

## NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna Sojuszu

### Uwagi wstępne

Na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.) podjęto wiele decyzji, które mają strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państw wspólnoty transatlantyckiej. Wśród nich największe zainteresowanie budziła nowa Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego pt. *Aktywne zaangażowanie, współczesna obrona*<sup>1</sup>. Podstawą do opracowania ostatecznej wersji koncepcji strategicznej był raport grupy 12 ekspertów NATO (określanej w prasie jako Grupa Mędrców). Grupa ta, pod przewodnictwem Madeleine Albright, byłej sekretarz stanu USA, przygotowała zręby nowej strategii Sojuszu i 17 maja 2010 r. przedstawiła je pod rozważenie sekretarza generalnego NATO Andersa Fogh Rasmussena i Rady Traktatu Północnoatlantyckiego. Dokument wywołał ożywioną debatę. Był przedmiotem wielu konsultacji, seminariów, konferencji politycznych, w których uczestniczyło łącznie ponad 1000 badaczy, ekspertów i polityków zarówno we wszystkich państwach członkowskich, jak i w krajach, utrzymujących z Sojuszem partnerskie relacje. Stanowisko wobec Raportu Albright było wyrażone również przez poszczególnych ministrów spraw zagranicznych, obrony oraz w imieniu Unii Europejskiej przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, panią Catherine Ashton, w formie listów do sekretarza generalnego NATO<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19–20 November 2010* – [www.nato.int/ebookshop/stratcon/strategic\\_concept\\_en.pdf](http://www.nato.int/ebookshop/stratcon/strategic_concept_en.pdf).

<sup>2</sup> W Polsce tekst raportu Grupy Ekspertów oraz listy ministrów spraw zagranicznych i obrony Radosława Sikorskiego i Bogdana Klicha oraz Catherine Ashton zostały opublikowane przed szczytem w Lizbonie w: A.D. Rotfeld (red. i wprowadzenie), *NATO 2020. Zapewnione bezpieczeństwo. Dynamiczne zaangażowanie („Raport Albright”)*, Warszawa 2010.

Oprócz koncepcji strategicznej na szczycie NATO w Lizbonie przyjęto kilka innych dokumentów, które mają istotne znaczenie zarówno dla zrozumienia nowej politycznej filozofii Sojuszu, jak i dla sposobów wcielania jej w życie. Określają one stanowisko NATO we wszystkich kluczowych sprawach bezpieczeństwa i obrony, a w szczególności dotyczą perspektywy zaangażowania Sojuszu w Afganistanie, relacji z Rosją oraz wielu innych szczegółowych kwestii<sup>3</sup>.

W artykule skoncentrowałem uwagę na kluczowych sprawach obecnej i przyszłej strategii Sojuszu oraz skonfrontowałem mandat Grupy Ekspertów z osiągniętym rezultatem.

### **Mandat Grupy Ekspertów NATO**

Głębokie i zasadnicze zmiany, jakie zaszły w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa w ciągu 20 lat po zakończeniu zimnej wojny postawiły przywódców państw NATO przed koniecznością odpowiedzi na pytanie: czy – a jeśli tak, to w jakiej mierze – przyjęta w kwietniu 1999 r. koncepcja strategiczna NATO odpowiada wyzwaniom i potrzebom nadchodzącej drugiej dekady XXI wieku? Jaką rolę ma odgrywać Sojusz w całkowicie zmienionym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, w którym ryzyko i zagrożenia wynikają z poczucia niepewności, nieokreśloności, niejasności i niestabilności, co w efekcie prowadzi do nieprzewidywalności? Pojawiły się też inne pytania: czy NATO zachowuje nadal charakter sojuszu obronnego, czy też przekształca się w organizację bezpieczeństwa zbiorowego? A jeśli tak – to w jakim stopniu pełni nową funkcję w ramach tego systemu oraz mechanizmu zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania?

Wiosną 2009 r. na szczycie NATO (Strasburg/Kehl, 4 kwietnia 2009 r.) zdecydowano, że nadszedł czas, by odpowiedzieć na te pytania. W *Deklaracji o bezpieczeństwie Sojuszu z 4 kwietnia 2009 r.* przywódcy 28 państw NATO zobowiązali sekretarza generalnego, aby „zwołał oraz pokierował pracami reprezentatywnej i kompetentnej Grupy Ekspertów, którzy w ścisłej konsultacji

---

<sup>3</sup> *Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, 20 Nov. 2010; Declaration by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership Signed at the NATO Summit in Lisbon, Portugal; Declaration by the Heads of States and Government of the Nations Contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan; Comprehensive Report on the NATO/EAPC Policy on the Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and Related Resolutions, 20 Nov. 2010.* Było też kilka innych dokumentów o charakterze wykonawczym i operacyjnym.

ze wszystkimi sojusznikami stworzą dla sekretarza generalnego podstawę do wypracowania nowej koncepcji strategicznej i przedstawienia propozycji jej wcielania w życie dla podjęcia decyzji w czasie następnego szczytu<sup>4</sup>. Sekretarz generalny został zobowiązany do włączenia Rady NATO do całego procesu przygotowania nowej koncepcji Sojuszu. Taki był mandat.

Na tej podstawie nowy sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen powołał Grupę 12 ekspertów, której przewodniczyła Madeleine Albright, była sekretarz stanu USA. W skład Grupy weszli ponadto byli politycy, dyplomaci oraz badacze z 11 innych państw: Francji, Grecji, Hiszpanii, Kanady, Łotwy, Królestwa Niderlandów, Niemiec, Polski, Turcji, Wielkiej Brytanii i Włoch<sup>5</sup>. Uczestnicy Grupy zostali wybrani ze względu na ich kwalifikacje i nie reprezentowali oficjalnego stanowiska swych państw. Podczas pierwszego strategicznego seminarium w Luksemburgu w połowie października 2009 r. postanowiono powołać też dodatkowo grupę doradców cywilnych i wojskowych. Na wszystkich etapach pracy Grupa Ekspertów spotykała się też regularnie z najwyższymi dowódcami wojskowymi NATO. Madeleine Albright zaprosiła również do współpracy kilku byłych dowódców wysokiego szczebla Sojuszu.

Specjalny wkład do prac Grupy wniósł generał Franciszek Gągor, szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, który zginął tragicznie w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem (10 kwietnia 2010 r.) wraz z prezydentem RP Lechem Kaczyńskim i 94 towarzyszącymi osobami.

Cel powołania Grupy był wieloraki. Przypomnijmy, że w Radzie NATO zasiada 28 ambasadorów, którzy na podstawie instrukcji otrzymywanych od swoich rządów prowadzą konsultacje i negocjują podejmowane decyzje; jest to więc duże gremium, obciążone proceduralnymi ograniczeniami. Uzgodnienie w Radzie NATO w krótkim czasie koncepcyjnego dokumentu, jakim z założenia powinna być koncepcja strategiczna, byłoby więc zadaniem trudniejszym w normalnym trybie niż w tym, który został przyjęty z udziałem Grupy.

---

<sup>4</sup> *Strasbourg/Kehl Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on the 4th of April, 2009* – [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease).

<sup>5</sup> W skład Grupy Ekspertów wchodzili: Madeleine Albright (USA) – przewodnicząca, Jeroen van der Veer (Królestwo Niderlandów) – wiceprzewodniczący oraz członkowie – Gian Carlo Aragona (Włochy), Marie Gervais-Vidricaire (Kanada), Geoff Hoon (Wielka Brytania – odwołany 24 marca 2010 r.), Ümit Pamir (Turcja), Fernando Perpiná-Robert Peyra (Hiszpania), Hans-Friedrich von Ploetz (Niemcy), Bruno Racine (Francja), Adam Daniel Rotfeld (Polska), Aivis Ronis (Łotwa – do 5 maja 2010 r.) i Yannis-Alexis Zepos (Grecja). Grupę wspierali doradcy cywilni i wojskowi. Szerzej zob. A.D. Rotfeld (red.), *op.cit.*, s. 93–95.

