



# Przyszłość NATO - trudne decyzje

Jadwiga Kiwerska

- Jak zmieniło się NATO w okresie pozimnowojennym?
- Jaki wpływ na jego funkcjonowanie miała „rewolucja Busha”?
- Przed jakimi wyzwaniami Sojusz stoi obecnie?
- Czy NATO powinno być światowym żandarmem? Czy wobec trudności, z jakimi boryka się w Afganistanie, powinno angażować się out of area?
- Czy w świecie zróżnicowanych i silnie ze sobą konkurujących potęg, wielkich zagrożeń i wyzwań, niektórych o charakterze i skali dotychczas nieznanych sojusz państw euroatlantyckich może działać niezależnie od innych światowych centrów siły?
- Jaki kształt powinny przyjąć stosunki NATO-Rosja?
- Jak przywrócić Sojuszowi wiarygodność i sens istnienia?

## IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

---

Nr 1(I)

Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949.

Nr 2 (I)

Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego.

Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008.

Nr 3(I)

Międzynarodowa solidarność.

Operacje pokojowe ONZ - NATO - UE.

Nr 4 (I)

Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009):  
problemy i wyzwania.

Jadwiga Kiwerska

# Przyszłość NATO - trudne decyzje



INSTYTUT ZACHODNI

Seria wydawnicza: „IZ Policy Papers” nr 5(I)

Redakcja serii: Joanna Dobrowolska-Polak (red. naczelna)  
Piotr Cichocki  
Marta Götz

Opracowanie redakcyjne: Hanna Różanek  
Koncepcja graficzna: Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni

Poznań 2009 (wersja elektroniczna)  
Poznań 2010 (wersja drukowana)

Wydawca: INSTYTUT ZACHODNI  
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27  
tel. 61 852 76 91  
tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)  
fax 61 852 49 05  
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl  
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-61736-21-9

## Spis treści

|   |    |
|---|----|
| Wstęp .....                                       | 7  |
| I. NATO po zimnej wojnie.....                     | 9  |
| II. Transformacja strukturalna i wojskowa .....   | 19 |
| III. Wyzwanie dla relacji transatlantyckich ..... | 25 |
| IV. NATO w działaniu .....                        | 31 |
| V. Sojusz i wojna z terroryzmem .....             | 41 |
| VI. Bilans po „rewolucji Busha” .....             | 50 |
| VII. Nowy głos Ameryki .....                      | 54 |
| VIII. Zadania i perspektywy .....                 | 59 |



---

## WSTĘP

Przedmiotem analizy jest kondycja Paktu Północnoatlantyckiego, który po zakończeniu zimnej wojny znalazł się w nowej sytuacji geopolitycznej. Z jednej strony pozbawiony został komunistycznego wroga, z drugiej zaś – stanął wobec rosnących aspiracji i ambicji swoich europejskich członków. Musiał też zmierzyć się z nowymi wyzwaniami i zagrożeniami. Wśród nich znalazły się konflikty regionalne, np. na Bałkanach, ale też zagrożenia o charakterze globalnym, jak przede wszystkim terroryzm. Sojusz poddany został także zawirowaniom i wewnętrznym konfliktom, które doprowadziły do osłabienia jego znaczenia i spójności. Taki był efekt m.in. kryzysu wywołanego „doktryną Busha” oraz interwencją zbrojną w Iraku, wobec której zdecydowany sprzeciw zgłosiła część państw członkowskich NATO. Osłabiło to pozycję i rolę Stanów Zjednoczonych, dotąd niekwestionowanego lidera Paktu i kreatora sytuacji międzynarodowej. Z kolei komplikująca się sytuacja militarna w Afganistanie, gdzie NATO prowadziło akcję zbrojną, podważyło jego skuteczność i wiarygodność. Dlatego jedno z głównych wyzwań, jakie stanęło przed przywódcami państw wspólnoty transatlantyckiej, dotyczy konieczności przywrócenia Sojuszowi wiarygodności i sensu istnienia. Przedmiotem głębokiej refleksji musi być następująca kwestia: czy NATO, istniejące już ponad 60 lat, pozostaje nadal fundamentalną strukturą polityczno-wojskową gwarantującą bezpieczeństwo i stabilizację w Europie – jak było to przez minione dziesięciolecia. W jakim stopniu Pakt powinien być elementem i czynnikiem bezpieczeństwa w skali globalnej – czego wymagają wyzwania współczesności? Czy w obecnych warunkach i wobec nowych zagrożeń NATO może jeszcze skutecznie działać, być wiarygodnym aliansem? Wreszcie, czy wskutek narastających różnic między państwami członkowskimi, osłabienia wewnętrznej solidarności i zmiennych oczekiwań nie staje się ono z wolna jedynie fasadą?

Takie pytania należy postawić, zanim przystąpi się do opracowania nowej doktryny strategicznej Sojuszu. Ta z kolei musi rozstrzygnąć kilka zasadniczych kwestii, ważnych dla zdynamiczowania NATO i wyprowadzenia go z krytycznego punktu. Przede wszystkim należy przeprowadzić rzetelną i wnikliwą ocenę sytuacji międzynarodowej po to, aby realistycznie zdefiniować zagrożenia i wyzwania, na nowo określić zadania i cele Sojuszu. Istota problemu polega bowiem na tym, że trzeba znaleźć dla NATO – tej do niedawna najbardziej skutecznej organizacji obronnej w świecie – uzasadnienie dla jej istnienia. W katalogu wyzwań stojących przed Sojuszem będzie musiał znaleźć się terroryzm, ale też bezpieczeństwo energetyczne, kwestie zagrożenia nuklearnego oraz kontroli zbrojeń.

Określić należy też zakres terytorialny aktywności NATO: czy ma ono pozostać organizacją obronną, działającą na obszarze euroatlantyckim, czy raczej obecnie ma być czynnikiem bezpieczeństwa zbiorowego z rozwiniętymi możliwościami interwencyjnymi w różnych regionach świata – rodzajem światowego „żandarma”. Niewątpliwie też trzeba zdefiniować na nowo charakter

wewnętrznych relacji w NATO, starać się przywrócić solidarność i wzajemną lojalność w układzie transatlantyckim, stanowiącym filar i siłę Sojuszu.

Do rozstrzygnięcia pozostaje również problem dalszego rozszerzenia NATO. W jakim stopniu przyjmowanie nowych członków oznacza wzmocnienie Sojuszu, w jakiej zaś mierze może prowadzić do osłabienia spójności i zachwiania skuteczności jego działania? A może należy z infrastrukturą NATO wyjść poza obszar transatlantycki i starać się powiązać ją z innymi regionami świata?

Problemem pozostaje Rosja, która z perspektywy niektórych członków stanowi nadal zagrożenie, dla innych zaś jest pożądanym i niezbędnym partnerem w tworzeniu nowej architektury bezpieczeństwa. Sytuacja w świecie, bezpieczeństwo europejskie, ale też wyzwania współczesności wymagają jasnego określenia stosunków z Rosją, która coraz wyraźniej artykułuje swoje quasi-imperialne aspiracje. Z drugiej strony nie uda się zbudować bezpieczeństwa transatlantyckiego przeciwko Moskwie lub w opozycji do niej. Trzeba zatem znaleźć rozwiązanie dla trudnego dylematu Rosji i jej miejsca w porządku międzynarodowym.

Wreszcie konieczne będzie wypracowanie metod i środków, dostosowanie sił i możliwości militarnych do zadań i zobowiązań. Chodzi bowiem o to, aby NATO mogło być eksporterem bezpieczeństwa i stabilizacji, ale też sprawdzało się na polu bitwy i potrafiło funkcjonować skutecznie w logice wojny.

*Poznań, w maju 2009 r.*



## I. NATO PO ZIMNEJ WOJNIE

Przełomowych i trudnych chwil w swoich ponadsześćdziesięcioletnich dziejach NATO miało już kilka. Najczęściej wiązały się one z koniecznością przeformułowania lub określenia na nowo celów oraz zadań tego aliansu wolnych i demokratycznych państw. Gdy powoływano NATO w 1949 r., wojska radzieckie stały nad Łabą w podzielonych Niemczech i powszechnie uważano, że Moskwa jest w stanie podbić Europę Zachodnią. Sojusz z jednej strony stanowił więc narzędzie polityki odstraszenia i zabezpieczenia przed groźbą ekspansji Związku Radzieckiego, z drugiej zaś instrument porządku międzynarodowego opartego na amerykańskiej dominacji, czyli tzw. Pax Americana. Stopniowo konkretyzowano główne założenia i funkcje NATO. Po pierwsze – jego celem było powstrzymanie radzieckiego zagrożenia i utrzymywanie istniejącego *status quo* w Europie. Po drugie – chodziło o związanie Niemiec ze światem demokratycznym, co miało uchronić przed odrodzeniem się agresywnych tendencji w niemieckiej polityce zagranicznej. Wreszcie po trzecie – dążono do silnego zakotwiczenia Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim w przekonaniu, że obecność Amerykanów jest gwarantem bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Lord Hastings Lionel Ismay, pierwszy sekretarz generalny NATO ujął te zadania w zgrabną formułę: *keep Russians out, Germans down and Americans in*.

Upadek komunizmu w Europie Wschodniej, rozpad Związku Radzieckiego i zjednoczenie Niemiec na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia zachwiały fundamentami, na których zbudowano NATO. Nie było już radzieckiego zagrożenia, a zjednoczone Niemcy, związane silnie ze światem demokracji, skupiły swą energię na przewyżnianiu problemów unifikacyjnych oraz procesie integracji europejskiej. Utrata przez Sojusz pierwotnych celów postawiła więc pod znakiem zapytania zasadność jego dalszego trwania. Przez Europę i Amerykę przetoczyła się dyskusja nad sensem dalszego utrzymywania NATO. Podstawowe pytanie dotyczyło tego, czy organizacja utworzona dla ochrony zachodnioeuropejskich państw przed atakiem radzieckim nie jest już anachronizmem. Zastanawiano się, jakiemu użytecznemu celowi służą wojska amerykańskie w jednoczącej się Europie Zachodniej, skłaniającej się ku własnej, niezależnej od USA obronie. Rozstrzygnięcia wymagał problem, czy możliwe jest przystosowanie Sojuszu do nowej sytuacji międzynarodowej i nowych wyzwań. Ale też pytano, czy przekształcone NATO znajdzie odpowiednie miejsce w amerykańskiej strategii i wśród jej priorytetów.

Amerykańscy zwolennicy uznania NATO za przeżytek stawiali tezę, że Pakt Północnoatlantycki przestał być potrzebny, ponieważ zarówno Rosja, jak i Niemcy zmieniły się na tyle, że żadne z nich nie stanowi już zagrożenia dla pokoju w Europie. Ich zdaniem Sojusz odnosił się do zupełnie innej ery i realizował zadania obecnie już nieaktualne. Najczęściej odwoływano się do argumentów ekonomicznych dowodząc, że NATO jest zbyt kosztowną inwestycją, aby łożyć na nią bez specjalnego uzasadnienia. Z kolei konserwatywni analitycy z *Cato Institute* twierdzili, że interesy USA i Europy rozchodzą się

i dlatego Waszyngton powinien nie tylko wycofać się z kontynentu, ale też zachęcić Europę Zachodnią, by wzięła na siebie pełną odpowiedzialność za swe bezpieczeństwo. „W najlepszym interesie USA i Europy jest to, by przestarzały Sojusz zastąpić systemem bezpieczeństwa odpowiednim dla ery pozimnowojennej. Jego głównym elementem powinna być Unia Zachodnioeuropejska, która znacznie lepiej niż Pakt Północnoatlantycki poradzi sobie z regionalnymi i lokalnymi konfliktami, targającymi Europą po zakończeniu zimnej wojny”<sup>1</sup>. Podkreślano, że aczkolwiek koniec zależności wojskowej Europy Zachodniej od Stanów Zjednoczonych będzie równoznaczny z ograniczeniem wpływów amerykańskich na kontynencie europejskim, to jednak korzyści przeważają straty. Amerykański podatnik nie będzie musiał inwestować w obronę Europy, w sytuacji, gdy nie jest to już tak ważne dla jego bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

Na łamach poczytnych dzienników, a także w publikacjach naukowych dowodząco, że Sojusz nie jest w stanie odpowiedzieć na zagrożenia i potrzeby współczesnej Europy. Irving Kristol, czołowy przedstawiciel neokonserwatywnego skrzydła w Partii Republikańskiej w opublikowanym na łamach „Washington Times” artykule pod znamienym tytułem *Who Now Cares about NATO?* pisał, że ani Sojusz, ani USA nie są w istocie rzeczy gotowe do działania. I nawet gdyby Rosja zagarnęła Ukrainę, to Zachód ograniczyłby się do nic nie znaczących gestów spektakularnych lub pełnych oburzenia komentarzy prasowych. „Dlatego nie ma co udawać, że NATO jest potrzebne. (...) Konglomerat 16 krajów nie jest w stanie zgodzić się co do tego, jaka ma być nowa misja Sojuszu. Pozwólmy mu odejść w zapomnienie” – twierdził ten amerykański analityk<sup>3</sup>.

Poza możliwościami Paktu znalazły się, zdaniem jego przeciwników, tak kluczowe zadania, jak pomoc w transformacji państw wschodnioeuropejskich, udzielenie tym krajom gwarancji bezpieczeństwa czy przeciwdziałanie konfliktom na peryferiach Europy. Są to wyzwania, którym znacznie lepiej od Sojuszu sprostają wyłącznie europejskie organizacje. Argumentowano, że to właśnie Unia Europejska może w przyszłości stworzyć doskonałe ramy dla niemieckiego zaangażowania w Europie Środkowo-Wschodniej, podobnie jak będzie kotwicą utrzymującą Niemcy na Zachodzie<sup>4</sup>.

Najtragiczniejszy konflikt w Europie okresu pozimnowojennego – wojna na Bałkanach i obserwowana przez długi czas nieudolność NATO w Bośni i Hercegowinie – często był przywoływany przez tych, którzy kwestionowali sens dalszego istnienia Sojuszu. Znaczyło to, ich zdaniem, że wspólnota transatlantycka utraciła swą wiarygodność. Struktura dobrze służąca Europie w czasie zimnej wojny, skutecznie broniąca przed radzieckim zagrożeniem, okazała się nieprzydatna do rozwiązywania obecnych problemów, a szczególnie

<sup>1</sup> T. G. C a r p e n t e r, *Conflicting Agenda and the Future of NATO*, „The Journal of Strategic Studies” December 1994, nr 4, s. 160, 161.

<sup>2</sup> Ch. W. K e y n e s, *America without the Cold War*, „Foreign Policy” Spring 1990, nr 78, s. 19.

<sup>3</sup> I. K r i s t o l, *Who Now Cares about NATO*, „The Washington Times” z 6.02.1995.

<sup>4</sup> J. K u r t h, *America's Grand Strategy. A Pattern of History*, „The National Interest” Spring 1996, nr 4, s. 134.

nie zdołała przeciwstawić się popadaniu państw pokomunistycznych w chaos i krwawe konflikty etniczne.

Trudno było odmówić słuszności niektórym argumentom, przytaczanym przez przeciwników NATO. Zwłaszcza retoryczne mogło wydawać się pytanie, po co Sojusz ma nadal trwać, jeśli nie potrafi rozwiązać konfliktu w Bośni. Tymczasem właśnie wydarzenia na Bałkanach dostarczyły argumentów zwolennikom utrzymania Sojuszu – i to zarówno w Ameryce, jak i Europie. Dla nich lekcja wyciągnięta z tragedii w byłej Jugosławii nie miała polegać na likwidacji NATO, ale na rozwoju jego zdolności do walki z takimi właśnie siłami, których działania doprowadziły do tragedii na Bałkanach. W ten sposób została sformułowana ważna misja dla Sojuszu w nowych czasach, uzasadniająca jego dalsze trwanie – zapobieganie kryzysom, reagowanie na nie oraz podejmowanie prób ich rozwiązywania.

Tak więc w rzeczywistości istota sporu toczonego po obu stronach Atlantyku sprowadzona została do kwestii dostosowania Paktu do nowych, pozimnowojennych czasów. Aczkolwiek zmieniły się uwarunkowania i międzynarodowe otoczenie, w jakim działał Sojusz, jednak nie znikły jego główne zadania, najwyżej zmianie uległ ich kontekst. Nadal aktualne pozostały najważniejsze cele: równoważenie potencjalnych zagrożeń militarnych oraz formułowanie strategii obronnej. Innymi słowy NATO – zdaniem rzeczników jego utrzymania – pozostało sprawdzoną gwarancją bezpieczeństwa w nadal niepewnych czasach.

Ta niepewność – na przykład co do przyszłości Rosji – była jednym z czynników, które brano wówczas pod uwagę, opowiadając się za utrzymaniem Paktu. Rosja pozostała największą potęgą wojskową na kontynencie i utrzymywanie NATO-wskiej przeciwwagi w Europie nie wydawało się na początku lat dziewięćdziesiątych bezzasadne. Stanowiła ona formę „asekuracji przeciwko pesymistycznym prognozom, jeśli Rosja będzie podążać drogą wewnętrznych reform, poszanowania niezależności sąsiadów i współpracy z Zachodem, to NATO (...) będzie ewoluować (...). Jeśli zaś reformy zawiodą, NATO będzie istnieć nadal dla zapewnienia sojusznikom zbiorowej obrony” – twierdził William Perry, szef Pentagonu<sup>5</sup>.

Także nowe problemy, jakie pojawiły się w Europie po 1989 r., spowodowały, że wspólna obrona pozostała bardzo ważnym celem NATO. Wprawdzie konflikty etniczno-narodowe, rozgrywające się gdzieś na obrzeżach kontynentu, nie wpływały bezpośrednio na bezpieczeństwo państw członkowskich Sojuszu, jednak wywołany przez nie stopień zagrożenia zależał bardziej niż kiedykolwiek od geograficznej odległości NATO od rejonu ich występowania – zauważali analitycy<sup>6</sup>. Zagrożenia mogły nadejść też z innych kierunków. Doświadczenia pierwszej wojny w Zatoce Perskiej dostarczyły rzecznikom dalszego istnienia NATO kolejnych argumentów. Wedle nich koniecznością

<sup>5</sup> Wywiad dla „Polityki” z 12.08.1995.

<sup>6</sup> J. B. S p e r o, F. U m b a c h, *NATO's Security Challenge to the East and the American-German Geo-Strategic Partnership in Europe*, Köln 1994, s. 18.

było utrzymanie zdolności przeprowadzenia operacji poza obszarem obejmującym terytoria członków Sojuszu (*out of area*) i możliwości zbiorowego podejmowania decyzji. Zapewniał je jedynie Pakt Północnoatlantycki ze sprawnymi organami i strukturami dowodzenia.

Obok argumentacji, która odwoływała się do tradycyjnych funkcji Paktu Północnoatlantyckiego jako sojuszu wojskowego, w dyskusji podnoszono również kwestie polityczne. NATO było nadal strukturą polityczno-wojskową i jego rola już w okresie zimnej wojny nie sprowadzała się jedynie do wojskowego powstrzymywania i odstraszenia. Właśnie w sferze politycznej Sojusz wniósł do dziejów Europy cenny wkład. Był to zwłaszcza sukces w zakresie harmonizowania stosunków między jego członkami. Udało się to w dużej mierze dzięki nasyconiu relacji między członkami Sojuszu pewnym idealizmem amerykańskim i duchem współpracy, zasadami, które w takiej postaci nie były wcześniej znane w Europie. Vaclav Havel, wypowiadając się w tej kwestii, stwierdził w stylu charakterystycznym dla wielkiego intelektualisty, że NATO wniosło „ducha umiłowania wolności, ducha solidarności, ducha woli wspólnej obrony wspólnego bogactwa kulturalnego, ducha (...) sojuszu moralnego”<sup>7</sup>. Poprzez forsowanie dialogu i wytwarzanie poczucia istnienia wspólnych celów budowano stabilne relacje między państwami członkowskimi, w ramach których można było rozwiązywać różne problemy polityczne. Pozwoliło to między innymi pacyfikować kwestię niemiecką poprzez stworzenie bezpiecznych ram dla odbudowy siły militarnej Niemiec, a także działać na rzecz umocnienia demokracji w Portugalii i Hiszpanii czy też tonować spór między Turcją a Grecją drogą wymuszania negocjacji. Ale przede wszystkim to dzięki NATO powstała wspólnota transatlantycka – jedyny w swoim rodzaju zinstytucjonalizowany układ stosunków między Ameryką a Europą Zachodnią oparty na wspólnych wartościach. Układ ten dysponował wypróbowanym mechanizmem zbiorowego podejmowania decyzji i tam, gdzie było to niezbędne, wspólnego użycia sił zbrojnych.

Te wartości i zdobycze Sojuszu – zdaniem jego obrońców – były ważne również w okresie pozimnowojennym. Twierdzono, że NATO może służyć nadal jako podstawowe, transatlantyckie forum dla konsultacji i współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Może stanowić część strategii tworzenia międzynarodowych powiązań opartych na wspólnych wartościach oraz interesach, jednakowych zasadach politycznych i gospodarczych, wspólnej polityce obronnej. Ze względu na pojawiające się tendencje do renacjonalizacji polityki obronnej niektórych państw członkowskich Sojuszu nie zmniejszyła się jego rola zabezpieczająca. Chodzi o to, aby poszczególne państwa sojusznicze nie podążały odrębną drogą. Przywoływano przykład Niemiec i podkreślano, że „wielu sąsiadów Niemiec czuje się pewniej w sytuacji, gdy niemieckie siły zbrojne są ściśle związane z NATO”<sup>8</sup>. Alternatywą dla Paktu Północnoatlan-

<sup>7</sup> Z przemówienia V. Havla, wygłoszonego na Uniwersytecie Warszawskim, cyt. za: „Gazeta Wyborcza” z 11.03.1998.

<sup>8</sup> M. Albrigh t, *Enlarging NATO. Why Bigger is Belter*, „The Economist” z 15.02.1997.

tyckiego byłby powrót do dawnych europejskich rywalizacji i waśni. Ponownie przywoływano argumenty historyczne. Tuż po zakończeniu I wojny światowej amerykańscy politycy z trudem dopuszczali myśl, że po dwudziestu latach wybuchnie następny krwawy konflikt w Europie. „Czy podobnie teraz – pytał R. L. Russell – możemy być pewni, że nie będzie w przyszłości zmagania o hegemonię w Europie. Czy wobec tego możemy zlikwidować NATO. A może rozwiązanie NATO zasieje ziarno takiej rywalizacji?”. Złudzeń co do tego nie miał Zbigniew Brzeziński. Jego zdaniem „Europa bez NATO nie tylko straciłaby ochronę, lecz prawie natychmiast uległaby politycznemu rozczłonkowaniu”<sup>9</sup>.

W takim też kontekście rozpatrywany był udział Stanów Zjednoczonych w Sojuszu Atlantyckim. Rzecznicy NATO dostrzegali fakt, że jest on jedyną strukturalną instytucją, która łączy Amerykę z Europą. Utrzymanie tej organizacji ma kluczowe znaczenie dla przetrwania więzi europejsko-amerykańskich. Z jednej strony Pakt umożliwia prezentowanie w Europie priorytetów amerykańskiej polityki i gwarantuje utrzymanie wpływów USA na kontynencie. Z drugiej zaś strony Sojusz jest mechanizmem umożliwiającym udzielenie ewentualnej pomocy Europie przez Stany Zjednoczone w przypadku zagrożenia jej bezpieczeństwa. Dlatego opowiadano się za obecnością amerykańskich wojsk na kontynencie, dostrzegając w tym ważny czynnik służący interesom nie tylko europejskich sojuszników, ale i samych Stanów Zjednoczonych<sup>10</sup>.

Pomijając aspekt militarny, USA odgrywały również rolę równoważnika wpływów pozostałych państw europejskich. „Bez Stanów Zjednoczonych, Sojusz byłby zdominowany przez Niemcy. A to może być ocenione jako zagrożenie zarówno przez państwa wschodnioeuropejskie, jak i Rosję. Poza tym obecność Ameryki w NATO stanowi równoważenie wpływów Rosji, bez względu na to, czy uznajemy istnienie zagrożenia z tej strony” – twierdzili amerykańscy eksperci<sup>11</sup>. Alternatywą wycofania Stanów Zjednoczonych z Paktu Północnoatlantyckiego byłoby nie tylko podważenie samej jego istoty, ale też przejęcie kontroli w Europie przez silne Niemcy, a może Rosję. Bez Ameryki zakotwiczonej w NATO ani Wielka Brytania, ani Francja nie będą w stanie utrzymać równowagi w Europie Zachodniej. Niemcy mogą ulec pokusie nacjonalizmu, a Rosji może zabraknąć konkurenta o światowym wymiarze. Będzie to zgubne także dla interesów amerykańskich<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> R. L. Russell, *The American National Interest in Europe*, „Strategic Review” Summer 1995, nr 3, s. 46; Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 94.

<sup>10</sup> Zob. S. R. Sloan, *Trends and Transitions in U.S.-European Security Cooperation*, Ebenhausen 1994, s. 32.

<sup>11</sup> D. M. Abshire, R. R. Burt, R. J. Woolsey, *The Atlantic Alliance Transformed*, Washington 1992, s. 14.

<sup>12</sup> M. Brenner, P. Williams, *The United States and European Security in the 1990s*, w: C. McInnes (ed.), *Strategy in the New Europe*, London 1992, s. 150; także H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 94.

Ponadto Sojusz Atlantycki, reprezentując atrakcyjny model stosunków międzynarodowych, stał się magnesem dla nowych demokracji w Europie, co w przekonaniu jego amerykańskich zwolenników świadczyło dobitnie o znaczeniu tej organizacji. „Jeśli NATO ma jakąś misję do spełnienia – pisał George Soros – to powinna nią być projekcja jego siły i wpływów do regionu Środkowej i Wschodniej Europy – w celu budowy otwartego społeczeństwa i demokracji”. Nowym zadaniem Sojuszu byłoby zatem wspieranie i umacnianie demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej. Ponieważ bezpieczeństwo Europy Zachodniej zależy w przyszłości od tego, czy uda się wprowadzić reguły pokojowego współżycia do koncepcji polityki państw dawnego Układu Warszawskiego, zrozumiała jest konieczność „eksportu” stabilizacji na wschód. „NATO nie jest przeżytkiem” – pisała Flora Lewis. „Ma obecnie znacznie większe zadanie, niż kiedykolwiek: rozprzestrzeniać na całą Europę poczucie bezpieczeństwa i wskazywać na bezsensowność wojny. Zrobi to tylko organizacja, a nie pobożne życzenie”<sup>13</sup>.

Gdyby więc podjąć próbę sparafrazowania sentencji lorda Ismaya, to w myśli argumentacji rzeczników utrzymania NATO zadania dla Sojuszu w okresie pozimnowojennym należało określić następująco: wpuścić wschodnich Europejczyków do środka, powiązać wszystkich Europejczyków razem, utrzymać obecność Amerykanów w Europie.

Z ideą rozszerzenia NATO na obszar leżący kiedyś poza „żelazną kurtyną” związana była koncepcja uczynienia z Sojuszu ważnego elementu nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Chodziło nie tylko o utrzymanie istnienia NATO w erze pozimnowojennej, ale też o wzmocnienie jego roli w taki sposób, aby stał się punktem ciężkości nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Będąc fundamentem historycznego pojednania niektórych narodów europejskich, zwłaszcza Francuzów i Niemców, Sojusz mógł w nowej konstelacji międzynarodowej kontynuować na arenie europejskiej tę misję wobec innych społeczności Europy, np. wobec Polaków i Niemców. Stanowiąc najlepszą ochronę przed szantażem militarnym z jakiegokolwiek strony, NATO mogło nadal służyć bezpieczeństwu ogólnoeuropejskiemu.

Takie widzenie przyszłości NATO prezentowała administracja George’a H. W. Busha, zainteresowana utrzymaniem wpływów amerykańskich w Europie. Z perspektywy Waszyngtonu Sojusz okazał się niezwykle korzystną płaszczyzną współpracy transatlantyckiej w zakresie obrony i bezpieczeństwa. Był również najlepszym sposobem zabezpieczenia amerykańskich interesów w Europie. Przedstawiciele administracji republikańskiej podkreślali przy różnych okazjach, że bez Sojuszu trudno byłoby utrzymać dominującą rolę Ameryki na kontynencie europejskim. Stąd też deklarowano, że podstawą amerykańskiego zaangażowania w Starym Świecie będzie NATO. Nie ulegało wątpliwości, że organizacja, która sprawdziła się w okresie zimnej wojny, zachowała swe znaczenie i wartość także w nowej erze. Nawet jeśli zniknie

<sup>13</sup> F L e w i s, *NATO Edges Security Eastward*, „International Herald Tribune” z 31.06.1993.

radzieckie niebezpieczeństwo – twierdzili przedstawiciele ekipy Busha seniora – to jednak NATO będzie potrzebne na wypadek innych zagrożeń, w tym głównie wojen i konfliktów lokalnych. Podnoszono nie tylko kwestię wojny na Bałkanach, ale też potencjalnego niebezpieczeństwa docierającego do Europy Zachodniej z tzw. południowej flanki: Bliskiego Wschodu i północnej Afryki. Z tej perspektywy Sojusz miał też stanowić podstawę globalnych zobowiązań USA<sup>14</sup>.

