

JANUSZ SOLAK  
Poznań

## DRUGI ETAP ROZSZERZENIA NATO

### I

Od czasu podpisania Traktatu waszyngtońskiego w kwietniu 1949 r. Pakt Północnoatlantycki przeszedł istotną ewolucję – od zimnej wojny do brzemiennej w skutki madryckiego szczytu (8-9 VII 1997), otwierającego *NATO* na nowe obszary współpracy. Samo rozszerzenie *NATO* nie było precedensem; sojusz w swojej historii już wcześniej trzykrotnie się powiększał: o Grecję i Turcję w 1952 r., o Republikę Federalną Niemiec w 1955 r. oraz o Hiszpanię w 1982 r. Ewenementem była natomiast polityczna wola i militarna potrzeba powiększenia paktu o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, niegdysiejszych ideologicznych przeciwników i potencjalnych wojskowych przeciwników.

Zgodnie z wcześniejszymi oczekiwaniami w Madrycie zaproszono do członkostwa Czechy, Polskę i Węgry<sup>1</sup>. Jednocześnie zapewniono, że sojusz pozostaje otwarty dla kolejnych państw-kandydatów (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia), jeśli będą tylko w stanie spełnić określone wymogi. W deklaracji końcowej wykonano ukłon w stronę „odrzuczonych”: pozytywnie oceniono postęp w rozwoju demokracji i stabilizacji sytuacji wewnętrznej osiągnięty przez Rumunię i Słowenię oraz państwa bałtyckie, także aspirujące do członkostwa w *NATO*<sup>2</sup>. Rumunia i Słowenia miały do końca nadzieję, że przy zdecydowanym poparciu Francji i Włoch zostaną zaproszone do negocjacji jeszcze w Madrycie<sup>3</sup>. Wobec nieprzejednanego stanowiska Stanów Zjednoczonych oba państwa liczyły na zaproszenie do członkostwa podczas jubileuszowego szczytu

<sup>1</sup> *Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Madrid on 8 July 1997. „NATO Review”* Nr 4, July-August 1997.

<sup>2</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security Between NATO and the Russian Federation. Issued in Paris, France, on 27 May 1997, ibidem.*

<sup>3</sup> Na temat stanowiska Słowenii i przebiegu wewnątrzpolitycznej dyskusji w tym kraju w: J. D. Kolar, *Grundsätzliche Beurteilung der NATO-Osterweiterung aus slowenischem Gesichtspunkt anlässlich der Beschlüsse des Madrider NATO-Gipfels. „Informationen zur Sicherheitspolitik”* 7. März 1998. Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro, Wien, s. 46.

NATO w Waszyngtonie (24 IV 1999). Bukareszt, mając pewność w kwestii swego przyszłego członkostwa, czynił starania o ustanowienie „specjalnego partnerstwa”, które miałyby status wyższy aniżeli program Partnerstwa dla Pokoju i obowiązywałyby do momentu integracji Rumunii z NATO<sup>4</sup>. Propozycja miała być formą wywiązania się z obietnic i zapewnień o promocji, składanych Rumunom głównie przez Paryż (francuska koncepcja tzw. formuły Madryt-plus). Sofia nie kryła rozczarowania i zniecierpliwienia brakiem zainteresowania NATO kolejną fazą rozszerzenia. Prezydent i rząd domagali się wręcz od członków sojuszu jasnych deklaracji w kwestii przyszłego członkostwa Bułgarii w NATO. W Wilnie, Rydze i Tallinie rozumiano, że czas w NATO jeszcze dla nich nie nadszedł. Były dobrymi kandydatami, ale nie kwalifikowały się za względów politycznych. NATO i USA nie chciały dodatkowej konfrontacji z Rosją, a Amerykanie nie kryli zadowolenia, że drażliwa kwestia członkostwa krajów bałtyckich odsuwa się *ad calendas Graecas*. Co się zaś tyczy Słowacji, to zmiany polityczne w Bratysławie były jeszcze zbyt świeże – uważano w Waszyngtonie.

Niemniej jednak główny cel rocznicowego szczytu – opracowanie nowych reguł działania sojuszu w nowych pokomunistycznych warunkach, charakteryzujących się nieoczekiwanymi wyzwaniem początku XXI w. – został osiągnięty. NATO dało się poznać jako niepodzielny blok wojskowy, choć jedność tę zbudowano na ruinach zróżnicowanych opinii. Rodziło się przekonanie, szczególnie mocno podsycane przez Francję, iż w Madrycie nie wzięto pod uwagę kwestii bezpieczeństwa krajów rejonu bałkańskiego.

Opracowany ostatecznie Dokument Końcowy oraz Plan Działań na Rzecz Członkostwa w NATO (*Membership Actions Plan – MAP*) wprowadził wprawdzie pewien ład wśród kandydatów, lecz *expressis verbis* nikogo ani nie faworyzował, ani nie dezawuował. Jego zadaniem było wspieranie wysiłków krajów aspirujących. W komunikacie końcowym ze szczytu wymieniono nazwy dziewięciu krajów: Albanii, Bułgarii, Estonii, Macedonii (FYROM), Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Wszyscy zgodnie podkreślali znaczenie dalszego rozszerzania NATO jako szansy dla całej Europy – jej bezpieczeństwa i stabilizacji. Zgodzono się, że kolejna faza rozszerzenia powinna być lepiej przygotowana od poprzedniej. Konieczna była przemyślana koncepcja prezentacji argumentów przemawiających za powiększeniem sojuszu (np. wykorzystując ideę „zjednoczonej Europy”), także w kwestii, iż wskazywanie na preferencje polityczne w odniesieniu do kandydatów nie oznaczało jednocześnie pozytywnej oceny stanu ich przygotowań do członkostwa. Wszystkie państwa aspirujące miały włożyć wiele wysiłku w integrację z sojuszem. Osiągnięto konsens, w którym stwierdzano, że w publicznych wypowiedziach w sprawie rozszerzenia należy podkreślać ten właśnie aspekt. W tym czasie

<sup>4</sup> Wystąpienie G. Gafita, ambasadora Rumunii w Kanadzie, nt. *Romania and NATO Enlargement. A View From a Prospective of NATO Member*. The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, November 12, 1998.



kandydaci winni przechodzić kolejne etapy przygotowań w ramach MAP, co winno zaowocować pozytywnymi zmianami w wielu państwach<sup>5</sup>. Zbyt wczesne publiczne określenie faworytów mogłoby zahamować ich procesy reform oraz skłonić „odrzuconych” do szukania alternatywnych opcji bezpieczeństwa. Zgodnie podkreślano konieczność zapewnienia odpowiednich programów współpracy dla tych wszystkich państw, które po szczycie w 2002 r. nie znajdują się w grupie zaproszonych do rozmów akcesyjnych.

Tak spekulowano wiosną 1999 r. i takie też były optymistyczne prognozy na następne trzy lata. Lecz historia nieoczekiwanie przyspieszyła: NATO – po raz pierwszy w swej półwiecznej historii – interweniowało zbrojnie w Jugosławii; później uwagę świata przykuł ortodoksyjny, wojujący islam i będący jego pochodną międzynarodowy terroryzm. W pieczołowicie pielęgnowanym przez sojuszników wizerunku NATO jako politycznego i militarnego monolitu, pojawiły się rysy. Sprawa rozszerzenia sojuszu zesłała na pozór na plan dalszy.