Głównym motywem zapoczątkowania prac nad nową koncepcją strategiczną była konieczność uwzględnienia nowych zjawisk i nowych zagrożeń, nowego ryzyka i nowych wyzwań. Raport przygotowany przez Grupę – zgodnie z zaleceniem sekretarza generalnego NATO – miał charakter pozarządowy i nieformalny. W ten sposób sekretarz generalny pozostawił sobie pełną swobodę traktowania tego dokumentu jako podstawy do dyskusji z przedstawicielami państw (prezydentami, premierami oraz ministrami spraw zagranicznych i obrony). Rada NATO w Brukseli była na bieżąco informowana o stanie prac nad nową koncepcją. Jednak ostateczny i obowiązujący tekst nowej koncepcji strategicznej (a nie Raport Albright) został przyjęty po negocjacjach między oficjalnymi reprezentantami państw Sojuszu – już po definitywnym zakończeniu prac Grupy Ekspertów. Wyniki swoich studiów Grupa przedstawiła 17 maja 2010 r. zarówno sekretarzowi generalnemu NATO, jak i całej Radzie Północnoatlantyckiej. Raport zachował zatem charakter autonomiczny i wyraża polityczną filozofię Sojuszu. Jest to dokument koncepcyjny i merytoryczny. Nie jest „skażony” późniejszymi wielokrotnymi pracami redakcyjnymi. Dopiero z tego Raportu wyłoniła się stopniowo nowa koncepcja strategiczna.

Powróćmy do pytania: co skłoniło państwa sojusznicze do podjęcia decyzji o szybkim przygotowaniu nowej koncepcji strategicznej NATO? Najprostsza odpowiedź brzmi: coraz więcej było krytycznych opinii na temat małej efektywności Sojuszu i braku spójności jego działań, jak też sprzecznych oczekiwań związanych z funkcjonowaniem NATO. Wyrażał to najkrócej lapidarny tytuł jednego z komentarzy: *Powoli zanikające NATO*<sup>6</sup>.

Czy NATO rzeczywiście zanika? W odczuciu niektórych obserwatorów wielka i sprawna machina Sojuszu działała w ostatniej dekadzie częściowo na jałowym biegu, ponieważ jego mechanizmy, sposoby podejmowania decyzji oraz siły zbrojne były zaprojektowane na inne czasy, inne wyzwania, inne zagrożenia i inne ryzyko. W latach zimnej wojny nikt nie podejmował wielkiej politycznej debaty na temat różnych interpretacji art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Dla sojuszników i przeciwników Sojuszu było jasne, że jeśli jakikolwiek kraj NATO będzie zagrożony, to Sojusz z całą swoją potęgą stanie w jego obronie. Zimna wojna nie pozostawiała wątpliwości, kto jest przyjacielem, a kto nieprzyjacielem i jakie są źródła zagrożeń. Z czasem sprawy się skomplikowały.

Zagrożenia, wyzwania i ryzyko stały się wieloznaczne i niejasne. Zwiększyła się przestrzeń niepewności, niestabilności i nieprzewidywalności.

---

<sup>6</sup> A. Applebaum, *The Slowly Vanishing NATO*, „The Washington Post” z 20 października 2009 r.

Wprowadzanie drobnych korekt do koncepcji strategicznych Sojuszu z lat 1991 i 1999 nie było już wystarczającą odpowiedzią na potrzeby drugiej dekady XXI wieku. Konieczność zasadniczej zmiany w podejściu do NATO sygnalizował przed kilkoma laty były kanclerz Republiki Federalnej Niemiec w wystąpieniu na konferencji w sprawie polityki bezpieczeństwa w Monachium (12 lutego 2005 r.). Jego przemówienie, które odczytał wówczas minister obrony RFN Peter Struck, zawierało nową na owe czasy ocenę: Sojusz nie jest już platformą konsultacji ani koordynacji wspólnej strategii państw NATO<sup>7</sup>. Gerhard Schröder sygnalizował, że Sojusz stracił na znaczeniu i następuje jego marginalizacja. Rok później Angela Merkel, nowy kanclerz federalny, wystąpiła w Monachium z inicjatywą wypracowania nowej koncepcji strategicznej NATO<sup>8</sup>.

### Prace Grupy Ekspertów

W ciągu minionych kilku lat ukazały się setki analiz, studiów i monografii poświęconych nowej koncepcji NATO<sup>9</sup>. Zawarte w nich propozycje i sugestie były wynikiem przemyśleń niezależnych ekspertów oraz polityków i z reguły były formułowane poza Sojuszem. Zapoczątkowane we wrześniu 2009 r. prace Grupy Ekspertów wyróżniały trzy istotne elementy:

Po pierwsze, Grupa Ekspertów miała przedstawić analizy i zalecenia w odpowiedzi na zapotrzebowanie państw i rządów, jak również ożywić debatę w środowiskach badaczy, analityków i szerokiej opinii publicznej.

Po drugie, Grupa miała przyjąć za punkt wyjścia dotychczasowy dorobek, w tym uzgodnione w przeszłości dokumenty. Dotyczyło to zarówno ocen, rekomendacji, jak i metodologii.

---

<sup>7</sup> Wystąpienie kanclerza RFN G. Schrödera na 41. Monachijskiej konferencji w sprawie polityki bezpieczeństwa, 12 lutego 2005 r. – [www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_2005=&menu\\_konferenzen\\_archiv=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=143&](http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2005=&menu_konferenzen_archiv=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=143&).

<sup>8</sup> Stanowisko kanclerz RFN A. Merkel na 42. Monachijskiej konferencji w sprawie polityki bezpieczeństwa, 4 lutego 2006 r. – [www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_2006=&menu\\_2005=&menu\\_konferenzen\\_archiv=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=170&](http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_2005=&menu_konferenzen_archiv=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=170&).

<sup>9</sup> Klaus Wittmann przedstawił w swoim raporcie przegląd najważniejszych prac poświęconych nowej koncepcji strategicznej. Por. jego studium pt. *Towards a New Strategic Concept for NATO*, NATO Defence College, Rome, Sept. 2009. We wrześniu 2010 r. Wittmann zaprezentował na konferencji poświęconej euroatlantyckiemu bezpieczeństwu z udziałem Grupy Wybitnych Osobistości (Euro-Atlantic Security Eminent Persons Group) *Meeting New Threats, Resolving Old Divisions*, Ditchley Park, Charlbury, UK, 24–26 September 2010, własny projekt nowej koncepcji pt. *NATO's New Strategic Concept. An Illustrative Draft*, September 2010.

Po trzecie, sprawą kluczową było przywrócenie rangi i znaczenia uzgodnionej wykładni zasad i norm zawartych w Traktacie Waszyngtońskim z kwietnia 1949 r. Zadaniem Grupy było odbudowanie konsensu między sojusznikami. Dotyczyło to wszystkich zobowiązań Traktatu Waszyngtońskiego.

Z natury rzeczy w centrum uwagi była interpretacja art. 5 Traktatu, czyli fundamentu, na którym opiera się Sojusz Północnoatlantycki. Nowa koncepcja strategiczna miała spełniać kilka funkcji: sprzyjać przewyciężeniu niepewności, niewiary i swoistego zagubienia w określaniu miejsca i roli NATO w zmieniającym się świecie oraz przywrócić Sojuszowi żywotność. Jednakowe rozumienie realnych i potencjalnych wyzwań ma zasadnicze znaczenie dla właściwego funkcjonowania NATO we współczesnym świecie. Różne, czasem wręcz sprzeczne percepcje zagrożeń z natury rzeczy nie mogą bowiem być podstawą sprawnego funkcjonowania sojuszu obronnego.

Nowa koncepcja strategiczna jest zatem próbą wizjonerskiego spojrzenia w przyszłość. Uzgodnienie wspólnej wizji pozwoli zapewne skuteczniej niż do tej pory wiązać państwa członkowskie zobowiązaniami przyjętymi ponad 60 lat temu i angażować je na nowo w realizację fundamentalnych zadań, jakimi są obrona ich niepodległości, integralności terytorialnej i bezpieczeństwa.