Już za prezydentury Busha, zanim jeszcze państwa Europy Środkowo-Wschodniej zgłosiły swój akces do NATO, oceniono, że Sojusz może odgrywać ważną rolę w przyciąganiu nowych demokracji w orbitę jego wpływów. Zwłaszcza jeśli zważyć, że pomyślna transformacja państw Europy Wschodniej i Środkowej uznana została za jeden z priorytetów polityki administracji Busha. W grudniu 1989 r. sekretarz stanu James Baker powiedział w Berlińskim Klubie Prasy, że NATO może oferować „wizję współpracy, nie przymusu, otwartych granic, a nie żelaznej kurtyny. Pojednanie dawnych wrogów, które dokonało się pod parasolem NATO-wskiego bezpieczeństwa, teraz może dokonać się wobec narodów Europy Wschodniej, którym oferuje się nowy model stosunków międzynarodowych”<sup>15</sup>.

W tym kontekście dostrzegano też rolę NATO jako elementu nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa. Przedstawiciele republikańskiej administracji skłaniali się ku opinii, że istniejące struktury bezpieczeństwa, zwłaszcza Pakt Północnoatlantycki, ale też i KBWE, powinny pozostać kluczowymi instrumentami nowej architektury bezpieczeństwa w Europie, obejmującej obszar od Vancouver aż do Władywostoku. Znaczenie NATO polega bowiem głównie na tym, że jest to jedyna organizacja wojskowo-polityczna łącząca Stany Zjednoczone z Europą i tym samym może najlepiej służyć wszelkim inicjatywom działającym na rzecz umocnienia bezpieczeństwa europejskiego. „NATO stanie się forum, gdzie możliwe będzie wspólne negocjowanie, wprowadzanie i realizowanie porozumień między Wschodem a Zachodem” – przewidywał Baker. Elementem tej nowej misji Sojuszu były – zdaniem amerykańskiego sekretarza stanu – na przykład porozumienia dotyczące rozbrojenia i ograniczenia zbrojeń, wpływające najsilniej na trwałość bezpieczeństwa Europy. Przyjmując, iż NATO będzie odgrywało zasadniczą, niemalże fundamentalną rolę w umacnianiu bezpieczeństwa europejskiego, automatycznie zakładano, że centralne miejsce w tym procesie zajmą Stany Zjednoczone<sup>16</sup>.

Z kolei ekipa Williama J. Clintona, poddana początkowo presji priorytetów gospodarczych i społecznych, uznała politykę zagraniczną za drugorzędne pole działań. Skutkiem tego było odsunięcie problemów Sojuszu Atlantyckiego na plan dalszy. Wynikało to też z przeświadczenia, obecnego w świadomości nie-

<sup>14</sup> M. D. M i l l e t, *The Future U.S. Military Presence in Europe. Managing USEUCOM's Command Structure after the Cold War*, Santa Monica 1992, s. 29.

<sup>15</sup> Przedruk: J. A. B a k e r, *Upheaval in the East*, „The New York Times” z 13.12.1989.

<sup>16</sup> Current Policy, No 1233, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs.

których przedstawiciele pokolenia Billa Clintona, że Pakt Północnoatlantycki jest typowym wytworem zimnej wojny i po zniknięciu zagrożenia radzieckiego jego rola uległa minimalizacji. Przywiązanie demokratycznej administracji do idei multilateralizmu sytuowało NATO w rzędzie innych organizacji międzynarodowych: ONZ, KBWE lub kształtującej się Unii Europejskiej, podważając wyjątkowy charakter Sojuszu<sup>17</sup>.

Tymczasem przemiany w Europie Wschodniej po 1989 r., a zwłaszcza narastający kryzys na Bałkanach, rodziły konsekwencje odczuwalne także dla zachodnich demokracji. Struktury europejskie wydawały się niezdolne do uporania się z nowymi zagrożeniami. Także ONZ okazała się bezsilna w nowej sytuacji. Rodziło to potrzebę zdefiniowania raz jeszcze misji NATO, jedynej – jak wówczas podkreślano – skutecznej organizacji wojskowej. Ale liderzy Sojuszu zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Europie nie wykazali odpowiadającej potrzebom chwili determinacji.

Natomiast liczni eksperci i doradcy, zainteresowani utrzymaniem amerykańskiego zaangażowania w świecie, przestrzegali przed niebezpieczeństwem rozkładu Sojuszu i tym samym osłabienia roli USA na arenie międzynarodowej. Apelowano o podjęcie wysiłku na rzecz adaptacji NATO do nowych warunków, przekształcenia Sojuszu w skuteczny instrument polityczno-wojskowy także w erze pozimnowojennej. „Albo NATO jest rozwiązaniem, albo jest niczym” – twierdził William Pfaff w kontekście kryzysu na Bałkanach. „Obecnie jego członkowie, chcąc uniknąć ryzyka, powstrzymują się od działania. Jeśli jednak Sojusz się nie zmieni i nie podejmie działania, to zginie” – dowodził amerykański publicysta<sup>18</sup>. Nie mniej krytyczny był Henry Kissinger, który postępujący rozkład Sojuszu Atlantyckiego uznał za „najbardziej niepokojący aspekt amerykańskiej polityki zagranicznej”. „Dziś mamy do czynienia z upadkiem NATO – nie poprzedzonym jakąkolwiek debatą publiczną – w wyniku czego już wkrótce pozostanie z niego pusty dźwięk” – pisał w 1994 r.<sup>19</sup> Bez względu na to, czy wysuwane zarzuty były w pełni uzasadnione, a obawy słuszne, chodziło o sprawę zasadniczą – przetrwanie Sojuszu Atlantyckiego jako ważnego elementu wiążącego bezpieczeństwo Europy ze Stanami Zjednoczonymi.

O tym samym dyskutowano na Kapitolu. Tradycyjnie Kongres USA prezentował większy sceptycyzm wobec zobowiązań Ameryki w ramach NATO, zwłaszcza że wiązało się to z finansowymi obciążeniami dla amerykańskiego budżetu. Niemniej jednak, gdy opieszałość administracji Clintona wobec problemu przyszłości Sojuszu groziła osłabieniem międzynarodowej pozycji Waszyngtonu, wywoływało to krytykę republikańskiej opozycji w Kongresie. Senator Richard Lugar był wśród tych, którzy najsilniej apelowali o koniecz-

<sup>17</sup> Zob. szerzej: J. B. S p e r o, F. U m b a c h, *NATO's Security Challenge ...*, s. 6; S. R. S l o a n, *Trends and Transition ...*, s. 31.

<sup>18</sup> W. P f a f f, *If NATO Can't Guarantee Security in Europe, What Good is It?* „International Herald Tribune” z 30.10.1993.

<sup>19</sup> H. A. K i s s i n g e r, *Don't Allow the Atlantic to Languish Into Irrelevance*, „Los Angeles Times” z 10.08.1994.



ność wypracowania nowej strategii transatlantyckiej oraz dostosowanie Sojuszu do obecnych czasów i nowych zadań. Czołowy strateg Republikanów uważał, że jest to warunek utrzymania dotychczasowej pozycji i roli USA na arenie europejskiej. „Jeśli NATO nie uda się rozwiązać problemów dotyczących mocarstw europejskich, to będą one starały się znaleźć rozwiązanie w innych sojuszach lub samodzielnie”<sup>20</sup>.

Podobne obawy formułowali eksperci i politycy zaproszeni do dyskusji w amerykańskim Senacie. Przesłuchania w izbie wyższej Kongresu w kwietniu i maju 1995 r. potwierdzały, że znaczna część amerykańskiej elity politycznej wiąże prestiż i znaczenie Stanów Zjednoczonych z istnieniem Sojuszu Atlantyckiego. W wypowiedziach podkreślano, że właśnie poprzez NATO strona amerykańska może najlepiej wpływać na kształt i przyszłość architektury bezpieczeństwa w Europie. Sojusz tworzy też „pole dla amerykańskiego przywództwa w sprawach transatlantyckich”. Odwoływano się również do interesów bezpieczeństwa Ameryki dowodząc, że „w świecie zagrożenia bronią masowego rażenia nasz kraj nie może być w swych wysiłkach izolowany i samotny”. Wprawdzie zmieniły się uwarunkowania i polityczne otoczenie dla NATO, jednak „powstały nowe zagrożenia, które powodują, że główna idea Sojuszu – wzajemna obrona – jest nadal bardzo aktualna” – przekonywał amerykańskich senatorów Fred C. Ikle<sup>21</sup>.

Zwolennicy utrzymania i umocnienia roli NATO zyskali silne wsparcie ze strony państw Europy Środkowo-Wschodniej, które zabiegając od początku lat dziewięćdziesiątych o przyjęcie do Sojuszu, potwierdziły jego wartość i znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Właśnie pod parasolem NATO państwa tej części kontynentu poszukiwały ochrony swoich interesów. Tym samym wskazywano sceptykom, że NATO może dalej służyć jako instrument współpracy oraz podstawa pokoju i stabilizacji w Europie. A przede wszystkim może działać na rzecz przełamania zimnowojennych podziałów w Europie oraz wzmocnienia instytucji demokratycznych w jej wschodniej części. Było to wyraźne potwierdzenie *raison d'être* Sojuszu Atlantyckiego.

Administracja Clintona stopniowo dochodziła do wniosku, że NATO pozostaje najbardziej funkcjonalnym sojuszem obronnym demokratycznego świata i że należy działać na rzecz jego umocnienia. Pakt Północnoatlantycki „wraz z innymi organizacjami międzynarodowymi stanowi realną siłę militarną i jako taki może zapewnić obronę w przypadku zewnętrznego zagrożenia dla któregośkolwiek kraju członkowskiego. Jest to niezwykle cenna możliwość, chociażby jako czynnik potencjalnego odstraszenia, nawet gdy nie istnieje faktyczne zagrożenie. Podobnie jak poszczególne państwa utrzymują czynną armię w czasie pokoju, tak i społeczność atlantycka potrzebuje NATO” – przekonywał bliski doradca prezydenta Strobe Talbott, początkowo sceptyk,

<sup>20</sup> R. L u g a r, *NATO: Out of Area or Out of Business*, U.S. Policy Information and Texts, 8.07.1993, s. 35.

<sup>21</sup> F. C. I k l e, *U.S. Interest and NATO's Future*, w: *Zur inneramerikanischen Debatte über die Erweiterung der NATO*. Kommentar und Materialien, W. Pordzik, Konrad Adenauer Stiftung, Washington, Mai 1995, s. 3.

a następnie obrońca misji Sojuszu<sup>22</sup>. Uznano też, że Sojusz Atlantycki był czymś więcej, niż tylko zabezpieczeniem przed radzieckim zagrożeniem. Był gwarantem europejskiej demokracji, czynnikiem umacniającym stabilizację kontynentu. Ale przede wszystkim był dźwignią pozycji i roli USA w Europie i świecie. Stąd – jak przyznawał sekretarz stanu Warren Christopher – „misja NATO przetrwała, mimo że zimna wojna jest już przeszłością. Jego znaczenie odnosi się teraz do nowych demokracji europejskich”<sup>23</sup>. Równocześnie uznano, że Pakt Północnoatlantycki musi wziąć pod uwagę nową sytuację, jeśli nie chce się stać – jak powiedział prezydent Havel – „dosyć śmiesznym stowarzyszeniem weteranów zimnej wojny”.

Adaptacja NATO do nowych zadań okazała się jednak procesem długotrwałym i trudnym. Wynikało to między innymi z konieczności reagowania na wciąż nowe i czasami zaskakujące elementy sytuacji polityczno-wojskowej w Europie, gdzie najpierw rozpadł się Układ Warszawski, następnie zniknął Związek Radziecki, wreszcie doszło do krwawego konfliktu na Bałkanach. Dlatego też brak było wyraźnej i pełnej wizji przekształcenia NATO. Jedni mówili o nieuchronności powrotu do istoty politycznych podstaw Sojuszu Atlantyckiego i uczynienia z niego elementu europejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, inni zaś przekonywali o potrzebie umocnienia wojskowych atrybutów NATO, jego zwartości i wiarygodności jako sojuszu obronnego. Podczas gdy część opowiadała się za przygotowaniem sił zbrojnych NATO do zadań wykraczających poza strefę wpływów Sojuszu, inni analitycy dowodzili, że jest to niezgodne z jego misją i celem. Chodziło też o to, aby dostosowujący się do nowych wyzwań i zadań Sojusz Atlantycki nie zatracił swej spistości wojskowo-instytucjonalnej oraz wiarygodności.

Wśród Amerykanów przeważała opinia, że NATO będzie miało przed sobą przyszłość, jeśli Stany Zjednoczone zechcą nadal grać swą rolę przywódczą, choć nie oznaczało to pełni obowiązków i obciążeń dla Ameryki. Wiadomo było jednak, że Stanom Zjednoczonym przypadnie główna rola w inicjowaniu zmian i transformacji Sojuszu Atlantyckiego. Istniało dość powszechne przekonanie, że jeśli USA i NATO nie sprostają nowym wymaganiom, to można będzie zadać pytanie o sens utrzymywania tak kosztownej instytucji.

<sup>22</sup> S. T a l b o t t, *Democracy and the National Interest*, „Foreign Affairs” November/December 1996, nr 6, s. 52.

<sup>23</sup> W. C h r i s t o p h e r, *America's Leadership, America's Opportunity*, „Foreign Policy” Spring 1995, nr 98, s. 19.

## II. TRANSFORMACJA STRUKTURALNA I WOJSKOWA

A zatem reforma i przyszłość NATO stały się jednym z najważniejszych elementów procesu przemian w stosunkach transatlantyckich ery pozimno-wojennej. Tempo, z jakim NATO rozpoczęło transformację i przyjęło nową koncepcję strategiczną, mogło zaskoczyć tych, którzy obserwowali proces zmian w Sojuszu przez poprzednie 40 lat. Nie mógł jednak zadowolić tych, którzy w obliczu tak epokowych przemian oczekiwali wyraźnego postępu i potwierdzenia, że NATO jest gotowe szybko i zdecydowanie reagować na nowe zagrożenia.

Punktem wyjścia dla procesu przekształceń w strategii, strukturze i dowodzeniu Sojuszu był rozpad bloku komunistycznego oraz jednoczenie się Niemiec. Oznaczało to podważenie dotychczasowej – tak dobrze zdefiniowanej – roli NATO. Z drugiej strony rodziło to przesadny, jak się wkrótce okazało, optymizm co do przyszłości Europy. Nastroje te znalazły odbicie podczas spotkania przywódców państw członkowskich NATO w Londynie w dniach 5-6 lipca 1990 r. W przyjętej wówczas deklaracji, jednej z najważniejszych od momentu utworzenia NATO, uczestnicy szczytu londyńskiego wyrazili zgodność „co do potrzeby przekształcenia Sojuszu tak, by uwzględniał nową, dobrze zapowiadającą się erę w Europie” oraz podkreślili wagę NATO jako „gwaranta stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie, filara przyszłego porządku pokojowego na kontynencie”. W ten sposób deklarowano wolę wzmocnienia politycznej roli Sojuszu w Europie. Wyrazem docenienia rangi przemian na kontynencie europejskim było stwierdzenie, że państwa byłego Układu Warszawskiego nie są już traktowane jako potencjalni wrogowie Paktu Północnoatlantyckiego. Skierowano do nich nawet ofertę współpracy w różnych dziedzinach.

Propozycję współdziałania, a także wyrażenie gotowości do przekształcenia NATO należało wiązać z trwającym właśnie procesem jednoczenia Niemiec i zamiarem sojuszników, aby utrzymać państwo niemieckie w Pakcie Północnoatlantyckim. Liczono, że pozytywna wymowa deklaracji londyńskiej wpłynie na stanowisko Moskwy, dotychczas zdecydowanie odrzucającej możliwość pozostania zjednoczonych Niemiec w NATO. Zwłaszcza amerykańscy politycy i stratedzy przy silnym wsparciu Niemiec chcieli doprowadzić do takich zmian w strukturze i strategii Sojuszu, które ułatwią Rosjanom akceptację członkostwa nowego państwa niemieckiego w NATO.

Przedstawione w Londynie przez stronę amerykańską propozycje zmian w strukturze i strategii sił zbrojnych nazwano „planem Busha”. Zdecydowano się odejść od doktryny strategicznej obrony na wysuniętych rubieżach i przyjąć koncepcję „wysuniętej obecności wojskowej”. Miejsce potężnych sił NATO-wskich, rozmieszczonych głównie wzdłuż dawnej granicy wewnętrzniemieckiej, miały po zjednoczeniu Niemiec zająć stosunkowo niewielkie, wysoce mobilne siły na szczepku korpusu, składające się głównie z narodowych dywizji (lub brygad). Z kolei modyfikacja doktryny strategicznej elastycznego

reagowania miała zmierzać w kierunku ograniczonego polegania na broni jądrowej. Wprawdzie utrzymano jako zasadę polityki nuklearnej odstraszenie, ale zrewidowano koncepcję *forward defence* i przyjęto opcję, w myśl której broń atomowa będzie bronią „ostatniej szansy”, a więc zastosowaną tylko w ostateczności. Nie wykluczało to jednak możliwości jej użycia przez Sojusz jako stronę pierwszą<sup>24</sup>.

Opracowany podczas szczytu londyńskiego zarys nowej strategii oraz zmian strukturalnych sił zbrojnych NATO odzwierciedlał te przemiany w Europie, które dokonały się do połowy 1990 r. Zniknął już wówczas Układ Warszawski, ale nadal istniał Związek Radziecki i jego przyszłość była wielce niepewna. Stąd w schemacie nowej strategii wyeksponowano dotychczasowe funkcje obronne Sojuszu, zaś jedynie marginalnie potraktowano jego nowe zadania – zapobieganie kryzysom i ich rozwiązywanie.

Kolejny szczyt Sojuszu, odbywający się 7-8 listopada 1991 r. w Rzymie, kontynuował proces dostosowania organizacji do pozimnowojennych zadań. Przyjęto wówczas nową Koncepcję Strategiczną Sojuszu (*Alliance's Strategic Concept*), uwzględniającą zmianę otoczenia międzynarodowego, a zwłaszcza przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej. Dlatego integralną częścią strategii NATO stała się współpraca z dawnymi państwami Układu Warszawskiego w przekonaniu, że „nasze własne bezpieczeństwo jest nierozzerwalnie związane z bezpieczeństwem wszystkich państw Europy”. Mimo iż zagrożenie zmasowanym atakiem ze Wschodu bardzo się zmniejszyło, to jednak przywódcy państw NATO za największe źródło destabilizacji i zagrożenia dla pokoju uznali między innymi trudne do przewidzenia konsekwencje polityczno-militarnego, etnicznego i gospodarczego rozpadu Związku Radzieckiego<sup>25</sup>.

Z tego powodu w nowej koncepcji strategicznej, podobnie jak w decyzjach szczytu londyńskiego, bezpieczeństwo i obrona państw członkowskich Sojuszu nadal pozostały najważniejsze. Koncepcja zakładała jednak redukcję zarówno potencjału nuklearnego, jak i konwencjonalnego. Przewidywano przeprowadzenie poważnych zmian w zintegrowanych siłach zbrojnych NATO, zmniejszenie liczebności wojsk oraz poprawę ich gotowości do reakcji zbrojnej. W myśl nowej doktryny zamierzano przekształcić strukturę dowodzenia oraz przystosować zarówno procedury, jak i mechanizmy planowania obronnego Sojuszu do zmienionych warunków bezpieczeństwa w Europie. Należało głównie uwzględnić konieczność rozwiązywania sytuacji kryzysowych i powoływania misji pokojowych.

Dlatego w odróżnieniu od ustaleń szczytu londyńskiego więcej uwagi poświęcono kwestii zapobiegania kryzysom oraz ich rozwiązywaniu, czyli tzw. *crisis management*. Była to wyraźna odpowiedź na nową sytuację i nowe zapotrzebowania. Już wtedy bowiem było wiadomo, że pełne optymizmu my-

<sup>24</sup> J. J. Hoagland, *Bush Seeks Shift in A-Arms Policy*, „The Washington Post” z 2.07.1990.

<sup>25</sup> Rome Declaration on Peace and Cooperation. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7-8 November 1991. NATO Press Communique, 8 November 1991.

ślenie o przyszłości, towarzyszące obradom w Londynie, zostało zrewidowane przez rzeczywistość. Zakończenie zimnej wojny nie oznaczało automatycznie stabilizacji i pełnego bezpieczeństwa w Europie. Narastający kryzys w byłej Jugosławii zwiastował nadejście okresu niestabilności regionalnej. Tymczasem misje zapobiegające kryzysom dotąd nie były rozważane jako zadanie Sojuszu. Dlatego w kręgach amerykańskich specjalistów upowszechniał się pogląd, że jeśli Pakt Północnoatlantycki chce być wiarygodny, to musi przygotować się do działań zapobiegających i przezwyciężających kryzysy.

Szczyt w Rzymie nawiązał więc do tej nowej sytuacji. W Koncepcji Strategicznej napisano, że w przeciwieństwie do wyraźnego i jasno określonego zagrożenia z okresu zimnej wojny, NATO jest obecnie „konfrontowane z niebezpieczeństwami, które są różnorodne i trudniejsze do przewidzenia”. Dlatego zakładano konieczność wspierania działań KBWE oraz ONZ „w celu rozwiązywania i zapobiegania kryzysom”. Tak więc jako jedną z ważnych misji NATO w pozimnowojennych czasach uznano *crisis management*, choć wyraźnie nie sprecyzowano, w jaki sposób zadania te będą realizowane. Nowa rola NATO znalazła jednak odzwierciedlenie w aprobowanych podczas spotkania w Rzymie kierunkach reorganizacji istniejących sił zbrojnych. Szczególny nacisk położono na mobilność i elastyczność NATO-wskich oddziałów zbrojnych oraz wzmocnienie ich wielonarodowego charakteru. Zasadą miało być posiadanie takich sił, które można by szybko wykorzystać dla przeciwdziałania kryzysom i ich rozwiązywania, przerzucając je w dowolne miejsce Europy w ciągu krótkiego czasu. Myślano przede wszystkim o likwidowaniu zagrożeń na obrzeżach Europy. Oznaczało więc to odchodzenie od charakteru odstrasżającego sił zbrojnych ku ich większej elastyczności i zdolności reagowania na kryzysy<sup>26</sup>.

W koncepcji powołania wielonarodowych związków taktycznych chodziło wyraźnie o stworzenie bardziej racjonalnego i równomiernego podziału odpowiedzialności oraz obowiązków między Stanami Zjednoczonymi a europejskimi członkami NATO. Amerykanie dążyli do przerzucenia na Europę Zachodnią większej niż dotychczas części ciężarów ponoszonych w ramach wspólnej obrony, a także do wydatnego zwiększenia jej udziału w ewentualnych działaniach z zakresu *crisis management*. Z drugiej jednak strony stworzenie wielonarodowych struktur sił zbrojnych, podporządkowanych zintegrowanemu dowództwu, mogło przeciwdziałać groźnemu i realnemu zjawisku renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej zachodnioeuropejskich członków NATO. Był to zamierzony cel działań USA, które nie chciały dopuścić do większego usamodzielnienia się europejskich sojuszników. Zintegrowane wielonarodowe struktury stanowiły przeszkodę w pochopnym tworzeniu koalicji *ad hoc* – czy to w ramach NATO, czy Unii Zachodnioeuropejskiej – dla przeprowadzenia określonej operacji wojskowej.

<sup>26</sup> European and Transatlantic Security in a Revolutionary Age, Political Committee, North Atlantic Assembly, Bruce George, Rapporteur, October 1993, s. 1.

Szczyt rzymski, obok wielu innych elementów, zarysował przyszłość Sojuszu i jego perspektywy rozwojowe, choć nadal nie rozstrzygał wszystkich nurtujących kwestii. W każdym razie niestabilność oraz naruszenie równowagi strategicznej w Europie w rezultacie załamania się imperium radzieckiego sprawiły, że NATO pozostało głównym gwarantem bezpieczeństwa nie tylko dla swych członków, ale także dla pozostałej części kontynentu – przynajmniej takie żywiono nadzieje.

Nadal nie została jednak rozstrzygnięta jedna z najważniejszych dla nowej misji NATO kwestia: w zakresie jakich problemów i jak dalekosiężna powinna być ingerencja Sojuszu Atlantyckiego. Już wówczas Amerykanie skłaniali się ku opinii, że NATO posiada atrybuty upoważniające do wszechstronnego i szeroko zakrojonego działania. Zastępca sekretarza stanu w republikańskiej administracji Lawrence Eagleburger, występując na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej 4 czerwca 1992 r., rysował niezwykle rozległy zakres uprawnień i zadań NATO. W jego opinii Sojusz powinien wspierać KBWE, zwłaszcza na polu umacniania demokracji oraz misji pokojowych. Nie wykluczał nawet udziału jednostek wojskowych NATO w operacjach pokojowych KBWE. Współdziałanie Sojuszu odnosił również do innych instytucji i struktur międzynarodowych, jak ONZ, UZE i Wspólnota Europejska (w niedalekiej już przyszłości Unia Europejska). Do zadań NATO zaliczył więc przeciwdziałanie konfliktom i zagrożeniom w różnych, odległych nieraz zakątkach Europy i Azji, jak na przykład w byłych azjatyckich republikach radzieckich, a także na Bałkanach<sup>27</sup>.

W ten sposób pojawił się jeden z kluczowych dla przyszłości Sojuszu problem działań poza obszarem traktatowej odpowiedzialności NATO, czyli działań *out of area*. Był to pomysł, który już od dłuższego czasu zaprzętał uwagę amerykańskiej elity politycznej, a także władz Sojuszu. Chodziło więc nie tylko o wzbogacenie funkcji Paktu Północnoatlantyckiego, ale również o rozszerzenie zasięgu jego działań. Dotychczasowy proces wojskowej transformacji Sojuszu wskazywał, że chodzi o takie dostosowanie strategii i struktury sił zbrojnych, by mógł on sprostać wymogom zagwarantowania bezpieczeństwa państw członkowskich w nowej sytuacji militarno-politycznej w Europie. Wynikało to zresztą bezpośrednio z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, w którym zapisano, że zbrojna napaść na którykolwiek z członków Sojuszu jest traktowana jako akt agresji wobec całego NATO. Kwestią drugorzędną – przynajmniej na szczycie londyńskim, a także podczas spotkania w Rzymie – było przygotowanie Sojuszu na wypadek konieczności militarnej reakcji na sytuacji kryzysowe i konflikty poza obszarem traktatowej odpowiedzialności Paktu. Dla wielu obserwatorów brak odniesień do tej kwestii powodował, że wojskowa transformacja była niepełna i niewystarczająca. W konsekwencji NATO było niezdolne do stawienia czoła podstawowym zagrożeniom bezpieczeństwa Europy.

<sup>27</sup> L. Eagleburger, *U.S. Will Stay in Europe „As Long as We are Wanted”*, U.S. Policy Information and Texts, 4.06.1992, s. 23.

Najdobitniej wyraził to senator R. Lugar, który swe wystąpienie w czerwcu 1993 r. przed waszyngtońskim *Overseas Writers' Club* zatytułował wymownie: *NATO: Out of Area or Out of Business*. „Główny problem bezpieczeństwa europejskiego polega właśnie na tym – mówił Lugar – że najważniejsze problemy Europy leżą poza granicami NATO (...). Jeśli Sojusz tego nie pojmie, to stanie się bezużyteczny. Zadaniem NATO jest taki rozwój strategii i struktur, aby móc działać poza obszarem Sojuszu (out of area), gdyż inaczej organizacja ta okaże się bankrutem (out of business)”<sup>28</sup>. Republikański senator swój apel wystosował w momencie, gdy ekipa demokratów w Białym Domu i sam prezydent Clinton porzucili zainteresowanie problematyką transatlantycką na rzecz spraw wewnętrznych. W pierwszym roku urzędowania nowego prezydenta brak było postępów w transformacji Sojuszu. Senator Lugar przypominał więc, że bez aktywnego przywództwa amerykańskiego NATO nie podoła nowym wyzwaniom oraz potrzebom wojskowym i politycznym.

Ważnym wydarzeniem okazał się kolejny szczyt NATO odbywający się w Brukseli na początku stycznia 1994 r. Wówczas to Clinton – przełamując dotychczasową bierność – nawiązał do programu ożywienia Sojuszu i dostosowania go do nowych wyzwań. Był to sygnał ze strony amerykańskiego prezydenta, że popiera utrzymywanie bliskich związków z Europą w ramach Paktu Północnoatlantyckiego. Powrót Ameryki do aktywności w ramach Sojuszu spowodował, że na szczycie w Brukseli zajęto się wreszcie problemami struktury, mechanizmów i procedur dotyczących uczestnictwa NATO w operacjach pokojowych pod auspicjami KBWE lub ONZ, czyli w tzw. operacjach nie wymienionych w art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Zebrani w Brukseli przywódcy „16” potwierdzając, że NATO musi przyjąć nową rolę oraz ma do spełnienia szczególne misje w zakresie utrzymania pokoju, starali się dostosować struktury wojskowe i polityczne oraz procedury do tych nowych zadań. Zapowiedzią dostosowania wojskowej struktury było zaakceptowanie koncepcji powołania wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych (*Combined Joint Task Forces – CJTF*). Przewidywano, że *CJTF* będą operować w ramach NATO lub Unii Zachodnioeuropejskiej (w tym wypadku za zgodą Rady Północnoatlantyckiej). Istota *CJTF* polegała więc na tym, że NATO uzyskiwało *modus operandi* w okresie pokoju. W myśl koncepcji przyjętej w Brukseli zamierzano stworzyć mobilne i elastyczne siły operacyjne, które dotychczas były powoływane jako *ad hoc* koalicje w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe. W ten sposób Sojusz zyskałby trwałą zdolność reagowania na kryzysy oraz prowadzenia operacji pokojowych<sup>29</sup>.