Brukselskie posiedzenie (13 VI 2001) Rady Północnoatlantyckiej (*North Atlantic Council* – NAC), w którym obok ministrów spraw zagranicznych wzięli udział szefowie państw i rządów krajów członkowskich (pierwsza europejska podróż nowego amerykańskiego prezydenta George’a W. Busha), dało dość niespodziewane efekty. Nie zapadły tam istotne decyzje, a w sprawie o zasadniczym znaczeniu dla republikańskiej administracji w dziedzinie bezpieczeństwa – budowy systemu obrony antyrakietowej – Bushowi nie udało się uzyskać jednoznacznego poparcia sojuszników. Generalnie spotkanie to uznano za sukces. Zdecydowała o tym wola wzmocnienia wizerunku i pozycji NATO jako spójnej organizacji, będącej postawą bezpieczeństwa międzynarodowego. Amerykanie przedstawili główne założenia tworzonej przez siebie Nowej Struktury Strategicznej (*New Strategic Framework* – NSF), obejmującej redukcję arsenałów broni nuklearnej, nieprolifrację broni masowego rażenia oraz obronę przeciwrakietową (*Missile Defence* – MD). Jej powstaniu musiałaby towarzyszyć dyskusja na temat Układu o Ograniczeniu Systemów Obrony Przeciwrakietowej (*Anti-Balistic Missile Treaty* – ABM), który – jak przekonywali – całkowicie się zdezaktualizował. Zdawali sobie jednak sprawę, iż będzie to proces długotrwały, wymagający uzyskania porozumienia ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, do czego sojusznicy jeszcze nie byli przygotowani. W sprawie rozszerzenia Bush zaledwie podkreślił konieczność zwiększenia wysiłków przez państwa kandydujące, wyrażając jednocześnie enigmatyczne przekonanie, że w Pradze będzie można rozpocząć kolejną jego rundę.

Agresja terrorystyczna na Stany Zjednoczone (11 IX 2001) spowodowała radykalne przewartościowania w systemie i polityce bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej, wewnątrzsojuszniczej i w stosunkach bilateralnych USA z innymi państwami. Atak, choć był konsekwencją aktywnego angażowania

<sup>5</sup> Obszernie na temat MAP w: J. Simon, *Roadmap to NATO Accession: Preparing for Membership*. „INSS Special Report” October 2001.

się Ameryki na arenie międzynarodowej, nie spowodował oczekiwanych tendencji izolacjonistycznych w USA. Przeciwnie – Biały Dom nie pozostawił światu wyboru i arbitralnie podzielił go na dwa ideologiczne bieguny: „cywilizacja i terroryzm”, przy czym ten pierwszy uosabiała USA. Teza „kto nie z nami, ten przeciwko nam” stała się lejtymotywem amerykańskich wysiłków na rzecz budowy *pax americana* – szerokiej międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, złożonej głównie z „najwierniejszych” członków NATO, tudzież Rosji, Chin, Pakistanu, Indii oraz państw Bliskiego i Środkowego Wschodu.

Tak szeroki i zadziwiająco różnorodny alians zmusił administrację Busha do odejścia od niektórych głoszonych wcześniej kanonów amerykańskiej polityki zagranicznej, dzielącej państwa świata na „sojuszników” i „resztę” (*Allies First Policy*). Wśród koalicjantów nieoczekiwanie znalazły się m.in. Chiny, w retoryce Busha „strategiczny przeciwnik” (dla Clintona „strategiczny partner”) oraz Syria i Iran umieszczone przez departament stanu na liście krajów wspierających terroryzm. Przyparty do muru Bush zwrócił się do Kongresu (24 IX) o uchylenie restrykcji nałożonych na amerykańską pomoc wojskową wobec wszystkich państw, które gotowe były pomóc USA w walce z terroryzmem. Jak na ironię, wszechstronna pomoc militarna i gospodarcza udzielona nowym, proamerykańskim władzom w Kabulu była kontynuacją clintonowskiej polityki wspierania suwerenności narodów (*nations building*), tak bardzo krytykowanej przez republikanów w toku kampanii wyborczej.

Potrzebą chwili stała się modyfikacja strategii obronnej USA i transformacja zdolności ich sił zbrojnych tak, aby były one w stanie stawić czoła nowym zagrożeniom, przede wszystkim o charakterze asymetrycznym (zamachy terrorystyczne, w tym cyberterrorystyczne, ograniczone ataki bronią nuklearną, chemiczną i biologiczną itp.). Za priorytet uznano obronę terytorium kraju, za co powinien odpowiadać nie tylko *Pentagon*, ale nowo utworzona Rada Bezpieczeństwa Krajowego (*Homeland Security Council – HSC*)<sup>6</sup>. Czterema filarami polityki obronnej stały się: (1) wzmocnienie współpracy z „państwami ważnymi” z punktu widzenia bezpieczeństwa USA; (2) niedopuszczenie do rywalizacji militarnej; (3) powstrzymanie zagrożeń interesów amerykańskich oraz (4) zdecydowane pokonanie przeciwnika, jeśli zawiedzie polityka powstrzymywania. Amerykańskie siły zbrojne powinny być zdolne do powstrzymywania agresji w regionach stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, jednoczesnego udziału w kilku konfliktach zbrojnych, z których jeden może prowadzić do zaangażowania USA w budowę struktur państwowych po zakończeniu konfliktu, oraz prowadzenia operacji na mniejszą skalę (przywracanie i utrzymanie pokoju, ewakuacja ludności cywilnej itp.)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Szeroko na ten temat w: J. Tomisek, *Homeland Security: The New Role for Defense*. „Strategic Forum” Nr 189, February 2002.

<sup>7</sup> Według oceny okresowego raportu na temat obronności USA (*Quadrennial Defence Review*), przedstawionego w Kongresie (1 X 2001) przez sekretarza obrony Donalda H. Rumsfelda.



Tragiczne wydarzenia z 11 września zwróciły uwagę na funkcjonowanie i pozycję ponadnarodowych struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo międzynarodowe i uświadomiły nieadekwatność ich działań w zakresie zapobiegania terroryzmowi.

Spółeczność międzynarodowa zmuszona została na nowo zdefiniować pojęcia „wojny” i „agresji zbrojnej”, z trudnymi do przewidzenia konsekwencjami dla funkcjonowania ONZ i innych organizacji. Silne poparcie społeczne zyskiwała koncepcja zdecydowanej i ostatecznej rozprawy z grupami terrorystycznymi, prowadząca do ewolucji postaw społeczeństw demokratycznych: od natychmiastowego przyzwolenia na radykalne rozwiązania do – w dalszej perspektywie – samoograniczania swobód obywatelskich.

Kierownicze gremia NATO skonstatowały, iż pakt nie jest dostosowany do stawienia czoła realnemu zagrożeniu terroryzmem (w rozumieniu terminologii wykorzystywanej w Koncepcji Strategicznej NATO z kategorii „ryzyka” stał się „zagrożeniem”), więc dyskusja nad przyszłością sojuszu winna raczej ogniskować się nie na problemie rozszerzenia, lecz wypracowania procedur i mechanizmów działań na wypadek „agresji terrorystycznej”. Wobec nowych zagrożeń powiększenie sojuszu, z uwagi na marginalne znaczenie tego procesu dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych (opinia USA była wiążąca dla decyzji wielu sojuszników), zeszło na drugi plan. To na państwa aspirujące spadł „obowiązek” udowodnienia, że mogą być przydatne Ameryce i „nowemu” NATO. Ich głównym argumentem przetargowym stała się polityczna wola i techniczna możliwość zapewnienia dodatkowych źródeł informacji wywiadowczych oraz perswazja o potrzebie konsolidacji całego obszaru euroatlantyckiego w obliczu międzynarodowego terroryzmu.