Nie bez znaczenia jest również to, że opinia publiczna powinna wiedzieć, dlaczego Sojusz angażuje się poza Europą i jaki to ma związek z bezpieczeństwem narodowym poszczególnych państw wspólnoty transatlantyckiej.

Prace Grupy obejmowały trzy fazy: refleksyjną, której wyrazem były strategiczne seminaria; konsultacyjną, w której przeprowadzono rozmowy we wszystkich stolicach państw członkowskich; wreszcie redakcyjną, polegającą na opracowaniu ostatecznej wersji tekstu.

Uzgodniono, że członkowie Grupy będą się koncentrować na sześciu problemach, które określały rozdziały przyszłego dokumentu: 1. Środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego. 2. Główne cele i ewolucja zadań Sojuszu. 3. Partnerstwo i koncepcja całościowego podejścia. 4. Globalne zaangażowanie. 5. Polityczne i organizacyjne reformy. 6. Transformacja sił zbrojnych Sojuszu i jego zdolności. Każdy z rozdziałów był wstępnie opracowywany przez dwóch ekspertów, którym asystował jeden z doradców. Na wszystkich etapach zapraszano do współpracy również doświadczonych wojskowych oraz prowadzono intensywne konsultacje z urzędnikami wysokiego szczebla międzynarodowego Sekretariatu NATO.

## Stare pytania – nowe odpowiedzi

Stawianie w debacie nad koncepcją strategiczną niektórych starych pytań prowadziło z natury rzeczy do wyostrenia różnic w stanowiskach między starymi a nowymi członkami NATO, między państwami Europy Środkowej i Wschodniej a państwami regionu Morza Śródziemnego oraz między państwami dysponentami broni nuklearnej a tymi, które nie mają tej broni, jakkolwiek jest ona na ich terytorium rozlokowana. Zrozumiałe, że doświadczenia państw Europy Środkowej i Wschodniej i czynniki określające ich stanowisko są inne ze względu na ich historię niż czynniki, które określają poczucie bezpieczeństwa państw w Europie Południowej. Różnice te ujawniły się w trakcie strategicznych seminariów<sup>10</sup> prowadzonych pod auspicjami Grupy Ekspertów NATO z udziałem zaproszonych wybitnych dowódców wojskowych, byłych polityków i dyplomatów oraz badaczy. Seminaria te odegrały kluczową rolę w przygotowaniu Raportu Albright. Tak więc prace nad nową koncepcją strategiczną prowadzone były przy aktywnym zaangażowaniu wielu środowisk opiniotwórczych. Niezależnie bowiem od seminariów organizowanych przez międzynarodowy Sekretariat NATO prowadzono konsultacje z Radą Północnoatlantycką, z państwami Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa (EAPC), Dialogu Śródziemnomorskiego, Inicjatywy Współpracy Stambulskiej; były też spotkania ze Zgromadzeniem Parlamentarnym NATO, z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego, ONZ i Unii Europejskiej. Pracom Grupy Ekspertów towarzyszyły liczne seminaria i debaty w Pradze (12 stycznia 2010 r.), Warszawie (12 marca 2010 r.) i innych stolicach.

W czasie tych spotkań, jak również w prasie wyrażano obawy, że próby innowacyjnego zwiększenia skuteczności Sojuszu mogą prowadzić do efektów odwrotnych do zamierzonych. Samo podjęcie prac nad nową koncepcją strategiczną stwarzało, zdaniem przeciwników tego dokumentu, ryzyko potencjalnej dezintegracji NATO. W kilku bowiem kwestiach fundamentalnych dla przyszłości Sojuszu zarysowały się w tej debacie różne podejścia.

Kontrowersje dotyczyły w szczególności roli, jaką Sojusz odgrywa i powinien odgrywać we współczesnym świecie: czy jego głównym zadaniem

---

<sup>10</sup> Pierwsze tego typu koncepcyjne seminarium pt. *Podstawowe zadania bezpieczeństwa NATO* odbyło się w Luksemburgu (15–16 października 2009 r.); drugie – *Misje NATO w erze globalizacji* – zorganizowano w Brdo koło Lubljany (13 listopada 2009 r.); trzecie, o charakterze strategicznym pt. *NATO – jego sąsiedztwo i partnerstwa*, miało miejsce w Oslo (13–14 stycznia 2010 r.); wreszcie, ostatnie – *Transformacja: struktury, siły zbrojne i zdolności* – odbyło się w Waszyngtonie (23 lutego 2010 r.).

w drugiej dekadzie XXI wieku pozostaje – zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego – zapewnienie obrony terytoriów i bezpieczeństwa państw sygnatariuszy, czy też powinien wypracować odpowiedź na nowe zagrożenia, które pojawiły się i będą się pojawiać poza tym obszarem? Czy NATO ma mieć charakter transatlantycki, czy też globalny? Czy ma zachować charakter sojuszu obronnego, czy też przekształcać się stopniowo w system bezpieczeństwa zbiorowego? Czy funkcje Sojuszu powinny być głównie natury wojskowej (*hard security*), czy też mają w coraz większej mierze obejmować zadania określane jako *soft security* – natury politycznej, ekonomicznej, społecznej? Czy powinny być realizowane w sposób autonomiczny i niezależny od innych struktur bezpieczeństwa, czy też w ścisłej koordynacji i we współdziałaniu z ONZ oraz instytucjami Unii Europejskiej, a w szczególności z włączeniem stosownych organów Unii do procesu decyzyjnego i z wykorzystaniem unijnych zasobów materialnych i wojskowych?<sup>11</sup>.

Pytań i różnic było więcej. Wiele z nich dotyczyło wspólnej strategii Sojuszu wobec Rosji, politycznej filozofii „otwartych drzwi”, czyli sprawy dalszego rozszerzania Sojuszu, roli NATO w rozwiązywaniu problemów w regionach oddalonych od Europy, zwłaszcza w Afganistanie, nowego i proporcjonalnego rozłożenia kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie na potrzeby obrony i bezpieczeństwa. Niezbędne było też wyraźne określenie roli Sojuszu w zwalczaniu terroryzmu, przeciwdziałaniu piractwu na morzach otwartych, zapobieganiu proliferacji broni oraz zapewnieniu bezpieczeństwa cybernetycznego i energetycznego państw członkowskich. Jakościowo nowym wyzwaniem było to, że Sojusz powołany do życia w świecie dwubiegunowym zapewniał w przeszłości bezpieczeństwo swoich członków oparte na stabilności, równowadze strachu i odstraszeniu, a teraz stanął wobec konieczności wypracowania nowej strategii opartej na współzależności i współpracy. Innymi słowy, bezpieczeństwo utożsamiane w przeszłości ze stabilnością powinno w nowym środowisku międzynarodowym uwzględniać fakt, że ideą organizującą nowy porządek jest kategoria zmiany. Wyrazem tej nowej politycznej filozofii jest podejście całościowe (*comprehensive approach*) i nowy typ partnerstwa z państwami i wielostronnymi instytucjami bezpieczeństwa, które nie są Sojuszowi podporządkowane (ONZ, UE, OBWE i inne).

---

<sup>11</sup> Niektóre z tych pytań były stawiane już przed pięcioma laty: por. A.D. Rotfeld, *Przyszłość NATO*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 3, s. 5–20.

## Raport Grupy Ekspertów i decyzje lizbońskie

Ostatecznie w ujęciu syntetycznym uzgodniono, że podstawowe zadania Sojuszu to: zbiorowa obrona; *crisis management*, czyli zarządzanie kryzysami, oraz bezpieczeństwo oparte na współpracy (*cooperative security*), tj. podejmowanie działań na rzecz międzynarodowej stabilności w warunkach przyśpieszonych zmian. W debacie nad nową koncepcją strategiczną dominowało przekonanie, że potrzebne są nowe sposoby trwałego wiązania bezpieczeństwa Europy z bezpieczeństwem Stanów Zjednoczonych oraz potwierdzenia wiążącej treści art. 5, zgodnie z którym: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim”<sup>12</sup>. Państwa Sojuszu zobowiązały się podejmować w takiej sytuacji indywidualnie i zbiorowo „taką akcją, jaką uznają za konieczną, nie wykluczając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”<sup>13</sup>. Oznacza to w praktyce zobowiązanie do zbiorowej samoobrony, zgodnej z prawem – na podstawie art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Innymi słowy, art. 5 jest instrumentem, który ma zapewnić:

a) skuteczną ochronę państw przed napaścią wojskową lub atakiem, którego konsekwencje są porównywalne do ataku zbrojnego (np. atak cybernetyczny);

b) ochronę przed atakiem, który stanowi egzystencjalne zagrożenie dla suwerennego bytu państwa i jego integralności terytorialnej.