Koncepcja *CJTF* była propozycją ogólną, wymagającą dalszej konkretyzacji. Niemniej jednak w Brukseli uczyniono najpoważniejszy krok w kierunku dostosowania struktury wojskowej NATO do zadań wykraczających poza

<sup>28</sup> R. L u g a r, *NATO: Out of Area or Out of Business...*, s. 37.

<sup>29</sup> Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994, NATO Press Service, Press Communique M-1 (94) 3.

funkcje ściśle obronne. Tym samym Sojusz Atlantycki szykował się do działań związanych bezpośrednio z reagowaniem na kryzysy i konflikty. Realizacja koncepcji *CJTF* odbywała się jednak na tle tarć politycznych. Francja przejawiała tendencję do nadmiernego akcentowania europejskiego charakteru tej nowej struktury wojskowej. Natomiast Ameryka nie chciała stracić kontroli nad żadnym fragmentem wojskowych struktur NATO. W efekcie dopiero w listopadzie 1997 r. na poligonach w okolicach Münster przeprowadzono pierwsze ćwiczenia dowództw *CJTF*.



### III. WYZWANIE DLA RELACJI TRANSATLANTYCKICH

Adaptacja Sojuszu do nowych zadań – obok transformacji wojskowej – musiała również dotyczyć stosunków między Stanami Zjednoczonymi a europejskimi sojusznikami w zakresie ich polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czyli tzw. partnerstwa transatlantyckiego. Kluczowym problemem było bowiem to, czy NATO w świecie bez radzieckiego zagrożenia może nadal dobrze harmonizować interesy amerykańskie i zachodnioeuropejskie. Z drugiej strony proces integracji wzmacniał poczucie tożsamości Europy Zachodniej także w sferze bezpieczeństwa, co nie mogło pozostać bez wpływu na charakter relacji transatlantyckich. Wszak traktat o Unii Europejskiej, przyjęty przez przywódców państw Wspólnoty Europejskiej w grudniu 1991 r. w Maastricht, zawierał porozumienie w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym „ewentualnych ram wspólnej polityki obronnej, która może z czasem doprowadzić do wspólnej obrony”. Dla Stanów Zjednoczonych ważnym pytaniem było to, czy Sojusz z coraz silniejszym „filarem” europejskim jest w stanie dobrze i odpowiednio reprezentować amerykańskie interesy w Europie. Dla Europy Zachodniej zaś najważniejszy problem stanowiło wówczas zharmonizowanie lub raczej dostosowanie formy partnerstwa transatlantyckiego do procesu integracji europejskiej i umacniania europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa.

W obliczu tych elementów nie ulegało wątpliwości, że współpraca transatlantycka będzie po 1989 r. znacznie trudniejsza niż była w okresie zimnej wojny. Wtedy to obecność amerykańska w Europie, będąca gwarantem bezpieczeństwa zachodnich sojuszników, nie podlegała większej dyskusji. Po upadku komunizmu nasiliły się głosy podważające sens obecności Amerykanów w Europie. Ponadto nastąpiła wynikająca z podpisanych porozumień oraz rzeczywistych potrzeb kontynentu znacząca redukcja amerykańskich wojsk, stacjonujących w zachodniej części kontynentu, co w sposób spektakularny osłabiało pozycję Ameryki w Starym Świecie. Z kolei docierające zza Atlantyku sygnały potwierdzały, że Stany Zjednoczone nie zamierzają odgrywać w pojedynkę roli „światowego policjanta” i dlatego nadszedł czas dokonania podziału sił, ciężarów i odpowiedzialności.

Konieczne stało się więc przeanalizowanie dotychczasowych transatlantyckich stosunków bezpieczeństwa, przewartościowanie zagrożeń, spojrzenie w przyszłość. Należało odpowiedzieć na pytania być może rozstrzygające o relacjach wewnątrz NATO. Jedno z nich dotyczyło zdolności Europy do przejścia odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo. W takim kontekście pojawiła się kwestia wypracowania własnego mechanizmu bezpieczeństwa dla Europy Zachodniej.

Właściwie już w okresie zimnej wojny przywódcy europejscy występowali z hasłami tworzenia własnej struktury obronnej. Zwłaszcza Paryż widział we współpracy obronnej Europy sposób na uniezależnienie kontynentu od

rywalizacji dwóch supermocarstw oraz utworzenie trzeciej siły na arenie międzynarodowej. Jednak wówczas proces kształtowania europejskiej tożsamości obronnej postępował ociężale. Złożyło się na to kilka przyczyn. Najważniejszą było przekonanie, że tylko USA stanowią odpowiednią przeciwwagę dla radzieckiego zagrożenia. Powodem były też różnice interesów występujące na przykład między Wielką Brytanią, Francją i Niemcami.

Po 1989 r. problem stosunków transatlantyckich znalazł się w zupełnie innej konstelacji. Teoretycznie mogło wydawać się, zwłaszcza po rozpadzie Związku Radzieckiego w 1991 r., że Europa nie stoi już w obliczu takiego zagrożenia, z którym państwa członkowskie UZE nie mogłyby sobie poradzić przy wykorzystaniu własnych środków militarnych. Już w czerwcu 1990 r. podczas szczytu Wspólnoty Europejskiej w Dublinie przywódcy państw Europy Zachodniej zaapelowali o wspólną politykę w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Hasło to powtórzono w lipcu 1990 r. na londyńskim szczycie NATO. Kolejne enuncjacje polityków europejskich mogły sugerować, że wspólna polityka obronna Europy Zachodniej jest jednym z głównych celów procesu integracji.

Tej batalii o niezależny od Ameryki europejski system obrony i bezpieczeństwa tradycyjnie przewodziła Francja, wspierana w niektórych inicjatywach przez Niemcy. Istotę sporu amerykańsko-francuskiego w dalszym ciągu stanowiła kwestia przywództwa w Europie. Rzeczywistością kontynentu europejskiego oraz istotą jego bezpieczeństwa była bowiem dominująca obecność Ameryki, podczas gdy Francja aspirowała do roli przywódcy, co wynikało – jak zauważył Zbigniew Brzeziński – z „obsesyjnych iluzji Francji, że jest ona wciąż wielkim mocarstwem światowym”<sup>30</sup>. W efekcie od początku lat dziewięćdziesiątych napięcia między Waszyngtonem a Paryżem zogniskowały się na kwestii roli NATO w kształtującym się systemie bezpieczeństwa europejskiego oraz na europejskiej tożsamości obronnej. W przekonaniu polityków znad Sekwany interesom Francji nie służyło to, że NATO jest strukturą tak wyraźnie zdominowaną przez Stany Zjednoczone. Wysuwano nawet twierdzenia, że amerykańskie przywództwo w Europie jest czynnikiem nienaturalnym i w dalszej perspektywie niepewnym<sup>31</sup>. Stąd też brał się francuski zapal do rozwijania europejskiej wspólnoty obronnej.

Tymczasem wojna w Zatoce Perskiej 1990-1991 ukazała rzeczywiste możliwości Europy w prowadzeniu wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa. Słabość i nieskoordynowanie mechanizmów Europy Zachodniej zakwestionowały jej wielkie ambicje w zakresie uzyskania tożsamości obronnej. Jednocześnie Sojusz Północnoatlantycki utrzymał swą rangę najlepszego gwaranta bezpieczeństwa oraz skutecznego instrumentu działania militarnego. Jednak dla Europejczyków trudności ujawnione podczas wojny o Kuwejt potwierdzały konieczność wypracowania własnego, efektywnego systemu bezpieczeństwa.

<sup>30</sup> Relacja ustna, 20.11.1998 r., Poznań.

<sup>31</sup> Zob. R. R e m p e l, *German Security Policy in the European Order*, w: A. Moens, Ch. Anstis (ed.), *Disconcerted Europe. The Search for a New Security Architecture*, Boulder, San Francisco, Oxford 1994, s. 189.

Elementem tego procesu był przedstawiony w lutym 1991 r. projekt rozbudowy Unii Zachodnioeuropejskiej i uczynienia z niej zbrojnego ramienia Wspólnoty Europejskiej. UZE miała równocześnie zachować rolę europejskiego „filara” NATO, zdolnego uczestniczyć w operacjach pozostających poza sferą zainteresowań USA, ale przy wykorzystaniu infrastruktury Sojuszu. Z kolei w październiku 1991 r. przywódcy Francji i Niemiec podjęli próbę rozbudowy istniejącej od 1986 r. francusko-niemieckiej brygady i przekształcenia jej w korpus europejski (potocznie zwany Eurokorpusem). Miał to być załączek przyszłej armii europejskiej, silnie zintegrowanej, pozostającej pod wyłącznym dowództwem Europejczyków. W zamyśle Francuzów korpus europejski miał stanowić „centralny element europejskiej obrony”<sup>32</sup>.

Stany Zjednoczone ze wzrastającym zaniepokojeniem obserwowały te coraz śmielsze próby Europejczyków usamodzielnienia się w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Europa wydawała się gotowa przejąć korzyści płynące ze zwycięstwa w konflikcie Wschód-Zachód, zwycięstwa tak naprawdę wywalczonego przez Stany Zjednoczone, oraz zdystansować się wobec amerykańskiego sojusznika. Pozostało też pytanie, co w takiej sytuacji stanie się z NATO.

Ponieważ administracja Busha opowiedziała się zdecydowanie za utrzymaniem Paktu Północnoatlantyckiego, jako jedynej strukturalnej instytucji obronnej łączącej Amerykę z Europą, z niepokojem obserwowano działania europejskich sojuszników. W kręgach administracji amerykańskiej obawiano się, że kształtująca się europejska tożsamość obronna może stać się substytutem Sojuszu ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla Waszyngtonu. Dopóki było to możliwe, starano się w oficjalnych wystąpieniach i rozmowach z europejskimi sojusznikami pomijać sprawę tożsamości obronnej Europy. „Przestańmy wspominać o europejskiej tożsamości obronnej” – radził jeden z amerykańskich urzędników w brukselskiej centrali NATO. „Jeżeli to zignorujemy, to Europejczycy w końcu o tym zapomną”. Amerykański sekretarz stanu James Baker, mówiąc w Berlińskim Klubie Prasy w 1989 r. o europejskiej architekturze bezpieczeństwa, wymieniał jako jej komponenty NATO, Wspólnotę Europejską i KBWE, nie wspomniał jednak o Unii Zachodnioeuropejskiej.

W końcu jednak Amerykanie zaangażowali się w określenie granic akceptacji europejskiej tożsamości obronnej. Z jednej strony deklarowano poparcie dla dążeń do wzmocnienia roli Europy w partnerstwie transatlantyckim, przejęcia części obowiązków i odpowiedzialności. Z drugiej zaś wyrażano zaniepokojenie niektórymi inicjatywami Europejczyków. Biały Dom dość sceptycznie i z ledwie zawołaną dezaprobatą odniósł się do pomysłu utworzenia korpusu europejskiego, dostrzegając w tym zagrożenie dla swej dominacji w NATO, a także dla stosunków amerykańsko-niemieckich. Przewidywano bowiem możliwość osłabienia udziału Niemiec w Sojuszu. Obawiano się również podważenia integralnej struktury Paktu oraz perspektywy umoc-

<sup>32</sup> Stichworte zur Sicherheitspolitik, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Dezember 1993, s. 34.

nienia francusko-niemieckiego przywództwa w Europie. Gdy w maju 1992 r. ogłoszono powstanie Eurokorpusu, Amerykanie zareagowali na ten fakt z „łodowatym lekceważeniem”. W rozmowach dyplomatycznych przedstawiciele administracji Busha podkreślali, że Eurokorpus „podcina *raison d'être* Ameryki w Europie”<sup>33</sup>. Waszyngtonu nie przekonały argumenty niemieckiego ministra obrony Volkera Rühego, że Eurokorpus będzie częścią europejskich sił zbrojnych, wykonujących tylko takie misje, w których NATO (czytaj USA) nie będzie chciało lub mogło uczestniczyć. Z dużym sceptycyzmem odbierano też twierdzenia, że nowa formacja będzie sposobem na ściślejsze związanie Francji ze zintegrowanymi strukturami NATO.

Jeszcze bardziej kontrowersyjny wydawał się pomysł uczynienia z UZE zbrojnego ramienia Wspólnoty Europejskiej (a następnie Unii Europejskiej). Z perspektywy Waszyngtonu trudny do zaakceptowania był pomysł, aby wojskowa formacja skupiająca europejskich sojuszników Ameryki podlegała decyzjom organów autonomicznych wobec NATO. Mogło to oznaczać w przyszłości tworzenie silnego, zintegrowanego bloku w ramach Sojuszu i w efekcie marginalizację roli USA, zwłaszcza na rzecz zespolonej Unii Europejskiej. Tak więc chodziło o to, że Stany Zjednoczone popierały umacnianie europejskiego „filara” w Sojuszu, ale nie dopuszczały myśli o tworzeniu „bloku” europejskiego. „Filar” oznaczał rodzaj wsparcia dla wspólnoty transatlantyckiej, a „blok” tworzenie odrębnego systemu bezpieczeństwa. W praktyce wszelkie kwestie wymagające porozumienia, dotychczas uzgadniane w ramach procesu konsultacyjnego wewnątrz Sojuszu, stałyby się przedmiotem dyskusji między USA a zintegrowaną Europą Zachodnią.

Sprzeciw wobec prób uniezależnienia i umocnienia UZE w stosunku do NATO administracja Busha wyraziła w specjalnym *démarche*, przedstawionym w lutym 1991 r. europejskim sojusznikom. Zawarto w nim również groźbę wycofania się Ameryki z Europy w przypadku uczynienia z UZE struktury w pełni autonomicznej wobec NATO. Następnie dyplomacja amerykańska określiła swą wykładnię wobec *ESDI* (*European Security and Defense Identity*). Wśród kilku zasad przedstawionych w kwietniu 1991 r. przez sekretarza stanu Bakera znalazło się zastrzeżenie, że „NATO powinno być głównym forum dla konsultacji i porozumień w sprawie bezpieczeństwa i obrony”, Sojusz pozostanie „zintegrowaną strukturą dowódczą”, a wszelkie porozumienia „nie mogą marginalizować jakichkolwiek sojuszników”. Jednocześnie Stany Zjednoczone deklarowały gotowość poparcia wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony europejskich sojuszników pod warunkiem, że europejskie inicjatywy w zakresie obrony i bezpieczeństwa będą wykorzystane jedynie *out of area*<sup>34</sup>.

Potwierdzeniem tego, że Europejczycy mimo stanowiska USA są zdecydowani kształtować swą własną tożsamość obronną, była „Deklaracja

<sup>33</sup> Zob. J. G. C l a r k e, *The Eurocorps: A Fresh Start in Europe*, Cato Institute Foreign Policy Briefing, 28.12.1992, nr 21, s. 45; także T. G. C a r p e n t e r, *Beyond NATO. Staying out of Europe's Wars*, Cato Institute 1994, s. 131, 132; S. R. S l o a n, *Trends and Transitions ...*, s. 14.

<sup>34</sup> P. R i d d e l l, *US-European Contacts Ease Security Fears*, „Financial Times” z 22.05.1991.

w sprawie pokoju i współpracy”, przyjęta podczas szczytu NATO w Rzymie w listopadzie 1991 r. Stwierdzano w niej, że członkowie Sojuszu „witają perspektywę umocnienia roli Unii Zachodnioeuropejskiej zarówno jako elementu procesu integracji europejskiej, jak i sposobu umocnienia europejskiego ‘filara’ Sojuszu”<sup>35</sup>. Deklaracja rzymska wyznaczała ton dla dyskusji w Maastricht. Zobowiązanie do prowadzenia przez państwa Unii Europejskiej „wspólnej polityki obronnej, mającej z czasem doprowadzić do wspólnego systemu obrony”, znalazło się w traktacie z Maastricht z 10 grudnia 1991 r. Dwie deklaracje członków Unii Zachodnioeuropejskiej dołączone do dokumentu z Maastricht potwierdzały nowe aspiracje Europy Zachodniej w zakresie jej bezpieczeństwa i obrony. Z deklaracji tych wynikało, że UZE jest jednocześnie europejskim „filarem” NATO oraz komponentem obronnym Unii Europejskiej. Choć podkreślano gotowość UZE do umocnienia swego wkładu i roli w Sojuszu Atlantyckim oraz uznanie NATO za główne forum konsultacji i uzgadniania stanowisk sojuszników, to jednak nie ulegało wątpliwości, że machina tworzenia autonomicznego wobec USA systemu bezpieczeństwa europejskiego ruszyła.

Podczas listopadowego szczytu NATO w Rzymie doszło także do bezprecedensowego, biorąc pod uwagę powojenne relacje Ameryki z Europą, wystąpienia prezydenta Francji F. Mitterranda, który zakwestionował potrzebę dalszego istnienia NATO, mówiąc iż: „Sojusz jest rzeczą dobrą, ale nie jest to ‘Święte Przymierze’, które musi trwać wiecznie”. Amerykanie zareagowali na te słowa dość gwałtownie. Zirykowany Bush zadał wówczas pytanie: „Jeżeli waszym celem końcowym jest stworzenie własnej obrony, jeżeli nas już nie potrzebujecie, to powiedzcie to wyraźnie”<sup>36</sup>. I choć zebrani w Rzymie przywódcy państw członkowskich NATO zapewnili prezydenta Stanów Zjednoczonych o znaczeniu Ameryki dla bezpieczeństwa Europy, to jednak wielce wymowne było to, że przed 1989 r. żaden prezydent amerykański nie musiał stawiać takich pytań. Ostra reakcja USA odniosła spodziewany skutek. Europejczycy na razie wycofali się z planów uczynienia z Unii Zachodnioeuropejskiej zbrojnego ramienia integrującej się Europy, ale z generalnych zamiarów tworzenia europejskiej tożsamości obronnej nie zrezygnowano. Starano się też – przy różnych okazjach – zapewnić sojusznika zza oceanu o roli amerykańskiej obecności w Europie i znaczeniu utrzymania trwałości oraz spójności NATO.

Także administracja Busha, po pierwszych nieco gwałtownych reakcjach i ostrej retoryce, zmieniła ton wypowiedzi i działań. Starano się nadal osłabić entuzjazm Europy dla *ESDI*, ale też doprowadzić do tego, aby definicja europejskiej tożsamości obronnej nie była sprzeczna z pojęciem interesu amerykańskiego, zwłaszcza nie osłabiała pozycji USA i nie zagrażała spójności Paktu Północnoatlantyckiego i jego prymatowi w architekturze bezpieczeństwa europejskiego.

<sup>35</sup> Rome Declaration on Peace and Cooperation..., s. 3.

<sup>36</sup> Cyt. za: Ch. Krupnick, *Not What They Wanted: American Policy and the European Security and Defense Identity*, w: A. Moens, Ch. Anstis (ed.), *Disconcerted Europe...*, s. 130.

Przejęcie władzy w Białym Domu przez Demokratów w styczniu 1993 r. miało swe konsekwencje także dla europejskich aspiracji w zakresie obronności. Administracja Clintona nie była w tak dużym stopniu zaniepokojona tworzeniem europejskiej tożsamości obronnej, jak ekipa Busha. Nie dostrzegano w tym procesie konkurencji wobec USA, lecz przeciwnie – cenne wzmocnienie zdolności obronnych Europy Zachodniej i sposób na przejmowanie od Ameryki części obciążeń. Realne niebezpieczeństwo polega nie na tym, twierdzili przedstawiciele ekipy Clintona, że Europa mogłaby działać samodzielnie, ale na tym, że mogłaby czynić zbyt mało. Było to zgodne z wizją roli NATO, jaką prezentowała nowa administracja. Sojusz był zaledwie jednym z elementów multilateralizmu, w ramach którego także Europie z jej własną strukturą obronną wyznaczano ważne miejsce<sup>37</sup>.

Podczas szczytu NATO w Brukseli 10-11 stycznia 1994 r. prezydent Clinton potwierdził zmianę stanowiska USA wobec *ESDI*. W efekcie komunikat końcowy spotkania w Brukseli zawierał aż 28 odwołań do europejskiej tożsamości obronnej, Unii Zachodnioeuropejskiej, Eurokorpusu oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Europy. Zapowiedziano między innymi dalsze dostosowywanie struktur politycznych i wojskowych Sojuszu, tak aby odzwierciedlały rozwój europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Miała temu służyć zaaprobowana już koncepcja utworzenia wielonarodowych sił do zadań specjalnych – *CJTF*. Wprawdzie potwierdzono wagę więzi między Ameryką Północną a Europą, jednak podkreślono równocześnie, że państwa europejskie rozwijają wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz przyjmują na siebie większą odpowiedzialność w kwestii obrony kontynentu. Unia Zachodnioeuropejska została oficjalnie uznana za europejski „filar” Paktu. Zgodzono się zatem, aby „środki będące w posiadaniu Sojuszu mogły być wykorzystane przez UZE w operacjach podejmowanych przez europejskich sojuszników w ramach ich wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Jednocześnie zapowiedziano, że amerykański i europejski członek Sojuszu będą traktowane jako elementy tego, co „rozdzielne, ale nie oddzielne” („separable but not separate”)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Zob. R. D. A s m u s, *The Rise – or Fall? – of Multilateralism: America’s New Foreign Policy and What it Means for Europe*, w: M. Cornvale (ed.), *European Security and International Institutions after the Cold War*, London 1995, s. 166.

<sup>38</sup> Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994..., s. 1.

## IV. NATO W DZIAŁANIU

Pierwszym praktycznym testem europejskich aspiracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony okazały się Bałkany. Konflikt, który w lecie 1991 r. wybuchł w Jugosławii, ujawnił rzeczywistą zdolność Europy do zagwarantowania pokoju na kontynencie, możliwości zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania, czyli wiarygodność wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. To, że Europa zdecydowała się potraktować konflikt na Bałkanach, a zwłaszcza długotrwałą wojnę w Bośni i Hercegowinie jako okazję do zademonstrowania swej odpowiedzialności za bezpieczeństwo na kontynencie, Stany Zjednoczone przyjęły nawet z pewnym zadowoleniem. Prezydent Bush, ubiegając się o powtórny kadencję w Białym Domu, chciał uniknąć amerykańskiego zaangażowania na Bałkanach, gdyż wiązało się to ze zbyt dużym ryzykiem politycznym. Z kolei Bill Clinton, skoncentrowany na walce z recesją gospodarczą oraz realizacji innych obietnic wyborczych, początkowo niewiele uwagi poświęcał konfliktowi, który przebiegał daleko od Ameryki.

Państwa europejskie usiłowały same uporać się z konfliktem, wykorzystując procedury Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Ale gdy okazało się, że KBWE mimo zastosowania swych nowych kompetencji nie zdoła zapobiec eskalacji konfliktu, odpowiedzialność za jego rozwiązanie przejęła Wspólnota Europejska (następnie Unia Europejska). Jednakże struktury zachodnioeuropejskie nie były przygotowane do uporania się z kryzysem bałkańskim. Okazało się, że nie istnieje wspólna polityka bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Gdy Francja, rzeczniczka uczynienia z UZE zbrojnego ramienia Unii Europejskiej, optowała za wysłaniem jej wojsk na Bałkany, to Wielka Brytania – odwołująca się do swych doświadczeń z rozwiązywaniem problemu Irlandii Północnej – sprzeciwiała się tym planom. Niemcy – obciążone negatywnym doświadczeniem z lat II wojny światowej – również nie zamierzały angażować się militarnie. Tak więc polityczne próby państw europejskich powstrzymania wojny, nie poparte argumentem militarnym, kończyły się niepowodzeniem. Wówczas inicjatywę przejęły Stany Zjednoczone, realizując swą opcję interwencji zbrojnej i doprowadzając do ataku lotniczego sił NATO na pozycje bośniackich Serbów w sierpniu i wrześniu 1995 r. Następnie Amerykanie przedstawili stronom zaangażowanym w konflikt plan jego rozwiązania. Efektem było podpisanie porozumienia z Dayton i pokój w Bośni i Hercegowinie.

Tak więc rzeczywistość okazała się bardziej brutalna, niż można było przypuszczać. Struktury europejskie w obliczu największego od zakończenia II wojny światowej konfliktu militarnego na kontynencie okazały się nieporadne i nieskuteczne. Gwoli prawdy należy przyznać, że jedną z przyczyn niepowodzenia Europy Zachodniej w rozwiązywaniu konfliktu na Bałkanach był też brak doświadczenia w zajmowaniu się problematyką bezpieczeństwa. Wynikał on z dotychczasowej dominacji USA na tej płaszczyźnie. „Praktycznie europejska polityka w zakresie bezpieczeństwa i obrony prowadzona była

dotychczas z Waszyngtonu” – pisał politolog Ronald Steel<sup>39</sup>. Niemniej jednak konflikt w byłej Jugosławii udowodnił ponad wszelką wątpliwość, że nie można na razie myśleć o czysto europejskim systemie bezpieczeństwa, bez udziału mocarstwa zza Atlantyku. Okazało się też, że nic nie było w stanie zastąpić NATO, jedyne go skutecznego gwaranta bezpieczeństwa oraz instrumentu rozwiązywania konfliktów.

Taki też wyraz uzyskało porozumienie między USA a Unią Europejską („New Transatlantic Agenda”), które prezydent Clinton podpisał 3 grudnia 1995 r. w Madrycie. W dokumencie tym wskazano na niepodzielność transatlantyckiego bezpieczeństwa wiążanego z NATO oraz amerykańską obecnością w Europie<sup>40</sup>. Z kolei w czerwcu 1996 r. podczas wiosennej sesji Rady NATO odbywającej się w Berlinie zatwierdzono koncepcję, zgodną z którą europejscy członkowie Sojuszu mogli tworzyć „koalicję chętnych” i podejmować samodzielne misje wojskowe bez znaczącego udziału Amerykanów. Jednak udzielenie UZE tych nowych kompetencji nie oznaczało osłabienia roli USA w Europie. Waszyngton przystał na tę propozycję pod warunkiem, że samodzielne podejmowanie przez UZE akcji militarnych będzie możliwe wyłącznie po uprzedniej akceptacji całego Sojuszu, czyli po uzyskaniu zgody między innymi Stanów Zjednoczonych. Ta regulacja zapewniła Amerykanom realny wpływ na politykę bezpieczeństwa i obronności Europy Zachodniej, powiększając jednocześnie pole działania UZE.

Utrzymanie takiego charakteru relacji między UZE a NATO wynikało ze zrozumienia realiów sytuacji. Problem polegał bowiem na tym, że tylko USA dysponowały odpowiednimi środkami transportu lotniczego, łączności, informacji oraz systemem dowodzenia, niezbędnymi do wykonywania większych operacji wojskowych, zwłaszcza poza obszarem państw Paktu, a takich właśnie misji należało spodziewać się w przyszłości. Europejczycy byli w stanie wykonać bez pomocy Stanów Zjednoczonych tylko bardzo podstawowe, „policyjne” operacje pokojowe i humanitarne.

Europejskie ambicje uniezależnienia się od Ameryki w zakresie bezpieczeństwa i obrony ograniczały również względy finansowe. To Stany Zjednoczone dysponowały ogromnym potencjałem ekonomicznym, znacznie większym niż istniał w Europie, a wiadomo, że obronności kraju najlepiej służy silna gospodarka. Tymczasem tworzony przez Unię Europejską nowy porządek gospodarczy wymagał ograniczenia wydatków budżetowych. Cięcia objęły również środki przeznaczone na obronność. Z 470 mld USD wydanych na obronę przez państwa NATO w 1995 r. aż 59%, tj. 278 mld USD, przypadło na USA. Przy czym Amerykanie przeznaczyli 35,4 mld USD, czyli ponad 14% budżetu obronnego na badania i rozwijanie nowych systemów broni, a Europejczycy zaledwie 13,6 mld USD, czyli 8,3% sumy ich budżetów obronnych. Relacje te nie uległy zmianie i w latach późniejszych. W 1997 r. europejscy członkowie NATO wydali na badania, rozwój technologiczny oraz testowanie

<sup>39</sup> R. S t e e l, *NATO's Afterlife*, „New Republic” z 2.12.1991, s. 18.

<sup>40</sup> *Rocznik strategiczny 1995/96*, Warszawa 1996, s. 83.



broni tylko 11 mld USD, podczas gdy USA aż 37 mld USD<sup>41</sup>. W rezultacie powiększyła się też przepaść technologiczna między Stanami Zjednoczonymi a ich europejskimi sojusznikami.

Zresztą Stany Zjednoczone krytycznie oceniały finansową wstrzeźliwość europejskich sojuszników, słusznie dostrzegając sprzeczność pomiędzy manifestowanymi przez Europę ambicjami w zakresie tożsamości obronnej a przeznaczanymi na to środkami oraz rzeczywistymi możliwościami. Tak więc z czysto praktycznego punktu widzenia Europa nadal nie była samowystarczalna w zakresie bezpieczeństwa oraz obrony i choćby z tego względu musiała polegać na Pakcie Północnoatlantyckim. A Sojusz bez Ameryki to „jak armia bez amunicji” – przyznano pod koniec 1996 r. na łamach włoskiego pisma „La Repubblica”.