Czytelne tego sygnały płynęły prosto z Waszyngtonu. Administracja Busha rozpoczęła aktywne działania w wojnie przeciwko terroryzmowi na podstawie ustaleń bilateralnych, a nie multilateralnych, w tym m.in. z NATO. W operacji militarnej w Afganistanie głównymi sojusznikami USA były Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Australia i Kanada, co potwierdzało tezę podziału, w ramach jednego sojuszu, na sojuszników bliższych i dalszych. Zgodnie z dewizą „misja określa koalicję, a nie koalicja misję”, Amerykanie skłaniali się ku płynnym aliansom państw, zmienianym i rozwijanym w zależności od potrzeb i sytuacji<sup>8</sup>.

W samym NATO doszło do zacieśnienia współpracy i zbliżenia stanowisk USA i tych członków, z którymi z różnych powodów na przestrzeni ostatnich lat relacje układały się trudniej (Francja). Zauważalne to było w dyskusji na temat preferowanego przez Stany Zjednoczone (usiłnie namawiających sojuszników do uczestniczenia w programie) systemu obrony przeciwrakietowej (MD). Mimo pojawiających się opinii o nieadekwatności systemu w stosunku do ataków terrorystycznych, przeważały dywagacje wskazujące na realność scenariusza ograniczonego ataku

<sup>8</sup> D. H. Rumsfeld, *Transforming the Military*, „Foreign Affairs” May-June 2002.

jądrowego na terytorium USA przy użyciu broni masowego rażenia z zastosowaniem rakiet balistycznych jako kolejnej metody działań terrorystycznych. Zmiany dotknęły też (naruszonych już przez koncepcję *MD*) fundamentów filozofii kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieprolifracji. Wszystkie państwa, pragnące odgrywać w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego relewantną rolę, musiały – chcąc, nie chcąc – dokonać odpowiednich przewartościowań w odniesieniu do priorytetów bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, swojego miejsca i zadań w systemie współpracy międzynarodowej.

Siłą rzeczy doszło do marginalizacji obszarów, które znajdowały się w polu bezpośredniego zainteresowania polskiej polityki bezpieczeństwa (współpraca *NATO* – Ukraina, stabilność w Europie Środkowej), i do przewartościowania natowskiej oceny sytuacji na Bałkanach. Osłabieniu uległy pozycje, tak poprzednio faworyzowanych przez *NATO*, grup ekstremistów i całej społeczności albańskiej z uwagi na ich bliskie powiązania z terroryzmem islamskim. Zrozumiano, iż należy zwalczać nie tylko ataki terrorystyczne, ale również wszelkie działania separatystyczne i odśrodkowe, godzące w integralność i stabilność państw. Swego rodzaju *carte blanche* dla rozwiązań siłowych uzyskały państwa borykające się z analogicznymi problemami: Rosja w kwestii czeczeńskiej, Turcja w kwestii kurdyjskiej oraz Izrael w kwestii palestyńskiej. Otrzymały one przyzwolenie na podjęcie wszelkich kroków przeciwko grupom uznanym za terrorystyczne oraz osobom je wspomagającym.

Stosunki *NATO* i Rosji stały się lepsze niż kiedykolwiek wcześniej, wręcz modelowe, aczkolwiek „nowe otwarcie” Rosji na Zachód było bardziej wynikiem spontanicznej reakcji samego prezydenta Władimira Putina niż wyrazem przemyślanej koncepcji rosyjskich elit władzy<sup>9</sup>. Wystąpienie prezydenta Rosji w Brukseli było dobrym znakiem, iż Moskwa byłaby skłonna zaakceptować pronatowskie dążenia Bałtów. Putin zachęcał zachodnich Europejczyków, żeby przekształcili *NATO* w organizację bardziej polityczną niż wojskową. Wówczas oczywiście Rosja zmieniałaby pogląd na poszerzenie *NATO*, gdyż nie czułaby się pozostawiona na boku. Był to nowy duch w relacjach *NATO* – Rosja (*NATO* – *Russia Permanent Joint Council* – *PJC*). Moskwa zaprezentowała decyzje współpracy z Zachodem, w tym z *NATO*, jako wybór strategiczny, od którego nie ma odwrotu, pozostawiając sobie wszakże otwartą furtkę: nie ubiegając się o członkostwo w pakcie i stawiając poza nawias art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (była samowystarczalna w dziedzinie obrony) zaproponowała stworzenie „negatywnej” listy obszarów wyłączonych ze współpracy, tak aby inne dziedziny stały się elementami potencjalnego współdziałania. Za konieczne uznała stworzenie nowego mechanizmu współpracy w formule „dwudziestki”, nie zamierzając bynajmniej jej wykorzystywać do hamowania lub

<sup>9</sup> O nowych akcentach w podejściu rosyjskiego kierownictwa do *NATO*: M. Menkiszak, *Stosunki Rosja – NATO przed i po 11 września*. „Prace OSW” nr 4/2002, s. 11.



torpedowania decyzji poprzez prawo weta (nie było to jej potrzebne; w przypadku braku zgodności nie angażowałyby się w konkretne zadania i obszary). Nie przesądzając o instytucjonalnych i prawnych ramach tej współpracy, NATO twar­ do stało na stanowisku, że powinna ona opierać się na zasadzie: „tyle współ­ decydowania, ile współodpowiedzialności”.

W trakcie rzymskiego szczytu NATO – Rosja (28 V 2002) została uroczystie przyjęta – uzgodniona wcześniej w trakcie spotkań ministerialnych NATO – nowa forma współpracy sojuszu z Moskwą w formule „dwudziestu równorzędnych partnerów” i zainaugurowała swoją działalność nowa Rada NATO – Rosja (NATO – Russia Council – NRC). Osiągnięte porozumienie wpisało się w proces adaptacji sojuszu do ewoluujących warunków bezpieczeństwa euroatlantyckiego, nadając stosunkom z Rosją nową jakość<sup>10</sup>. Obszar współpracy objął: walkę z terroryzmem, *crisis management*, zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, kontrolę zbrojeń i środki budowy zaufania, obronę przeciwrakietową, reformę systemów obronnych, planowanie cywilne oraz wzajemne ratownictwo. Prace forum, z jednej strony dały możliwość rzeczywistego rozwoju stosunków, z drugiej – gwarantowały całkowitą niezależność paktu od ewentualnych kaprysów Moskwy. Uniemożliwiły jej też wejście do NATO tylnymi drzwiami (sojusznicy nie zgodzili się na propozycję Rosji wprowadzenia jej przedstawicieli do prac wewnątrz natowskiej struktury, zaś każdy z członków mógł zablokować lub całkowicie wycofać temat przedstawiony do dyskusji w ramach NRC).