Skuteczność mechanizmu art. 5 opiera się na kilku zasadach: na nieuchronności i automatyzmie udzielania pomocy ofierze agresji lub państwu zagrożonemu taką agresją; pierwszeństwie w dostępie do zasobów NATO w przypadku napaści oraz adekwatności środków, które są w stanie skutecznie przeciwdziałać agresji, niwelować ją i unieszkodliwić jej skutki.

Skutecznym sposobem zapobiegania i przeciwdziałania agresji jest odstraszanie. W okresie zimnej wojny tarczą w zapewnieniu bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu była jednoznaczna interpretacja art. 5 połączona z obecnością amerykańskich sił nuklearnych w Europie.

Zadanie, które stało przed autorami nowej koncepcji strategicznej NATO, polegało nie tyle – i nie tylko – na potwierdzeniu znaczenia art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, ile na stworzeniu mechanizmów, które zapewniłyby

<sup>12</sup> *Traktat Północnoatlantycki*, Waszyngton, 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

realizację zobowiązań wynikających z postanowień o zbiorowej obronie w nowych realiach XXI wieku. Oznaczało to przede wszystkim objęcie nowych państw Sojuszu planami ewentualnościowymi, czyli uwzględniającymi najgorszy możliwy scenariusz – z napaścią włącznie; zapewnienie systematycznych wspólnych ćwiczeń oraz zwiększenie zdolności, które wzmacniałyby Sojusz i gwarantowały skuteczność zbiorowej obrony w przypadku zewnętrznej agresji na jednego z członków aliansu. Wiąże się z tym również decyzja o ustanowieniu sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej.

Osiągnięciem szczytu w Lizbonie są też uzgodnienia dotyczące: kontroli zbrojeń konwencjonalnych (CFE) i jądrowych; nadania większej niż do tej pory rangi koncepcji partnerskich relacji między Sojuszem a Unią Europejską oraz zróżnicowanego partnerstwa z poszczególnymi państwami; potwierdzenia postanowień szczytu NATO w Bukareszcie w sprawie filozofii politycznej „otwartych drzwi”. Odnosi się to przede wszystkim do perspektyw członkostwa w Sojuszu Ukrainy i Gruzji. Podjęto też decyzje o kształtowaniu współpracy w sferze bezpieczeństwa między NATO a Rosją.

### **NATO a Rosja**

W trakcie prac nad nową koncepcją strategiczną Rosja wniosła pod rozagę państw obszaru transatlantyckiego dwa projekty dokumentów. Prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew przesłał 29 listopada 2009 r. członkom OBWE formalnoprawny zarys traktatu o bezpieczeństwie europejskim<sup>14</sup>. Kilka dni później (4 grudnia 2009 r.) rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow przekazał sekretarzowi generalnemu Sojuszu Północnoatlantyckiego projekt umowy między Rosją a NATO<sup>15</sup>. Artykuł 2 tego projektu przewiduje, że jeśli którekolwiek państwo wchodzące w skład Rady NATO–Rosja uzna powstałą sytuację za zagrożenie lub wyzwanie, to może zwołać posiedzenie Rady, która uruchomi proces wspólnego podejmowania decyzji w tej sprawie. Rosja z jednej strony zadeklarowała, że jej celem jest ustanowienie systemu „niepodzielnego bezpieczeństwa”, a z drugiej postulowała wprowadzenie rozróżnienia uprawnień między „starymi” a „nowymi” członkami Sojuszu. Mianowicie państwa, które były członkami Sojuszu przed 27 maja 1997 r., miałyby przyjąć zobowiązanie, że nie będą rozmieszczać na terytoriach 12 nowych

---

<sup>14</sup> Zob. <http://news.kremlin.ru/news/6152>.

<sup>15</sup> NATO Unclassified – SG (2009) 0995. Paper Received from Russian MFA, Sergei Lavrov, 4 Dec. 2009.

państw członkowskich swoich sił zbrojnych (zakaz stacjonowania znaczących<sup>16</sup> sił zbrojnych i uzbrojenia). Tego typu różnicowanie „starych” i „nowych” członków NATO sygnalizowało motywy stanowiska Rosji wobec Sojuszu. Autorzy projektu określili swoją polityczną pozycję, ale nie mieli złudzeń, że ich projekt będzie podstawą negocjacji. Innymi słowy, Rosja w ten sposób powtórzyła, że nie tylko nadal traktuje proces rozszerzania Sojuszu jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa, ale i – co więcej – postuluje zróżnicowane podejście do bezpieczeństwa „starych” i „nowych” członków Sojuszu. Można zatem przypuszczać, że projekt nie był traktowany jako podstawa do prowadzenia poważnych rokowań. Propozycje Rosji miały przede wszystkim przeciwdziałać przyjmowaniu do NATO nowych państw. Często powracał też rosyjski argument, że Zachód nie respektuje własnych przyrzeczeń.

Warto w tym kontekście wyjaśnić, jakie były rzeczywiste zobowiązania Zachodu w tej mierze. Przystąpienie nowych państw do Sojuszu było poprzedzone jednostronną deklaracją polityczną ówczesnego sekretarza generalnego NATO Javiera Solany, który 14 marca 1997 r. złożył następujące oświadczenie: „W obecnym i możliwym do przewidzenia środowisku bezpieczeństwa Sojusz będzie organizował swoją zbiorową obronę i inne zadania raczej przez zapewnienie koniecznej interoperatywności, integracji i zdolności do wzmocnienia (sił zbrojnych – przyp. A.D.R.) niż dodatkowe rozmieszczenie na stałe znaczących sił zbrojnych”<sup>17</sup>.

Ta jednostronna deklaracja poprzedzała o dwa lata przyjęcie do Sojuszu trzech nowych państw – Polski, Czech i Węgier (12 marca 1999 r.). Jakkolwiek zobowiązanie to miało charakter moralno-polityczny, a nie prawny, niemniej było i jest w całej rozciągłości przestrzegane przez państwa NATO. W kilka lat później – przed kolejnym przyjęciem do Sojuszu siedmiu nowych państw – na szczycie NATO zwołanym w bazie wojskowej koło Rzymu (Pratica di Mare, maj 2002 r.) uchwalono dokument o jakościowo nowych stosunkach między Rosją a NATO<sup>18</sup>. Sojusz stworzył w ten sposób perspektywę konstruktywnego

<sup>16</sup> Według rosyjskiego projektu są to jednostki rzędu brygady bojowej, eskadry lotniczej, batalionu helikopterów, ponad 40 czołgów lub 188 opancerzonych pojazdów bojowych lub 90 sztuk artylerii o kalibrze 100 mm (i więcej), 24 samolotów bojowych (lub 24 helikopterów bojowych).

<sup>17</sup> „NATO Press Release” z 14 marca 1997 r. Por. szerzej na ten temat: A.D. Rotfeld, *Europe: The Institutionalized Security Process*, „SIPRI Yearbook 1999”, s. 247 oraz A.D. Rotfeld, *Przyszłość NATO...*, s. 5–20.

