



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 70 (410) • 30 listopada 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Szczyt NATO w Rydze

Marek Madej

Dominującym tematem spotkania przywódców państw NATO w Rydze (28–29 listopada) były trudności, jakie napotkała kierowana przez Sojusz misja ISAF w Afganistanie. Uczestnikom spotkania tylko częściowo udało się rozwiązać najbardziej palące problemy operacji, wynikające ze zbyt małej liczebności sił i wielu ograniczeń nałożonych przez rządy na ich kontyngenty. Choć na szczycie podjęto kilka istotnych decyzji i inicjatyw, zwłaszcza w zakresie wojskowej transformacji Paktu, podczas obrad ujawniły się też głębokie różnice między sojusznikami w sprawach kluczowych dla przyszłości NATO.

Pierwotnie zakładano, iż głównymi tematami spotkania ryskiego (28–29 XI 2006) będą przebieg transformacji wojskowej NATO oraz bieżące misje Sojuszu. Jednak w wyniku niekorzystnej ewolucji sytuacji w Afganistanie rozmowy zdominowały problemy kierowanej przez NATO od 2003 r. operacji Międzynarodowych Sił Wspierania Bezpieczeństwa (ISAF).

Afganistan. Niepowodzenie misji ISAF w Afganistanie może podważyć wiarygodność NATO jako sojuszu polityczno-wojskowego zdolnego do stabilizowania rejonów objętych konfliktami. Tymczasem intensywne walki z talibami, jakie wojska sojusznicze prowadzą od rozszerzenia obecności ISAF na południe i wschód Afganistanu w drugiej połowie 2006 r. pokazały, iż siły NATO, nawet po podniesieniu ich liczebności do 32 tys., nie są w stanie przejąć inicjatywy strategicznej, zwłaszcza w najbardziej zapalnych rejonach przy granicy afgańsko-pakistańskiej. Podejmowane od września próby zwiększenia liczebności i zdolności operacyjnych wojsk sojuszniczych nie przyniosły znaczących rezultatów, oprócz decyzji Polski, która zgodziła się poszerzyć z początkiem 2007 r. swój kontyngent o ponad 1000 żołnierzy.

W Rydze za kluczowe uznano zwiększenie sił przynajmniej do poziomu zgodnego z wcześniejszymi deklaracjami państw (dowódcy operacji domagali się 2500 dodatkowych żołnierzy) i chociaż częściowe zniesienie ograniczeń geograficznych lub przedmiotowych nakładanych przez państwa na swoje kontyngenty (tzw. caveats). W obu kwestiach, mimo apeli USA i państw najmocniej zaangażowanych w walki (Wielkiej Brytanii, Kanady i Holandii), nie nastąpił przełom. Wysłanie dodatkowych sił – podnoszących do 90% stopień realizacji zobowiązań – zapowiedziały Kanada, Dania, Czechy, Bułgaria, Hiszpania i Macedonia. Wiele państw zdecydowało się znieść część, a niektóre – np. Holandia i Rumunia – wszystkie caveats. Jednocześnie jednak państwa, których wojska stacjonują na względnie spokojnych północy i zachodzie Afganistanu – Niemcy, Włochy, Francja i Hiszpania (łącznie ponad 6 tys. ludzi) – odmówiły zgody na przetrzut swych sił do mniej stabilnych rejonów oraz na zniesienie nałożonych na kontyngenty ograniczeń, poza przypadkami szczególnego zagrożenia.

Na szczycie poparto francuską inicjatywę utworzenia grupy kontaktowej do spraw Afganistanu (złożonej z uczestników ISAF, państw regionu i międzynarodowych instytucji) oraz zaapelowano do innych organizacji międzynarodowych o większy udział w odbudowie tego kraju. Dowodzi to, że państwa członkowskie mają świadomość, iż o sukcesie operacji zdecyduje nie tylko wojskowy wysiłek NATO. Nie określono jednoznacznie celów misji ISAF oraz czasu ich realizacji (choć sekretarz generalny sugerował, iż w 2008 r. może rozpocząć się przekazywanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo Afganistanu miejscowym władzom). W ograniczonym stopniu zajęto się też ważną sprawą współpracy Sojuszu z Pakistanem, z którego terytorium afgańscy partyzanci otrzymują istotne wsparcie. Chociaż sojusznicy zgadzają się co do priorytetowego znaczenia misji afgańskiej dla przyszłości NATO, wciąż utrzymują się między nimi duże różnice w ocenie celów i charakteru operacji.