Dominująca rola Ameryki w NATO potwierdziła się jednoznacznie w momencie, gdy decydowano o przyjęciu do Paktu państw z Europy Wschodniej. Bez konsultacji z europejskimi sojusznikami prezydent Clinton ogłosił, że Stany Zjednoczone popierają tylko trzy państwa jako przyszłych członków Sojuszu: Polskę, Czechy i Węgry. Było to na kilka dni przed podjęciem ostatecznych decyzji, które nastąpiły w lipcu 1997 r. podczas szczytu NATO w Madrycie. Tym samym Waszyngton jednoznacznie odrzucił wspieraną przez Francję i Włochy propozycję rozszerzenia listy państw o Rumunię i Słowenię. Decyzja amerykańska spotkała się z ostrą reakcją Europejczyków. W ten sposób bowiem upadła koncepcja, wedle której to w zaciśnięciu gabinetów brukselskiej centrali NATO i pod przewodnictwem sekretarza generalnego Javiera Solany uzgodniona zostanie lista państw zaproszonych do członkostwa, a głos sojuszników europejskich będzie traktowany równoprawnie. Tymczasem Stany Zjednoczone arbitralnie przesądziły sprawę.

Przebieg szczytu w Madrycie pokazał, że Ameryka niezmiennie odgrywa rolę decydującą w Sojuszu. Jednak arbitralny sposób potraktowania przez Clintona sugestii Francji i Włoch nie pozostał bez wpływu na relacje wewnątrz NATO. Amerykanie mogli się o tym przekonać pod koniec 1997 r. Wówczas to Stany Zjednoczone wystąpiły z propozycją zmiany koncepcji strategicznej Sojuszu. Przedstawiła je w grudniu 1997 r. podczas spotkania ministerialnego NATO w Brukseli sekretarz stanu Madeleine Albright, nalegając na obecnych, aby uznali groźbę proliferacji broni chemicznej, biologicznej i nuklearnej za największe zagrożenie dla państw Sojuszu. W ślad za tym – przekonywała szefowa amerykańskiej dyplomacji – powinno nastąpić rozszerzenie zasięgu działania NATO, który z europejskiego paktu obronnego musi stać się „siłą na rzecz pokoju od Bliskiego Wschodu po Afrykę Środkową”. Intencje amerykańskie były dość wyraźne: Stanom Zjednoczonym chodziło o to, aby w przyszłości mogły dysponować bezwarunkowym wsparciem NATO w wypadku kryzysów podobnych np. do irackiego.

Problem ten *de facto* podniósł jako jeden z pierwszych Z. Brzeziński, który już wyraźnie w 1997 r. przekonywał, że jeśli Europa chce być prawdziwym

<sup>41</sup> Za: „Rzeczpospolita” z 7.08.1996.

i równoprawnym partnerem Ameryki, musi stać się światową potęgą, posiadającą odpowiednie zdolności militarne. „Pewnego dnia żołnierze europejscy – zdaniem Brzezińskiego – mogą zostać wysłani do Korei czy też Salwadoru”. W tym „komplementarnym podziale pracy” amerykański politolog dostrzegał „klucz do trwałej, transatlantyckiej wspólnoty przyszłości”<sup>42</sup>.

Ale europejscy członkowie Sojuszu, a zwłaszcza Francuzi obawiali się, że nowe cele Sojuszu uczynią z niego wielonarodową strukturę wojskową działającą na rzecz globalnych interesów Stanów Zjednoczonych. „Jeśli NATO zmieni swe oparte na geografii wojskowe przeznaczenie i będzie teraz bronić wspólnych wartości, to gdzie wytyczymy granice tej obrony?” – pytał anonimowy dyplomata europejski w wypowiedzi dla „Washington Post”<sup>43</sup>. „Czy wszyscy zgodzimy się co do tego, za jakie wartości chcemy walczyć? I jak daleko zamierzamy się posunąć w ich obronie?”. Także Niemcy nie wykazywali wówczas zbyt dużego entuzjazmu dla amerykańskich sugestii. Minister obrony V. Rühle dowodził, że zjednoczona Europa nie powinna stać się światowym mocarstwem militarnym. Europejczycy, jego zdaniem, nie muszą konkurować z „wielowymiarowym” mocarstwem światowym – Ameryką – ani nie powinni usiłować go naśladować<sup>44</sup>.

Pytanie o współdziałanie Europy Zachodniej w skali globalnej nabrało jednak aktualności już w styczniu 1998 r. wraz z ponownym wzrostem napięcia w rejonie Zatoki Perskiej. Administracja Clintona zabiegała wówczas o poparcie sojuszników dla ewentualnej militarnej interwencji w Iraku w odpowiedzi na usunięcie stamtąd inspektorów zbrojeniowych. Wśród europejskich członków NATO tylko Wielka Brytania zadeklarowała się w pełni poprzeć wojskowo i politycznie amerykańskie zamierzenia wobec Iraku. Niemcy ograniczyły się jedynie do poparcia moralnego, a Włosi demonstrowali wyraźną wstrzeźliwość. Francuzi natomiast – wspólnie z Rosją i Chinami – hamowali w Radzie Bezpieczeństwa ONZ plany Waszyngtonu uchwalenia rezolucji potwierdzającej groźbę użycia siły wobec Iraku. Ponieważ także państwa arabskie nie wykazywały gotowości poparcia pomysłu bombardowania Bagdadu, nie udało się amerykańskiej dyplomacji odbudować koalicji antyirackiej z lat 1990-1991. Kryzys iracki z początku 1998 r. dał zatem Europejczykom okazję zademonstrowania, że nie są już posłusznym realizatorem zamierzeń Waszyngtonu.

Wraz z kwestią iracką, a wcześniej jeszcze w kontekście propozycji Albright, rozpoczęła się nowa faza dyskusji o stosunkach transatlantyckich i przyszłości NATO. Głównym wątkiem tej debaty nie była, jak działo się to na początku lat dziewięćdziesiątych, sprawa obecności wojskowej USA na kontynencie europejskim lub wycofania się Amerykanów z Europy. Z pozoru przynajmniej problem nie dotyczył też, jak w tamtym czasie, europejskiego „filara” w ramach NATO. Tym razem chodziło o zaangażowanie się europejskich

<sup>42</sup> Cyt. za: „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8.11.1997.

<sup>43</sup> Cyt. w: W. D r o z d i a k, *European Allies Balk at Expanded Role for NATO*, „The Washington Post” z 22.02.1998.

<sup>44</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8.11.1997.

sojuszników w operacje wojskowe Sojuszu sięgające daleko poza tradycyjny obszar obowiązywania traktatu waszyngtońskiego lub w akcje, których celem było zapobieganie użyciu broni masowego rażenia.

Istota tej dyskusji sprowadzała się zatem do tego, czy europejscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych są gotowi odgrywać rolę partnera w skali globalnej, jakiego poszukuje Ameryka. Niewiadomą pozostał także zakres autonomii działań Europejczyków i stopień ich podporządkowania woli oraz interesom Ameryki. Wkrótce jednak debatę tę sprowadzono do pytania o to, czy Europejczycy są dostatecznie przygotowani do tego typu akcji w skali globalnej, czy rozporządzają wystarczającą zdolnością operacyjną umożliwiającą Sojuszowi przeprowadzenie skutecznych działań nie tylko na obszarze europejskim, ale także *out of area*.

Sprawa osiągnięcia przez europejskich członków NATO możliwości szybkiego i skutecznego współdziałania z USA w skali globalnej była tym argumentem, który zaważył pod koniec 1998 r. na amerykańskim podejściu do europejskiej tożsamości obronnej. „Nasz cel jest jasny: zależy nam na Europie zdolnej podejmować działania” – zadeklarowała tuż przed wyznaczonym na 8 grudnia 1998 r. spotkaniem szefów dyplomacji państw NATO w Brukseli sekretarz stanu Albright. „Chcemy takiej Europy, która posiada nowoczesne, elastycznie reagujące siły zbrojne, zdolne tłumić zarzewie konfliktów na europejskim podwórku oraz współdziałające z nami w ramach Sojuszu dla obrony wspólnych interesów”<sup>45</sup>.

W ten sposób szefowa amerykańskiej dyplomacji nawiązała do propozycji brytyjskiego premiera Tony’ego Blaira, który pod koniec października 1998 r. zaapelował do państw europejskich o rozważenie ewentualności podjęcia kroków umożliwiających przejęcie zwiększonej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo i obronę. Sugestia Blaira zawierała kilka ważnych punktów. Mówiono między innymi o stworzeniu odrębnego od NATO politycznego mechanizmu decyzyjnego, rozbudowie sił szybkiego reagowania, polepszeniu środków komunikacji i transportu oraz udoskonaleniu lotnictwa, dotąd zależnego w dużym stopniu od amerykańskiego „parasola”. Waga wystąpienia brytyjskiego premiera polegała na tym, że dotąd Zjednoczone Królestwo, najwierniejszy sojusznik USA, wyraźnie hamowało wszelkie działania na rzecz obronności europejskiej, nie chcąc doprowadzić do zmniejszenia amerykańskiego zaangażowania na Starym Kontynencie. Londyn uważał ponadto, że Unia Europejska nie powinna zajmować się kwestiami militarnymi, ponieważ niektóre należące do niej państwa posiadają status neutralności. Stąd więc propozycje Blaira były swego rodzaju przełomem w brytyjskim podejściu do europejskiej tożsamości obronnej i dlatego musiały odbić się silnym echem w Stanach Zjednoczonych.

Podobny rezonans w Waszyngtonie wywołało wspólne oświadczenie, wypracowane podczas szczytu francusko-brytyjskiego w Saint-Malo 4 grudnia 1998 r. „Europa – oświadczyli wówczas prezydent Chirac i premier Blair – powinna

<sup>45</sup> Wystąpienie M. Albright 6.12.1998 r., przedruk w: „Gazeta Wyborcza” z 7.12.1998.

być, dzięki posiadaniu sił zbrojnych, na których można polegać, zdolna do samodzielnego działania; powinna też być gotowa do ich użycia". Dokument ten uznano za kluczowy, kładący podwaliny pod europejską obronność, gdyż była to już wyraźna deklaracja skutecznego, samodzielnego i zdecydowanego działania Europy w zakresie obrony i bezpieczeństwa<sup>46</sup>.

Wystąpienie Albright w grudniu 1998 r. potwierdzało więc, że Amerykanie pogodzili się z aspiracjami Europy dotyczącymi jej własnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jednak Waszyngton nadal obstawał przy pewnych zastrzeżeniach. „Wszelkie propozycje dotyczące obrony i bezpieczeństwa europejskiego będziemy dokładnie rozważać, mając na uwadze jedno zasadnicze pytanie: czy zwiększają one skuteczność współdziałania?” – podkreślała szefowa Departamentu Stanu. Jej zdaniem „jakiegokolwiek zmiany instytucjonalne muszą być zgodne z podstawowymi zasadami, które przez 50 lat dobrze służyły partnerstwu atlantyckiemu”<sup>47</sup>. A zatem miała to być zgodna współpraca, a nie rywalizacja i konkurencja pomiędzy europejskim „filarem” NATO a członem północnoamerykańskim, tylko takie rozwiązanie mogło stanowić podstawę i gwarancję bezpieczeństwa europejskiego. W tym zakresie niewiele więc zmieniło się od 1991 r., gdy ówczesny sekretarz stanu Baker formułował swe zastrzeżenia wobec europejskiej tożsamości obronnej.

Z wolna zatem zaczął rysować się nowy kształt partnerstwa transatlantyckiego. Jego wyznacznikiem miały być z jednej strony wyższe praktyczne zdolności operacyjne Europy wnoszone do Sojuszu, jej wydatniejszy udział w procesie decyzyjnym NATO, większa odpowiedzialność, silniejsza rola, ale i znaczniejsze obciążenia, z drugiej zaś odgrywanie nadal przez Stany Zjednoczone roli starszego, bardziej doświadczonego i lepiej wyposażonego partnera. Można było spodziewać się, że planowany na kwiecień 1999 r. szczyt NATO w Waszyngtonie, gdzie jednym z głównych celów miało być wypracowanie nowej koncepcji strategicznej Sojuszu, powróci do tych zasadniczych problemów stosunków transatlantyckich.

Zainaugurowane 23 kwietnia 1999 r. w amerykańskiej stolicy trzydniowe spotkanie szefów rządów i głów państw NATO odbywało się jednak w zupełnie wyjątkowej sytuacji, która określiła atmosferę i przebieg rozmów. Szczyt w Waszyngtonie przypadł w 50. rocznicę powstania NATO, ale trwająca od 24 marca 1999 r. zbrojna interwencja Sojuszu w Kosowie spowodowała, że do minimum ograniczono świętowanie jubileuszu, a skoncentrowano się na trudnej debacie poświęconej dalszej strategii NATO wobec konfliktu na Bałkanach. W kontekście tej wojny dyskutowano też na temat przyszłości Sojuszu, jego nowej koncepcji strategicznej i układu stosunków wewnątrz tej organizacji.

Kryzys bałkański w kolejnej swej odsłonie potwierdził, że nawet konfliktów regionalnych nie da się rozwiązać przy zastosowaniu środków będących w dyspozycji europejskiej części Sojuszu. Okazało się, jak

<sup>46</sup> B. G u e t t a, *Przegrać – zgroza, wygrać – strach*, „Gazeta Wyborcza” z 30.04-3.05.1999.

<sup>47</sup> Wystąpienie M. Albright 6.12.1998 r., przedruk w: „Gazeta Wyborcza” z 7.12.1998.

ograniczone są wciąż militarne możliwości Europejczyków. Stany Zjednoczone potwierdziły swoją dominującą siłę w NATO. Z drugiej strony operacja powietrzna Sojuszu wobec Jugosławii przebiegała przy wysokim poziomie zgodności między Waszyngtonem a Europejczykami; inaczej niż w okresie wojny w Bośni, gdy to spory sojuszników, zwłaszcza na początku konfliktu, uniemożliwiały znalezienie skutecznego rozwiązania, a nawet zagrażały spójności Sojuszu. Tym razem widoczne było wspólne działanie dziesięciu przywódców państw członkowskich (już z udziałem trzech nowo przyjętych członków z Europy Środkowo-Wschodniej), nawet w obliczu ujawnienia się w niektórych z nich wewnętrznej opozycji wobec bombardowań. Nie oznaczało to wszakże bezwarunkowej akceptacji działań Paktu; niektóre z krajów sojuszniczych, na przykład Grecja i Włochy, wykazywały wyraźną wstrzeźliwość w popieraniu powietrznych ataków NATO na Jugosławię, jednak generalnie wszystkie zachowywały się lojalnie. Bez większej przesady można było powiedzieć, że sytuacja w Jugosławii zmusiła państwa członkowskie do dyscypliny. Odnosiło się to nawet do Francji, która w trakcie trwania konfliktu kosowskiego niemal zintegrowała się militarnie ze strukturami wojskowymi NATO.

Jednak najważniejszą kwestią wywołaną wojną w Kosowie było określenie zasięgu działania Paktu. Decydując się na zbrojną interwencję w Jugosławii, państwa Sojuszu realizowały wizję, w myśl której NATO pełni rolę „światowego żandarma”, interweniującego w świecie bez ograniczeń i wedle własnych upodobań. Odpowiadało to koncepcji amerykańskiej, prowadzącej się do obrony podstawowych interesów Zachodu także „poza obszarem” oznaczającym nie tylko obrzeża Europy – jak Kosowo – ale także terytoria odleglejsze, na przykład Bliski Wschód czy Azję Centralną. Europa – jak chcieli politycy amerykańscy – miała stać się globalnym partnerem Ameryki, pomagając jej utrzymywać w ramach NATO pokój i porządek w newralgicznych punktach świata.

Z drugiej strony już w przededniu szczytu Sojuszu w Waszyngtonie niezwykle wyraźnie formułowano zastrzeżenia co do słuszności koncepcji amerykańskiej. Podkreślano, że NATO musi przede wszystkim sprawdzić się w swej obecnej roli *sui generis* organizacji bezpieczeństwa europejskiego. Bałkany były już wystarczająco mocno angażującym wyzwaniem. „Polityczni przywódcy w Europie i Ameryce stanęliby przed trudnym zadaniem, gdyby musieli przekonać własną opinię publiczną do konieczności interwencji w Timorze Wschodnim, w Birmie, w Tybecie czy Kongu” – pisał amerykański historyk James Chase. Uzasadnienie dla interwencji poza teatrem europejskim widziano jedynie w pojawieniu się wyraźnego zagrożenia dla interesów Europy, na przykład jak w wypadku wojny w Zatoce Perskiej, gdy to inwazja Iraku na Kuwejt zagrażała równowadze sił w rejonie oraz dostępowi do zasobów ropy naftowej<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> J. Chase w: „International Herald Tribune” z 24-25.04.1999; także wywiad Jacques’a Rupnika dla „Gazety Wyborczej” z 22.04.1999.

Kosowo postawiło też kwestię formalnego mandatu dla działań NATO. Przez całe lata przywódcy Sojuszu zastanawiali się, czy jego przyszłe operacje zbrojne uzyskają odpowiednią podstawę prawną. Tymczasem nie ulegało wątpliwości, że Sojusz rozpoczął operację militarną w Jugosławii, łamiąc istniejące prawo międzynarodowe i dokonując agresji na suwerenne państwo. Karta Narodów Zjednoczonych nie dopuszcza użycia siły przeciw innym państwom bez zgody ONZ, jedynym wyjątkiem jest obrona własna. Dotychczas NATO nie uczyniło tego w stosunku do żadnego suwerennego państwa bez odpowiedniego mandatu; w 1995 r., gdy Sojusz bombardował Serbów w Bośni, miał mandat ONZ i zgodę suwerennego rządu bośniackiego. Jednak w przypadku interwencji w Kosowie uzależnienie akcji Sojuszu od takiego mandatu równałoby się przyznaniu Rosji i Chinom – sprzeciwiającym się zbrojnej interwencji – faktycznego prawa weta w stosunku do decyzji NATO.

Sojusz stanął więc wobec trudnego wyboru między moralnym imperatywem nakazującym zaangażowanie, sprzecznym jednakże z zasadami prawa międzynarodowego, a beczynnością akceptowaną z prawnego punktu widzenia. Swoją drogą dylemat ten potwierdzało niedostosowanie norm prawa międzynarodowego do nowych warunków i wyzwań. Pakt zdecydował się więc wystąpić w obronie wartości, które państwa demokratyczne uważają za nadrzędne i ważniejsze nawet niż suwerenność: w obronie praw człowieka, prawa ludzi do życia, bezpieczeństwa, wolności i godności. Nie zmieniało to faktu, że w ten sposób naruszono prawo międzynarodowe i osłabiono prestiż Narodów Zjednoczonych.

Pytaniem zasadniczym pozostawało, czy interwencja w Kosowie, kontrowersyjna z prawnego punktu widzenia, stanie się precedensem. Czy nie dopuszcza się w ten sposób do sytuacji, że supermocarstwo lub grupa mocarstw przyznaje sobie prawo interweniowania, gdy tylko uzna, że zagrożone są normy, które wyznaje? Czy nie pojawi się dyktat „mścicieli”, używając określenia Aleksandra Smolara, którzy wezmą na siebie zadanie obrony światowego ładu i porządku?<sup>49</sup>

Amerykanie już wcześniej przekonywali, że to sam Sojusz powinien w przyszłości decydować, w jakich regionach i w jakich sytuacjach należy interweniować, gdyż nie zawsze możliwe będzie uzyskanie akceptacji ze strony ONZ. Richard Holbrooke, amerykański negocjator w konflikcie na Bałkanach, już jesienią 1998 r. określił decyzję NATO o ewentualnym rozpoczęciu akcji zbrojnej przeciw Serbii jako precedens, który wpłynie na przyszłą praktykę działań Sojuszu. Także sekretarz stanu Albright pod koniec 1998 r. w wywiadzie dla pisma „Le Monde” dowodziła, że choć optymalne byłoby współdziałanie ONZ i Sojuszu, to jednak NATO w swoich decyzjach o podjęciu działań zbrojnych nie może być uzależnione od weta jakiegoś kraju, gdyż wtedy Pakt byłby tylko zwykłą filią ONZ. „Uważam, że siłą NATO jest możliwość samodzielnego działania. Jest bardzo ważne,

<sup>49</sup> A. S m o l a r, *Próba ognia i wody*, „Gazeta Wyborcza” z 10-11.04.1999.

abyśmy byli w stanie działać, kiedy to jest konieczne, starając się jednocześnie uzyskać poparcie ONZ, kiedy to jest możliwe” – mówiła szefowa amerykańskiej dyplomacji<sup>50</sup>.

Natomiast większość państw europejskich nie chciała zaakceptować amerykańskiej tezy, że to sam Pakt powinien w przyszłości decydować, w jakich warunkach i w jakich sytuacjach może interweniować. Zwłaszcza Francja, ale też Niemcy starali się podkreślać, że Kosowo to wyjątek, a nie precedens. Wojskowe zaangażowanie NATO w konflikcie kosowskim było, ich zdaniem, podyktowane względami humanitarnymi i nie mogło stać się regułą. Francuzi jednoznacznie domagali się mandatu ONZ dla każdej operacji Sojuszu poza jego terenem. Europejczykom chodziło przede wszystkim o uniknięcie takiej sytuacji, w której – ignorując ONZ – osłabiałoby się pozycję i rolę Rosji, stałego członka Rady Bezpieczeństwa.

Wszystkie te kontrowersje i poważne wątpliwości, wywołane konfliktem w Kosowie, znalazły swoje odzwierciedlenie podczas jubileuszowego szczytu NATO w Waszyngtonie. Wyraźnie wpłynęły też na kształt nowej doktryny strategicznej Sojuszu, która zastąpiła poprzednią, opracowaną jeszcze w 1991 r. W dokumencie końcowym potwierdzono, że głównym zadaniem NATO pozostaje obrona jego członków. Jednocześnie zastrzeżono, że w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie euroatlantyckim Sojusz może podejmować działania wojskowe poza terytorium państw członkowskich (biorąc pod uwagę udział Sojuszu w konflikcie na Bałkanach, było to więc potwierdzenie sytuacji faktycznej). Wśród potencjalnych zagrożeń wymieniono konflikty etniczne, religijne i terytorialne, łamanie praw człowieka, rozpad państw, rozprzestrzenianie technologii produkcji broni masowego rażenia, terroryzm. A więc NATO zachowało charakter paktu obronnego wobec swych członków, deklarując równocześnie zainteresowanie dla krajów i regionów niestabilnych, znajdujących się poza obszarem Sojuszu<sup>51</sup>.

Taka kompromisowa formuła mogła satysfakcjonować zarówno zwolenników ograniczonego pola działania Sojuszu, jak i rzeczników działań wojskowych *out of area*, a nawet propagatorów idei „żandarma światowego”, nie oznaczając jednakże zdecydowanego zwycięstwa żadnej z opcji. W myśl przyjętej definicji rejonu euroatlantyckiego obejmował on obszar tak rozległy, że z pewnością wykraczający daleko poza terytorium państw członkowskich. Według interpretacji rzecznika NATO Jamie’ego P. Shea obszar ów rozciągał się na państwa członkowskie Sojuszu oraz uczestników programu „Partnerstwa dla Pokoju”, co obejmowałyby w sumie 44 kraje trzech kontynentów, łącznie z Rosją i Ukrainą, a więc sięgał od Los Angeles po Władywostok. Dla obserwatorów rosyjskich oznaczało to, że „dotychczasowy gwarant własnego bezpieczeństwa zaczyna pełnić funkcję światowego policjanta, przyznając sobie

<sup>50</sup> „Le Monde” z 9.12.1998.

<sup>51</sup> Dokumente zum NATO-Gipfel der Staats- und Regierungschefs, Washington, 24./25. April 1999, Communiqué der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz auf ihrem Gipfeltreffen am 24.04.1999 in Washington anlässlich des 50. Jahrestags der NATO, Stichworte zur Sicherheitspolitik, April 1999, s. 69 i n.

prawo do użycia siły w celu zaprowadzenia porządku zgodnego z zachodnimi standardami praw człowieka<sup>52</sup>.

Z drugiej strony, posługując się terminem „obszar euroatlantycki”, wyraźnie zaznaczono, że NATO jest instytucją ograniczoną geograficznie i wbrew wcześniejszym koncepcjom Amerykanów nie ma charakteru globalnego, a najwyżej transatlantycki, jeśli nie europejski. Wobec tego wówczas jeszcze nie wydawało się prawdopodobne, aby brał on udział w akcjach prowadzonych w dalekiej Azji, w Afryce, a nawet na obszarze byłego Związku Radzieckiego, np. w Czeczenii. Zwłaszcza że w myśl przyjętej w Waszyngtonie nowej doktryny zaangażowanie się NATO w jakąkolwiek operację będzie wymagało każdorazowo konsultacji i konsensu dziewiętnastu państw członkowskich.

Kompromisem były również zapisy odnoszące się do wymogu uzyskania mandatu ONZ dla działań Sojuszu poza obszarem państw członkowskich. Wprawdzie w dokumencie znalazło się sformułowanie, że to Rada Bezpieczeństwa ponosi główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa, a Sojusz będzie „zmierzać do rozwoju skutecznej współpracy z ONZ”. Równocześnie jednak NATO – zgodnie zresztą z koncepcją Amerykanów – pozostawiło sobie prawo do decyzji, jak w konkretnych sytuacjach kryzysowych ta współpraca miałaby wyglądać. Prezydent Clinton nie ukrywał więc satysfakcji, że nowa koncepcja strategiczna umożliwi Sojuszowi prowadzenie takich działań jak w Kosowie bez konieczności uzyskania oficjalnej aprobaty Rady Bezpieczeństwa. Kompromisowe zapisy pozwalały jednak na różną ich interpretację. Dlatego prezydent Jacques Chirac dowodził, że w myśl nowej doktryny Sojusz Atlantycki nie może i nie będzie mógł działać *out of area* bez akceptacji ONZ, a kanclerz Niemiec Gerhard Schröder uznał, że o ile w takich przypadkach uzyskanie politycznego mandatu Narodów Zjednoczonych musi stanowić zasadę, a Sojusz nie powinien samowolnie działać poza swym terytorium, o tyle „mogą zaistnieć pewne wyjątki”<sup>53</sup>.

W dokumencie wyrażono poparcie dla inicjatywy utworzenia przez członków Unii Europejskiej własnych sił obronnych i prowadzenia przez nie odrębnych działań. Znalazły się tam również stwierdzenia, że sojusznicy z NATO uznają aspiracje Unii Europejskiej do „posiadania zdolności autonomicznego działania i podejmowania decyzji oraz akcji militarnych w przypadku, gdy Sojusz jako całość nie jest w nie zaangażowany”. Aczkolwiek nie odbiegało to zbyt od dotychczasowych sformułowań, to jednak zapisy te należy uznać za kolejne „zielone światło” dla europejskiej tożsamości obronnej. Równocześnie jednak z całą mocą potwierdzono, że podstawą Sojuszu pozostaje więź transatlantycka pomiędzy Europą Zachodnią a Stanami Zjednoczonymi. Z takim zatem przesłaniem i w pełnym przekonaniu o zachowaniu zwartości i znaczenia NATO sojusznicy wkraczali w nowe czasy.

<sup>52</sup> Rosyjski analityk D. Draguski w: „Gazeta Wyborcza” z 26.04.1999.

<sup>53</sup> Dokumente zum NATO-Gipfel..., Pressekonferenz, Stichworte zur Sicherheitspolitik, April 1999, s. 96-99.



## V. SOJUSZ I WOJNA Z TERRORYZMEM

Nie ma wątpliwości co do tego, że atak terrorystyczny na Amerykę 11 września 2001 r. okazał się brzemieniowym w skutki na wielu polach. Również dla samego NATO. Mówiono, że uderzenie al Kaidy na Nowy Jork i Waszyngton wyznaczało właściwy początek XXI wieku, pokazując siłę zagrożenia, rodząc potrzebę znalezienia środków zaradczych, burząc ustalone reguły i doprowadzając w dalszej perspektywie do zawirowań w stosunkach międzynarodowych. Konsekwencje podjętej przez administrację George'a W. Busha wojny z terroryzmem nie ominęły także Paktu Północnoatlantyckiego, w którym na tle stosunku do Stanów Zjednoczonych i ich taktyki pojawiły się wyraźne linie podziału, zagrażając silniej niż kiedykolwiek skuteczności i spójności Sojuszu.

Wprawdzie pierwsze reakcje sojuszników mogły sugerować, że ujawnione z taką siłą zagrożenie terrorystyczne przyczyni się nie tylko do umocnienia więzi transatlantyckich, ale także utwierdzenia znaczenia i roli NATO. Świadczył o tym chociażby masowy i spontaniczny odruch solidarności, poparcia i współczucia, jakiego doświadczyła Ameryka ze strony Europy (i świata). Było to przecież wydarzenie o bezprecedensowym dramatyzmie, spektakularności i skali. Dlatego Niemcy oferowali „nieograniczoną solidarność”, a lewicowy francuski „Le Monde” pisał w duchu jedności z USA, że „wszyscy jesteśmy Amerykanami”. Wyjątkowe znaczenie miało jednak błyskawiczne i pierwsze w dziejach Sojuszu wprowadzenie w życie fundamentalnego art. 5 traktatu waszyngtońskiego („jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”). Było to równoznaczne z zaoferowaniem przez wszystkich członków Paktu poparcia i pomocy dla zaatakowanego amerykańskiego sojusznika, potwierdzeniem pełnej gotowości do uczestnictwa w ogłoszonej przez prezydenta Busha wojnie z terroryzmem.

Administracja Busha miała więc wielką szansę wykorzystać ten ogromny ładunek solidarności i poparcia dla zbudowania czegoś konstruktywnego, przede wszystkim w ramach NATO i układu transatlantyckiego. Przy okazji mogła też utwierdzić skuteczne i rozumne przywództwo amerykańskie w Sojuszu, czyli takie, które opiera się na zasadach akceptowanych przez wszystkie strony i uwzględnia różne punkty widzenia. Tak się jednak nie stało.