Niezwłocznie po nowojorsko-waszyngtońskiej tragedii Rada Północnoatlantyc­ ka zajęła stanowisko, że „jeśli zostanie ustalone, iż atak przeciwko Stanom Zjednoczonym był kierowany z zagranicy, to będzie on traktowany jako działania objęte Artykułem 5. Traktatu Waszyngtońskiego”<sup>11</sup>. Był to pierwszy w historii NATO przypadek stosowania art. 5, jak też prawnomiędzynarodowego uznania ataku terrorystycznego za napaść zbrojną (agresja). Odwołanie się do jego zapisów oznaczało (z jednej strony), iż sojusznicy, zgodnie z zapisami prawa między­ narodowego, uznali atak na USA za napaść na wszystkie 19 państw NATO, uruchamiającą ich gotowość do wspólnej pomocy dla ofiary agresji oraz (z drugiej), że dysponowali swobodą wyboru środków, jakie powinny zostać użyte w celu udzielenia pomocy zaatakowanej stronie.

<sup>10</sup> Szeroko w: E. B. Rumer, R. Sokolsky, *U.S.-Russian Relations: Toward a New Strategic Framework*. „Strategic Forum” Nr 192, May 2002.

<sup>11</sup> „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego w: *Polska – NATO, traktaty, gwarancje, zobowiązania*, Warszawa 1999, s. 90.

W samym NATO rozgorzała dyskusja wokół zawilości interpretacyjnych art. 5. Decyzja, jakie konkretne środki winny zostać wykorzystane, leżała w gestii poszczególnych państw. Przywołanie zapisów wspomnianego artykułu nie oznaczało automatycznej konieczności użycia sił zbrojnych nawet w przypadku zaatakowania któregoś z sojuszników przy użyciu środków militarnych. Użyte środki musiały jednak (w rozumieniu tak dokumentów, jak i doktryny NATO) spełniać określone kryteria. Po pierwsze, powinny odpowiadać zapotrzebowaniu ofiary ataku i zapewniać (w przekonaniu państw członkowskich) „przywrócenie i utrzymanie bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Po drugie, musiały być adekwatne do skali ataku. Po trzecie, wykorzystywane środki miały pochodzić z zasobów różnych państw sojuszniczych. Także zapis odnoszący się do podjęcia przez kogoś z sojuszników działań „samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi stronami” interpretowano, iż w ramach procesu podejmowania decyzji o sposobie i zakresie pomocy państwu zaatakowanemu (w rozumieniu art. 5) zostaną podjęte wspólne konsultacje z pozostałymi sojusznikami. Ewentualne działania podejmowane przez NATO musiały mieć charakter *stricte* sojuszniczy, chociaż „wielka koalicja” z udziałem państw partnerskich, szczególnie Rosji i Ukrainy, miałaby znacznie większy wymiar propagandowy i zdejmowała z paktu zarzut prowadzenia antyislamskiej krucjaty.

W myśl drugiej części artykułu 5 Pakt Północnoatlantycki powinien zaniechać działań, gdy Rada Bezpieczeństwa ONZ podejmie kroki umożliwiające przywrócenie bezpieczeństwa<sup>12</sup>. Ponieważ jednak zastosowanie artykułu do operacji antyterrorystycznej było bezprecedensowe i odbiegało od pierwotnej intencji tego zapisu, to amerykańskie zabiegi i naciski spowodowały, iż relacje NATO – ONZ zależę zaczęły od skali amerykańskiej (natowskiej) operacji wojskowej, tj. tego, jak operacja naruszać miała interesy innych państw oraz rozmiaru budowanej przez USA koalicji antyterrorystycznej<sup>13</sup>.

Każda z tych dyskusji, siłą rzeczy, dochodziła do punktu krytycznego: pytania o przyszłość paktu. Generalnie zgadzano się, że przyszłe NATO powinno pozostać klasycznym sojuszem obronnym, musi też rozwijać zdolności wojskowe do prowadzenia operacji poza swoim terytorium (*out of area*), głównie w ramach reagowania kryzysowego. Dostrzegano palącą potrzebę rozbudowy możliwości bojowych i logistycznych (transportu powietrznego, tankowania w powietrzu samolotów, walki radioelektronicznej), które jeśliby już nie zmniejszyły, to przynajmniej nie powiększałyby luki technologicznej między USA a europejskim filarem

<sup>12</sup> „O każdej takiej napaści i o wszystkich środkach zastosowanych w jej wyniku zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Artykuł 5, *ibidem*.

<sup>13</sup> Międzynarodowe konsekwencje prawne takich i podobnych operacji szczegółowo omówił J. Simonides, *International Law and the Struggle Against Terrorism*, „The Polish Quarterly of International Affairs” Vol. 10, Nr 4/2001, s. 22.



NATO, a ponadto – po kolejnym rozszerzeniu – modyfikacji procedury podejmowania decyzji, racjonalizacji struktury sił i dowodzenia, podjęcia próby synchronizacji produkcji przemysłu zbrojeniowego Europejczyków. Przy wzrastającej „samodzielności” USA zaniechanie reform (Europejczycy wydawali na obronność 66% tego, co Amerykanie, przy czym zapewniali zaledwie 10% zdolności wojskowych USA) groziłoby sojuszowi postępującą marginalizacją, zaś państwa NATO coraz mniej liczyłyby się dla Ameryki jako partnerzy. Sprawa rozszerzenia sojuszu, priorytetowa dla Europy, stała się dla Ameryki drugorzędna. Waszyngton, doceniając możliwość dyskusji i koordynacji, oczekiwał wszak zdecydowania i sprawności, zaś duże organizacje z natury rzeczy cechowała ociężałość i rozbudowane procedury. Za Atlantykiem dostrzegano to i obawiano się, iż w skomplikowanej sytuacji międzynarodowej NATO nie mogło być głównym instrumentem działania. Tym bardziej tak hołubiona po tej stronie Atlantyku Unia Europejska, ze swoją „europejską polityką bezpieczeństwa i obrony” (*European Security and Defence Policy – ESDP*), z uwagi na mały budżet, tradycyjne zburokratyzowanie unijnych mechanizmów, wewnętrzne zróżnicowanie członków (państwa neutralne, członkowie NATO, mocarstwa nuklearne i państwa bez żadnego potencjału wojskowego) była zdolna do wysłania co najwyżej misji humanitarnych, bez żadnego znaczenia militarnego i o niewielkim znaczeniu politycznym<sup>14</sup>. W Waszyngtonie czekano na reakcje Europejczyków.

Sesja ministerialna NATO w Reykjavíku (14-15 V 2002) miała dowieść sceptykom, iż przyćmiewka struktura organizacyjna paktu jest reformowalna. Organizacyjnym novum (wymuszonym skądinąd przez Amerykanów) była rezygnacja z przydługich przemówień, wygłaszanych przez poszczególnych ministrów spraw zagranicznych, na rzecz przygotowanych wcześniej i przedłożonych na 48 godzin wcześniej do wiadomości wszystkich zainteresowanych stanowisk poszczególnych rządów i skoncentrowanie się przy stole obrad na dyskusji wokół narzuconej przez sekretarza generalnego kwestii kluczowej – transformacji sojuszu. Konkretnie – jego nowych zdolności, nowych relacji transatlantyckich oraz rozszerzenia.

