



BIULETYN

nr 14 (546) • 12 marca 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

NATO przed szczytem jubileuszowym w Strasburgu/Kehl – główne wyzwania

Marek Madej

Nadchodzący szczyt NATO we francuskim Strasburgu i niemieckim Kehl (3–4 kwietnia) będzie okazją nie tylko do celebrowania 60. rocznicy zawarcia Traktatu Waszyngtońskiego, ale też do nadania Sojuszowi nowego impulsu rozwojowego. NATO musi podjąć w najbliższym czasie szereg ważnych dla jego przyszłości decyzji. Redefinicji wymaga przede wszystkim hierarchia jego zadań. Sojusznicy muszą też zastanowić się nad przyszłością misji ISAF w Afganistanie oraz charakterem stosunków z Rosją. Polska, już od 10 lat aktywny członek NATO, powinna wnieść istotny wkład do tej debaty.

Zadania NATO. Na szczycie jubileuszowym przyjęta zostanie deklaracja o bezpieczeństwie Sojuszu. Choć ten dokument ma służyć głównie potwierdzeniu jedności transatlantyckiej, to jego ogłoszenie rozpocznie też zapewne oficjalną dyskusję o nowej koncepcji strategicznej NATO. Potrzeby jej przyjęcia żaden z sojuszników dziś nie kwestionuje. Kluczową kwestią będzie określenie relacji między tradycyjnymi funkcjami Sojuszu (odstraszanie, obrona państw członkowskich, utrzymanie więzi transatlantyckich) a zadaniami wynikającymi z roli NATO jako „globalnego stabilizatora” (misje poza obszarem traktatowym, współpraca z partnerami i organizacjami międzynarodowymi). W ostatnich latach w praktyce Sojuszu prymat zyskały zadania ekspedycyjne, jednak trend ten może obecnie ulec odwróceniu. Skłania ku temu asertywność polityki Rosji wobec niektórych członków i partnerów NATO oraz rosnące trudności prowadzenia operacji *out of area*, wskazujące dobitnie na ograniczenia możliwości wypełniania przez Sojusz funkcji globalnych, jak i na uzależnienie efektywności jego poczynąń w tej roli od współdziałania z innymi państwami i organizacjami (np. Rosją, Unią Europejską). Inną istotną przesłanką jest spowolnienie – potęgowane przez kryzys gospodarczy – transformacji wojskowej, ukierunkowanej dotąd głównie na rozwój zdolności ekspedycyjnych. Obecnie staje się więc możliwe przywrócenie priorytetowej rangi zadaniom tradycyjnym, o co zabiega m.in. Polska. Nie oznaczałoby to rezygnacji NATO z działań globalnych. Chodzi raczej o wyznaczenie proporcji między tradycyjnymi i nowymi zadaniami bardziej odpowiadającej potrzebom sojuszników (zwłaszcza członków przyjętych w ciągu ostatnich 10 lat) oraz ich obecnym i potencjalnym możliwościom. Zrewidowana hierarchia zadań NATO powinna być podstawą podejmowania decyzji w sprawach planowania operacyjnego – np. aktualizacji *contingency planning* chce obecnie, choć z różnych względów, większość sojuszników. Nie musi natomiast stanowić impulsu do rozwoju infrastruktury sojuszniczej (także w nowych państwach członkowskich) oraz programów transformacyjnych Sojuszu, szczególnie w warunkach kryzysu ekonomicznego.

Istotnym wymiarem dyskusji o funkcjach NATO będzie też określenie, w jakim stopniu ma on w swych zadaniach uwzględniać pozamilitarne płaszczyzny bezpieczeństwa. W interesie wszystkich członków leży zwłaszcza sprecyzowanie zadań NATO w sferze bezpieczeństwa energetycznego oraz kontroli cyberprzestrzeni. Należy jednak pamiętać, iż realne możliwości skutecznego działania NATO są tu stosunkowo niewielkie i ograniczają się, przykładowo, do ochrony morskich szlaków transportu surowców energetycznych lub pełnienia funkcji ośrodka koordynacyjno-szkoleniowego w wypadku bezpieczeństwa teleinformatycznego. Co więcej, rozszerzenie katalogu zagrożeń uwzględnianych przez NATO rodzi ryzyko rozproszenia jego zasobów i osłabienia zdolności wyko-

nywania zobowiązań sojuszniczych wynikających z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego (pomoc w razie agresji zbrojnej).

Afganistan. Ze względu na pogarszającą się sytuację w tym kraju misja ISAF pozostaje najważniejszym z bieżących zadań NATO. Sojusznicy zgadzają się, iż przeznaczane na jej potrzeby środki wojskowe i pozawojskowe, choć stale zwiększane, są niewystarczające, a strategie zaangażowania i współpracy z innymi zainteresowanymi podmiotami nieskuteczne. Jednak dyskusja na temat zmian w tym względzie może nie przynieść porozumienia co do przyszłych działań NATO, jak i podziału zadań między nim a innymi partnerami (UE, ONZ, kraje regionu), jeśli nie będzie jej towarzyszyć refleksja nad dwoma kwestiami ogólnymi.