Już pierwszy etap wojny z terroryzmem – interwencja w Afganistanie – położył się głębokim cieniem na funkcjonowaniu NATO. Amerykanie przeprowadzili te działania wojenne głównie samodzielnie (obecne były tylko siły brytyjskie), wchodząc jedynie w dwustronne układy z niektórymi członkami NATO i nie konsultując z jego organami większości decyzji (sytuacja zupełnie odmienna od tej, jaka miała miejsce w Kosowie). Stało się tak między innymi dlatego, że Bush zrobił użytek z faktu ewidentnej przewagi militarnej nad sojusznikami. Uznał, że pomoc z ich strony jest mu potrzebna raczej w wymiarze symboliczno-politycznym, a nie praktycznym<sup>54</sup>. Jednak z for-

<sup>54</sup> Aby być rzetelnym, należy dodać, że pomimo początkowych deklaracji sojuszników, planowane uderzenie na Afganistan spotkało się z różnymi reakcjami w państwach europejskich, zwłaszcza w opinii społecznej. Podnoszono racje moralne przemawiające przeciwko wojnie z talibami i al Kaidą, kwestionowano argumenty polityczne uzasadniające interwencję w Afganistanie,

malnego punktu widzenia była to akcja międzynarodowa z mandatem ONZ i z zaangażowaniem całego NATO. Tymczasem państwa sojusznicze zostały pominięte przy podejmowaniu strategicznych decyzji, ich gotowość do współdziałania została zignorowana. Sojusznicy poczuli się dotknięci, tym bardziej że niektórzy z nich, np. kanclerz Gerhard Schröder, narażając stabilność swych rządów, gotowi byli militarnie wesprzeć Amerykę. W Berlinie, Paryżu, ale i innych stolicach państw członkowskich NATO uznano, że Stany Zjednoczone przyjęły postawę aroganta, który pomija sojuszników i nie chce się z nimi dzielić odpowiedzialnością.

W efekcie interwencja w Afganistanie, zamiast przyczynić się do wyznaczenia nowych celów dla działań NATO, umocnienia spójności, podważyła sens jego istnienia. Tym bardziej że w wypowiedziach przedstawicieli administracji Busha pojawiło się określenie „koalicja chętnych”. Ten zwrot oznaczał, iż to misja określa koalicję, oraz wprowadzał pojęcie – NATO *à la carte*. W takim ujęciu Sojusz nie grał już roli centralnej w systemie bezpieczeństwa, ale stanowił pewien zasób instrumentów, z którego Waszyngton zamierza korzystać w zależności od potrzeb. Niewątpliwie osłabiało to prestiż i znaczenie tej organizacji. Poprzez różnicowanie jej członków rwało więzi, nadwierało solidarność, nawet wzmagalo opór wobec zachowującej się arogancko Ameryki. Takich nastrojów nie mogło zniwelować nawet to, że Pakt Północnoatlantyczny podjął się misji stabilizacyjnej w Afganistanie. Zrazu wydawało się, że będą to działania wyłącznie o charakterze policyjnym i porządkowym, a nie militarnym, nie wymagające podejmowania strategicznych, zintegrowanych decyzji. A tylko to mogło przyczynić się do odbudowy osłabionych więzi.

Napięcia w ramach NATO, prowadzące do osłabienia jego spójności, nasiliły się po wyznaczeniu przez Waszyngton kolejnego celu w wojnie z terroryzmem – Iraku oraz po ogłoszeniu „doktryny Busha”<sup>55</sup>. Zwłaszcza strategia bezpieczeństwa narodowego, przedstawiona we wrześniu 2002 r. niosła – jak się wkrótce okazało – zagrożenia nie tylko dla NATO, stosunków transatlantycznych, ale i porządku światowego. Otóż, Stany Zjednoczone deklarowały swoje uznanie dla roli siły w polityce oraz wizję militarnych rozwiązań problemów międzynarodowych. Mówiąc zaś o gotowości współpracy z sojusznikami i wspólnotą międzynarodową, zastrzegały sobie prawo do podjęcia działań unilateralnych, a to mogło sugerować, że NATO traci swoje znaczenie jako ważny, użyteczny filar amerykańskiej pozycji w świecie i fundament relacji transatlantycznych. Wreszcie w strategii bezpieczeństwa narodowego jako realna pojawiła się reguła uderzenia uprzedzającego potencjalną agresję, czyli wojna prewencyjna.

Uzasadnieniem dla tak sformułowanej strategii bezpieczeństwa był charakter i skala nowych zagrożeń oraz wyzwań. Autorzy „doktryny Busha” – neokonserwatyści uznali, że w epoce rozprzestrzeniania się broni o ogromnej mocy

dowodzono, że jest to awantura prowokowana przez waszyngtońskich „jastrzębi”.

<sup>55</sup> The National Security Strategy of the United States, Washington, The White House, September 2002.

rażenia i w świecie terroryzmu, gdy obowiązująca od zakończenia II wojny światowej polityka odstraszania nie chroni już przed atakami, konieczne jest zastosowanie innych, bardziej skutecznych środków, nawet jeśli łamią one ustalone reguły i są odstępstwem od zasad. Była więc amerykańska strategia bezpieczeństwa odzwierciedleniem zarówno ducha czasu, jak i aktualnych lęków, obaw i doświadczeń Ameryki<sup>56</sup>.

Jednak sprecyzowane w ten sposób elementy nowej strategii USA zostały uznane za swoistą rewolucję w amerykańskiej polityce zagranicznej, odejście od ciągłości w stosunkach międzynarodowych<sup>57</sup>. Wywołały też ostrą reakcję niektórych sojuszników z NATO, w tym nawet tych najbardziej do niedawna lojalnych partnerów Waszyngtonu w Europie Zachodniej. Obecne w „doktrynie Busha” uznanie dla roli siły militarnej w rozwiązywaniu problemów na arenie międzynarodowej wydawało się sprzeczne z zasadami działania państw demokratycznych, a taką przecież wspólnotę tworzyło NATO. Było też dość powszechnie odrzucane przez pacyfistycznie nastawioną zachodnioeuropejską opinię publiczną. Nie akceptowano też koncepcji, w myśl której Ameryka przyznaje sobie prawo interweniowania w dowolnym miejscu zgodnie z założeniem: to my decydujemy, kto jest zagrożeniem dla świata. Tym samym nie godzono się z doktryną wojny prewencyjnej, uważając, że jest to sprzeczne z prawem międzynarodowym i może stać się groźnym precedensem, a z czasem regułą stosowaną przez różne państwa, zależnie od sytuacji i potrzeb. Także wizja unilateralnego działania Ameryki wywołała krytykę w wielu stolicach europejskich, gdyż potwierdzała amerykańską skłonność do hegemonii i nieliczenia się administracji Busha z punktem widzenia sojuszników i partnerów.

Trudno odmówić słuszności tym zarzutom. Jednak dla pełnego obrazu należy zaznaczyć, że krytyka „doktryny Busha” w Europie odzwierciedlała też nową jakość i nowy porządek, jaki tworzyła w relacjach amerykańsko-europejskich pozimnowojenna rzeczywistość. Po pierwsze, w tej nowej sytuacji bliska więź ze Stanami Zjednoczonymi jawiła się bardziej jako efekt ewentualnego świadomego wyboru niż konieczności wynikającej – jak to było wcześniej – z zagrożenia komunistycznego. A to pozwalało zerwać z etykietką posłusznego partnera i wasala w ramach NATO, umożliwiało formułować warunki i przedstawiać krytyczne sądy. Po drugie, można było odnieść wrażenie, że takim zagrożeniem, zmuszającym do bezkrytycznego opowiedzenia się po stronie sojusznika amerykańskiego, nie okazał się – mimo wszystko – terroryzm. Atak na Amerykę uznano w Europie wprawdzie za dramatyczny, ale jednak jednorazowy akt, nie uprawniający do ogłoszenia powszechnej krucjaty przeciwko terroryzmowi, nie zmuszający państw europejskich do zmiany priorytetów swej polityki, ogniskuującej się głównie na integracji. Nie powinien też stanowić podstawy do łamania zasad ładu międzynarodowego – czym wydawała się „doktryna Busha”.

<sup>56</sup> Zob. szerzej: J. K i e r s k a, *Neokonserwatywna polityka George'a W. Busha. Założenia, realizacja i skutki*, Zeszyty Instytutu Zachodniego nr 38/2005.

<sup>57</sup> I. H. D a l d e r, J. M. L i n d s a y, *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, The Brookings Institution, May 2003, passim; także Z. B r z e z i ń s k i, *Bomba jest gdzie indziej*, „Rzeczpospolita” z 10-11.09.2005.

Po trzecie, u podłoża krytyki „doktryny Busha” i narastających napięć między USA a ich niektórymi partnerami w NATO leżał antyamerykanizm, obecny w Europie Zachodniej od dawna. Powodowany był zarówno urazami i kompleksami Starego Świata wobec amerykańskiego supermocarstwa, jak i ambicjami politycznymi integrującej się Europy, jej próbami uniezależnienia się od Ameryki, a przy okazji osłabienia pozycji Waszyngtonu. Nie ma wątpliwości, że sformułowane w strategii bezpieczeństwa kontrowersyjne koncepcje i wizje zostały zatem wykorzystane do zmanifestowania przez część Europy swej autonomicznej i krytycznej wobec Stanów Zjednoczonych postawy.

Wreszcie po czwarte, obawiano się, że eksponowanie roli siły w działaniach na arenie międzynarodowej kosztem wysiłków dyplomatycznych i politycznych oraz możliwość odejścia od taktyki multilateralnej na rzecz akcji unilateralnych grozi marginalizacją roli i znaczenia państw europejskich. Europa – słabsza pod względem militarnym, doświadczona różnymi konfliktami – czuła się bezpieczniej i lepiej w świecie prawa międzynarodowego, dyplomacji, negocjacji i współdziałania. Wszystko to lepiej pasowało do jej możliwości, potencjału i zdolności. W takim świecie głos Europejczyków więcej znaczył i mógł – przynajmniej teoretycznie – być równoważny z amerykańskim.

A zatem Amerykę i część jej europejskich sojuszników w NATO różnił sposób myślenia o sytuacji międzynarodowej, skali zagrożeń i wyzwań, metodach przeciwdziałania niebezpieczeństwom. Robert Kagan ujął to w zgrabną formułę, że Ameryka jest z Marsa, a Europa z Wenus<sup>58</sup>. Pojawiła się zatem sytuacja, wcześniej w tej organizacji nieznaną, gdy to wśród państw członkowskich nie było zgodności co do spraw zasadniczych, stanowiących podstawę funkcjonowania, skuteczności i sensu istnienia NATO.

Owe rozbieżności, a nawet zasadnicze różnice ujawniły się z całą ostrością w momencie, gdy Stany Zjednoczone szykowały się do kolejnego etapu w wojnie z terroryzmem – interwencji w Iraku. Przywódcy niektórych państw członkowskich Paktu, nie zgadzając się z amerykańskim widzeniem spraw i jego oceną zagrożenia ze strony Iraku, a także czując potrzebę zmanifestowania swojej niezależności w działaniu na arenie międzynarodowej, przybrali niemal konfrontacyjną wobec Waszyngtonu postawę. Dotyczyło to zwłaszcza Jacques’a Chiraca, prezydenta Francji i niemieckiego kanclerza Gerharda Schrödera. Postawa Berlina była wydarzeniem bez precedensu, wszak RFN uchodziła tradycyjnie za niezwykle lojalnego i spolegliwego sojusznika Ameryki, której zresztą wiele zawdzięczała. Tymczasem Niemcy wraz z Francją utworzyły tzw. front odmowy, do którego przystąpiła również Rosja. Grupa ta zdecydowanie sprzeciwiała się planom Waszyngtonu wobec Iraku i zdołała skutecznie zablokować amerykańskie działania w ONZ. Podczas gdy postawa Rosji była w pełni zrozumiała (wykorzystanie sposobności, aby stworzyć przeciwwagę dla Ameryki, osłabić amerykańskie wpływy w Europie), także zachowanie Francji mogło mniej dziwić, zważywszy choćby gaullistowską tradycję utrzymania

<sup>58</sup> Nawiązanie do słynnego eseju R. K a g a n a, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.

dystansu wobec Waszyngtonu, to postawa sojusznika niemieckiego budziła zaskoczenie. Była to bowiem wyjątkowo konfrontacyjna i nieprzyjazna wobec amerykańskiego partnera polityka, wcześniej nieznana.

Z drugiej strony zarysował się w ramach NATO front poparcia dla polityki Busha, który oprócz m.in. Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch, Danii tworzyły państwa członkowskie i aspirujące do członkostwa, pochodzące z dawnego bloku radzieckiego. W jakimś stopniu był to wynik tradycyjnego dla stosunków transatlantyckich podejścia do sprawy – najważniejszy sojusznik w NATO wybiera się na wojnę, naszym obowiązkiem jest wspierać go, w jakimś – uznanie racji Ameryki i woła walki z reżimem Saddama Husajna, w pewnym zaś – koniunkturalne związanie się z amerykańskim supermocarstwem. W każdym razie polaryzacja postaw w ramach Sojuszu nie służyła dobrze funkcjonowaniu tej organizacji.

W efekcie tuż przed planowanym uderzeniem na Irak, w lutym 2003 r. doszło do największego w dziejach NATO kryzysu decyzyjnego. Ostra dyskusja wokół tego, czy na mocy art. 4 traktatu waszyngtońskiego udzielić Turcji wsparcia poprzez dostarczenie systemu obrony przeciwrakietowej koniecznej na wypadek wojny z Irakiem, pokazała jasno, jak głęboka ryna biegnie w poprzek NATO. Sprzeciw Francji i Niemiec wobec prośby Turcji, popieranej przez USA (utrzymywano, że pomoc dla Ankary byłaby równoznaczna z uznaniem słuszności siłowego rozwiązania kryzysu irackiego), był logicznym następstwem ich poprzednich posunięć. Teraz dołączyła do nich Belgia z aspiracjami posiadania własnego, niezależnego zdania, ambicją przeciwstawienia się Ameryce. Przy okazji Francja jeszcze raz usiłowała dobitnie dowiedzieć, że w kryzysie irackim pełni na równi z USA rolę jednego z rozgrywających, próbowała też podważyć polityczne wpływy Waszyngtonu w Sojuszu. Także Berlin zdawał się działać na rzecz tworzenia przeciwwagi dla Ameryki.

Wprawdzie stosując proceduralne zabiegi, udało się przezwyciężyć kryzys, jednak pogłębiła się niepewność co do dalszych losów Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nie zdarzyło się bowiem dotychczas, aby na forum NATO przyjmowano tak konfrontacyjne wobec Ameryki postawy, pojawiały się wprawdzie różnice zdań, ale tak ostrych sporów nie toczono. Było to niewątpliwie uderzenie w prestiż Ameryki, najsilniejszego członka tej organizacji i to ze strony niewielkiej Belgii, która wspierana przez Francję i Niemcy skutecznie blokowała zamiary Stanów Zjednoczonych. W ten sposób zachwiano strukturą Sojuszu, osłabiając jego główne atrybuty – zwartość i solidarność. Stany Zjednoczone musiały skonstatować fakt, że nie mogą liczyć na swych sojuszników tak, jakby sobie tego życzyły. Oznaczało to utratę zaufania do NATO i układu transatlantyckiego, który nie spełnił oczekiwanej roli zaplecza politycznego. Mogło to umocnić przekonanie, że Sojusz nie jest potrzebny Ameryce ani w celach logistycznych, ani militarnych i dlatego lepiej w przyszłości oprzeć się na koncepcji tworzenia „koalicji chętnych”. Z kolei dla europejskiej części NATO kryzys mógł stanowić impuls na rzecz rozwijania własnych zdolności obronnych. Realna zatem wówczas wydawała się perspektywa rozpadu Sojuszu.

Wyrazem głębokiego załamania układu transatlantyckiego było to, że rozpoczynając 19 marca 2003 r. interwencję zbrojną w Iraku, Amerykanie mieli po swojej stronie tylko niektórych ze swych europejskich partnerów. Pozostali wyrażali kategoriyczny sprzeciw wobec wojny i ci z kolei mieli po swojej stronie przeważającą część europejskiej opinii publicznej. W pewnym stopniu Ameryka działała więc w osamotnieniu. Nie uzyskała mandatu ONZ, nie posiadała solidarnego i oficjalnego wsparcia NATO, natomiast decyzja o ataku na Irak wywołała powszechną krytykę w świecie.

Obalenie Saddama Husajna po krótkiej wojnie, opłaconej stosunkowo niewielką liczbą ofiar, umocniło zrazu rangę USA jako supermocarstwa i potwierdziło jego militarne możliwości. Nawet przeciwnicy interwencji konstatawali wówczas z pewnym podziwem skuteczność działań Ameryki. Nastąpił czas, który administracja Busha mogła wykorzystać do odbudowy dobrych stosunków transatlantyckich i przywrócenia spójności w NATO. Popołniono jednak błędy, które utrudniły powrót do normalności.

Po pierwsze, USA nie oparły się pokusie, zrozumiałej zresztą po zwycięskiej – jak się początkowo wydawało – kampanii irackiej, przeprowadzonej bez pomocy bliskich niegdyś przyjaciół, „ukarania” lub „przynajmniej trzymania na dystans” sojuszników, na których się zawiodły. Nie chodziło o wymierzenie jakiejś wyraźnej kary, jak np. usunięcie amerykańskich baz z terytorium Niemiec czy przeniesienie głównej siedziby NATO z Brukseli, o czym wiele się wówczas mówiło, raczej o brak pozytywnych gestów i sygnałów z Waszyngtonu. Rzecz szła też o szersze dopuszczenie, zwłaszcza Francji i Niemiec, do decydowania o przyszłości Iraku. Poza tym wyraźne faworyzowanie tej części Starego Świata, która poparła amerykańską interwencję, choćby poprzez wyznaczenie im stref kontrolnych w Iraku (na początku wydawało się to atrakcyjną nagrodą), było wystarczająco wyraźnym sygnałem dla Paryża czy Berlina. Stąd między innymi napastliwość oraz irytacja ze strony niemieckich komentatorów, a nawet polityków na wieść o uzyskanej przez Polskę „nagrodzie” i zdecydowane odrzucenie oferty uczestnictwa sił niemieckich w polskiej strefie stabilizacyjnej w Iraku.

Po drugie, amerykańska oferta wobec Polski, podobnie jak niezwykle przyjazne gesty wobec tych państw z NATO, które poparły USA, stała się sygnałem, że administracja Busha pogłębia podziały nie tylko wśród państw członkowskich Sojuszu, ale i na kontynencie. Użycie przez amerykańskiego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda zwrotu o „starej” – antyamerykańskiej i „nowej” – proamerykańskiej Europie to poczucie pęknięcia kontynentu spotęgowało. Wprawdzie prezydent Bush, przebywając w Europie na przełomie maja i czerwca 2003 r., dał jasno do zrozumienia, że żadne z państw nie jest stawiane przed koniecznością dokonywania wyboru: Ameryka czy Europa, to jednak twórczy wkład Waszyngtonu w proces dekompozycji Sojuszu był faktem niezaprzeczalnym. Tym bardziej że przedmiotem sporu był przede wszystkim stosunek do amerykańskiego sojusznika.

Także druga strona sporu „w rodzinie” popełniła błędy, które spowodowały, że kluczową rolę w działaniach stabilizacyjnych i odbudowie Iraku odgrywała koalicja zaangażowana w wojnę. Berlin odrzucił propozycję włączenia niemieckich żołnierzy do działań w misji stabilizacyjnej w Iraku. A była to okazja do poprawy relacji z Ameryką. Tymczasem napastliwość, z jaką komentowano w Niemczech, a także we Francji opowiadanie się Polaków po stronie USA, a następnie wydzielenie polskiej strefy w Iraku, pogłębiały podziały. W Niemczech popularne było mówienie już nie tylko o polskim „koniu trojańskim” Ameryki, ale wręcz o „ośle”. Zaś minister finansów w rządzie francuskim dodawał: „Kryzys iracki zmusza nas do stwierdzenia, że Europa nie jest całkowicie dojrzała, by maszerować jednym krokiem”. Takie ujęcie, w którym miarą europejskości było natężenie antyamerykanizmu, zdawało się burzyć fundamenty Sojuszu. Nie da się zaprzeczyć, że był to trudny okres dla NATO.

Tymczasem Francja i Niemcy, a także Belgia zdecydowały się niejako „zynstyucjonalizować” konflikt ze Stanami Zjednoczonymi, ogłaszając powstanie tzw. trójkąta brukselskiego. Inicjatywa trójkąta obronnego oznaczać mogła zapowiedź schyłku znaczenia NATO i początek tworzenia nowego aliansu w ramach UE. Już 29 kwietnia 2003 r., krótko po zakończeniu działań wojennych w Iraku, przywódcy czterech państw: Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga spotkali się w Brukseli, aby wykreować europejską politykę obronną. Krytycy nie bez przyczyny nazwali to gremium „bandą czworga”. Nietrudno było dostrzec, jakie są intencje – zwłaszcza Paryża, budującego swą pozycję w UE na antyamerykanizmie i dążącego do stworzenia „twardego jądra” w Unii. Rozumowanie było proste: administracja Busha działa nieodpowiedzialnie i dlatego „Europa musi się bronić sama”. UE musi mieć własne zdolności obronne, niezależne od USA. I choć inicjatorzy tego tzw. miniszczytu, zbojkotowanego przez pozostałe kraje unijne, zapewniali, że nie chodzi o żadną konkurencję wobec NATO, a jedynie wzmocnienie europejskiego filara Sojuszu i uczynienie go bardziej wyważonym, to zastrzeżenia pozostały. Powołanie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (*ESDU – European Security and Defense Union*), bo tak nazwano to, co wykluczało się w Brukseli, administracja Busha uznała za próbę zdublowania dowództwa wojskowego NATO, czyli osłabienia Sojuszu. Nie było wątpliwości, że działanie „bandy czworga” lub – jak pisała prasa francuska – „obozu pokoju” pogłębiło istniejące podziały.

Byłoby jednak przesadą stwierdzić, że obraz „po Iraku” wypełniły tylko nasilające się rozbieżności w NATO. Z czasem obniżyła się temperatura polemik i pojawiły się gesty sugerujące, że obie strony próbują odbudować dobre relacje, bez których trudno mówić o właściwym funkcjonowaniu Paktu Północnoatlantyckiego. Nawet ta antyamerykańska Europa wydawała się zmęczona „przeciąganiem liny” i deklarowała wolę naprawiania więzi transatlantyckich.

Z kolei Stany Zjednoczone, uwikłane w trudny proces stabilizowania sytuacji w Iraku, uznały wagę współdziałania w szerokim froncie. Irak okazał się bowiem dramatyczną i brzemienneą w skutki weryfikacją „doktryny Busha”,

dzisiaj można powiedzieć, że był to jeden z największych błędów republikańskiej administracji. Okazało się bowiem, że wojnę z Saddamem Husajnem można wygrać militarnie, jednak zaprowadzenie ładu i stabilizacji wymaga ludzi, umiejętności, czasu, a przede wszystkim społecznego poparcia. Zamiast demokracji w Iraku, o której mówiła administracja Busha, terytorium tego kraju zostało na długie miesiące zamienione w centrum terroryzmu, ogarnięte wojną domową i zdominowane przez bandytyzm. Stało się więc to, przed czym przestrzegali wcześniej europejscy oponenti wojny w Iraku. Biały Dom jednak ich nie słuchał, nie przewidział konsekwencji, źle zaplanował swoje posunięcia, a teraz ponosił tego skutki. Gdy bowiem dostrzegł konieczność zyskania szerszego wsparcia dla swych wysiłków stabilizacyjnych w Iraku, to spotkał się z odmową. Trudno nie mówić o swego rodzaju *Schadenfreude* wpływającej na postawę Niemców czy Francuzów. W każdym razie bezskuteczne okazały się wysiłki amerykańskie, aby zaangażować NATO jako organizację w misję iracką (niewielkie zobowiązania w zakresie szkolenia irackich sił bezpieczeństwa raczej to potwierdzały niż temu zaprzeczały).

Konstatacja faktu, że nawet najpotężniejsze mocarstwo świata nie jest w stanie samo podołać groźnym wyzwaniom współczesności, nastąpiła także w odniesieniu do Afganistanu. Nie ma przesady w twierdzeniu, że właśnie Afganistan od pewnego momentu nie tylko znalazł się w centrum polityki amerykańskiej, ale także stał się najważniejszym testem przydatności i skuteczności NATO. Okazało się bowiem – podobnie jak to było w Iraku – że sukces militarny USA w grudniu 2001 r. nie przełożył się na ustabilizowanie sytuacji politycznej i gospodarczej w tym kraju. Gdy Ameryka była pochłonięta opanowaniem chaosu w Iraku, to w Afganistanie mniej więcej od 2006 r. do aktywności powrócili talibowie, zagrażając władzom w Kabulu, wzniecając wojnę niemalże na całym obszarze kraju. Działające tam, w charakterze głównie sił policyjnych i stabilizacyjnych, wojska NATO<sup>59</sup> musiały podjąć regularną walkę z siłami talibów. Jednak nie wszystkie kontyngenty narodowe były gotowe przystąpić do takich działań. Istniały tzw. nawiasy, w ramach których poszczególne państwa określiły zakres aktywności swoich żołnierzy w Afganistanie. Takie ograniczenia mieli np. Niemcy, Francuzi, Włosi. Powodzenie i skuteczność Sojuszu w Afganistanie zależała teraz przede wszystkim od tego, czy Europejczycy zgodzą się podjąć akcje militarne, a także zwiększyć swoje kontyngenty w ramach NATO i w ten sposób ulżyć siłom amerykańskim. Tak więc administracja Busha, chcąc nie chcąc, musiała docenić wartość wspólnego z Sojuszem działania<sup>60</sup>.

Od początku drugiej kadencji Busha w Białym Domu pojawiły się więc pojedyncze gesty Waszyngtonu wobec Berlina, Paryża, Brukseli – tej ostatniej rozumianej nie tylko jako siedziba Kwatery Głównej NATO, ale też stolica

<sup>59</sup> W Afganistanie operowały wojska ISAF (*International Assistance Force*), które od sierpnia 2003 r. znajdowały się pod naczelnym dowództwem NATO. Od października 2006 r. sprawowały kontrolę operacyjną nad całym krajem.

<sup>60</sup> Zob. J. P. R u b i n, *Building a New Atlantic Alliance*, „Foreign Affairs” July/August 2008, s. 101.



Unii Europejskiej. Próbowano wzmocnić układ transatlantycki, przywrócić wagę i skuteczność Sojuszu, odbudować jego nadwężoną spójność. Służyły temu zarówno częstsze niż dotychczas wizyty przedstawicieli administracji Busha i samego prezydenta w Europie, jak i powtarzane deklaracje o „wspólnocie wartości” i partnerstwie, konieczności współdziałania i wzajemnego wspierania się. Głośno zapewniano, że NATO „jest i pozostanie fundamentalnym elementem naszego bezpieczeństwa”. Nikt nie wspominał o „koalicji chętnych”, nie próbował traktować NATO *à la carte*<sup>61</sup>.

Znamienne były próby odbudowy relacji amerykańsko-niemieckich, stanowiących przecież ważny czynnik dobrego funkcjonowania Sojuszu. Pojawiły się one już w pierwszej połowie 2005 r., gdy kanclerzem był jeszcze Gerhard Schröder, mający swój osobisty udział w pogorszeniu wzajemnych relacji. Jednak dopiero objęcie urzędu kanclerskiego przez Angelę Merkel, szefową niemieckiej chadecji, stworzyło szansę przełamania osobistych uprzedzeń i przywrócenia lepszej atmosfery na linii Waszyngton-Berlin. W efekcie „odzyskanie” niemieckiego sojusznika na początku 2006 r. można uznać za wymierny sukces amerykańskiej polityki zagranicznej w jej nowym wydaniu. Zbliżenie nastąpiło też w relacjach z Francją, do czego przyczyniło się objęcie urzędu prezydenckiego w maju 2007 r. przez bardziej proamerykańskiego Nicolasa Sarkozy’ego.

<sup>61</sup> Zob. I. H. D a a l d e r, J. M. L i n d s a y, *Bush’s Foreign Policy Strategy: Is the Revolution Over?* „The Mercury News” z 14.10.2005.

## VI. BILANS PO „REWOLUCJI BUSHA”

Jakkolwiek by oceniać politykę administracji Busha, zwłaszcza ogromne spustoszenia, jakich dokonano w relacjach transatlantyckich, to na pewno podjęta w drugiej kadencji próba dialogu, odzyskiwania sojuszników i partnerów, rezygnacja z prób dzielenia Europy na „starą” i „nową” przyniosła pewne korzyści. Przede wszystkim przywrócono lepszą atmosferę w kontaktach z Europą Zachodnią jako całością, ale też z poszczególnymi państwami, a bez tego trudno byłoby mówić o możliwości odrestaurowania siły NATO. Jakiś wpływ na to miały zmiany, dokonane w administracji Busha, gdzie ze stanowiskiem szefa Pentagonu pożegnał się Donald Rumsfeld, szczególnie krytykowany w Europie za swój pełen arogancji i bezkompromisowy stosunek do partnerów. Ponownie weszły w obieg wspólne wartości i normy postępowania, w tym multilateralizm i dyplomacja, także ważne dla dobrego funkcjonowania Paktu. Zwłaszcza w przypadku Niemiec pojawiła się uzasadniona szansa, że staną się one na powrót silnym i wiarygodnym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych. Wiele w tym zasługi chadeckiej kanclerz Merkel, która zrywając z linią Schrödera, chętnie powróciła do dialogu z Bushem. Podobnie należy oceniać rolę francuskiego prezydenta Sarkozy'ego, który z kolei starał się zerwać z tradycyjnym antyamerykanizmem francuskich przywódców oraz francuskiej ulicy i na lepszych relacjach z Waszyngtonem budować swą pozycję w Europie.