Nowe zdolności sojuszu miały się zawierać w możliwościach prowadzenia przyszłych misji o charakterze uprzedzających działań zbrojnych (*pre-emptive action*), przede wszystkim poza obszarem traktatowym (*out of area*), z udziałem tylko części najwierniejszych członków, przy politycznym poparciu ze strony wszystkich (*coalition of the willing*) lub – co wysoce prawdopodobne z uwagi na rozdzienie struktur – politycznej niejednomysłności (*coalition of the unwilling*) wewnątrz organizacji. Ostatnia opcja byłaby szczególnie niebezpieczna, prowadziła bowiem w prostej linii do rozbicia spójności NATO.

Sprawą szczególnie ważną, bo rzutującą na przyszły charakter NATO, były stosunki transatlantyckie. Zaniepokojenie budziły trendy do coraz większej

<sup>14</sup> R. Kuźniar, *11 września – interpretacje i implikacje*, „Sprawy Międzynarodowe” styczeń-marzec 2002, s. 30.

unilateralizacji działań USA (rozbieżna percepcja zagrożeń; Amerykanów nie tyle interesowało rozszerzenie, co oddzielenie własnych dowództw wojskowych od natowskich i związana z tym rewizja sojuszniczych struktur dowodzenia), prowadzące w prostej linii do rozluźnienia więzi transatlantyckich i – w konsekwencji – do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa w Europie. Nadzieje wiązano z funkcjonowaniem Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (*Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC*), forum, dzięki któremu sojusz miał możliwość odgrywania pewnej roli w krajach Azji Środkowej, a po praskim szczycie, ewentualnej platformy współpracy dla państw nie uwzględnionych lub też nie zabiegających o uwzględnienie w najbliższej turze rozszerzania *NATO*.

Nie wymieniając żadnego z kandydatów z nazwy, dyskusja o rozszerzeniu rozgorzała wokół problemu, jak wywrzeć skuteczny wpływ na kandydatów, by ci „zechcieli” kontynuować proces reform także „po Pradze”, oraz jak zmodernizować strukturę i umacniać zdolności wojskowe *NATO*, by zapewnić właściwą integrację nowych członków (kandydatów oceniano przez pryzmat trzech nowych członków, wskazując na ich wkład wojskowy i gotowość do ponoszenia realnych kosztów; zaangażowanie Polski na Bałkanach było przekonującym, choć mało chlubnym przykładem). Niespełnienie obiektywnych kryteriów członkostwa przez wszystkich, lub któregoś z kandydatów, stwarzało ryzyko osłabienia sojuszu, dawało jednak subiektywne korzyści wynikające ze stabilizacji politycznej regionu. Rzucono pomysł, aby problem niewystarczająco przygotowanych kandydatów rozwiązać w stopniowym, już po oficjalnym zaproszeniu w Pradze, indywidualnym dochodzeniu do członkostwa na podstawie realnych postępów w wypełnianiu kryteriów. Propagandowo nośny pomysł miał jednak wiele wad. Przyjmowanie każdego z osobna (lub grupy) spośród siedmiu państw dyskutowało rozszerzenie jako znaczący sukces i wydarzenie polityczne. Wiązało się to z koniecznością każdorazowego sprawdzania wiarygodności obronnych i wojskowych kandydatów, tudzież uruchamiania procedur ratyfikacyjnych w parlamentach coraz liczniejszych członków *NATO*, co przy umiarkowanym i – jak należy oczekiwać – spadającym zainteresowaniu mogłoby wcześniej czy później zaowocować odrzuceniem dokumentu ratyfikacyjnego w którejś z kolejnych tur głosowania. W końcu – obligowałoby to *NATO* do ustawicznego (co kilka lub kilkanaście miesięcy) weryfikowania oceny zagrożeń i planów obrony nowych członków.

Czynnikiem pragmatycznym, przemawiającym za szerokim rozszerzeniem, było wzmocnienie południowej flanki *NATO*, na styku której lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie skoncentrowały się realne i potencjalne zagrożenia (wojny w byłej Jugosławii i Czeczenii, konflikty izraelsko-palestyński, w Zatoce Perskiej, afgański i pakistańsko-indyjski), z Turcją (separatyzm kurdyjski) jako „krajem frontowym” i ostoją bezpieczeństwa regionu. Na obszarze przylegającym do południowej flanki doskonale miejsce dla siebie znalazł, wyrosły na gruncie islamskiego fundamentalizmu, międzynarodowy terroryzm.



Dobłą okazją do podjęcia merytorycznej dyskusji, czy sojusz opowie się za „pragmatycznym”, czy „politycznym” rozszerzeniem, mogła się stać warszawska nieformalna narada ministrów obrony NATO (24-25 IX 2002). Niestety, spotkanie z udziałem Donalda Rumsfelda, „jastrzębia” w administracji Busha i jednego z głównych zwolenników siłowego usunięcia reżimu Saddama Husajna, wbrew intencjom gospodarzy dostąpienia zaszczytu stania się „mini szczytem” NATO, na którym jeszcze przed Pragą zapadłyby wiążące rozstrzygnięcia, przekształciło się w jałową dyskusję, czy interwencja w Iraku jest tylko sprawą Ameryki, czy też całego sojuszu. Sprawa rozszerzenia została zmarginalizowana, potraktowana jako przesądzona, a decyzję polityczną w tej sprawie ministrowie obrony pozostawili szefom państw. Żadna z delegacji nie zgłosiła sprzeciwu, by ostateczne ustalenie listy nowych sojuszników odbyło się w Brukseli, w ramach konsultacji Rady Ambasadorów. Tak ważna dla polskiej polityki bezpieczeństwa kwestia zaproszenia zwłaszcza Litwy i Słowacji (podobnie jak pozostałej piątki kandydatów) nie istniała. Po raz drugi rozszerzenie NATO merytorycznie i medialnie przytłoczone zostało amerykańskim parciem do wojny.

Dla kandydatów rozpoczął się okres kilkutygodniowego wyczekiwania. Na pozór sytuacja była klarowna: USA nie kwestionowały „pragmatycznego *big bang*” – w Pradze nie miało być „odrzuconych”. Lecz stan zawieszenia i niepewności ostatecznie rozwiązał mityng praski (21-22 XI 2002) szefów państw dwiętnastu dotychczasowych członków NATO.

## II

„Poszerzenie NATO jest po prostu zbyt cenne, aby pozostawić je przypadkowi”<sup>15</sup> – uważał lord George Robertson, sekretarz generalny NATO, toteż wszelkie poparcie każdego z członków sojuszu miało ogromne znaczenie. Najważniejsze było jednak stanowisko Stanów Zjednoczonych, ważne (choć nie decydujące) – Niemiec.

Stany Zjednoczone za prezydentury Billa Clintona były przeciwne dyferencjacji poszczególnych państw, które rozpoczęły implementację Planu Działań na Rzecz Członkostwa (MAP). Tak długo jak to możliwe – zdaniem demokratycznej administracji – należało traktować grupę jako całość, chociaż w rzeczywistości rozszerzenie mogłoby objąć najwyżej siedem krajów (członkostwo Albanii i Macedonii było z założenia wykluczone). Podobnie nierealistyczne były oczekiwania, by w kolejnej grupie znalazła się Chorwacja, nawet jeśli wystąpiłaby z wnioskiem o włączenie jej do procesu (wyraziła zainteresowanie członkostwem w NATO i uczestnictwem w MAP, jednak formalnie nie zgłosiła swego akcesu). W Waszyngtonie uważano, iż w jej przypadku wskazane byłoby zbliżanie stopniowe

<sup>15</sup> G. Robertson – sekretarz generalny NATO w przemówieniu wygłoszonym na Uniwersytecie Warszawskim 30 III 2001. (G. Robertson, *Europejskie bezpieczeństwo w XXI wieku – zakończenie niedokończonych spraw w Europie*, Warszawa 2001).