<sup>18</sup> *NATO–Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of the State and Government of NATO States and the Russian Federation* – [www.nato.int/docu/basic/txt/6020528e.pdf](http://www.nato.int/docu/basic/txt/6020528e.pdf).

włączenia się Rosji do realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa w Europie i innych częściach świata. Dokument ten przyjęto w oczekiwaniu, że Rosja porzuci bezzasadną propagandową retorykę traktowania NATO jako „wrogiego ugrupowania”, a co ważniejsze – przyjmie (nie tylko werbalnie) system wspólnych uniwersalnych wartości, którymi kieruje się wspólnota transatlantycka demokratycznych państw. Sojusz nie kieruje się wobec Rosji filozofią wyłączenia (*exclusiveness*), ale włączania (*inclusiveness*) i wspólnego angażowania się w zapewnienie wspólnego bezpieczeństwa. Ilustracją tego podejścia była nie tylko amerykańska polityka nowego otwarcia („*reset*”), ale również programowe wystąpienie nowego sekretarza generalnego NATO<sup>19</sup> oraz wiele innych konkretnych inicjatyw, zwłaszcza w sferze kontroli zbrojeń, adresowanych do Rosji. Na dłuższą metę polityka ta będzie skuteczna tylko wtedy, gdy spotka się ze wzajemnością strony rosyjskiej. Innymi słowy, NATO dla zapewnienia bezpieczeństwa potrzebuje Rosji, podobnie jak Rosja potrzebuje NATO. Sekretarz stanu USA Hillary R. Clinton w wystąpieniu na Strategicznym Seminarium Sojuszu w Waszyngtonie, zorganizowanym pod auspicjami Grupy (22 lutego 2010 r.), złożyła w tej sprawie istotną deklarację: „Wśród wyzwań, którym Rosja musi stawiać czoło, nie ma NATO. Chcemy takich relacji NATO–Rosja, które będą oparte na współpracy przynoszącej konkretne rezultaty i sprzyjającej zbliżeniu między NATO a Rosją”<sup>20</sup>. Wybór należy do Rosji.

Relacje między NATO a Rosją należy postrzegać jako integralną część składową globalnego procesu politycznego, który nie jest realizacją z góry przyjętych założeń i modeli. Stosunki te podlegają fluktuacjom i w większej mierze zależą od rozwoju wypadków na wewnętrznej i światowej scenie niż od oczekiwań lub koncepcji sformułowanych przez polityków i ekspertów. Tak np. w okresie rozpadu ZSRR i zanikania dwubiegunowego systemu bezpieczeństwa sprawą kluczową dla zapewnienia europejskiej stabilności było poszukiwanie dróg i sposobów przywrócenia jedności Niemiec, rozwiązania Układu Warszawskiego i wycofania broni jądrowej z trzech republik radzieckich, które uzyskały niepodległość (Ukraina, Białoruś, Kazachstan). Rozwiązanie tego zadania wymagało ścisłej i opartej na zaufaniu współpracy z nową Rosją. Prezydenci Michaił Gorbaczow, a następnie Borys Jelcyn otrzymali zapewnienie

---

<sup>19</sup> *NATO and Russia: A New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 18 September 2009.

<sup>20</sup> *Address by US Secretary of State, Hillary Rodham Clinton at the Strategic Concept Seminar 4: Transformation, Structures, Forces and Capabilities* – Washington, 22–23 Febr. 2010 – [www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript](http://www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript).

mocarstw zachodnich, że pokojowe zjednoczenie Niemiec nie będzie oznaczać rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego na Wschód<sup>21</sup>. W dwadzieścia lat później Rosja odwołuje się do ówczesnych oświadczeń, aby dowiesć, że Zachód nie dotrzymał złożonych przyrzeczeń i złamał zasadę *pacta servanda sunt* (umowy muszą być dotrzymywane). Godzi się choćby odnotować, że reguła ta jest równoważona inną zasadą – *rebus sic stantibus*, czyli umowy muszą być dotrzymywane przy założeniu, iż okoliczności pozostają niezmiennie. Było to przedmiotem wielu debat na marginesie opracowywania nowej koncepcji strategicznej NATO – również podczas wizyty Grupy Ekspertów w Moskwie<sup>22</sup>.

Strona rosyjska uzasadniała tym potrzebę zawarcia nowego traktatu, który gwarantowałby na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, że nowe zobowiązania będą respektowane. W tym miejscu warto dodać, że w rosyjskich poszukiwaniach nowej architektury bezpieczeństwa abstrakcyjne i modelowe podejście oraz aspekty formalnoprawne dominują niekiedy nad zachodnim podejściem – pragmatycznym i konkretnym.

Istotne znaczenie w tej mierze ma przyjęty w Lizbonie wspólny katalog wyzwań i zagrożeń, który otwiera nowe perspektywy współpracy w zwalczaniu terroryzmu, piractwa, proliferacji broni masowego rażenia, współdziałania w reagowaniu na katastrofy i klęski żywiołowe oraz w zakresie ułatwiania przez Rosję realizacji misji Sojuszu w Afganistanie.

Sojusz zadeklarował też gotowość współpracy z Rosją w sprawach obrony przeciwrakietowej. Oferta dotyczy współpracy między dwoma odrębnymi

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat zob. A.D. Rotfeld, *Zachód a Rosja: poszukiwanie nowej strategii*, [w:] *Przebyta droga. 1989–2009*. Praca zbiorowa dedykowana Aleksandrowi Smolarowi, Warszawa 2010, s. 414 i nast. W tekście – fragmenty odtajnionych notatek z rozmów Michaiła Gorbaczowa z przywódcami mocarstw zachodnich i ich zapewnieniach o nierozszerzaniu NATO. Por. też: M. Kremer, *The Myth of a No-NATO Enlargement Pledge to Russia*, „The Washington Quarterly”, kwiecień 2009 r. (dostępny na [www.twq.com/09april/docs/09apr\\_kramer.pdf](http://www.twq.com/09april/docs/09apr_kramer.pdf)). W eseju również polemika z tezą, jakoby zakończeniu zimnej wojny towarzyszyły pewne uzgodnienia (The Cold War Settlement), o których później zapomniano. Pogląd taki wyrazili D. Deudney i G.J. Ikenberry, *The Unravelling of the Cold War Settlement*, „Survival” 2009, nr 6, s. 45. Por. też M.E. Sarotte, *Perpetuating U.S. Preeminance. The 1990 Deals to „Bribe the Soviets Out” and Move NATO In*, „International Security” 2010, nr 1, s. 110–137.

<sup>22</sup> Po zakończeniu konsultacji Grupy Ekspertów w Moskwie (10–11 lutego 2010 r.) otrzymałem w czasie wizyty w Ministerstwie Spraw Zagranicznych FR (12 lutego 2010 r.) fragmenty kilku odtajnionych notatek z rozmów prowadzonych w lutym 1990 r. z Michaiłem Gorbaczowem przez sekretarza stanu USA George’a Bakera oraz Helmuta Kohla (kanclerza Niemiec), a w rok później premiera Wielkiej Brytanii Johna Majora i prezydenta Francji François Mitterranda. Teksty tych notatek zamieściłem w eseju *Zachód a Rosja: Poszukiwanie nowej strategii...*, s. 414–417.

systemami obrony przeciwrakietowej – rosyjskim i sojuszniczym (a nie włączenia Rosji do systemu NATO). Stosunek Rosji do idei zintegrowanego systemu obrony przeciwrakietowej podlegał ewolucji: po początkowych postulatach budowy wspólnego systemu pojawiły się po stronie rosyjskiej – z początkiem 2010 r. – wątpliwości, czy zgoła podejrzenia, że Stany Zjednoczone przewidują dla Rosjan rolę podwykonawców. Jedno jest pewne: decyzje z Lizbony dotyczą współpracy i wzajemnego komunikowania się, a nie tworzenia wspólnego systemu obrony przeciwrakietowej. Rosja traktuje obronę przeciwrakietową jako kluczowy element równowagi strategicznej. Z tego względu postulowała zarówno w kontekście porozumienia START-3, jak i współdziałania z Sojuszem respektowanie zasady równości i partnerstwa. Tradycyjnie Rosja przywiązuje też wagę do nadania nowym uzgodnieniom charakteru formalno-prawnego. W rosyjskim stanowisku zaprezentowanym w Lizbonie pojawiła się idea „sektorowej odpowiedzialności” w systemie obrony przeciwrakietowej. Tego typu podział zadań mógłby być rozważany w ramach zintegrowanego systemu. Skoro jednak przyjęto rozwiązanie oparte na zasadzie całkowicie odrębnych i autonomicznych systemów, między którymi jest łączność, komunikacja i interoperacyjność, to podział zadań i odpowiedzialności nie mieści się w ramach tego typu podejścia.