Musiało to mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie NATO i podejmowane przez Sojusz akcje. W efekcie powróciły konkretne płaszczyzny współpracy, chociażby w Afganistanie. Zwiększające się kontyngenty sojuszników europejskich, w tym Francji (w sierpniu 2008 r. – po przybyciu dodatkowej grupy – Francuzów było niemal 3 tys.), Niemiec (3500 żołnierzy – trzeci pod względem wielkości kontyngent po amerykańskim i brytyjskim), ale też Polski (ok. 1200 żołnierzy, spodziewane było przybycie następnych 400), wskazywały, że wbrew temu, co pisał kiedyś Kagan, państwa te mają jednak coś z Marsa, a nie tylko z Wenus. Był to znaczący fakt zwłaszcza w odniesieniu do Francji, której prezydent, odchodząc od wieloletniej polityki utrzymywania luźniejszych więzi z NATO, z dużą otwartością odniósł się do amerykańskich próśb o większe zaangażowanie militarne pod Hindukuszem, a także potwierdził powrót swego kraju do wojskowych struktur Sojuszu. Ale też stanowiło dowód, że Europa gotowa jest wziąć na siebie więcej odpowiedzialności za niestabilne regiony i działać tam we współpracy z amerykańskim sojusznikiem, zwłaszcza gdy traktuje się ją jako partnera. Tak więc odradzał się w NATO duch współdziałania z USA.

Z drugiej strony „stłuczono zbyt wiele porcelany”, aby udało się to wszystko naprawić. Poza tym zgodzić się trzeba z opiniami, że w wielu wypadkach było już za późno, a podjęte przez Waszyngton działania okazały się nieskuteczne, pozbawione wiarygodności i moralnego tytułu, aby odrobić straty. Zresztą europejska część Sojuszu poczuła, że może okazać Ameryce niesubordynację i nie będzie to już dla niej stanowiło problemu. Nie bez znaczenia był fakt, że

po dwóch kadencjach Busha w Białym Domu i jego „rewolucji” w polityce zagranicznej amerykańskie supermocarstwo miało osłabioną pozycję w świecie, nadwerżony wizerunek, ogromne trudności, aby samodzielnie podołać wyzwaniom. Państwa europejskie zyskały więc wyjątkowy komfort w zdecydowanym artykułowaniu własnych poglądów, formułowaniu krytycznych wobec polityki amerykańskiej sądów, nawet zajmowaniu konfrontacyjnej postawy. Rzecz jasna nie dotyczyło to wszystkich państw europejskich, zróżnicowanie takie dotyczyło przede wszystkim państw NATO. Jednak front antyamerykański osiągnął dużą siłę przyciągania dla różnych, dotychczas nawet odległych, jeśli idzie o interesy polityczne, państw. „Inne państwa mobilizują się przeciw Stanom Zjednoczonym” – ostrzegał Francis Fukuyama<sup>62</sup>. Natomiast Ameryka – przynajmniej w okresie prezydentury Busha – stała się partnerem mniej pożądanym, wręcz niewygodnym.

Skutek był taki, że administracja Busha nawet na forum NATO nie była już w stanie przeforsować swoich racji. Bo choć w Afganistanie realizowano wspólną misję i europejscy członkowie Sojuszu zwiększyli swoje kontyngenty (przebywało tam około 80 tys. żołnierzy NATO), to jednak amerykańskie oczekiwania co do skali tego zaangażowania były znacznie większe. Politycy w Europie, ale przede wszystkim europejska opinia publiczna, wydawali się niezwykle oporni wobec apeli strony amerykańskiej o skierowanie dodatkowych żołnierzy do ogarniętego chaosem kraju. A przecież – w przeciwieństwie do Iraku – była to misja w pełni NATO-wska.

Ta wstrzemięźliwość Europy – frustrująca także dla Jaapa de Hoop Schefera, sekretarza generalnego NATO – była w jakimś stopniu efektem tego, że atakując Afganistan w październiku 2001 r. USA arogancko obeszyły się z europejską gotowością do współuczestnictwa. Gdy zaś pojawiły się kłopoty, Waszyngton oczekiwał od Europy zwiększonego wysiłku. Świadczyło to również o tym, że Stany Zjednoczone nie mogły już dyktować warunków w NATO, choć pozostały jego najsilniejszym członkiem. Zresztą trzeba przyznać, że np. u podstaw pozytywnej reakcji Paryża na postulaty Waszyngtonu leżał przede wszystkim zdecydowany proamerykanizm Sarkozy’ego, a nie zmiana generalnie przeciwnego wszelkim zaangażowaniom militarnym nastawienia francuskiej i europejskiej opinii publicznej. Ulica pozostała niezwykle krytyczna wobec narzuconej przez Waszyngton misji w Afganistanie.

Dobrym potwierdzeniem tego, jak bardzo osłabła amerykańska zdolność kreowania sytuacji w ramach NATO, był przebieg szczytu w Bukareszcie na początku kwietnia 2008 r., ostatniego już z udziałem prezydenta Busha. Amerykańskiemu prezydentowi nie udało się wówczas przeforsować swojego planu, aby dawne radzieckie republiki – Ukrainę i Gruzję objąć specjalnym programem przygotowującym do członkostwa w Sojuszu (*Membership Action Plan – MAP*). Zdecydowała o tym postawa niemieckiej kanclerz Merkel, ale także swoją negatywną – z amerykańskiego punktu widzenia – rolę odegrał prezydent Sarkozy. To właśnie ta dwójka przywódców, z natury przecież proamerykańska, postawiła weto wobec planów Busha. Zdecydowała o tym

<sup>62</sup> F u k u y a m a, *Epoka słabych państw*, „Europa”. Dodatek do „Dziennika” z 16.08.2008.

obawa o reakcję Moskwy, która kategorycznie sprzeciwiała się zbliżeniu do NATO dwóch byłych republik radzieckich, tworzących jej potencjalną strefę wpływów.

Bez względu na to, jakie racje stały po stronie Niemiec i Francji, a także innych państw, które ich poparły (realnym problemem była wątpliwa gotowość Ukrainy i Gruzji do wejścia na drogę ku członkostwu, a także brak powszechnej, społecznej akceptacji dla NATO, zwłaszcza na Ukrainie), jest faktem, że była to wyraźna polityczna i prestiżowa porażka Stanów Zjednoczonych. „Niemcy i Francja wymierzyły Ameryce policzek” – napisał „bez ogródek” Charles A. Kupchan, amerykański specjalista ds. stosunków międzynarodowych<sup>63</sup>. Dziesięć lat temu taka sytuacja byłaby niemożliwa. Pamiętamy, jakże inny był obrót spraw w lipcu 1997 r., gdy na szczycie NATO w stolicy Hiszpanii decydowano o przyjęciu nowych państw. Wówczas sprawę arbitralnie przesądził prezydent Clinton. W Bukareszcie prezydent Bush takiej mocy sprawczej już nie miał. Nie udało mu się zrealizować swoich zamierzeń w odniesieniu do sprawy, która przecież nie miała tak przesądzającego o członkostwie charakteru, jak było to podczas szczytu w Madrycie (*MAP* nie gwarantuje wejścia do Sojuszu).

Z tego powodu spotkanie w stolicy Rumunii okazało się jednym z najbardziej spornych w dziejach. Komentatorzy pisali nawet, że należało do najbardziej dramatycznych i przełomowych. Wprawdzie sukcesem Waszyngtonu było uzyskanie akceptacji całego NATO dla swoich planów związanych z instalowaniem tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach. Również zadeklarowana przez Sarkozy'ego, właśnie w Bukareszcie, gotowość powrotu Francji do struktur wojskowych Sojuszu miała swój pozytywny z amerykańskiej perspektywy wydźwięk. Oznaczała bowiem zerwanie z gaullizmem, utożsamianym z niechęcią do utrzymywania zbyt ścisłych więzi z Waszyngtonem. Ale i dla NATO stanowiła o jego wzmocnieniu. Mogło to bowiem sugerować, że Francja, wobec osłabionej pozycji USA w Sojuszu, chce na nowo „rozdawać karty” w tej organizacji. Wykorzystać moment, aby zdobyć odpowiadające ambicjom Paryża stanowiska wojskowe w strukturach dowódczych NATO, a potem odgrywać jedną z najważniejszych ról nie tylko w Sojuszu, ale i w świecie. Czyli *de facto* zrealizować plany generała Charles'a de Gaulle'a, które swego czasu zaprowadziły go na drogę antyamerykanizmu.

Wzmocnieniu pozycji Francji mogło też służyć wysłanie do Afganistanu około 800 żołnierzy z elitarnych jednostek francuskich. Gest Sarkozy'ego był tym bardziej znaczący, że liderzy niektórych innych państw członkowskich wyraźnie wskazywali, jak trudno im zyskać powszechną społeczną aprobatę dla misji wojskowej w Afganistanie, co w pewnym stopniu było efektem generalnej niechęci do administracji Busha – kreatora sytuacji w tamtym regionie świata. Jednak w rezultacie oznaczało to, że apele Waszyngtonu oraz dowództwa operacji NATO w Afganistanie o przysłanie kolejnych oddziałów

<sup>63</sup> Ch. A. Kupchan, *Nowa era Sojuszu*, „Gazeta Wyborcza” z 15.04.2008; zob. też J. P. Rubin, *Building a New Atlantic Alliance...*, s. 99.

spotkały się w Bukareszcie z niewielką reakcją państw członkowskich. Stawiało to zresztą całe NATO w trudnej sytuacji. Sojusz, który zwycięsko wyszedł z zimnej wojny, teraz stanął w obliczu realnej porażki w starciu z talibami. Nietrudno przewidzieć, jakie miałyby to konsekwencje nie tylko dla prestiżu organizacji, uchodzącej do niedawna za najbardziej skuteczną i niepokonaną, ale także dla pozycji USA. Bo – powtórzmy to raz jeszcze – NATO stanowi jeden z głównych filarów amerykańskiego prymatu w świecie.

W każdym razie szczyt w Bukareszcie pokazał, że członkowie Sojuszu mają różne zdania i amerykański superpartner nie może już o wszystkim przesądzać. Wielu państwom zabrakło poczucia determinacji i ducha solidarności, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii Afganistanu, w którym sytuacja pogarszała się z dnia na dzień, a także w sprawie Gruzji i Ukrainy, gdzie decydowały obawy o reakcję Moskwy. Mogło tak się stać nie tylko dlatego, że Sojusz zatracił wiele ze swej spistości, ale ponieważ zabrakło silnego, wiarygodnego przywództwa amerykańskiego. Bush z nadwreżonym wizerunkiem, bagażem porażek politycznych i militarnych takiej roli nie mógł w Bukareszcie odegrać. To raczej Francja, podobnie jak Niemcy zademonstrowały podczas szczytu swoje nowe możliwości. Nie będzie też przesady w stwierdzeniu, że zakulisowym zwycięzcą kwietniowego szczytu mogła czuć się Rosja, której zastrzeżenia oraz interesy zostały w konkretny sposób uwzględnione. Zasadne wydają się w tym kontekście opinie, że umocniło to pewność siebie Rosji, która kilka miesięcy później, w sierpniu 2008 r. przeprowadziła skuteczną operację militarną w Gruzji.

Zresztą wydarzenia w Gruzji stały się dowodem na to, jak osłabła moc sprawcza nie tylko Waszyngtonu, ale i całego Sojuszu, który przy rozwiązywaniu tego konfliktu był zupełnie nieobecny. Co więcej, jego poszczególni członkowie nie potrafili jednoznacznie i wyraźnie zdefiniować oraz ocenić działań Rosji wobec Gruzji. To raczej Unia Europejska, a właściwie sprawujący wówczas prezydenturę w UE francuski prezydent Sarkozy podjął się mediacji w sporze i doprowadził do wstrzymania walk na froncie rosyjsko-gruzińskim. I jakkolwiek by oceniać ostateczne efekty wysiłków Sarkozy'ego, to na pewnym etapie rozwoju sytuacji w Gruzji jego misja była znaczącym i ważnym dokonaniem.

Tego absolutnie nie można powiedzieć o działaniach administracji Busha, która ukazała w konflikcie gruzińskim całą swą bezradność i nieskuteczność. A przecież mowa o najważniejszym i – jak do niedawna można było sądzić – niezwykle skutecznym liderze NATO, którego głos dotychczas decydował o wielu kwestiach na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony chodziło o Gruzję, potencjalnego – jak zakładała administracja Busha i o co stoczyła bój w Bukareszcie – członka Paktu. Tymczasem sam Sojusz, nie odegrawszy żadnej roli w kulminacyjnych momentach wojny gruzińskiej, podzielony co do oceny zachowań państwa rosyjskiego, ograniczył się później do zawieszenia kontaktów z Moskwą w ramach funkcjonującej ze zmienną częstotliwością i wagą Rady NATO-Rosja. Trudno zatem było oprzeć się wrażeniu, że miało to znaczenie najwyżej symboliczne, dowodziło swego rodzaju bezradności Sojuszu, który nie był w stanie zareagować skutecznie i szybko na rosyjskie „fakty dokonane”.

## VII. NOWY GŁOS AMERYKI

Wiele elementów i wydarzeń z ostatniego okresu potwierdzało przykrą diagnozę, że w 60 lat od swego powstania NATO znalazło się w dość krytycznej sytuacji. Obok tak widocznych i bezdyskusyjnych problemów, jak osłabione przywództwo amerykańskie w organizacji, trudności natury militarnej związane z prowadzoną operacją w Afganistanie, dowodzące między innymi zachwiania determinacji i skuteczności Sojuszu, istniały również kłopoty trudniejsze do zdefiniowania, ale równie silnie oddziaływające na obecną kondycję Paktu Północnoatlantyckiego. Brakowało wyraźnie sformułowanego kierunku działania NATO, czyli zgodnej opinii państw członkowskich Sojuszu co do charakteru i natury głównych zagrożeń, a także metod i sposobów ich zwalczania. Istniały wyraźne różnice w podejściu do zasięgu funkcjonowania NATO, co automatycznie rodziło trudności z podejmowaniem zobowiązań. A przede wszystkim brakowało woli, aby podjąć zdecydowany wysiłek dla przywrócenia potęgi i znaczenia Sojuszu.

Zatracił się gdzieś sens bycia razem, czy – jak mówią inni – „natowski kręgosłup”, który tworzyły te same dla wszystkich państw członkowskich wartości: wolność i demokracja, to samo poczucie zagrożenia – obawa przed Związkiem Radzieckim. Dziś jednak – z oczywistych względów – nie ogniskują już one wystarczająco silnie uwagi całego Sojuszu oraz nie spajają wystarczająco mocno. I choć szeregi członkowskie Paktu powiększyły się o kolejne kraje przyjęte w 2004 i 2009 r. (w tym trzy dawne republiki radzieckie: Litwę, Łotwę i Estonię), to Sojusz wydawał się mniej skuteczny, a jego strukturę nadwierały interesy, ambicje i emocje poszczególnych państw członkowskich. Niebezpiecznie różnicował ich zachowania w ramach NATO stosunek do Ameryki, a także Rosji.

Dlatego jakiegokolwiek próby odbudowy siły NATO, przywrócenia mu skuteczności i zwartości zależeć będą w dużym stopniu od działań Stanów Zjednoczonych. Pozostają one bowiem najsilniejszym członkiem NATO i przynajmniej z tego powodu są nadal jego liderem. Jest to też moment szczególny. Mamy świat „po Bushu” i dlatego znaleźliśmy się przed możliwością dokonania ważnego otwarcia. Choćby to stawiało przed nowym amerykańskim prezydentem Barackiem Obamą duże szanse, ale też ogromne zadania. Nie ma przesady w twierdzeniu, że od skuteczności działania obecnego gospodarza Białego Domu, jego determinacji w podjęciu trudnych wyzwań, a także umiejętności dostosowania się do nowych warunków i potrzeb zależeć będzie w dużym stopniu przyszłość Paktu Północnoatlantyckiego. Jest też oczywistym faktem, że Europa przyjęła zmianę w Białym Domu z ogromnymi nadziejami i wielkim entuzjazmem. Od dawna żaden amerykański przywódca nie wzbudzał takiej sympatii, wywołującej rodzaj prawdziwej „obamomanii”. Zwiększało to zdecydowanie powodzenie planów prezydenta Obamy.

Z nową administracją wiązano nadzieję na poprawę relacji transatlantycznych, a przede wszystkim uruchomienie impulsów wzmacniających osłabiony

Sojusz Północnoatlantycki. Chodziło przede wszystkim o wprowadzenie takiej formuły debaty o bezpieczeństwie, w którym Amerykanie byliby gotowi słuchać, a nie tylko formułować wytyczne i zadania. Już z pierwszych wypowiedzi przedstawicieli administracji Baracka Obamy i samego prezydenta wynikało, że będzie ona dążyć do odbudowy silnych więzi sojuszniczych, tym samym wzmocnienia NATO jako fundamentalnej struktury bezpieczeństwa euroatlantyckiego, stanowiącej zarazem główne wsparcie dla USA w podejmowaniu wyzwań w skali globalnej. Multilateralizm powrócił do świadomości amerykańskich polityków jako najlepsza, najskuteczniejsza w obecnej, wielce skomplikowanej sytuacji metoda osiągania celów i realizowania zadań. Nastąpiło zatem nowe otwarcie na Europę i sojuszników.

Służyła temu choćby zmiana stylu uprawiania polityki w Waszyngtonie, gdzie przywrócono wagę dyplomacji, zademonstrowano wolę współpracy i wysłuchiwanie racji partnerów. Można było odnieść wrażenie, że pragmatyzm w działaniu i konsultacja zastępują dotychczasową ideologizację polityki i autorytaryzm w podejmowaniu decyzji. Znaczenie miały też inne, pomniejsze, choć spektakularne gesty, jak np. decyzja o zamknięciu w bliskiej perspektywie więzienia w bazie Guantanamo na Kubie czy wycofaniu w niedalekiej przyszłości amerykańskich wojsk z Iraku, co pozwalało mieć nadzieję na wzmocnienie tzw. *soft power* jako atrybutu Ameryki. Takie postępowanie działało na rzecz odbudowy przywódczej roli Stanów Zjednoczonych, przywrócenia Ameryce wiarygodności oraz uznania. A jest to niewątpliwie warunek niezbędny, aby także Sojusz Atlantycki zaczął lepiej funkcjonować, w większej zgodzie i solidarności, odzyskując dzięki temu swą rangę, znaczenie i skuteczność.

Nową atmosferę w relacjach Ameryki z jej europejskimi sojusznikami, stwarzającą lepsze perspektywy dla NATO, można było odczuć podczas pobytu amerykańskiego prezydenta w Europie na początku kwietnia 2009 r. Nie bez racji komentatorzy pisali, że jubileuszowy szczyt NATO we francuskim Strasburgu i niemieckim Kehl, choć trudno mówić, że był przełomowy – wszak zabrakło chociażby zarysu nowej strategii Sojuszu – to jednak zademonstrował wzmocnienie układu transatlantyckiego. A Barack Obama nie musiał czuć tego rozczarowania i bezsilności, które stały się udziałem George'a Busha podczas szczytu NATO w Bukareszcie rok wcześniej, gdy to pomimo jego zaangażowania i wysiłków, nie udało się przeforsować planu objęcia Ukrainy i Gruzji programem *MAP*. Prezydenta Obamy w zasadzie żaden podobny afront nie spotkał. Wprost przeciwnie, amerykański przywódca miał okazję „roздаć karty” przy NATO-wskim stole, gdy to przekonał Turcję do wycofania sprzeciwu wobec kandydatury Andersa Fogha Rasmussena, premiera Danii na stanowisko sekretarza generalnego Paktu. Wprawdzie przesądziły o tym zaofiarowane Ankarze korzyści, ale znaczenie miała też popularność Obamy i fakt, że to on prowadził z tureckim prezydentem negocjacje.

Jednocześnie przywracając bardziej partnerską atmosferę we wzajemnych relacjach, stawiając na dialog i wspólne określanie zadań, administracja Obamy ujawniła też zwiększone oczekiwania co do zaangażowania sojuszników

europiejskich. Oczekiwała od nich szerzej zakrojonej pomocy w działaniach militarnych – szczególnie w Afganistanie oraz wzięcia większej odpowiedzialności za rozwiązanie ważnych dla wspólnych interesów zadań. Tak więc zmianie tonu i stylu amerykańskiej dyplomacji towarzyszył wzrost oczekiwań pod adresem europejskiej części Sojuszu.

Ekipie Obamy łatwiej było występować z takimi żądaniem, gdyż już w punkcie startu cieszyła się wyjątkową sympatią i nieporównywalnie większym autorytetem niż administracja Busha. Zresztą można było odnieść wrażenie, że Europejczycy po erze Busha, którego już na długo przed odejściem z Białego Domu traktowano niczym „lame duck president”, oczekiwali z niecierpliwością nowego lokatora w Waszyngtonie, potrzebowali bowiem rzeczywistego nowego otwarcia i silnego impulsu.

Nie znaczy to, że możliwy był powrót do sytuacji pierwotnej, gdy to Ameryka najczęściej określała zadania i cele, a Europa maszerowała w wytyczonym kierunku. Odtąd współpraca w ramach NATO będzie się zapewne odbywać w innych warunkach, przy znacznie silniejszej pozycji państw europejskich, które zdobyły dużą śmiałość w artykułowaniu swoich racji, oczekiwań i interesów. Ameryka Obamy, a także każdego innego przywódcy amerykańskiego będzie musiała w znacznie większym stopniu uwzględniać europejski punkt widzenia. Nawet sympatia do obecnego lokatora w Białym Domu – choć z pewnością może pomóc – nie przesądzi o sukcesie strony amerykańskiej. Doświadczył tego już sam prezydent Obama, który nie przekonał państw Unii Europejskiej, aby spojrzały z większą przychylnością na aspiracje Turcji w sprawie jej członkostwa w tej organizacji.

Największym problemem pozostał jednak Afganistan, który nadal jest przykładem słabnącej solidarności wewnątrz Sojuszu. Pod koniec marca 2009 r., krótko przed kwietniowym szczytem NATO, prezydent Obama przedstawił nową strategię dla Afganistanu, mającą na celu odwrócenie losów wojny pod Hindukuszem. Stawka w tym starciu – jak przyznał sam prezydent – była wysoka: bezpieczeństwo sięgające daleko poza granice tego kraju. Dlatego proponował działania, które przynajmniej w części mogły zyskać poparcie sojuszników. Bez nich bowiem trudno byłoby mówić o powodzeniu misji w Afganistanie. Przede wszystkim wyeksponowano element polityczny w nowej strategii, polegający na próbach podjęcia negocjacji z różnymi siłami afgańskimi, w tym z umiarkowanymi grupami talibów (powielenie taktyki, która sprawdziła się w Iraku), a także na rozszerzeniu programu szkolenia afgańskich żołnierzy i policjantów. W tym celu zamierzano wysłać pod Hindukusz całą armię cywilnych ekspertów: prawników, inżynierów, specjalistów od rolnictwa itp.

Jednak te działania polityczne miały być poparte konkretną siłą wojskową. Waszyngton planował skierować do Afganistanu kolejnych kilka tysięcy amerykańskich żołnierzy (na początku 2009 r. było ich tam 38 tys., do końca roku miało ich być łącznie około 68 tys.), ale też liczył na wsparcie sojuszników z NATO. Ci zaś, choć niezwykle przychylnie odebrali nową amerykańską



strategię działań w Afganistanie, gdyż nacisk na środki polityczne i cywilne był tym, o czym część Europejczyków, zwłaszcza uchylający się od bezpośrednich starć zbrojnych Niemcy, mówiła od dawna, to jednak w kwestii wysłania dodatkowych żołnierzy nie byli już tak entuzjastyczni. Tymczasem zarówno dowództwo wojskowe operacji w Afganistanie, jak i administracja Obamy liczyli na pozyskanie dodatkowych 4 tys. żołnierzy. Mieliby oni stacjonować w południowej, bardziej niebezpiecznej części kraju. Prezydent przekonywał swoich europejskich partnerów, że Afganistan to misja NATO, a nie USA, a ze względu na bliskość geograficzną kraj ten stanowi większe zagrożenie dla Starego Świata niż Ameryki.

Wszystko te zabiegi przyniosły jedynie połowiczny skutek. Mimo nowego klimatu towarzyszącego wizycie Obamy w Europie, nie udało się uzyskać takiego wsparcia dla nowej strategii w Afganistanie, jakiego oczekiwali Waszyngton. Działo się tak dlatego, że wojna w Afganistanie była inaczej postrzegana w Europie, jako wojna wymuszona istnieniem sojuszu z USA, dla której nie warto się zbytnio poświęcać, a inaczej z perspektywy amerykańskiej, gdzie nadal uważano ją niemal za starcie o wymiarze egzystencjalnym. Do tego dochodził utrzymujący się opór europejskiej opinii publicznej, która tej „wojny Busha” nie popierała. Stąd jeszcze przed szczytem francuski prezydent Sarkozy zarzekał się, że żadnych nowych żołnierzy do Afganistanu nie wyśle. Powściągliwi byli Niemcy i pozostali sojusznicy. Wprawdzie zadeklarowano skierowanie dodatkowych sił do Afganistanu, ale w większości byli to policjanci i szkoleniowcy lub żołnierze, oddelegowani tam tylko na czas przypadających w sierpniu 2009 r. wyborów prezydenckich. Z największą trudnością udało się owe 4 tys. żołnierzy, policjantów i specjalistów do szkolenia miejscowych sił bezpieczeństwa skompletować. Można było odnieść wrażenie, że przypadek Afganistanu sygnalizuje pojawienie się nowej jakości w Sojuszu: Amerykanie walczą, a Europa zajmuje się działaniami politycznymi i cywilnymi: szkoleniami, odbudową infrastruktury itp.<sup>64</sup>

Jeszcze słabszy był odzew sojuszników europejskich na kolejną strategię afgańską, ogłoszoną przez Obamę 1 grudnia 2009 r. Zakładała ona wysłanie dalszych 35 tys. żołnierzy amerykańskich pod Hindukusz oraz przewidywała zwiększenie kontyngentów innych państw, głównie z NATO. Obama dowodził, że świat musi czuć się odpowiedzialny za tę wojnę. Był to więc kolejny test na solidarność, zwłaszcza euroatlantycką. Jednak Europa bez entuzjazmu zareagowała na ten pomysł. Wielka Brytania, najbardziej lojalny sojusznik Stanów Zjednoczonych, zaoferowała ledwie 500 żołnierzy, podobnie postąpiła Turcja. W Niemczech kwestia wysłania kolejnych żołnierzy wywołała debatę publiczną, w której przeważały głosy sprzeciwu. Dopiero 26 stycznia 2010 r. Angela Merkel ogłosiła decyzję o wysłaniu niemieckich wojsk. A Francja, choć jej prezydent chwalił wystąpienie Obamy jako „odważne, zdecydowane i przejrzyste”, to jednak żadnych deklaracji nie złożyła. Bardziej spolegliwa była Warszawa, deklarując wysłanie 600 żołnierzy.

<sup>64</sup> Nie bez racji „New York Times” sarkastycznie konkludował, że dla większości Europejczyków angielski skrót sił NATO w Afganistanie – *ISAF* – oznacza: „I Saw America Fight”.

Nie zmienia to jednak faktu, że nowej administracji amerykańskiej udało się – pomimo utrzymujących się różnic stanowisk – odbudować więzi sojusznicze, ustawiając je na płaszczyźnie bardziej partnerskiej. Dlatego Europejczycy zrobią wiele, choć nie wszystko, aby te dobre relacje utrzymać i ten dobry klimat utrwalić. Trzeba to jednak wypełnić konkretną treścią tak, aby służyło umocnieniu NATO – fundamentu układu transatlantyckiego. Przez ostatni rok takiej konkretnej treści jednak zabrakło. Nie widać było wyrazistych idei płynących ze strony Waszyngtonu. Dlatego bilansując 12 miesięcy urzędowania Obamy w Białym Domu, wielu komentatorów podkreślało, że po pierwszych optymistycznych sygnałach strona amerykańska uchylała się od kontynuowania inspiratorskiej i przywódczej roli w Sojuszu. Z wyjątkiem kwestii Afganistanu...

## VIII. ZADANIA I PERSPEKTYWY

Bez względu na zachodzące obecnie zmiany w relacjach transatlantycznych i lepszą atmosferę na linii Ameryka-Europa nie ulega wątpliwości, że NATO wymaga zredefiniowania swojej obecnej roli, charakteru wewnętrznych relacji, zasięgu, metod i kierunku działania. Innymi słowy państwa członkowskie stanęły przed koniecznością wypracowania nowego planu – nowej koncepcji strategicznej. Poprzednia, przyjęta w 1999 r., w 50. rocznicę utworzenia Sojuszu, jest już niewystarczająca, jeśli chodzi o katalog zadań i proponowanych rozwiązań, oraz odległa od wymogów czasów obecnych. Minęło już bowiem 10 lat – wyjątkowych, bo obfitujących w takie wydarzenia, jak atak terrorystyczny na Amerykę, interwencje w Afganistanie i Iraku, załamanie w stosunkach transatlantycznych i zachwianie amerykańskiego przywództwa. Dlatego na mocy mandatu, jaki sekretarzowi generalnemu NATO w kwietniu 2009 r. powierzyły państwa sojusznicze, powołano międzynarodową grupę 12 ekspertów z zadaniem przygotowania propozycji nowej koncepcji strategicznej. Dotychczas nad takimi dokumentami pracowali ambasadorzy – stali przedstawiciele krajów członkowskich NATO w Brukseli, tym razem do prac koncepcyjnych zaproszono byłych ministrów, dyplomatów, specjalistów o uznanych kompetencjach pod przewodnictwem byłej sekretarz stanu Madeleine Albright (w grupie tej znalazł się były szef polskiej dyplomacji Adam Daniel Rotfeld). W planach zakładano, że przygotowany przez ekspertów raport będzie negocjowany przez sekretarza generalnego Rasmussena ze stolicami państw NATO.