(*step-by-step approach*), zaś Chorwacja powinna się skupić na wypracowaniu aktywnego uczestnictwa w Partnerstwie dla Pokoju (PdP) i Radzie Partnerstwa Euroatlantyckiego – śladem państw skupionych w MAP, uczestniczących wcześniej w PdP oraz prowadzących tzw. Indywidualny Dialog. USA gotowe były poprzeć Zagrzeb podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej na szczepku ministrów spraw zagranicznych (maj 2001), ale pod warunkiem uczestniczenia w Indywidualnym Dialogu.

Waszyngton nie wykluczał także opcji „zero”, to jest takiej, w której NATO wcale się nie rozszerzy w roku 2002. Wariant ten musiał się z kolei wiązać z przyjęciem określonej strategii działania wobec państw aspirujących i przeniesieniem współpracy z nimi na inny poziom (np. MAP-2).

Generalnie argument o wzmocnieniu paktu w wymiarze militarnym nie przekonywał Amerykanów z uwagi na ograniczony potencjał wojskowy ewentualnych nowych członków. Z wojskowego punktu widzenia istotne znaczenie miałyby przystąpienie Rumunii, jednak jej szanse gwałtownie zmalały z powodu niekorzystnego – zdaniem Białego Domu – wyniku wyborów prezydenckich i parlamentarnych w tym kraju (w 2000 r. bezapelacyjnie wygrał postkomunista Ion Iliescu i lewicowa PDSR). Analogicznie sytuację mogłaby sobie skomplikować Słowacja, w przypadku powrotu do władzy Władimira Mecziara. Z punktu widzenia szans ewentualnej ratyfikacji członkostwa Litwy przez Senat USA sprawą istotną było rozwiązanie problemów wynikających z trudnej historii stosunków litewsko-żydowskich, restytucji mienia żydowskiego, rozliczenia przestępców wojennych. W rzeczywistości amerykańskie poparcie polityczne dla Litwy, Łotwy i Estonii było raczej niewysokie. W przypadku państw bałtyckich problemem był ich niewielki potencjał obronny, dlatego tam, gdzie to możliwe miały one podejmować wspólne inicjatywy i unikać konkurowania ze sobą wobec NATO. Bliskość Rosji i jej silny opór wobec włączenia do NATO jakiegokolwiek z byłych republik ZSRR przemawiało w istocie za zaproszeniem do sojuszu jednego z tych państw, by nie narazić się na zarzut, iż NATO *de facto* sankcjonowało rosyjską strefę wpływów i uznawało prawo weta Moskwy wobec rozszerzenia na wschód.

Zmiany na szczytach amerykańskich władz: objęcie prezydentury przez George'a W. Busha juniora i „wymiana” demokratów na republikanów optyki tej nie zmieniły. Colin Powell, nowy szef amerykańskiej dyplomacji, przyjął – przy pełnej aprobacie Busha – jeszcze bardziej wstrzemięźliwe stanowisko: rozszerzenie – tak, lecz czynniki historyczne, bądź geograficzne nie powinny *a priori* determinować ewentualnego wystosowania lub niewystosowania zaproszeń; ponieważ proces znajdował się niejako w początkowej fazie, nie pozwalało to na podejmowanie konkretnych decyzji. USA chciały, aby głównym promotorem kolejnej rundy rozszerzenia były tym razem państwa europejskie. Niestety Francja i Niemcy w tej kwestii nie przejawiały żadnego entuzjazmu.

W końcu taktyka grania na zwłokę i oglądania się na Europę wyczerpała swoje możliwości. Na kilka miesięcy przed praskim „szczytem” (czerwiec 2002) depar-



tament stanu zajął stanowisko i sprecyzował pięć warunków politycznej oceny kandydatów: (1) zaangażowanie i sukcesy w walce z korupcją; (2) stosunek do mniejszości etnicznych i wyznaniowych; (3) relacje między władzą a opozycją oraz (4) poparcie społeczne dla procesu rozszerzania NATO. Swoją kartę rozegrało też *lobby* żydowskie; „merytorycznym” kryterium kwalifikacji do NATO miało być (5) odniesienie do kwestii Holocaustu i zwrotu żydowskich majątków prawnym właścicielom lub ich spadkobiercom.

Bardzo pasywne stanowisko wobec dalszego rozszerzania NATO zajęły Niemcy, które w pierwszym etapie rozszerzenia osiągnęły właściwie wszystko to, co chciały i w zasadzie nie były zainteresowane zwiększaniem liczby członków ani w czasie praskiego „szczytu”, ani w przewidywalnej przyszłości. Wolały, aby w Pradze decyzję o rozszerzeniu odroczone, względnie – gdyby w wyniku rozwoju sytuacji okazało się to niezbędne – podjęto jakąś enigmatyczną decyzję potwierdzającą, iż „drzwi do NATO są naprawdę otwarte”. W ostateczności werdykt o dalszym rozszerzeniu powinien zostać podjęty tuż przed „szczytem”, co ograniczyłoby niepotrzebne ich zdaniem dyskusje polityczne z tymi z państw aspirujących, które mogłyby zostać pominięte, stanowiąc impuls do dalszych przygotowań do członkostwa dla wszystkich kandydatów. Nad Sprewą uważano, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wówczas zaproszenie najlepiej przygotowanych: Słowenii i Słowacji, szczególnie zaś tej ostatniej, niezbędnej do stworzenia ciągłości terytorialnej sojuszu. Mimo sceptycyzmu, proatlantyckie aspiracje państw bałtyckich były przyjmowane w niemieckich kręgach wojskowych ze zrozumieniem. Uważano nawet, iż przyjęcie Litwy byłoby ze wszech miar celowe, ale jeżeli Litwa, to dlaczego nie – równie dobrze przygotowane – Łotwa czy Estonia. Z kolei zaproszenie republik bałtyckich mogłoby zrodzić naciski na przyjęcie państw Europy Południowej i Wschodniej – Rumunii i Bułgarii<sup>16</sup>. Jeszcze bardziej obawiano się w Berlinie „niebezpieczeństwa” *big bang*u, czyli przyjęcia wszystkich (wyjawszy Albanię i Macedonię) kandydatów, mimo że większość tych państw, zwłaszcza Rumunia i Bułgaria, nie była dobrze przygotowana. Twierdzono, iż będą one sprawiać sojusznikowi kłopoty nie tylko ze swoimi siłami zbrojnymi, lecz cywilną kontrolą nad armią oraz ogólną sytuacją społeczno-polityczną i gospodarczą. Wprawdzie implementacja MAP była istotnym elementem przygotowań do akcesji, to jednak podstawą decyzji o przyjęciu nowych członków miały być uzgodnienia polityczne. W opinii Berlina wiążącym, jeżeli nie najważniejszym, elementem procesu była postawa nowej administracji amerykańskiej. Sprawa rozszerzenia NATO była w Niemczech długo odkładana, a gabinet kanclerza Schrödera unikał zajęcia klarownego stanowiska, gdyż w zasadzie nigdy nie zostało ono w pełni sformułowane. Przyjęto wygodną taktykę oglądania się na Amerykanów i uzależniania decyzji od stanowiska USA, z klauzulą, iż w żadnym wypadku polityka rozszerzania nie mogła być skierowana przeciwko Rosji.