Bezpośrednim efektem przyjętych w Lizbonie uzgodnień na linii NATO–Rosja jest porozumienie o rozszerzeniu tranzytu przez rosyjskie terytorium na potrzeby zaopatrzenia sił Sojuszu w Afganistanie (jest to istotne o tyle, że pogorszyła się sytuacja na pograniczu afgańsko-pakistańskim, co utrudnia koalicji dostawy dla sił ISAF przez terytorium Pakistanu). Dostawy te – głównie kolejną – nie obejmują broni i sprzętu wojskowego. Rosja zwiększyła też swój udział w programach wspierania armii afgańskiej. Współdziałała też w zwalczaniu przemytu narkotyków z Afganistanu oraz terroryzmu i piractwa, w przeciwdziałaniu proliferacji broni masowego rażenia oraz likwidowaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych. Te i inne formy współdziałania między Rosją a Sojuszem należą do kategorii środków budowy zaufania i kształtowania nowego typu systemu bezpieczeństwa.

Uzgodnienia Rady NATO–Rosja z udziałem głów państw i szefów rządów w Lizbonie (20 grudnia 2010 r.) zamknęły okres ochłodzenia i „zawieszenia” stosunków między Sojuszem a Federacją Rosyjską po zbrojnej interwencji armii rosyjskiej w Gruzji w sierpniu 2008 r.

## Obrona a bezpieczeństwo

Sojusz – po zakończeniu zimnej wojny – często jest postrzegany jako wyłaniająca się struktura bezpieczeństwa zbiorowego, zwłaszcza w związku z powstaniem wielu nowych instytucji, które są dla NATO formą współpracy z państwami nieczłonkowskimi, jak Partnerstwo dla Pokoju, Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego, Rada NATO–Rosja, Komisja NATO–Ukraina i inne. Instytucje te nie mogą jednak przesłaniać zasadniczych celów, jakie przyświecały sygnatariuszom Traktatu Waszyngtońskiego: „ochroniać wolność, wspólne dziedzictwo i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności” oraz „połączyć swe wysiłki w celu zbiorowej obrony oraz zachowania pokoju i bezpieczeństwa”<sup>23</sup>.

Polityczny wymiar Sojuszu i jego nowe postrzeganie jako ważnej części składowej systemu bezpieczeństwa zbiorowego mają wartość dodaną, ale nie zastępują jego obronnej istoty. Fundamentalna różnica między bezpieczeństwem zbiorowym a sojuszem obronnym polega na tym, że system bezpieczeństwa zbiorowego ma zapobiegać potencjalnej napaści jednego z państw członków wewnątrz systemu; natomiast sojusz obronny zapewnia bezpieczeństwo i chroni państwa przed napaścią z zewnątrz. Instytucją, która z założenia miała pełnić funkcję systemu bezpieczeństwa zbiorowego w skali uniwersalnej, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, a w skali regionalnej – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Wątpliwości dotyczące skuteczności NATO są związane z reakcją Sojuszu na konkretne sytuacje i wyzwania. Po doświadczeniach konfliktu zbrojnego w Gruzji w sierpniu 2008 r. na porządek dzienny powróciła debata o obojętności fundamentalnych zasad regulujących stosunki między państwami, w szczególności zasady integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, nieuzycia siły i nieinterwencji. Artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego daje gwarancje bezpieczeństwa tylko państwom członkowskim. Jednak naruszenie tych fundamentalnych zasad nie może być obojętne dla Sojuszu jako całości ani dla poszczególnych państw wchodzących w skład NATO.

## Decyzje Szczytu w Lizbonie

Decyzje z Lizbony dotyczyły również wielu innych spraw oraz nowej roli NATO na różnych płaszczyznach, a także partnerstwa z różnymi aktorami. Poważnej refleksji wymagało określenie strategicznego partnerstwa Sojuszu

---

<sup>23</sup> *Traktat Północnoatlantycki...*

i Unii, a zwłaszcza współdziałania z Unią w walce z terroryzmem i atakami piratów i w podejmowaniu interwencji humanitarnych w państwach słabych i upadłych oraz zwalczaniu i zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia czy też reagowaniu na ataki cybernetyczne, które noszą w coraz większej mierze znamiona zewnętrznej agresji i powinny być podstawą do uruchomienia współdziałania na podstawie art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego.

W nowej koncepcji strategicznej utrzymano w mocy filozofię „otwartych drzwi”, czyli pozostawiono państwom swobodę dokonywania wyboru sposobów zapewnienia własnego bezpieczeństwa i niepodległości. Implikuje to prawo państwa do przystępowania lub nieprzystępowania do wielostronnych sojuszy obronnych. Autorzy Raportu Albright i opartej na tym dokumencie nowej koncepcji strategicznej wyszli z założenia, że przystąpienie do Sojuszu powinno być suwerenną decyzją zainteresowanych państw, o ile spełniają one warunki członkostwa w NATO.

W ocenie nowej strategii Sojuszu popełniany jest często błąd wynikający z nadmiernych oczekiwań i z przeświadczenia, że dokument taki powinien rozwiązywać wszystkie problemy natury operacyjnej, które ze swej istoty nie powinny być – i nie są – włączane do długofalowej strategii. Są też problemy trudno rozwiązywalne lub nierozwiązywalne w dającej się przewidzieć przyszłości, które pozostają otwarte, i byłoby naiwnością oczekiwanie, że nowa strategia NATO będzie instrumentem do ich rozwiązania. Do tej kategorii należą np. „zamrożone konflikty” (na obszarze byłego ZSRR – Górski Karabach, Nadniednistrze, Abchazja i Osetia Południowa; poza Rosją – ambicje nuklearne Iranu i Korei Północnej; Bliski Wschód etc.); problem redukcji zbrojeń konwencjonalnych w Europie (CFE) i poddanie kontroli zbrojeń taktycznej broni jądrowej.

Sukcesem szczytu w Lizbonie jest to, że zdołano uzgodnić nową koncepcję strategiczną, której towarzyszą decyzje zmierzające do realizacji tej koncepcji.

W centrum uwagi Sojuszu pozostaje misja stabilizacyjna w Afganistanie. Uczestnicy szczytu uzgodnili, że jest to ważne zadanie (*task*) do wykonania, ale nie może być w żadnej mierze traktowane jako swoisty test wiarygodności NATO. Przyjęto wspólną koncepcję, której istotą jest stopniowa polityczno-wojskowa „afganizacja” Afganistanu, czyli przekazywanie odpowiedzialności za stabilność i bezpieczeństwo państwa siłom zbrojnym Afganistanu i Afgańczykom. Nie oznacza to w żadnej mierze – po wycofaniu kontyngentu NATO – pozostawienia tego kraju na pastwę losu. Przekazywanie odpowiedzialności Afgańczykom za własne bezpieczeństwo jest i pozostanie procesem, w którym siły NATO będą stopniowo przejmować zadania szkoleniowe z myślą, że armia afgańska przejmie operacje wojskowe.

Doświadczenia z Bałkanów i Afganistanu stały się podstawą do sformułowania tezy, która legła u podstaw nowej koncepcji strategicznej: „całościowe podejście polityczne, cywilne i wojskowe jest konieczne dla skutecznego zarządzania kryzysami”<sup>24</sup>. Jest to ważna lekcja z ostatnich 20 lat: problemy, z którymi Sojusz jest konfrontowany we współczesnym świecie, mają inny charakter niż te, które wymagały rozwiązania w przeszłości. Przywódcy państw NATO wyciągnęli z tych doświadczeń wnioski i włączyli je do nowej strategii. Bezpieczeństwo wspólnoty transatlantyckiej wymaga nie tylko wywiązywania się z zadań dotyczących obrony terytorialnej państw członkowskich, ale również opanowania nowej funkcji, jaką jest zarządzanie kryzysowe. Zajmowały się tym w przeszłości inne wielostronne struktury bezpieczeństwa: ONZ, OBWE, Unia Europejska. W drugiej dekadzie XXI wieku staje się to jednym z nowych zadań Sojuszu Północnoatlantyckiego, które będzie realizowane w partnerskiej współpracy z innymi wielostronnymi instytucjami bezpieczeństwa.