Wiadomo, że nowy plan strategiczny powinien odpowiedzieć na kilka zasadniczych pytań, stanowiących o przyszłości Sojuszu. Punktem wyjścia do opracowania nowej strategii musi być świadomość, że w świecie zróżnicowanych i silnie ze sobą konkurujących potęg, wielkich zagrożeń i wyzwań, niektórych o charakterze i skali dotychczas nie znanych, nie uda się osiągnąć celów „na własną rękę”, konieczne jest współdziałanie. Dalsze trwanie Sojuszu Północnoatlantyckiego, owego wyjątkowego, zinstytucjonalizowanego i zintegrowanego forum współpracy polityczno-militarnej, nie powinno zatem podlegać dyskusji. Podobnie jak było u początków istnienia Paktu, tak i obecnie jest on znowu koniecznością, a nie tylko kwestią swobodnego wyboru. Sojusz pozostaje najlepszym miejscem podejmowania polityczno-wojskowych decyzji i najlepszym ośrodkiem wprowadzania tych decyzji w życie. Ma bowiem bogate instrumentarium nie tylko militarne, ale i polityczne. Pozostaje więc głównym forum bezpieczeństwa Europy i Ameryki Północnej, „fundamentalną strukturą gwarantującą bezpieczeństwo i pokój w Europie”<sup>65</sup>.

Decydujące znaczenie mieć też będzie przeprowadzenie rzetelnej i wnikliwej oceny sytuacji międzynarodowej po to między innymi, aby realistycznie zdefiniować listę zagrożeń i wyzwań. Zwłaszcza że pod tym względem mamy

<sup>65</sup> R. S i k o r s k i, *Good luck, Mr. President*, „Gazeta Wyborcza” z 20.01.2009.

do czynienia z pewną nową jakością na arenie międzynarodowej: świat zmierza w stronę wielobiegunowości, gdzie coraz większą rolę odgrywać będą inne potęgi, takie jak Chiny, Indie, Unia Europejska, ale też Rosja i kraje Ameryki Łacińskiej. Jest to też niezbędne w sytuacji, gdy poszczególne państwa członkowskie Paktu tak różnie postrzegają dziś zagrożenia, że zdaniem niektórych specjalistów NATO przestało być „wspólnotą podzielanych zagrożeń”. Zgrabnie ujął ten problem A. D. Rotfeld: „bezpieczeństwo ma dzisiaj charakter całościowy, nie tylko militarny; należy trafnie sformułować nowe zagrożenia, by znaleźć stosowne instrumenty do radzenia sobie z nimi”<sup>66</sup>.

I tak nie ma zgodności co do stopnia zagrożenia terroryzmem, choć w deklaracjach wszyscy zgadzają się, że jest to ogromne wyzwanie dla całego Zachodu, problem nierozstrzygnięty i będący w stadium ciągłego rozwoju. Jednak gdy Amerykanie definiują terroryzm głównie jako zagrożenie zewnętrzne – międzynarodowe (wychodzące od komórek al Kaidy z Afganistanu, Pakistanu, Iraku, a ostatnio z Jemenu), to Niemcy, Francja, Holandia, Wielka Brytania widzą terroryzm przede wszystkim jako problem wewnętrzny – ich obawy budzą komórki terrorystyczne tworzone przez lokalnych muzułmanów w Londynie, Amsterdamie, Hamburgu. Można mieć jednak nadzieję, że dzisiaj łatwiej będzie znaleźć wspólne punkty. W przeciwieństwie bowiem do George’a W. Busha, który z wojny z terroryzmem uczynił bezwzględny priorytet swej polityki, podporządkowując mu – zwłaszcza w pierwszej kadencji – wszystkie inne działania na arenie międzynarodowej i przez ten pryzmat oceniając zachowania sojuszników i partnerów, obecny prezydent Barack Obama nie jest już tak kategoryczny.

Problemem jest również to, czy i dla kogo Rosja pozostaje zagrożeniem. Inny stosunek do tej kwestii mają dawne republiki radzieckie i byłe państwa satelickie Moskwy, które – mówiąc z pewną przesadą – określają swe bezpieczeństwo w opozycji do Rosji. Z kolei Niemcy, Francuzi, a nawet Włosi widzą w Rosji pożądanego partnera i kontrahenta gospodarczego. Równocześnie jednak większość państw członkowskich NATO zgadza się, że trudno będzie osiągnąć różne strategiczne cele na arenie międzynarodowej bez współdziałania z Rosją, co niewątpliwie sytuuje to państwo bardziej jako partnera Sojuszu niż jego zagrożenie.

Rosja pojawia się jednak i w innym kontekście. Wprawdzie zdołano już zdefiniować bezpieczeństwo energetyczne jako ważne wyzwanie dla Sojuszu, ale nie oznacza to przyjęcia wspólnej strategii postępowania. Wszak Berlin działa na rzecz własnego bezpieczeństwa energetycznego, budując z Moskwą gazociąg na dnie Bałtyku, co stawia w trudnej sytuacji kraje dotychczasowego tranzytu, w tym Polskę i państwa bałtyckie. Wzbudza to zresztą głębszą konsternację, gdyż Rosja była już kilkakrotnie autorką szantażu energetycznego, traktowanego przez nią jako środek uprawiania polityki zagranicznej i realizowania własnych ambicji imperialnych. Ofiarą tego szantażu padła

<sup>66</sup> Wywiad z A. D. Rotfeldem: *NATO, bezpieczeństwo nie tylko militarne*, „Gazeta Wyborcza” z 9.02.2010.

niemal połowa Europy. Ten aspekt problemu dostrzegała administracja Busha, zwracała na to uwagę sojusznikom i wysyłała Moskwie krytyczne sygnały (na niewiele się to zresztą zdało). Administracja Obamy – jak dotychczas – wydaje się natomiast mniej zdeterminowana, aby w tej kwestii zająć wyraźne i jednoznaczne stanowisko.

W każdym razie pojawiła się w ramach Sojuszu sprzeczność interesów, jeśli chodzi o bezpieczeństwo konkretnych państw. To, co dla Niemiec oznaczało zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, dla Warszawy czy Wilna było podważeniem ich komfortu energetycznego, czyli zachwianiem bezpieczeństwa. Tym samym ujawniły się groźne dla utrzymania jedności i solidarności w ramach Sojuszu tendencje renacjonalizacji polityki – zróżnicowanego podejścia do kryzysów, zagrożeń i wyzwań, zależnego od własnego interesu. Trudno mówić o dobrym w przyszłości funkcjonowaniu NATO, jeśli nie rozwiąże się tego dylematu, jeśli – po pierwsze – nie podejmie się próby odbudowy solidarności w miejsce ujawnionych ostatnio egoizmów narodowych. „Gdybyśmy nie umieli zdać egzaminu z solidarności podczas kryzysu gazowego, to – nie oszukujmy się – nie potrafilibyśmy zdać egzaminu z solidarności w czasie kryzysu gorącego” – dowodził istoty problemu polski premier Donald Tusk<sup>67</sup>. Po drugie zaś, wymusza to na państwach członkowskich Sojuszu podjęcie rzeczywistych i skutecznych wysiłków na rzecz dywersyfikacji źródeł energii. Wypada tu zaznaczyć, jak niewiele w tym zakresie uczyniono dotychczas. Sam zresztą Waszyngton nie wykazał się tutaj wystarczającą inicjatywą. Tym bardziej do ambitnych celów NATO dopisana być powinna potrzeba dywersyfikacji i znalezienia alternatywnych źródeł energii.

Wielokrotnie, przy różnych okazjach przywódcy państw członkowskich Sojuszu mówią o zagrożeniach w tzw. cyberprzestrzeni – atakach hakerów, którzy są w stanie zagrozić funkcjonowaniu państwa i jego najważniejszych organów. W jakim stopniu i jakimi metodami można przeciwstawić się tym niebezpieczeństwom – pozostaje nadal kwestią nierozstrzygniętą. Pojawiają się opinie sugerujące, że ataki hakerskie, podobnie zresztą jak szantaż energetyczny powinny być przedmiotem szczególnej troski Unii Europejskiej, a nie NATO i jego nowej doktryny strategicznej. Są też i tacy – w tym poprzedni sekretarz generalny Paktu Jaap de Hoop Scheffer – którzy dowodzą, że problem ten powinien się znaleźć w nowym planie strategicznym Paktu<sup>68</sup>. Podobnie nie ma zgodności co do tego, czy walka z globalnym ociepleniem klimatu powinna być dopisana do katalogu nowych zadań NATO. Tak sprawę widział w marcu 2009 r. np. polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, ale już szef resortu obrony Bogdan Klich miał zdanie zgoła przeciwne, i ten swój pogląd prezentował podczas tej samej konferencji poświęconej przyszłości NATO<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Cyt. w: „Gazeta Wyborcza” z 14-15.02.2009.

<sup>68</sup> N. G n e s o t t o, *Europe's Strategic Equation*, „The Security Times” February 2009; także wywiad z Jaapem de Hoop Schefferem: *Wir brauchen ein neues Konzept*, „Der Spiegel” z 28.03.2009.

<sup>69</sup> Cyt. w: J. P a w l i c k i, *Czy NATO się kończy?*, „Gazeta Wyborcza” z 25.03.2009.

Natomiast istniała w Sojuszu powszechna zgoda co do tego, że czołowym wyzwaniem pozostaje problem rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i kwestia ograniczenia oraz kontroli zbrojeń. Nie ma przesady w twierdzeniu, że temat negocjacji rozbrojeniowych został w ostatnich latach jakby odsunięty na plan dalszy. Trudno też zaprzeczyć, że był to m.in. efekt polityki Busha, zogniskowanej na innych priorytetach, przede wszystkim walce z terroryzmem. Jeśli pojawiał się, to bardziej w kontekście programów nuklearnych Korei Północnej i Iranu niż nowych traktatów rozbrojeniowych. Tymczasem pod koniec 2009 r. wygasł traktat START I, podpisany jeszcze przez George'a H. W. Busha seniora i Michaiła Gorbaczowa w grudniu 1991 r., który zredukował arsenały Rosji i USA do około 5 tys. głowic po obu stronach. Sytuację skomplikował fakt wycofania się Stanów Zjednoczonych z układu *ABM* (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) w związku z pracami nad tarczą antyrakietową. Jednocześnie odsunięcie przez Rosję realizacji traktatu *CFE* (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*) wymagało powrotu także do tematu ograniczeń w zakresie zbrojeń konwencjonalnych. Jednym słowem, tak długo jak różne kraje będą budowały i pomnażały swoje arsenały zbrojeniowe, zagrożenie ich użycia będzie przedmiotem troski Sojuszu, a dzisiaj problem ten nabrał szczególnej wagi.

Temat ograniczenia i kontroli zbrojeń powrócił do agendy NATO przy okazji konferencji bezpieczeństwa w Monachium, na początku lutego 2009 r. Wywołał je ze szczególną mocą Henry Kissinger, architekt polityki odprężenia w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku i negocjator traktatów rozbrojeniowych w tamtych czasach. Jego wystąpienie zawierało konkretny program dojścia do ważnych i zasadniczych decyzji w zakresie wielostronnej redukcji i kontroli zbrojeń, z propozycją zmniejszenia arsenałów jądrowych o kolejne 2 tys. głowic nuklearnych po każdej ze stron. Był to pierwszy od dłuższego czasu tak precyzyjnie zarysowany plan rozbrojeniowy<sup>70</sup>.

Zresztą nie po raz pierwszy Monachium – to nieformalne forum dyskusji o sprawach światowych, z udziałem czołowych polityków i przywódców wielu państw – stało się zaczątkiem ważnych procesów. W 2009 r. stanowiło impuls – pierwszy tej rangi od momentu zmian politycznych w Białym Domu – dla dyskusji o przyszłości NATO, bezpieczeństwie i pokoju światowym. Nie ma bowiem przesady w stwierdzeniu, że z racji posiadanego potencjału i odgrywanej roli to właśnie Stany Zjednoczone w imieniu Zachodu wyznaczały i nadal muszą wyznaczać kierunek oraz nadawać ton wszelkim rozmowom rozbrojeniowym. Stąd tak ważne były deklaracje przedstawiciela nowej administracji waszyngtońskiej, wiceprezydenta Josepha R. Bidena odnoszące się do tych kwestii. Z jego wypowiedzi jasno wynikało, że administracja Obamy przywiązuje dużą wagę do spraw rozbrojeniowych.

Wrażenie to umocnił sam prezydent, kiedy podczas swej pierwszej wizyty w Europie na początku kwietnia 2009 r. apelował i zapowiadał zbudowanie

<sup>70</sup> H. Kissinger, Speech at the 45th Munich Security Conference, 6.02.2009, [www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konfer](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konfer)

świata bez broni atomowej. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że w deklaracjach Obamy więcej było idealizmu, od którego amerykańskim prezydentom trudno jest się uwolnić, niż realizmu politycznego i zrozumienia rzeczywistości, w której powszechnej gotowości do pełnego rozbrojenia i rezygnacji z arsenałów nuklearnych raczej nie ma. Jednak zadanie zostało postawione, dowodząc woli nowej administracji wzięcia odpowiedzialności za uczynienie świata bezpieczniejszym, a przynajmniej rozpoczęcia działań w tym kierunku.

W tych wysiłkach Waszyngton może liczyć na wsparcie innych sojuszników, a szczególnie Niemiec. Ówczesny szef niemieckiej dyplomacji Frank-Walter Steinmeier na tej samej konferencji w Monachium apelował: „Powinniśmy dążyć do takiego świata, w którym broń atomowa nie będzie odgrywać żadnej roli. Teraz jednak skupimy się na tym, by znaleźć sposób na jej redukcję”. W innym zaś miejscu dowodził, że jeśli ktoś domaga się nierozprzestrzeniania broni atomowej, to musi być gotowy na redukcję jej arsenałów<sup>71</sup>. Niektórzy wojskowi niemieccy szli jeszcze dalej w swych postulatach pod adresem Stanów Zjednoczonych. Były szef planowania strategicznego w niemieckim Ministerstwie Obrony – Ulrich Weisser przekonywał, że należy wstrzymać się z instalowaniem systemu antyrakietowego w Europie, zanim nie zostanie ukończona dyskusja nad architekturą bezpieczeństwa europejskiego.

Spisanie katalogu zagrożeń i wyzwań dla zredefiniowanego Sojuszu wymaga również określenia zakresu terytorialnego jego aktywności, czyli opisanie charakteru NATO: czy ma ono pozostać organizacją obronną, skoncentrowaną na obszarze euroatlantyckim, czy ma być teraz czynnikiem bezpieczeństwa zbiorowego ze zwiększonymi możliwościami ekspedycyjnymi, utwierdzoną aktywnością interwencyjną w różnych miejscach kuli ziemskiej. Chodzi o rozstrzygnięcie dylematu globalizacji działań Sojuszu.

Jest zatem konieczny powrót do rozważań, które 10 lat temu zdominowały dyskusję nad nową koncepcją strategiczną NATO. Z tą jednak różnicą, że Sojusz praktycznie dokonał już wyboru. Podejmując się misji wojskowej w Afganistanie przekroczył Rubikon – nie ogranicza się już tylko do obszaru euroatlantyckiego. Pierwszy taki wyłom dokonał się w 1999 r., gdy NATO podjęło działania wojenne w byłej Jugosławii, ale wtedy mimo wszystko nadal była to Europa. Przejęcie przez Sojusz odpowiedzialności za całość operacji w Afganistanie, począwszy od działań zbrojnych, a na budowie dróg i szkół skończywszy, stanowiło rodzaj testu jego możliwości transformacyjnych<sup>72</sup>. Zdaniem niektórych oznaczało to, że nie ma już dyskusji, czy i gdzie może działać NATO. Nie ma już żadnych ograniczeń geograficznych dla operacji wojskowych Sojuszu. Jeśli są jakieś bariery, to mają one charakter polityczny, musi bowiem istnieć konsens państw i ich ewentualna akceptacja uczestnictwa, zgoda na wysłanie wojsk. Innymi słowy: „bez wielkich fanfar Pakt Północnoatlantycki stał się organizacją o zasięgu globalnym. (...) Zresztą

<sup>71</sup> Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the 45th Munich Security Conference, 6.02.2009, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Infoservice/Presse/Reden?2009/090206-BM](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Infoservice/Presse/Reden?2009/090206-BM)

<sup>72</sup> M. B e r d a l, D. U c k o, *NATO at 60*, „Survival” vol. 51, April-May 2009, nr 2, s. 55.

tylko naprawdę globalny sojusz może sprostać dzisiejszym wyzwaniom globalnym” – dowodzą specjaliści<sup>73</sup>.

Nie jest to jednak problem rozstrzygnięty do końca i przesądzony ostatecznie. Jego istota sprowadza się bowiem do pytania o to, czy NATO ma pełnić rolę żandarma świata, stając się tym samym elementem globalnej polityki USA – o co bezskutecznie walczyła już kiedyś administracja Clintona. Czy głównym zadaniem powinno pozostać bezpieczeństwo i obrona terytorium państw członkowskich? Opinie są tutaj podzielone, podlegają też stopniowej ewolucji pod wpływem nowych faktów z areny międzynarodowej<sup>74</sup>.

Jeszcze w 2006 r. sekretarz generalny organizacji Jaap de Hoop Scheffer przekonywał w wywiadzie dla polskiej gazety, że „NATO nie jest i nie będzie żandarmem świata. Sprzeciwiam się pomysłowi stworzenia jakiegoś globalnego NATO”<sup>75</sup>. Jednak kilka lat później, w marcu 2009 r., szef NATO nie był już tak kategoryczny. Podtrzymując tezę, że Sojusz Północnoatlantycki nie może stać się ONZ-bis, dodawał, że jego odpowiedzialność nie może ograniczać się tylko do obrony terytorium państw członkowskich. „Zmieniający się świat wymaga zmiany NATO” – podkreślał w wywiadzie dla niemieckiego „Der Spiegel”<sup>76</sup>.

Różni politycy różnie ten problem widzieli. Brak zgodności dostrzec można było nawet w poszczególnych państwach. Szef niemieckiej dyplomacji Steinmeier konsekwentnie odrzucał tezę o przekształceniu Sojuszu w organizację bezpieczeństwa globalnego: „Jestem przekonany, że priorytetem NATO musi pozostać bezpieczeństwo euroatlantyckie. Naszym celem nie może być uczynienie z niego ‘światowego policjanta’”<sup>77</sup>. Z kolei kanclerz Merkel przyznawała, że NATO musi szerzej określić swą misję, a nawet zarysować formuły współpracy z innymi organizacjami w rozwiązywaniu problemów globalnych takich, jak: terroryzm, zmiany klimatyczne i kataklizmy<sup>78</sup>. Z niemieckich kręgów wojskowych wychodziły natomiast sygnały wskazujące, że NATO powinno ograniczać swe misje. Jego celem głównym jest bowiem pokój i stabilizacja w Europie. Nie może więc trwonić swych zasobów na zadania dalekie od traktatowej misji Sojuszu jak np. walka z kataklizmami czy zabezpieczanie imprez sportowych<sup>79</sup>.

Nawet w Polsce, której braku zaangażowania w NATO-wskie misje *out of area* nikt nie może zarzucić, pojawiały się różne głosy. „Oczekujemy,

<sup>73</sup> I. H. Daalder, J. Goldgeier, *Global NATO*, [WWW.brookings.edu/articles/2006/09/globalgovernance\\_daalder.aspx?p=1](http://WWW.brookings.edu/articles/2006/09/globalgovernance_daalder.aspx?p=1); także A. Bilski, *Globalne NATO? – Yes we can!*, „Gazeta Wyborcza” z 20.02.2009.

<sup>74</sup> Zob. M. Berdal, D. Ucko, *NATO at 60...* s. 72, 73.

<sup>75</sup> Wywiad z J. de Hoop Schefferem: *NATO nie będzie żandarmem świata*, „Gazeta Wyborcza” z 8.11.2006.

<sup>76</sup> Wywiad z J. de Hoop Schefferem: *Wir rauchen ein neues Konzept*, „Der Spiegel” z 28.03.2009.

<sup>77</sup> Cyt. w: *Verteidigungsbindnis: Für Merkel soll NATO-Gipfel Bündnis stärken*, Zeit online, [www.zeit.de/news/artikel/2009/03/28/2762069.xm](http://www.zeit.de/news/artikel/2009/03/28/2762069.xm).

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> U. Weisser, *Breaking the Taboos*, „The Security Times” February 2009.



---

że Sojusz będzie rozwijał zrównoważoną politykę obronną. Dostrzegając dalekie zagrożenia, nie straci z oczu pierwotnej funkcji kolektywnej obrony państw członkowskich. Działania na rzecz obrony terytorium państw członkowskich powinny być traktowane priorytetowo” – czytamy w apelu Aleksandra Szczygły i Witolda Waszczykowskiego, szefów Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Obaj, związani z prezydentem Lechem Kaczyńskim wysocy urzędnicy, dodają też, że angażując się w odległe operacje, powinniśmy wcześniej definiować nasze cele i ambicje. Czy operacja ma służyć jedynie powstrzymaniu kryzysu, aby nie dotarł on do naszych granic? Czy cel jest szerszy – rozwiązywanie światowych problemów<sup>80</sup>. W podobnym duchu wypowiada się minister obrony narodowej Bogdan Klich: „Polska jest zwolennikiem zachowania tradycyjnego charakteru Sojuszu [obrona obszaru traktatowego – przyp. J.K.], przy doskonaleniu wspólnych zdolności prowadzenia operacji stabilizacyjnych”<sup>81</sup>.

Jednak główną troską polskich polityków jest raczej to, czy NATO będzie miało plany obronne w razie ataku ze Wschodu. Bowiem z utrzymaniem klasycznego, obronnego charakteru Paktu wiązał się – w pewnym momencie ostro dyskutowany – problem zobowiązań sojuszniczych, wynikających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Jak pamiętamy, nakłada on na wszystkie państwa obowiązek przyścia z pomocą sojusznikowi w jak najkrótszym czasie i z jak największymi siłami. Dotychczas został on zaledwie jeden raz wprowadzony w życie. Stało się to po ataku terrorystycznym na Amerykę. Jednak już wówczas pojawiły się pełne sceptycyzmu głosy, czy państwa sojusznicze są zobowiązane do udzielenia bezwarunkowej pomocy i kto powinien zakres tej pomocy określać. Wtedy pozostało to zaledwie teoretycznym dylematem, gdyż atakując Afganistan, administracja Busha nie zdecydowała się skorzystać z pomocy sojuszników (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii). A zatem art. 5 w zasadzie nie został zastosowany.

Do tematu powrócono przy okazji dyskusji nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu i w kontekście zapowiadanego ponownego przystąpienia Francji do struktur wojskowych NATO. Problem ożywił też konflikt w Gruzji, dowodzący, że bezpieczeństwo europejskie nie jest stanem danym raz na zawsze. Zaniepokojenie wyraziły wówczas państwa bałtyckie, gdyż uświadomiły sobie, że nie tylko nie ma planów obrony ich terytoriów, ale wątpliwa byłaby powszechna wola podjęcia takich ewentualnych działań. Dlatego zaczęto zastanawiać się nie tylko nad tym, jak w praktyce wypełnić gwarancje wynikające z art. 5, ale czy jest on obligatoryjny. Francja na przykład deklarowała, że odrzuca automatyzm działania mechanizmu art. 5 i pozostawia sobie prawo do ocen i decyzji w tej dziedzinie.

Takie stwierdzenia, powtórzone przez inne państwa członkowskie, mogłyby całkowicie zburzyć fundament, na którym stoi NATO, a przynajmniej

---

<sup>80</sup> A. S z c z y g ł ę, W. W a s z c z y k o w s k i, *Jakiego NATO chcemy*, „Gazeta Wyborcza” z 16.03.2009.

<sup>81</sup> Wywiad z B. Klichem: *NATO jak muszkieterowie*, „Gazeta Wyborcza” z 19.02.2009.

podważyć jego wiarygodność i znaczenie. Dlatego w pewnym momencie nie kwestia zasięgu Sojuszu i ewentualnego nadania mu charakteru globalnego dominowały w dyskusji, ale właśnie problem interpretacji tego zasadniczego dla Sojuszu artykułu 5. Konieczne i ważne było więc usunięcie wszelkich dwuznaczności w rozumieniu zapisów traktatu waszyngtońskiego. Stanowisko Polski jest tutaj jasne: „Zobowiązania wynikające z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego powinny być interpretowane jednoznacznie i zapobiegać napaści. A jeśli do niej dojdzie – powinniśmy otrzymać od sojuszników pełną i skuteczną pomoc”<sup>82</sup>. Stąd waga przyjętej w kwietniu 2009 r., podczas szczytu NATO w Strasburgu i Kehl, deklaracji zawierającej jednoznaczne sformułowania: „Artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego i zbiorowa obrona, która opiera się na niepodzielności bezpieczeństwa Sojuszu, są i pozostaną podstawą Sojuszu”. Stanowiło to dobry punkt wyjścia do opracowania nowej koncepcji strategicznej Sojuszu, gdyż zabezpieczono to, co tworzyło jego podstawę.

Wracając jednak do kwestii globalizacji działań NATO, to z kolei szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski zgadzał się z poglądem, że także europejska część NATO – odpowiadając na oczekiwania ze strony Waszyngtonu – powinna wziąć na siebie większą odpowiedzialność za ważne dla współczesnych interesów problemy. Obok Afganistanu w orbicie zainteresowań i aktywności Sojuszu powinny znaleźć się zagrożenia związane z Iranem, sytuacja w Afryce, a nawet zagadnienia ochrony środowiska naturalnego<sup>83</sup>. O globalnym zakresie działania Paktu przesądza natomiast analityk w dziedzinie bezpieczeństwa Artur Bilski dowodząc, że dokonał się już mentalny przełom: po interwencji w Afganistanie nie istnieją ograniczenia dla doktryny NATO, przestała ona obejmować tylko obszar transatlantycki. Dlatego nowa koncepcja strategiczna powinna uczynić z Sojuszu organizację o globalnym zasięgu, a właściwie tylko potwierdzić jego nowy szeroki charakter<sup>84</sup>. Również Brytyjczycy należą do tej grupy, która opowiada się za wzmocnieniem zdolności interwencyjnych Sojuszu. Propagują nawet pomysł utworzenia specjalnych jednostek NATO, wysyłanych na terytorium zagrożonych państw – tzw. Sojuszniczych Sił Solidarności.

Nie jest też tajemnicą, że administracja Baracka Obamy, uznając znaczenie NATO jako organizacji kluczowej dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego, oczekiwała podjęcia przez państwa członkowskie Sojuszu globalnych zobowiązań, i większego wsparcia Stanów Zjednoczonych w działaniach *out of area*. Chodzi nie tylko o Afganistan, choć on ma znaczenie kluczowe, gdyż – jak powszechnie się twierdzi – weryfikując rzeczywiste możliwości i skuteczność NATO, może przesądzić o przyszłości Paktu. Ameryka liczy też na przejęcie przez Europę większych obciążeń w transatlantyckich strukturach obronnych w ogóle. Mówił o tym prezydent Obama na kwietniowym szczycie NATO w 2009 r.

<sup>82</sup> Wywiad z A. D. Rotfeldem: *NATO, bezpieczeństwo...*

<sup>83</sup> R. S i k o r s k i, *Good luck, Mr. President...*

<sup>84</sup> A. B i l s k i, *Globalne NATO?...*

Pisali też o tym amerykańscy eksperci, którzy jednak stawiali najważniejsze w tej dyskusji pytania o możliwość podołania przez Sojusz kolejnym wyzwaniom. Charles A. Kupchan zastanawiał się, czy wobec trudności, z jakimi NATO boryka się pod Hindukuszem, możliwe jest podjęcie przez sojuszników nowych zadań, np. w strefie Gazy, czy innych odległych od areny euroatlantyckiej regionach świata<sup>85</sup>. Pojawiał się także pomysł, bazujący na doświadczeniu afgańskim, aby zmienić NATO w sojusz dwóch grup. Jednej – tzw. *hard power*, składającej się z tych państw, których żołnierze będą chcieli i potrafili walczyć; oprócz Stanów Zjednoczonych byłyby to m.in. Polska, Kanada, Wielka Brytania. I drugiej części – *soft power* – mniej chętniej do podejmowania działań zbrojnych (Niemcy, Francja, kraje Beneluksu), która zajęłaby się pomocą wojskową, szkoleniową, gospodarczą i finansową. Pomysł podziału zadań w Sojuszu krążył od pewnego czasu w kręgach ekspertów i polityków, nie wzbudzając jednak entuzjazmu wśród większości państw.