Pierwszą z nich są same cele misji ISAF. Sojusznicy muszą ustalić, czy ma być ona kontynuowana aż do pełnej realizacji celów zakładanych na początku (utworzenia stabilnego, demokratycznego państwa afgańskiego i eliminacji oporu zbrojnego przeciw rządowi w Kabulu), czy też powinna zmierzać jedynie do względnej stabilizacji Afganistanu i osiągnięcia przez jego władze centralne wystarczającej efektywności w zapewnianiu porządku wewnętrznego, by pozwoliło to na wycofanie z tego kraju, w perspektywie kilkuletniej, większości lub wszystkich sił międzynarodowych. Wybór jednej z tych opcji winien uwzględniać prawdopodobieństwo i czas realizacji każdej z nich oraz ograniczoność zasobów Sojuszu i jego zdolności do ich mobilizacji, a także utrzymania poparcia społecznego dla misji. Należy uwzględnić także czynniki zewnętrzne (w tym rosnącą niestabilność Pakistanu), możliwości zwiększenia zaangażowania w Afganistanie innych instytucji i państw (np. UE) oraz wpływ ewentualnego niepowodzenia misji na wiarygodność i spójność Sojuszu. Ostatnie decyzje USA dotyczące Afganistanu – wysłanie 17 tys. dodatkowych żołnierzy i zapowiedź rozmów z „umiarkowanymi” talibami – sugerują chęć powtórzenia przez nową administrację strategii zastosowanej w Iraku w 2007 r.¹ Oznaczałoby to wybór bliższy drugiej z przedstawionych opcji, mniej ambitnej, ale bardziej realistycznej.

Drugą istotną kwestią jest ocena zaangażowania Sojuszu w Afganistanie w kontekście przyszłej hierarchii zadań NATO. Sojusznicy powinni zdecydować, czy w misji ISAF faktycznie chcą widzieć test efektywności NATO jako głównego instrumentu polityki bezpieczeństwa jego członków, względnie jego zdolności do pełnienia funkcji „globalnego stabilizatora”, czy też wolą ją traktować jako przypadek *sui generis*, nie wyznaczający kierunków rozwoju organizacji oraz nie decydujący o przyszłej randze misji ekspedycyjnych. Od tego wyboru zależy, jak poważnym następstwem dla Sojuszu byłoby ewentualne niepowodzenie sił ISAF, którego nie można wykluczyć niezależnie od sposobu zdefiniowania celów misji.

Stosunki z Rosją. Rada Północnoatlantycka zdecydowała 5 marca br., w trzy miesiące po ustaleniu przez sojuszników powrotu do nieformalnej współpracy z Rosją (zawieszoną po wojnie w Gruzji), o przywróceniu oficjalnych stosunków z FR. Decyzję podjęto, choć Rosja nie zmieniła istotnie swojej postawy wobec NATO oraz stanowiska w sprawach spornych (wykonanie warunków zawieszenia broni w Gruzji, rozszerzenie, tarcza antyrakietowa, traktat CFE), a wręcz skłoniła władze Kirgizji do wycofania się z umów o udostępnieniu lotniska w Manas do obsługi misji ISAF. Za wznowieniem współpracy przemawiał potencjalny wkład Rosji w redukcję arsenałów strategicznych oraz zapobieżenie nuklearyzacji Iranu (na czym szczególnie zależy Stanom Zjednoczonym) oraz jej atrakcyjność jako kraju tranzytowego dla zaopatrzenia dla sił NATO w Afganistanie. Mimo to, przywrócenie pełnej współpracy z Rosją może budzić obawy co do determinacji Sojuszu do oparcia relacji z nią na poszanowaniu prawa i podjętych zobowiązań oraz odrzuceniu idei stref wpływów. Ważne więc, by ceną za dalszy rozwój kooperacji nie była faktyczna rezygnacja z podejmowania w jej toku spraw spornych i oczekiwania od Rosji rzeczywistej woli ich rozwiązania. Skłaniałoby to bowiem władze FR do kolejnych roszczeń oraz obniżało wiarygodność polityki NATO.

Francja. Na szczycie jubileuszowym ma zostać ogłoszony powrót Francji do struktur wojskowych NATO. Jako manifestacja jedności sojuszników akt ten będzie miał dużą wartość polityczną i symboliczną. W wymiarze wojskowym nie oznacza jednak istotnej zmiany, gdyż Francja już obecnie należy do najaktywniejszych członków Sojuszu. Powrót do struktur wojskowych, choć jego zasadność wciąż jest we Francji dyskutowana, w krótkim okresie okaże się korzystny zwłaszcza dla niej samej, ponieważ zwiększy jej udział w planowaniu i prowadzeniu operacji oraz kształtowaniu transformacji wojskowej NATO. Umocni też wpływ Francji na podejmowane decyzje, także dzięki przyznanym jej eksponowanym stanowiskom w strukturach Sojuszu. Korzyścią dla NATO jako całości powinno być natomiast zwiększenie szans na postulowane od dawna zdynamizowanie współpracy NATO–UE.

¹ Zob. P. Krawczyk, *Perspektywy podjęcia rozmów z talibami w Afganistanie*, „Biuletyn” (PISM) nr 5 (357) z 19 stycznia 2009 r.