Strategia Sojuszu powinna zapobiegać zarówno swoistej „renacjonalizacji” bezpieczeństwa przez główne państwa Europy i Ameryki Północnej, jak i powrotowi do tworzenia dziewiętnastowiecznych „koncertów mocarstw”, „dyrektoriatów” lub innych form narzucania państwom średnim i małym woli mocarstw wielkich i silnych.

W debacie nad nową koncepcją strategiczną wiele spraw wymagało wyjaśnienia. Dotyczyło to jakościowo nowych relacji w sferze obronności i bezpieczeństwa między NATO a Unią Europejską, roli komponentu nuklearnego, wspólnej obrony przeciwrakietowej, nowego pojmowania całościowego podejścia oraz reformy NATO w dobie kryzysu finansowego i konieczności zmniejszania wydatków wojskowych. Prace nad koncepcją sprzyjały też uzgodnieniu nowej strategii Sojuszu w Afganistanie.

### **Uwagi końcowe**

Przyjęta w Lizbonie Koncepcja strategiczna NATO odpowiada na nowe wyzwania i oczekiwania państw członkowskich. Zapewnia obronę terytorium i ludności tych państw; podnosi rangę konsultacji (zgodnie z art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego); określa nowe formy i sposoby współpracy Sojuszu z otoczeniem zewnętrznym; podejmuje sprawy kontroli zbrojeń i nieprolifracji; podkreśla znaczenie działań prewencyjnych dla zapewnienia bezpieczeństwa.

---

<sup>24</sup> *Strategic Concept...*, para. 21.

Głowy państw i szefowie rządów określili w Lizbonie nowe zadania dotyczące kontynuowania zapoczątkowanego procesu reform; wypracowania planu działań, który obejmuje nowe rozumienie całościowego podejścia (z istotnym uwzględnieniem aspektów politycznych, cywilnych, dyplomatycznych, gospodarczych); nowej koncepcji partnerstwa – w równej mierze obejmuje to zróżnicowaną współpracę z państwami, które nie należą do Sojuszu, i wielostronnymi instytucjami bezpieczeństwa, jak też utrzymanie politycznej filozofii „otwartych drzwi” dla europejskich partnerów pragnących przystąpić do NATO, opracowania fundamentalnej reformy struktur dowodzenia Sojuszu oraz radykalnej redukcji nadmiernie rozbudowanych wewnętrznych dyrektoriatów, instytucji i agencji.

Sojusz Północnoatlantycki spełnia obecnie kilka podstawowych funkcji: zapewnia państwom członkowskim **ochronę** (gwarancje bezpieczeństwa); **odstrasz**a potencjalnego agresora (głównie jest to odstraszenie nuklearne); jest zdolny do **interwencji**, zwłaszcza na obszarze zagrożeń terrorystycznych (misje ekspedycyjne); wreszcie, **zapobiega** kryzysom i **zarządza** nimi na peryferiach obszaru swego działania (partnerstwo) oraz **stabilizuje** sytuację zarówno na terytorium transatlantyckim, jak i w skali globalnej.

Miarą sukcesu Sojuszu obronnego nie są misje ekspedycyjne ani stabilizacyjne – poza mandatowym obszarem wspólnoty transatlantyckiej państw. Sojusz został utworzony, by bronić bezpieczeństwa państw członkowskich. Jego zadaniem jest nie tylko obrona terytorium. Państwa, które przystąpiły do Traktatu Waszyngtońskiego, wyraziły swoje zdecydowanie „ochraniać wolność, wspólne dziedzictwo i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności”<sup>25</sup>. Innymi słowy, NATO jest nie tylko sojuszem obronnym, ale również wspólnotą wartości, która jednoczy 28 państw Europy i Ameryki Północnej. Do tego Sojuszu należą dziś – z wyjątkiem Rosji – wszystkie państwa byłego Układu Warszawskiego oraz trzy państwa bałtyckie (inkorporowane w 1940 r. w skład Związku Radzieckiego). Jednak trzy wspólne dowództwa Sojuszu nadal znajdują się na południu i zachodzie Europy – w Portugalii, południowych Włoszech i w Królestwie Niderlandów. Czas dojrzał, aby postawić pytanie: w jaki sposób wzmocnić obronę nowych państw członkowskich?<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Preambuła Traktatu Północnoatlantyckiego.

<sup>26</sup> Pewne sugestie w tej mierze przedstawiła A. Applebaum, *A NATO for the 21st Century*, „The Washington Post” z 23 listopada 2010 r. W nowej sytuacji ćwiczenia na obszarze nowych państw miałyby nie tyle Rosję odstraszać, ile demonstrować jedność i solidarność NATO oraz jego siłę i zintegrowanie.

Pełna wojskowa integracja 12 państw Europy Środkowej i Wschodniej w ramach struktur obronnych Sojuszu jest jednym z kluczowych wyzwań, ale nie jedynym. Dla opinii publicznej priorytetowym zadaniem jest zakończenie z powodzeniem misji NATO w Afganistanie. Jednak nie należy gubić z pola widzenia fundamentalnej prawdy: Sojusz został powołany do życia dla obrony Europy. Przyszłość NATO rozstrzygnie się nie w górach Afganistanu na pograniczu z Pakistanem, ale w Europie i w relacjach między Europą a Stanami Zjednoczonymi. Z tego względu kolejnym istotnym zadaniem jest wypracowanie sposobu zintegrowania strategii NATO ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Przeszkody, jakie nawarstwiły się w tej mierze, zwłaszcza w kontekście relacji turecko-cypryjsko-greckich, utrudniają praktyczne i instytucjonalne ustanowienie partnerstwa nowego typu. Przecięcie tego „węzła gordyjskiego” wymaga odwagi i niekonwencjonalnego podejścia nie tylko ze strony Turcji, ale również wszystkich innych zainteresowanych aktorów, nie wyłączając Stanów Zjednoczonych. NATO i Europa powinny odzyskać należne im miejsce w strategii amerykańskiej. Wiele wskazuje na to, że instrumentem przywracającym rangę Europy w globalnej strategii amerykańskiej będzie sojuszniczy system obrony przeciwrakietowej (ALTBMD)<sup>28</sup>. Zaletą proponowanego rozwiązania są bardzo niskie koszty tego systemu: szacuje się, że wynosiłyby one zaledwie 200 mln dolarów w ciągu nadchodzących 10 lat. Jest to o tyle istotne, że najpoważniejszym wyzwaniem dla unowocześniania obronności państw NATO jest kryzys finansowy i zrozumiała w tej sytuacji redukcja wydatków wojskowych<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Sprawa ścisłego współdziałania Unii i NATO, a także połączenia ich wysiłków obronnych i w sferze bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego była przedmiotem szczegółowej wymiany opinii między głowami państw i szefami rządów w Lizbonie (19 listopada 2010 r.) z intencją wypracowania politycznego porozumienia między obu strukturami. Najwyżsi reprezentanci NATO i Unii Europejskiej (Anders Fogh Rasmussen i Herman Van Rompuy) zostali zobowiązani do konsultacji i wypracowania w tej sprawie wspólnego stanowiska.

<sup>28</sup> Sygnalizował to stały przedstawiciel USA przy NATO I. Daalder, *The Case for a NATO Missile Defence*, „International Herald Tribune” z 15 listopada 2010 r.

<sup>29</sup> W swoim wystąpieniu na dorocznej konferencji poświęconej Sojuszowi i współpracy NATO–UE organizowanej przez *Security and Agenda* oraz Fundację Konrada Adenauera w Brukseli (21 czerwca 2010 r.) sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen określił podstawy polityki bezpieczeństwa w czasach ograniczeń budżetowych w sposób następujący: „Strategiczne partnerstwo NATO–UE byłoby najpoważniejszym sposobem obniżenia kosztów, zwłaszcza w sferze zdolności obronnych”. Proponował, aby współdziałanie nie było dłużej wyjątkiem, ale normą, i z tą myślą zaprosił Unię do udziału we wspólnej instytucji rozwoju zdolności sojuszniczych. Dodajmy, że inicjatywa ta została przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie.