Wszyscy się natomiast zgadzają, że NATO musi zdefiniować na nowo relacje z Rosją. Wymaga tego nie tylko wzgląd na bezpieczeństwo europejskie, ale także powodowane jest sytuacją w świecie i obecnymi wyzwaniami. Udział Rosji w rozstrzygnięciu, ale też komplikowaniu niektórych spraw, a nawet podgrzewaniu atmosfery jest bowiem bezdyskusyjny. Jeśli chodzi o to pierwsze, to Rosja może się okazać pomocna w Afganistanie, przy rozwiązywaniu irańskiego problemu nuklearnego, nieprolifracji broni masowego rażenia, redukcji i kontroli zbrojeń, a także całej gamy różnych kwestii, których waga i siła może ewoluować w zależności od okoliczności. Ponadto Rosja nigdy nie straciła zapału, aby odzyskać swą mocarstwową pozycję, choćby w ograniczonym zakresie. Ostatnie lata sprzyjały tym celom. Wzrost cen ropy naftowej napędził gospodarkę rosyjską, a brak sensownej polityki energetycznej Zachodu uzależnił wiele państw od Rosji, co ta kilkakrotnie już w celach politycznych wykorzystywała, stosując szantaż energetyczny. Atak na Gruzję w sierpniu 2008 r. stał się z kolei potwierdzeniem, że Moskwa próbuje odzyskać swą strefę wpływów w „bliskiej zagranicy” i teraz rzuca wyzwanie „pozimnowojennemu łaadowi”. Z tych między innymi powodów w ostatnich latach często dochodziło do napięć w relacjach między Sojuszem i Stanami Zjednoczonymi – z jednej strony, a Rosją – z drugiej.

Tak więc Rosja zyskała w ostatnich latach nowe oblicze i nową rangę, pozostając czynnikiem strategicznym (*a strategic factor*). Dlatego pytanie o to, jak Sojusz Północnoatlantycki będzie traktować ten kraj, stało się dziś kluczowe. Problem jednak nie jest łatwy, choćby dlatego, że – jak pamiętamy – różne kraje różnie Rosję postrzegają. Jedne, zwłaszcza te z Europy Wschodniej – nauczone doświadczeniem – mimo wszystko widzą w niej pewne zagrożenie, a inwazja na Gruzję tylko te obawy spotęgowała. Inne, przede wszystkim te ze „starej” Europy, chcą bliższej współpracy z Moskwą, niektóre z nich nawet za cenę pewnych koncesji na jej rzecz. Problemem jest sama Rosja i jej dążenie, aby móc wpływać na kluczowe decyzje Paktu, np. w sprawie rozszerzenia o państwa

<sup>85</sup> Ch. A. Kupchan, *NATO's Hard Choices*, „New York Times” z 31.03.2009.

uważane za jej strefę wpływów lub instalowania obiektów wojskowych. Także rosyjska propozycja o tworzeniu nowej architektury bezpieczeństwa, w której pozycja Rosji byłaby równoważna z rolą Sojuszu i Stanów Zjednoczonych – zdaniem wielu ekspertów – niesie w sobie zagrożenie, gdyż może w konsekwencji prowadzić do unicestwienia NATO, a przynajmniej zmniejszenia jego roli. Taki bowiem zamysł tej inicjatywie przyświeca.

Bez względu jednak na to, jak Rosja jest w Sojuszu postrzegana i jakie może stwarzać problemy, to budowa trwałego bezpieczeństwa w naszym regionie, a także podołanie wyzwaniom globalnym bez współpracy z nią, jeśli nie jest niemożliwe, to przynajmniej będzie znacznie trudniejsze. Dlatego Rosja – i co do tego panuje pełna zgoda – jest ważnym partnerem NATO na arenie międzynarodowej i należy te stosunki wzmacniać, ponieważ nowa zimna wojna nie jest nikomu potrzebna. Dość powszechna jest też opinia, że istniejące forum wzajemnej konsultacji Rada NATO – Rosja nie odpowiada wymogom chwili<sup>86</sup>. Ta formuła już się wyczerpała – gdy po kryzysie gruzińskim zawieszono oficjalne spotkania w jej ramach, okazało się to tak naprawdę pustym gestem, bowiem wbrew stanowisku Sojuszu państwo rosyjskie uznało niepodległość dwóch separatystycznych prowincji Gruzji: Abchazji i Osetii Płd. Samo zniesienie tej sankcji przez stronę NATO-wską w marcu 2009 r. przeszło też bez większego echa.

Natomiast znacznie głośniej mówiło się o nowym tonie w relacjach amerykańsko-rosyjskich, kluczowych dla wypracowania nowych form współdziałania Sojuszu z Moskwą. Przełomowa okazała się deklaracja amerykańskiego wiceprezydenta Bidena w Monachium w lutym 2009 r., że po czasie niebezpiecznego dryfowania w relacjach między NATO a Moskwą „czas nacisnąć klawisz ‘reset’ i zrewidować wiele obszarów, w których możemy i powinniśmy pracować razem”. Do takich obszarów Biden zaliczył przede wszystkim kwestie rozbrojenia oraz zagrożenie terrorystyczne<sup>87</sup>. Następnie, podczas kwietniowej wizyty Obamy w Europie, doszło do jego spotkania z rosyjskim prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem. Po rozmowach amerykański prezydent zakomunikował, że właśnie jesteśmy świadkami nowego „startu” w stosunkach między USA a Rosją. Ale, jakby ubiegając krytykę, dodawał: chcemy z nią współpracować, co nie oznacza, że akceptujemy wszystkie jej działania. Potrzebujemy lepszych stosunków z Rosją, mimo dzielących nas różnic<sup>88</sup>.

Bo choć oficjalnie powszechne było uznanie dla owego „reset” w stosunkach z Rosją, to jednak państwa naszego regionu Europy konsekwentnie stawiały pytanie, jakim kosztem zostanie osiągnięty kompromis między Waszyngtonem a Rosją. Czy tą ceną nie była rezygnacja z tarczy antyrakietowej, a może ciche

<sup>86</sup> Zob. V. P o p, *Russia does not rule out future NATO membership*, <http://euobserver.com/13/27890?print=1>; także S. T a l b o t, *A Russian „Reset Button” Based on Inclusion*, „Financial Times” z 4.03.2009.

<sup>87</sup> J. R. B i d e n, *Speech at the 45th Munich Security Conference*, 7.02.2009, [www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konfer](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konfer)

<sup>88</sup> Cyt. w: „Gazeta Wyborcza” z 2.04.2009; „Rzeczpospolita” z 4-5.04.2009.

uznanie rosyjskiej strefy wpływów i tym samym powstrzymanie procesu rozszerzenia NATO? Albo mniejsza dbałość o bezpieczeństwo naszego regionu? Oznaczałoby to, że status bezpieczeństwa tego obszaru Europy dyktuje Rosja i jest on zróżnicowany. Dlatego zgadzając się co do samej idei współdziałania z Moskwą, politycy z Europy Środkowo-Wschodniej apelowali, aby amerykańscy architekci nowej strategii wobec Rosji konsultowali się z nimi i brali pod uwagę ich bogate, często odmienne doświadczenia w kontaktach z państwem rosyjskim, uwzględniali ich punkt widzenia i wrażliwość.

W debatach o relacjach Sojuszu ze wschodnim partnerem brany jest też pod uwagę charakter dzisiejszej Rosji – autorytarnej i przejawiającej imperialne inklinacje. Dla niektórych nie stanowi to argumentu dezawuuującego Rosję, podważającego możliwość utrzymywania z nią bliskich i zażytych stosunków. Najsilniej takie stanowisko prezentowane jest w Niemczech, które dotychczas sprawiały wrażenie – zwłaszcza z perspektywy rządzonego przez socjaldemokratę *Auswärtiges Amt* – że chciałyby być architektem zbliżenia między Rosją a Sojuszem. Pojawiały się tam nawet głosy o przyjęciu Rosji do Paktu. Trzeba przekształcić NATO i przyjąć doń Rosję – twierdził były szef niemieckiej dyplomacji Joschka Fischer. Jego zdaniem lepiej mieć trudnego partnera wewnątrz, niż utrzymywać na zewnątrz strategicznego rywala<sup>89</sup>. W podobnym duchu wypowiadał się Steinmeier, który wprawdzie nie roztrząsał kwestii członkostwa Rosji w NATO, jednak opowiadał się zdecydowanie za włączeniem jej w paneuropejską architekturę bezpieczeństwa. Przyznając jednocześnie, że „nasze stare marzenie o wspólnej strefie bezpieczeństwa ciągnącej się od Vancouver po Władywostok nie zmaterializuje się w ciągu jednej nocy”<sup>90</sup>. Zaś kanclerz Merkel w artykule opublikowanym na początku lutego 2009 r., wspólnie zresztą z francuskim prezydentem Sarkozym, dowodziła, że co prawda po konflikcie gruzińskim w stosunkach z Moskwą pojawił się „problem zaufania”, ale nie ma mowy o powrocie do zimnej wojny i nadal możliwe są relacje „oparte na zaufaniu”<sup>91</sup>.

Inni natomiast podkreślali z uporem, że „kwestia powrotu Rosji do statusu partnera w transatlantyckim systemie zależy głównie od niej samej – od tego, czy powróci na drogę demokratycznego rozwoju, polityki szanującej prawa i interesy innych, czy też umocni się na kursie autorytarnym i drodze narzucania (...), nawet przemocą własnych rozwiązań w regionie”<sup>92</sup>. A więc charakter współpracy w jakimś stopniu określi sama Rosja, w zależności od tego jaką będzie prowadziła politykę, czy uzna nadrzędną rolę pewnych wartości i zasad. Zwłaszcza czy zgodzi się z poglądem, że „NATO jest nie

<sup>89</sup> J. Fischer, *Difficult partner or strategic rival?*, „The German Times” vol. 3, February 2009, nr 2.

<sup>90</sup> Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the 45th Munich Security Conference...; w wypowiedzi dla polskiej gazety („Rzeczpospolita” z 4-5.04.2009) ekspert z DGAP Alexander Rahr stwierdził, że „wkraczamy w nową erę stosunków międzynarodowych, w której Rosja może być uwzględniona we wspólnej architekturze bezpieczeństwa. Jej zbudowanie jest ważniejsze, niż tworzenie sytuacji, w której Rosja zostałaby przyparta do muru”.

<sup>91</sup> „Süddeutsche Zeitung” z 4.02.2009.

<sup>92</sup> R. Sikorski, *Good luck, Mr. President...*

tylko sojuszem obronnym, ale także swoistym stabilizatorem na obszarze transatlantyckim i w skali światowej. Pogranicze Rosji jest stabilniejsze z NATO niż bez Sojuszu”<sup>93</sup>

Jedno jest pewne, że bezpieczeństwa transatlantyckiego nie można budować przeciwko Moskwie lub w opozycji do niej. „Stany Zjednoczone odrzucają sugestię, że celem NATO jest porażka Rosji albo że siła Rosji jest słabością NATO” – mówił wiceprezydent Biden<sup>94</sup>. Nie można odizolować Rosji od obszaru transatlantyckiego, gdyż jest ona częścią Europy i czynienie z niej wroga jest kontrproduktywne. Pytaniem pozostaje jednak to, co zrobić, aby Rosja przestała postrzegać Sojusz Atlantycki jako swego konkurenta, żeby nie powiedzieć przeciwnika. Trzeba też mieć świadomość, że Rosja pozostanie trudnym partnerem, wielką niewiadomą co do perspektyw i kierunku jej rozwoju, dlatego w wielu sprawach utrzyma się różnica interesów i punktów widzenia. W każdym razie proces kształtowania relacji NATO z Rosją znajduje się u początku. Uzyskanie odpowiedzi na pytanie o formułę tych nowych relacji, określenie granicy ceny, jaką będzie można zapłacić za wzajemne porozumienie i ewentualne partnerstwo strategiczne, należą do najważniejszych wyzwań wspólnoty euroatlantyckiej.

Jeśli mówimy o zewnętrznych relacjach Paktu Północnoatlantyckiego, to trudno nie wspomnieć o kwestii relacji z Unią Europejską i kształtującą się jej polityką w zakresie bezpieczeństwa (EPBiO). Zagadnienia te, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych tak silnie absorbujące uwagę przywódców po obu stronach Atlantyku, zostały w ostatnich czasach odsunięte na plan dalszy i zdominowane przez bardziej palące i aktualne problemy. Tymczasem nie ma już wątpliwości co do tego, że Unia Europejska staje się coraz bardziej znaczącym faktorem w zakresie bezpieczeństwa. Dzisiaj pod flagą unijną prowadzonych jest blisko 20 akcji militarnych i misji cywilnych. Wejście w życie traktatu lizbońskiego tę tendencję jeszcze bardziej umocni. Formalnie NATO i UE mają porozumienie o współpracy, umożliwiające załączkom unijnej armii korzystanie z zasobów planistycznych Paktu. Administracja Baracka Obamy deklarowała wolę umacniania partnerstwa NATO-UE oraz wspólnego działania na rzecz pokoju i stabilizacji. Wszak – jak podkreślali Amerykanie – wyznają one te same wartości i zasady<sup>95</sup>. Jest to jednak temat nie do końca rozstrzygnięty i przesądzony.

„Stara” Europa ma dość jednoznacznie sprecyzowany pogląd co do kierunku działań. Jej zdaniem w interesie zainteresowanych stron leży to, aby – zgodnie ze wspomnianym już przesłaniem kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy’ego – „konstrukcja europejska i partnerstwo atlantyckie były dwoma częściami tej samej polityki bezpieczeństwa”<sup>96</sup>. Myśl tę zresztą prezydent Francji rozwija przy różnych okazjach. W Monachium dowodził: „Europa dokonała wyboru,

<sup>93</sup> Wywiad z A. D. Rotfeldem: *NATO, bezpieczeństwo...*

<sup>94</sup> J. R. B i d e n, Speech at the 45th Munich Security Conference...; także S. T a l b o t t, *A Russian „Reset Button...*

<sup>95</sup> J. R. B i d e n, Speech at the 45th Munich Security Conference...

<sup>96</sup> „Süddeutsche Zeitung” z 4.02.2009.

budując bezpieczeństwo na dwóch filarach: konstrukcji europejskiej oraz wspólnocie transatlantyckiej. Francja jest niezwykle przywiązana do obu<sup>97</sup>. Podobnie swoje stanowisko formułują Niemcy, dla których EPBiO stanowi nie tylko element siły Unii Europejskiej, ale także ważny czynnik wzmocnienia współpracy transatlantyckiej, a w efekcie zwiększenia znaczenia NATO.

W niuansach występują jednak różnice w podejściu poszczególnych państw członkowskich Sojuszu do kompetencji UE w zakresie bezpieczeństwa. Wydaje się, że tzw. nowa Europa w silniejszym, a może nawet zdecydowanym stopniu stawia na Stany Zjednoczone jako swojego głównego partnera strategicznego. Dlatego to Pakt Północnoatlantycki jest fundamentem jej bezpieczeństwa i bezwzględny priorytetem, a ewentualne struktury wojskowe Unii Europejskiej i jej EPBiO powinny odgrywać rolę drugoplanową. „Oczekujemy, że Sojusz pozostanie w przyszłości główną instytucją organizującą bezpieczeństwo systemu, który może się kształtować na obszarze transatlantyckim” – piszą Szczygło i Waszczykowski. Nie można dopuścić do marginalizacji NATO i spadku jego znaczenia politycznego na rzecz Unii Europejskiej<sup>98</sup>.

Niewątpliwie jednak obie organizacje powinny ze sobą współpracować. Chodzi o to, aby uniknąć niepotrzebnego powielania zadań, rozpraszania środków i możliwości, a przede wszystkim otwartej i szkodliwej rywalizacji. Już teraz mamy bowiem do czynienia z rodzajem schizofrenii, gdy to ten sam szef dyplomacji któregoś z państw członkowskich obu organizacji inaczej formułuje stanowisko polityczne, gdy przemawia na forum NATO, a inaczej gdy występuje przed gremium Unii Europejskiej. A przecież rzecz idzie o to, aby można było „twardą siłę” oraz zasoby planistyczne i logistyczne Sojuszu oraz jego ogromne doświadczenie wojskowe uzupełnić i wzbogacić „miękką siłą”, zaangażowaniem i nawet biurokracją unijną. Tylko wówczas unikniemy groźby zmarginalizowania jednej z tych dwóch struktur, osłabienia jej znaczenia i solidarności. Bo nic tak nie niszczy jak niezdrowa rywalizacja, powielanie działań i dublowanie kosztów.

Groźba taka istnieje, choćby dlatego, że świat euroatlantycki boryka się z kryzysem gospodarczym i finansowym. Oznacza to całkiem realną perspektywę zmniejszenia nakładów na obronę i bezpieczeństwo w budżetach państw członkowskich. A tymczasem Europa mocno odstaje od Ameryki w zakresie nakładów na obronność oraz istniejącego potencjału militarnego. Trudno też mówić o wzmocnieniu skuteczności Sojuszu, jeśli nie będą kontynuowane prace nad zwiększeniem zdolności bojowych jego sił. Specjaliści dowodzą, że w dzisiejszym świecie, wobec istniejących wyzwań i zagrożeń, decydujące dla wartości oddziały NATO-wskich będą takie zdolności, jak: wysoka gotowość bojowa, mobilność sił oraz ich elastyczność pozwalająca na dostosowanie struktur organizacyjnych, systemów uzbrojenia oraz taktyki do charakteru i specyfiki przewidywanych zadań. Tworzenie jednostek o dużej mobilności i wysyłanie ich na terytorium zagrożonego państwa „byłoby poli-

<sup>97</sup> Cyt. w: „Gazeta Wyborcza” z 14-15.02.2009.

<sup>98</sup> A. Szczygło, W. Waszczykowski, *Jakiego NATO chcemy...*

tycznym znakiem, że NATO poważnie traktuje wzajemne gwarancje bezpieczeństwa” – mówił szef polskiego resortu obrony<sup>99</sup>. Skuteczność przyszłych operacji wymaga też, aby siły sojusznicze pozyskiwały i rozwijały zdolności do wykonywania zadań w składzie wielonarodowych sił połączonych oraz współdziałania z wojskami spoza Sojuszu.

Wiąże się z tym kolejny pomysł, pojawiający się w dyskusjach o przyszłości Sojuszu. Stawia się coraz wyraźniej kwestię tego, czy działania NATO – zwłaszcza te prowadzone *out of area* lub dotyczące globalnych zagrożeń – nie powinny być również finansowane z szerszych niż tylko NATO-wskie (czytaj: przede wszystkim amerykańskie) źródeł. Czy w kosztach operacji prowadzonych choćby w Afganistanie, ale też w innych regionach świata, mających na celu np. stabilizowanie sytuacji czy eliminowanie terroryzmu, nie mogłyby partycypować bogate kraje arabskie, międzynarodowe koncerny i firmy? Wszak wszyscy oni są zainteresowani w stabilizowaniu sytuacji i czerpią z tego wymierne korzyści. „Nie może być tak, że Polska będzie płaciła krwią żołnierzy i pieniędzmi podatników za światowe bezpieczeństwo i walkę z terroryzmem po to, by np. szejkwowie, japońskie koncerny (...) mogli spokojnie inwestować swoje petrodolary i eksportować towary” – przekonuje analityk wojskowy A. Bilski<sup>100</sup>.

Wreszcie *last but not least* pojawia się problem dalszego rozszerzenia NATO. W kwietniu 2009 r., podczas szczytu NATO w Strasburgu i Kehl, byliśmy świadkami trzeciego już w okresie pozimnowojennym etapu jego otwarcia na Wschód. Tym razem do grona państw członkowskich zostały przyjęte Chorwacja i Albania. Klub euroatlantycki liczy teraz 28 państw, można powiedzieć, że przestał mieć charakter elitarny i coraz bardziej staje się paneuropejski. Dla jednych oznaczało to wzmocnienie Sojuszu, dla innych wzrost problemów związanych z uzyskaniem spójności i solidarności – im większa organizacja, tym trudniej podejmować jednomyślne decyzje. Aktualny zatem pozostał problem, podnoszony niemal od początku lat dziewięćdziesiątych, gdy dopiero rozpoczął się proces przyjmowania nowych państw do NATO. Podobnie nie stracił na znaczeniu inny dylemat towarzyszący otwarciu się Sojuszu na Wschód – kwestia sprzeciwu Rosji i ewentualnego uznania jej weta. Ten aspekt sprawy dał o sobie znać, jak pamiętamy, w 2008 r. podczas szczytu w Bukareszcie, gdy to – uwzględniając obiekcje Rosji – nie zgodzono się na objęcie Ukrainy i Gruzji programem *MAP*.

Choć część państw NATO, w tym Polska, popiera aspiracje Kijowa i Tbilisi, to jednak i one mają świadomość trudnej sytuacji wynikającej z wewnętrznych problemów obu tych byłych republik radzieckich i nie do końca powszechnie akceptowanych aspiracji członkostwa, zwłaszcza na Ukrainie. Dlatego obiektywnie rzecz biorąc ich droga do spełnienia warunków członkostwa wydaje się odległa. Przyznają to nawet politycy polscy<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Wywiad z B. Klichem: *NATO jak muszkietierowie...*

<sup>100</sup> A. B i l s k i, *Globalne NATO? Yes we can!*, „Gazeta Wyborcza” z 20.02.2009.

<sup>101</sup> Zob. wywiad z B. Klichem: *NATO jak muszkietierowie...*



Pozostaje również problem szerszej natury: nie ma zgodności wśród państw członkowskich Sojuszu co do kontynuowania procesu jego rozszerzania. Nie chodzi już tylko o ewentualny sprzeciw Rosji, ale o zasadność tego procesu. Zdaniem niektórych przyjmowanie kolejnych krajów europejskich to „drep-tanie w miejscu”. Tym bardziej że może to dotyczyć państw, które nie wniosą oszałamiającego potencjału militarnego ani wyjątkowych zdolności bojowych. Raczej będą wymagały zwiększonych nakładów finansowych i materialnych, aby choć zbliżyć się do standardów i potrzeb NATO-wskich.

Pojawiają się zatem głosy, że jeśli Sojusz chce przetrwać i stać się rzeczywistym filarem światowego bezpieczeństwa, musi myśleć globalnie, a to ma swoje konsekwencje, jeśli chodzi o zakres członkostwa. Nie ma sensu zatrzymywania całej infrastruktury NATO w Europie. Sojusz musi zdecydować się na przyjęcie nowych członków spoza Europy. Zaprosić do organizacji kraje, które mogłyby wnieść realny – finansowy i wojskowy – wkład w stabilizację i umocnienie zapalnych regionów w świecie. Specjaliści mówią m.in. o Republice Południowej Afryki, Brazylii, Australii, Japonii, Indiach. Być może kraje te mogą stać się potencjalnymi członkami NATO, ale wydaje się to dzisiaj bardzo odległą i niewyraźną perspektywą. Realniejszą i bliższą osiągnięcia wydaje się opcja stworzenia sieci powiązań NATO z innymi krajami i siłami. Bowiern propozycja wyjścia poza europejskie członkostwo oznaczałaby dla Paktu zmiany o charakterze fundamentalnym lub wprost przekształcenie w instytucję typu ONZ-bis.

Czy byłaby taka wola – jest to dzisiaj raczej wątpliwe. W każdym razie zgoda istnieje co do jednego – potrzebny jest wyraźny scenariusz dochodzenia państw do NATO i nawet jeśli nie będzie on łatwy czy szybki, to powinien być konkretny, tak by wyznaczać kierunek i cel. Z kolei, aby taki plan mógł powstać, aby można było decydować o rozszerzeniu, Sojusz musi wiedzieć, jakie ma cele strategiczne, jaką ma wizję swojego działania i swojej przyszłości. Wracamy zatem do punktu wyjścia – konieczności znalezienia odpowiedzi na kluczowe pytania i rozstrzygnięcia najważniejszych dylematów.

Tak więc wiele problemów i zadań stoi przed Sojuszem. Od tego, jaką formułę Pakt Północnoatlantycki określi dla siebie w najbliższej perspektywie, jakim wyzwaniom będzie chciał sprostać, jakie wypracuje środki i metody dla realizowania swojej misji, zależeć będzie nie tylko jego przyszłość, ale też bezpieczeństwo wspólnoty euroatlantyckiej. NATO znalazło się zatem w wyjątkowym i ważnym momencie.

## ZESZYTY INSTYTUTU ZACHODNIEGO

---

### 2006

- 39/2006 - Maria Wagińska-Marzec, *Pełnomocnicy ds. kultury i mediów w Republice Federalnej Niemiec*
- 40/2006 - Marcin Tujdowski, *Asymilacja a tożsamość mniejszości narodowej. Przypadek Serbołużyczan*
- 41/2006 - Michał Nowosielski, *Trzeci sektor w Polsce i w Niemczech*
- 42/2006 - Bogdan Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1999-2006)*
- 43/2006 - Jadwiga Kiwerska, *Odwrót od rewolucji? Nowe elementy w amerykańskiej polityce zagranicznej*

### 2007

- 44/2007 - Krzysztof Malinowski, *Nauka i polityka zagraniczna. Dyskurs o międzynarodowej roli Niemiec (1990-2005)*
- 45/2007 - Witold Ostant, *Europejski Urząd Policji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*
- 46/2007 - Bartosz Korzeniewski, *Święta polityczne w zjednoczonych Niemczech*

### 2008

- 47/2008 - Joanna Dobrowolska-Polak, *Niemiecka polityka działań humanitarnych*
- 48/2008 - Marta Götz, *Czynniki wzrostu gospodarczego związane z wiedzą. Niemcy na tle Unii Europejskiej*
- 49/2008 - Piotr Kubiak, *Początki wielkiej koalicji w Niemczech (2005)*
- 50/2008 - Jadwiga Kiwerska, *Oslabione supermocarstwo. Pozycja USA w świecie po ośmiu latach prezydentury George'a W. Busha*

### 2009

- 51/2009 - Ilona Romiszewska, *Banki niemieckie w Unii Europejskiej*
- 52/2009 - Bogdan Koszel, *Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN*
- 53/2009 - Piotr Cichocki, *Główne nurty badań nad tożsamością europejską*
- 54/2009 - Piotr Kalka, *Potencjał badawczo-rozwojowy RFN (na tle innych krajów Unii Europejskiej)*
- 55/2009 - Zbigniew Mazur, *Widoczny Znak (2005-2009)*
- 56/2009 - Maria Wagińska-Marzec, *Konflikt wokół Widocznego Znak w świetle prasy polskiej*
- 57/2009 - Bogdan Koszel, *„Nowe otwarcie”? Stosunki polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji PO-PSL (2007-2009)*

Cena 1 egzemplarza archiwalnego wynosi 8 zł, od 2006 r. 15 zł

## CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO

---

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”
- „Siedlisko”
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”

## KSIĄŻKI INSTYTUTU ZACHODNIEGO

---

### 2007

- Przemiany pamięci społecznej a teoria kultury*. Praca zbiorowa pod red. Bartosza Korzeniewskiego, 244 ss., cena 24 zł
- Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski*. Praca zbiorowa pod red. Piotra Kalki, 394 ss., cena 30 zł
- Die Anpassungen an die EU-Erfordernisse. Beispiel Polen*. Herausgegeben von Piotr Kalka, 400 ss., cena 30 zł
- Maria Wagińska-Marzec, *Bayreuth – powikłana spuścizna. Spory wokół teatru Wagnera*, 360 ss. + 24 ss. z fotografiami, cena 30 zł
- O nowy model historycznych badań regionalnych*. Praca zbiorowa pod red. Krzysztofa A. Makowskiego, 158 ss., cena 20 zł
- Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND)*. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej. Redakcja, wprowadzenie i weryfikacja Lech Janicki. Redakcja wydania III Ryszarda Formuszewicz, 356 ss., cena 30 zł
- Zimna wojna (1946-1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*. Praca zbiorowa pod red. Bogdana Koszela i Sebastiana Wojciechowskiego, 230 ss., cena 25 zł

### 2008

- Bogdan Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, 278 ss., cena 27 zł
- Narodowe i europejskie aspekty polityki historycznej*. Praca zbiorowa pod red. Bartosza Korzeniewskiego, 160 ss., cena 20 zł
- Ślązacy, Kaszubi, Mazurzy i Warmiacy – między polskością a niemieckością*. Praca zbiorowa pod red. Andrzeja Saksona, 436 ss., cena 49 zł
- Declining Cities/Developing Cities: Polish and German Perspectives*. Edited by Marek Nowak and Michał Nowosielski, 208 ss., cena 25 zł
- Maria Rutowska, *Lager Głowna. Niemiecki obóz przesiedleńczy na Główniej w Poznaniu dla ludności polskiej (1939-1940)*. Seria Documenta Occupationis. Tom XVI. Streszczenie w języku niemieckim, 662 ss., cena 49 zł

### 2009

- Tomasz Budnikowski, *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, 351 ss., cena 35 zł
- Marta Götz, *Atrakcyjność klastra dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, 398 ss., cena 39 zł
- Krzysztof Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005*, 655 ss., cena 40 zł
- Moje Niemcy – moi Niemcy. Odpominania polskie*. Praca zbiorowa pod red. Huberta Orłowskiego, 574 ss., cena 45 zł
- Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich – próba bilansu*. Praca zbiorowa pod red. Andrzeja Saksona, 331 ss., cena 30 zł



**INSTYTUT ZACHODNI**

61-854 Poznań, ul. Mostowa 27

tel. 61 852 76 91

tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)

fax 61 852 49 05

e-mail: [wydawnictwo@iz.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@iz.poznan.pl)

[www.iz.poznan.pl](http://www.iz.poznan.pl)

ISBN 978-83-61736-21-9