oraz relacjami NATO–Rosja; wcześniej odpowiadała za obszar Rosji i Azji Środkowej. W 2015 r. prowadziła badania terenowe w Izraelu/Palestynie. Od 2016 r. wykładowca Collegium Civitas w Warszawie.

Bogusław Samol
Generał broni w rezerwie kadrowej Ministra Obrony Narodowej. Były dowódca Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie. Odbył służbę na wszystkich stanowiskach dowódczych w SZ RP. W okresie 1998–2004 dowodził 10 Brygadą Kawalerii Pancernej, włączoną w skład Korpusu Sił Szybkiego Reagowania NATO, biorąc udział w wielu ćwiczeniach międzynarodowych. W latach 2010–2011 wykonywał obowiązki służbowe zastępcy szefa sztabu ds. wsparcia w dowództwie ISAF w Afganistanie. Absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Pancernych oraz Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ukończył stacjonarne studia dowódczo-sztabowe w Warszawie i Moskwie oraz studia polityki obronnej w Akademii Obrony NATO i na Narodowym Uniwersytecie Obrony USA Waszyngtonie. Jest absolwentem studiów doktoranckich na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej.

Dąbrówka Smolny
Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie (Akademia Obrony Narodowej, 2012). Absolwentka Studium Bezpieczeństwa Narodowego na Uniwersytecie Warszawskim oraz Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej. Posiada 8-letnie doświadczenie w przemyśle zbrojeniowym (Raytheon, Bumar). W latach 2014–2016 adiunkt w Instytucie Strategii, WBN AON. Obecnie pracuje na stanowisku głównego specjalisty w Departamencie Analiz Strategicznych w BBN.

Kamil Sobczyk
Absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego na kierunkach: stosunki międzynarodowe oraz politologia ze specjalnością bezpieczeństwo. W BBN pracuje od 2012 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi NATO oraz problematyką bezpieczeństwa transatlantyckiego, ze szczególnym uwzględnieniem polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. W 2011 r. był uczestnikiem IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich w BBN.

Paweł Soloch
Od 7 sierpnia 2015 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, w randze sekretarza stanu. Absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego, studiów podyplomowych w l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) w Lozannie oraz École Nationale d'Administration (ENA) w Paryżu. W latach 2014–2015 prezes Instytutu Sobieskiego (w 2013 r. powołany do zarządu Instytutu). W latach 2010–2014 wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej oraz członek Rady Służby Cywilnej. W latach 2008–2010 doradca szefa BBN, a wcześniej podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (od listopada 2005 r. także szef Obrony Cywilnej Kraju). Specjalizuje się w obszarach bezpieczeństwa narodowego, zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej, kierowania państwem, a także administracji publicznej oraz służby cywilnej.

Paweł Turowski
Absolwent Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od 2007 r., obecnie w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się m.in. tematyką bezpieczeństwa energetycznego.

Julian Wieczorkiewicz
Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego oraz Kolegium Europejskiego w Natolinie. Od 2014 r. zatrudniony w Departamencie Ameryki MSZ. Między 2015 a 2016 r. został oddelegowany do Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO. Przed rozpoczęciem kariery dyplomatycznej pracował w Centrum Studiów nad Polityką Europejską (*Centre for European Policy Studies,* CEPS) w Brukseli. Zajmował się głównie zagadnieniami z zakresu bezpieczeństwa energetycznego. Autor publikacji z zakresu energetyki.

Małgorzata Wróblewska-Łysik
Absolwentka stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim, europejskich studiów magisterskich na Uniwersytecie Paris III – Sorbonne Nouvelle oraz studiów magisterskich na Wydziale Historii Uniwersytetu w Nantes. Autorka publikacji z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej Francji, m.in. książki „Stanowisko Francji wobec rozszerzenia NATO w latach 1989–1999 w świetle prasy francuskiej", której publikacja sfinansowana została przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Od 2015 r. analityk w Departamencie Analiz Strategicznych BBN. Wcześniej radca w Biurze Spraw Zagranicznych Kancelarii Prezydenta RP, a w latach 2007–2008 specjalista w Departamencie Polityki Zbrojeniowej MON.