Dla realizacji nowej koncepcji strategicznej fundamentalne znaczenie mają nie tylko precyzyjne uzgodnienia i normy, ale również polityczna determinacja i zasoby, które państwa przeznaczą na wcielanie przyjętych postanowień w życie. Brak środków może sprawić, że ustalenia z Lizbony pozostaną zawieszona w próżni. Wymaga to konkretnych decyzji wykonawczych, które zwiększą efektywność Sojuszu przy mniejszych nakładach finansowych<sup>30</sup>.

Ideą porządkującą system międzynarodowego bezpieczeństwa w XXI wieku jest **współzależność** państw – wielkich i małych, silnych i słabych, demokratycznych i autorytarnych. Współzależność w warunkach globalizacji i zróżnicowania współczesnego świata stawia na porządku dziennym jako jeden z nowych sojuszniczych priorytetów sprawę zarządzania kryzysowego. Istotną trudnością jest brak uzgodnionych procedur i mechanizmów kontroli rozwoju wypadków wewnątrz państw, które nie są w stanie zapobiec przekształcaniu się wewnętrznych kryzysów w sytuacje zagrażające pokojowi i bezpieczeństwu międzynarodowemu. Godne odnotowania są ustalenia Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI), zgodnie z którymi liczba wielkich konfliktów zbrojnych w ostatnich latach nie wzrosła, ale się zmniejszyła. Spośród 30 wojen w ostatniej dekadzie w latach 2009 i 2010 nadal trwało 17 konfliktów zbrojnych, przy tym wszystkie one miały charakter wewnątrzpaństwowy, a nie międzypaństwowy (źródłem 11 konfliktów była walka o władzę, a w 6 wypadkach przedmiotem sporu były terytoria). Ta nowa sytuacja w skali światowej nie może być przez Sojusz ignorowana. Próba rozstrzygnięcia tego typu konfliktów wymaga jakościowo nowego podejścia<sup>31</sup>.

Te i inne wyzwania wymagały określenia, w jakim zakresie Sojusz ma podlegać dalszej transformacji, by odpowiedzieć na nieznane dotychczas zagrożenia i ryzyko. Czy powinien się angażować zbrojnie w konflikty poza Europą w taki sposób, jak czynił to dotychczas, czy też powinien się ograniczać do dyplomacji i zarządzania kryzysowego?

Madeleine Albright, przekazując 17 maja 2010 r. Raport Grupy Ekspertów sekretarzowi generalnemu Andersowi Fogh Rasmussenowi, w swoim liście przewodnim odnotowała, że NATO „pozostaje potężnym sojuszem wojskowym, który zapewnia swoim członkom obronę i promowanie demokratycznych

---

<sup>30</sup> Por. I.J. Brzezinski, *Obama's Five Challenges at Lisbon*, „International Herald Tribune” z 15 listopada 2010 r.

<sup>31</sup> Por. L. Harbom, P. Wallensteen, *Patterns of Major Armed Conflicts, 2000–2009*, „SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security”, Oxford 2010, s. 61.

wartości. Stanowi kluczowe ogniwo, które wiąże Amerykę Północną z Europą. (...) Kombinacja zapewnionego bezpieczeństwa wewnętrznego i dynamicznego zaangażowania poza granicami to kamień węgielny NATO w nadchodzących dekadach”.

Strategiczne koncepcje przyjmowane przez Sojusz w przeszłości odegrały istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego, przewyciężaniu podziałów i promowaniu pokojowej transformacji. Dotyczy to zwłaszcza Raportu Harmela<sup>32</sup>, który łączył polityczną odwagę i wizjonerstwo z poczuciem odpowiedzialności za bezpieczeństwo państw członkowskich. Myśli zawarte w tym dokumencie z 1967 r. były realizacją dwutorowej strategii: *deterrence* i *detente*, czyli utrzymania wojskowego (nuklearnego) odstraszenia z polityką odprężenia i gotowością do współpracy.

Opracowana na podstawie Raportu Albright i zatwierdzona na szczycie w Lizbonie nowa koncepcja strategiczna potwierdziła siłę i żywotność Sojuszu, ponieważ wzmocniła gwarancje bezpieczeństwa starych i nowych członków na wypadek tradycyjnych i nowych zagrożeń (np. ataków cybernetycznych i balistycznych). W nowej koncepcji strategicznej stworzono warunki do uwalniania świata od broni jądrowej, ale równocześnie potwierdzono, że jak długo ta broń pozostaje w dyspozycji państw, tak długo Sojusz zachowa potencjał nuklearny na swoim wyposażeniu. Ponadto przyspieszono reformę i transformację NATO przy założeniu, że w nowym środowisku bezpieczeństwa Sojusz będzie spełniał trzy zadania: zbiorowej obrony, kryzysowego zarządzania i kooperatywnego bezpieczeństwa. Pod auspicjami międzynarodowej komisji pod nazwą Euroatlantycka Inicjatywa Bezpieczeństwa (EAPC) przygotowywany jest katalog instrumentów, których respektowanie może sprzyjać ukształtowaniu nowej wspólnoty bezpieczeństwa obejmującej państwa NATO i Rosję<sup>33</sup>. Podobne przemyslenia zaprezentowali też analitycy bezpieczeństwa z Międzynarodowego Instytutu Studiów Strategicznych w Londynie (IISS) i moskiewskiego Instytutu Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych (IMEMO). Postulują

<sup>32</sup> Analiza i ocena Raportu Harmela – zob. R. Kupiecki: *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Warszawa 2009, s. 218–230. Por. też *Harmel Report. Full Reports by the Rapporteurs on the Future Tasks of the Alliance* – [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>33</sup> Komisji EAPC przewodniczą: senator z USA Sam Nunn, były minister spraw zagranicznych Rosji Igor Iwanow i były sekretarz stanu w niemieckim MSZ Wolfgang Ischinger. *Report on the Second Meeting of the Euro-Atlantic Security Initiative (EASI) Commission*, Bellagio (Italy), Oct. 12–14, 2010. Por. też V. Baranovsky, *The Euro-Atlantic Region: Security Challenges and Opportunities for a Joint Response*, Report to the EASI Commission (Munich, Febr. 7–8, 2010), Moscow 2010.

oni, aby nowa wspólnota bezpieczeństwa Zachodu i Rosji obejmowała pięć płaszczyzn<sup>34</sup>: nowego typu środki budowy zaufania (zamiast zbrojeń – ich redukcja i kontrola; gdyby Rosja podjęła takie działania, to spotkałyby się one z adekwatną odpowiedzią Sojuszu); współpraca NATO–Rosja w budowie systemu antyrakietowego<sup>35</sup>; stabilizacja w Afganistanie; inter-operacyjność między dowództwami oraz w zakresie struktury zbrojeń, organizacji, szkolenia itp., wreszcie, nowe zadania i reforma Rady NATO–Rosja.

W sumie, przyjęta koncepcja strategiczna wyraża gotowość do współdziałania opartego na zasadach pełnej wzajemności i współzależności państw we współczesnym świecie.

---

<sup>34</sup> O. Antonenko, I. Yurgens, *Next, a NATO-Russia Strategic Concept*, „International Herald Tribune” z 19 listopada 2010 r.

<sup>35</sup> W swojej rozmowie z Dmitrijem Rogozinem, stałym przedstawicielem Rosji przy NATO, prezydent FR Dmitrij Miedwiediew oświadczył 24 stycznia 2011 r. „Oczekujemy od naszych partnerów z NATO jasnej i niedwuznacznej odpowiedzi, gdzie oni widzą miejsce dla Rosji” Sprawa ta jest określana przez Rosję jako najważniejsza. Zob. <http://news.kremlin.ru/10135>.