<sup>16</sup> Komentarz redakcyjny w „Süddeutsche Zeitung” 9 VIII 2002.

Podczas oficjalnej wizyty na Litwie, Łotwie i w Estonii (26-28 VII 2001) prezydent Francji Jacques Chirac, odnosząc się do kwestii rozszerzenia *NATO*, potwierdził, że jesienią 2002 r. do sojuszu będą zaproszone kolejne kraje. Zaznaczając, że każde państwo ma suwerenne prawo do prowadzenia własnej polityki bezpieczeństwa i do wyboru sojuszy oraz że popiera wybór dokonany przez Litwę, Łotwę i Estonię. Uchylił się jednak od odpowiedzi na pytanie, czy i jak dalece Francja preferować będzie Bałtów. Zawiedzionym w oczekiwaniach gospodarzom kilkakrotnie wspominał, że rozszerzenie euroatlantyckich struktur bezpieczeństwa nie może tworzyć nowych podziałów w Europie i powinno być przeprowadzone w taki sposób, aby nikt, zwłaszcza Rosja, nie traktował tego procesu jako skierowanego przeciwko niemu.

Dla Rzymu z kolei militarna słabość kandydatów nie była solą w oku. Włosi reprezentowali pogląd, iż *NATO* powinna się rozszerzać. Inaczej też pojmowały kwestię bezpieczeństwa europejskiego. Uważali, że coraz bardziej zależy ono od organizacji bezpieczeństwa zbiorowego niż od gotowości do obrony zbiorowej. Wyrażali przekonanie, że po przyjęciu do *NATO* nowych członków Słowacja powinna w przyszłości zostać włączona do południowej flanki *NATO*. Argumentowali to uwarunkowaniami geograficznymi (rzeki Słowacji są dorzecziami rzek kierujących się na południe Europy, przede wszystkim Dunaju) oraz bezpieczeństwa (ciągła potrzeba stabilizacji południa Europy z uwagi na sytuację na Bałkanach i konieczność wzmocnienia dowództwa południowego). W tym kontekście argumenty polskie dotyczące historycznych więzów z Czechami i Słowakami, a także istniejącej współpracy wojskowej (wspólna polsko-czesko-słowacka brygada) nie spotkały się ze zrozumieniem. Nad Tybrem wyrażano opinię, że szczególna kwestia wspólnej jednostki ma wymiar zaledwie regionalny i drugorzędny w decyzjach strategicznych.

### III

Stanowisko Polski w sprawie państw aspirujących do *NATO* było wypadkową polskiej racji stanu i ewoluujących poglądów amerykańskich. Chociaż na użytek zewnętrzny dbano o pozory konsekwencji i uporządkowania, poglądy Warszawy były zróżnicowane w zależności od tego, czy interlokutorem były państwa *NATO*, czy zabiegający o poparcie aspiranci.

Z jednej strony Warszawa przekonywała kandydatów, iż powinni zachowywać jedność w staraniach o członkostwo, bowiem negatywna konkurencja mogłaby jedynie dostarczyć dodatkowych argumentów przeciw rozszerzaniu, z drugiej – opowiadała się za dynamicznie pojmowaną polityką „otwartych drzwi”, tzn. stopniowym przyjmowaniem do *NATO* nowych, dostosowanych do wypełniania zobowiązań członkowskich, państw aspirujących. Z oczywistych względów konsekwentnie wyrażała poparcie dla starań najbliższych sąsiadów: Słowacji i państw



bałtyckich, podkreślając gotowość zaakceptowania innych kandydatów z Europy Południowo-Wschodniej. Jednak w tym kontekście opowiadała się bardziej za ewentualnym członkostwem Słowenii niż Rumunii czy Bułgarii.

Spośród całej „Grupy Wileńskiej”, tj. państw aspirujących do NATO, Słowacja, z uwagi na położenie geostrategiczne (wypełniała strategiczną lukę pomiędzy Polską, Czechami i Węgrami), należała do najważniejszych wojskowo-politycznych partnerów Polski. Bardzo ważne znaczenie dla kształtowania stosunków wzajemnych miały też deklaracje władz Słowacji o uznaniu Polski nie tylko za partnera strategicznego, ale także przyjaciela w dążeniach do członkostwa w euroatlantyckim i europejskim systemie bezpieczeństwa. Szczególny charakter stosunków miał swoje źródło we wspólnocie dziedzictwa kulturowego i językowego, braku sporów i animozji, jak również w bardzo pragmatycznym postrzeganiu celów cywilizacyjnych, politycznych, ekonomicznych, wojskowych i społecznych.

Ten sposób myślenia i system działania przekładał się na konkrety. Nawet mimo pewnych ograniczeń politycznych ministerstwo obrony RP utrzymywało pragmatyczną współpracę z odpowiednimi instytucjami resortu obrony Słowacji zakładając, że kraj ten powróci w nurt w pełni demokratycznych procesów współpracy i integracji. (W tym okresie także rządy państw zachodnich i USA, abstrahując od formalnych ograniczeń współpracy politycznej z władzami Słowacji, utrzymywały bardzo ścisłą i intensywną współpracę ze słowackim ministerstwem obrony). O ile współpraca w sferze politycznej odbywała się w formule czterostronnej (reaktywowana Grupa Wyszehradzka), o tyle w sferze wojskowej w układzie „Złotego Trójkąta plus Jeden” (trzy państwa natowskie: Polska, Czechy, Węgry i ubiegająca się o członkostwo Słowacja). Decyzję taką podjęli ministrowie obrony podczas czterostronnego spotkania w Przemyślu (3-4 XI 1999). Warszawa deklarowała gotowość udzielenia wsparcia stronie słowackiej w zakresie pomocy eksperckiej w wielu dziedzinach dotyczących obronności i reformowania sił zbrojnych, także poprzez nieodpłatne szkolenie oficerów słowackich w polskich uczelniach wojskowych.

Polska wyszła z pomysłem utworzenia wspólnej słowacko-czesko-polskiej jednostki przeznaczonej do operacji pokojowych w ramach NATO/UE – brygady zorganizowanej na bazie narodowych oddziałów operacyjnych (o wielkości co najmniej batalionu) dyslokowanych na terytoriach własnych państw, z dowództwem dyslokowanym na terytorium Słowacji. Jako państwu kandydującemu do sojuszu dałoby jej to możliwość wykazania woli politycznej przystąpienia do NATO, podkreślenia aktywnego zaangażowania w operacje prowadzone przez pakt oraz zdecydowania w osiąganiu interoperacyjności z siłami zbrojnymi państw członkowskich. Zdaniem Warszawy mogło to mieć znaczny wpływ na zwiększenie szansy wymienienia Słowacji w grupie państw zaproszonych w Pradze.

Podobnie poszerzenie strefy bezpieczeństwa i stabilności na państwa bałtyckie leżało w strategicznym interesie Polski. W tym zakresie podjęte zostały inicjatywy

zarówno w ramach forum *BALTSEA* (*Baltic Security Assistance Forum*, zwane także „Grupą Przyjaciół Bałtów”), jak i w relacjach dwustronnych.