Wojciech Wysocki
Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (2003) oraz studiów europejskich w College of Europe w Natolinie (2005); stypendysta Uniwersytetu w Ratyzbonie (Niemcy). Od 2006 r. urzędnik Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych), a następnie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, gdzie odpowiadał m.in. za kwestie związane z ochroną praw człowieka i demokratyzacją państw Kaukazu Południowego. Pracował również w Biurze Spraw Zagranicznych Kancelarii Prezydenta RP i w Polskim Instytucie Dyplomacji im. Ignacego Jana Paderewskiego. Od 2016 r. główny specjalista w Departamencie Analiz Strategicznych BBN.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe" publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz recenzje książek. Autorzy są zobowiązani stosować się do reguł, stylu pisania i objętości artykułów przyjętych przez Redakcję. Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej BBN. (Publikacje i Dokumenty/ Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe"/ Informacje dla autorów publikacji w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe"/). Redakcja przyjmuje niepublikowane dotąd opracowania. Objętość artykułu naukowego powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast objętość recenzji książki około 2–3 stron (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).

2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty, w których widać niesamodzielność lub plagiat, będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki *ghostwriting*[1] i *guest authorship*[2] będą demaskowane, łącznie z powiadomieniem odpowiednich instytucji, oraz dokumentowane. Autor jest zobowiązany do ujawnienia wkładu ewentualnych współautorów publikacji i źródeł jej finansowania.

3. Autor, który chce opublikować artykuł w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe", jest zobowiązany wysłać do Redakcji (na adres: redakcja@bbn.gov.pl) swój biogram oraz konspekt pracy (nie więcej niż dwie strony znormalizowanego maszynopisu), zawierający uzasadnienie podjęcia tematu badawczego i plan pracy. W przypadku recenzji książki autor zobowiązany jest wysłać tytuł pozycji książkowej, którą chce zrecenzować, wraz z kilkuzdaniowym uzasadnieniem jej wyboru oraz krótką informację na swój temat (tytuł naukowy, zajmowane stanowisko, instytucja itp.).

4. Biogram Autora artykułu musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz zainteresowaniach badawczych.

5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji lub propozycji recenzji książki Autor wysyła gotowy tekst na adres: redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu/recenzji należy dołączyć zgodę autora na publikację. W przypadku prac zbiorowych oświadczenie muszą złożyć wszyscy współautorzy.

6. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwrócenia Autorowi lub odrzucenia publikacji.

7. Publikacje są recenzowane i redagowane. Zmiany i skróty w artykułach/recenzjach są uzgadniane z Autorem.

8. Redakcja nie zwraca niezamówionych materiałów.

---

[1] Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z *ghostwriting* mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji", https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

[2] Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z *guest authorship* (*honorary authorship*) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji", https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

PROCEDURY RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO

1. Recenzowane artykuły oceniane są przynajmniej przez dwóch niezależnych recenzentów, niebędących członkami Redakcji.

2. W przypadku tekstów pisanych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów powinien być afiliowany w zagranicznej instytucji.

3. Procedura recenzowania odbywa się w trybie podwójnej anonimowości – Autorzy i Recenzenci nie znają swoich tożsamości. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach może odbyć się w trybie jawnym. Należy wtedy wykluczyć konflikt interesów, za który uważa się zachodzące między Recenzentem a Autorem:
   - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt itp.),
   - podległość zawodową,
   - współpracę naukową w ciągu dwóch lat poprzedzających recenzję,
   - dobro osobiste stron.

4. Recenzja ma formę pisemną i kończy się rekomendacją dopuszczenia lub odrzucenia artykułu. Negatywnie oceniony artykuł może zostać dopuszczony do druku po uwzględnieniu przez Autora uwag i sugestii Recenzenta. Wybrane teksty mogą zostać poddane ponownej recenzji.

5. Recenzja może być sporządzona odręcznie lub elektronicznie.

6. Recenzje są udostępniane do wiadomości Autora po usunięciu danych identyfikujących Recenzenta.

7. Co najmniej raz w roku Redakcja podaje do publicznej wiadomości listę Recenzentów. Recenzent ma prawo zastrzec swoje dane osobowe, które nie będą upubliczniane.

Szczegółowe informacje dotyczące procedury recenzowania oraz formularze znajdują się na stronie internetowej BBN.