Pozostałe tematy i decyzje szczytu. O postępach transformacji wojskowej NATO świadczą przede wszystkim dwie decyzje szczytu ryskiego, choć w obu przypadkach ich rzeczywista waga może okazać się dyskusyjna. Pierwszą z nich jest ogłoszenie pełnej zdolności operacyjnej Sił Odpowiedzi NATO (NRF). Ich utworzenie stanowiło jeden z głównych punktów przyjętego na szczycie w Pradze programu wojskowej transformacji Sojuszu i miało służyć zwiększeniu jego zdolności do prowadzenia misji ekspedycyjnych oraz szybkiej reakcji na kryzysy. Jednakże złożenie deklaracji o pełnej gotowości NRF stało się możliwe dopiero dzięki zgłoszeniu przez USA i kilka innych krajów dodatkowych oddziałów do obecnej zmiany tych sił. Nie ma więc gwarancji, iż podczas kolejnych, dokonywanych co 6 miesięcy rotacji nie będzie trudności ze skompletowaniem ich pełnego składu. Kontrowersje bowiem budzi także zakres współfinansowania operacji z użyciem NRF – choć sekretarz generalny informował o porozumieniu w sprawie wspólnego pokrywania kosztów transportu, deklaracja końcowa tej kwestii nie porusza.

Drugą istotną decyzją ryskiego szczytu było ogłoszenie – opracowanych na początku roku – Kompleksowych wytycznych politycznych, stanowiących swoisty surogat koncepcji strategicznej i wyznaczających cele oraz kierunki transformacji sił sojuszniczych w ciągu 10–15 lat. Dokument ten jednak głównie potwierdza i porządkuje wcześniejsze ustalenia, choć uwagę zwraca wyraźna koncentracja na budowie zdolności przeciwdziałania terroryzmowi i proliferacji broni masowego rażenia, mimo zapewnień o centralnej roli kolektywnej obrony.

Jeśli chodzi o stosunki z państwami trzecimi, najważniejszym przedmiotem debat była promowana przez USA koncepcja „globalnych partnerstw”. Miała ona oznaczać umocnienie związków i współpracy operacyjnej z państwami mogącymi angażować się w misje ekspedycyjne NATO, a niebędącymi członkami bądź partnerami Sojuszu (m.in. Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Republika Korei). Propozycję amerykańską od początku sceptycznie przyjmowali pozostali sojusznicy, obawiając się, iż może prowadzić do nadmiernej globalizacji zadań i charakteru NATO. W rezultacie, na szczycie zapowiedziano jedynie rozwój możliwości współdziałania z tymi państwami w misjach oraz organizację *ad hoc* spotkań z ich udziałem, ale zrezygnowano z formalizacji tego rodzaju powiązań.

W Rydze nie podjęto istotnych decyzji co do rozszerzenia Sojuszu, jednak było to zgodne z wcześniej założonym profilem spotkania. Zasygnalizowano możliwość zaproszenia nowych państw do NATO na kolejnym szczycie w 2008 r., wskazując na Albanię, Chorwację i Macedonię. Ważna jest też oferta uczestnictwa w Partnerstwie dla Pokoju dla Serbii, Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny. Decyzja ta, dość niespodziewana, zważywszy na obiekcje części członków NATO co do współpracy Serbii i Bośni w ściganiu zbrodniarzy wojennych, świadczyć może o chęci przyspieszenia przez Sojusz normalizacji sytuacji na Bałkanach. Prócz tego potwierdzono wolę utrzymania bliskich stosunków z Ukrainą i Gruzją. Tylko niewielkich zmian dokonano we współpracy z bliskowschodnimi i północnoafrykańskimi partnerami NATO, prawdopodobnie ze względu na nikłe dotąd rezultaty, uzupełniając jej dotychczasowe instrumenty o Inicjatywę Współpracy Szkoleniowej.

W Rydze podjęto też – po raz pierwszy na takim szczeblu – dyskusję nad możliwością wykorzystania struktur i zasobów Sojuszu do umacniania bezpieczeństwa energetycznego członków NATO. I choć rozmowy te nie doprowadziły do konkretnych zobowiązań, stanowią jednak sygnał rosnącego zainteresowania Sojuszu tym zagadnieniem, oczekiwany m.in. przez Polskę. Deklaracja końcowa zaleciła Radzie Północnoatlantyckiej podjęcie prac nad określeniem, w jakich przypadkach i w jakim zakresie NATO może działać w razie przyszłych kryzysów energetycznych.

Podsumowanie. Szczyt w Rydze z pewnością nie był przełomowy. Mimo pewnych sukcesów transformacji wojskowej, rozbieżności, jakie ujawniły się choćby w dyskusji o globalnych partnerstwach wskazują, iż NATO nadal znajduje się w „impasie”, a członkowie różnią się w ocenie spraw dla Sojuszu podstawowych. Świadczy o tym brak w deklaracji końcowej spotkania zarówno znaczącego sygnału o zainicjowaniu rozmów o nowej koncepcji strategicznej (czego powodem są obawy większości członków, iż taka debata jedynie pogłębi różnice stanowisk), jak i wykraczającego poza ogólniki odniesienia się do stosunków NATO–UE. Konflikty wokół operacji NATO w Afganistanie wskazują natomiast, że sojusznikom trudno zachować jedność nawet wówczas, gdy od tego zależy wiarygodność i przyszłość organizacji.