Z tej przyczyny zgłoszona przez Litwę (kwiecień 1999) propozycja podniesienia rangi resortowego porozumienia o dwustronnej współpracy wojskowej do szczebla rządowego została w Warszawie przyjęta z należnym zrozumieniem. Porozumienie zostało wzbogacone o nowe obszary współpracy wojskowej: politykę obronną i strategię, wdrażanie międzynarodowych porozumień w dziedzinie obrony, bezpieczeństwa i kontroli zbrojeń, rozwiązywania kryzysów, rozwijania interoperacyjności z siłami zbrojnymi *NATO*. Polska zaoferowała możliwość regularnych konsultacji eksperckich w celu przekazania wiedzy i doświadczeń w zakresie cywilnej kontroli nad armią (reformy resortu obrony w procesie demokratyzacji państwa, kształcenia i przygotowania cywilnych kadr na potrzeby resortu obrony, dostosowania prawodawstwa do funkcjonowania w strukturach *NATO*), strategii obronnej (procesów opracowywania strategii obronnej państwa oraz planowania budżetu resortu obrony, restrukturyzacji sił zbrojnych i opracowywania długoterminowych programów ich rozwoju), tudzież planowania obronnego *NATO*.

Jednak sztandarowym przedsięwzięciem w zakresie współpracy wojskowej stał się batalion polsko-litewski *LITPOLBAT*, w skład którego weszły pododdziały 4 Brygady Kawalerii Pancernej w Orzyszu (433 żołnierzy) i Brygady Piechoty Zmotoryzowanej „Żelazny Wilk” w Olicie (Alytus) na Litwie (353 żołnierzy). Warszawa i Wilno rozważały nawet (2000) możliwość wydzielenia batalionu do użycia w ramach Wielonarodowej Brygady Szybkiego Rozwinięcia ONZ (*SHIRBRIG*), lecz ostatecznie pomysł ten nie został zrealizowany. W Kosowie działał pluton litewski (30 żołnierzy) z batalionu strzelców, podporządkowany operacyjnie dowódcy Polskiego Kontyngentu Wojskowego *KFOR*. Strona polska zapewniała Litwinom zakwaterowanie i wyżywienie oraz środki transportu.

Można było odnieść wrażenie jednostronnego przewartościowania stosunków, tym bardziej że – mimo tego zaangażowania – Litwa nadal nie była usatysfakcjonowana poziomem i intensywnością współpracy z Polską w zakresie wspierania jej dążeń integracyjnych z *NATO*, czemu niejednokrotnie dawała wyraz w różnych gremiach *NATO* i *UZE* w Brukseli.

Wzorując się na „modelu litewskim”, Polska zaproponowała Łotwie (5 VI 1998) wszechstronną współpracę w dziedzinie politycznej, gospodarczej, wojskowej, kulturalnej i naukowej oraz integracji europejskiej. Z polskiej inicjatywy odbyła się (4 II 1999) w Rydze konferencja *NATO*, „Polska, region bałtycki – kształtująca się architektura bezpieczeństwa”. Warszawa podzieliła się doświadczeniami w zakresie prowadzonych działań lobbingsowych na rzecz członkostwa Polski w sojuszu. Pomoc łotewskim siłom zbrojnym objęła szkolenie specjalistów, dostawy sprzętu, wymianę doświadczeń. Polska wsparła realizację projektów *BALTRON* (Bałtyckiego Dywizjonu Morskiego), *BALNET* (Bałtyckiego Regionalnego Systemu Zarządzania Przestrzenią Powietrzną) oraz uczestniczyła w *BALDEFCOL* (Bałtyckiej Akademii Obrony).



Spośród całej trójki państw bałtyckich polsko-estońskie stosunki polityczne i wojskowe były najmniej aktywne. Zdecydowanie odbiegały od poziomu wyznaczonego relacjami polsko-litewskimi i polsko-łotewskimi, podyktowane były względami geograficznymi i historycznymi. Z jednej strony, wynikało to z orientacji polityki bezpieczeństwa Estonii na współpracę z państwami skandynawskimi, w tym przede wszystkim z Finlandią, z drugiej, z zaangażowania Polski we współpracę z krajami wspólnoty euroatlantyckiej. Niemniej jednak Polska udzielała wsparcia materialowego dla nowo powołanych estońskich sił zbrojnych. W okresie akcesyjnym współpraca ograniczała się do wymiany oficjalnych wizyt przedstawicieli resortów obrony i dowództw rodzajów wojsk. Jednakże podjęte w czasie wizyt ustalenia w większości pozostawały niezrealizowane.

#### IV

Kiedy Rada Północnoatlantycka podjęła decyzję (lipiec 2001) o konieczności przygotowania materiału dyskusyjnego w ważnej sprawie rozszerzenia, wśród krajów, które mogłyby być zaproszone, po raz pierwszy z nazwy wymieniono Słowenię i Słowację. Dostrzeżono wprawdzie niskie poparcie słoweńskiego społeczeństwa dla członkostwa własnego kraju w *NATO* (m.in. serię antynatowskich artykułów w słoweńskiej prasie), tudzież swoistą polityczną labilność Słowacji (będącą wynikiem dużego wpływu ruchów populistycznych w tym państwie), lecz największe kontrowersje – zwłaszcza wśród Europejczyków – wywołały kandydatury państw bałtyckich.

Sytuację na Słowacji determinowały demokratyczne zmiany zachodzące na scenie politycznej oraz postęp w integracji z euroatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa. Powodzenie obu procesów w sposób istotny zwiększało stan bezpieczeństwa Europy Środkowej oraz wzmacniało stabilizację regionu. Od końca 1998 r. na słowackiej scenie politycznej zachodziły istotne zmiany, zasadniczo zmieniające kontekst głoszonych wcześniej przez władze aspiracji do integracji z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa oraz zachodnioeuropejskimi strukturami gospodarczymi. Koalicja rządowa partii antymeczarowskich podjęła reformy wewnętrzne i zmieniła politykę zagraniczną. Poza integracją ważnymi priorytetami polityki bezpieczeństwa rządu Mikulusza Dziurindy było uregulowanie stosunków z państwami sąsiednimi oraz aktywne współuczestnictwo w umacnianiu stabilizacji w Europie, w tym udział w misjach pokojowych oraz programie Partnerstwo dla Pokoju. Zacieśnianie współpracy z sąsiadami nie oznaczało bynajmniej, iż zostały usunięte wszystkie przeszkody: na stosunkach czesko-słowackich ciążyły nie do końca uregulowane sprawy związane z podziałem Czecho-Słowacji (obawiano się nawet międzynarodowego arbitrażu); na relacje węgiersko-słowackie rzutowały kontrowersje związane z budową systemu energetycznego na Dunaju (trybunał w Hadze rozpatrywał wniosek, skierowany jeszcze

przez rząd Mecziara, o wykładnię korzystnego dla Słowacji wcześniejszego werdyktu).

Generalna ocena słowackiego Roczego Narodowego Programu Integracji (*Annual National Implementation Plan – ANIP*) była pozytywna. Był to dokument uporządkowany, klarownie przedstawiający poszczególne kwestie. Na podkreślenie zasługiwało uwzględnienie zagadnień określonych w Koncepcji Strategicznej *NATO*, w tym stosunek do Inicjatywy Zdolności Obronnych, a nawet potencjalnego wkładu Słowacji do operacji Unii Europejskiej. Jednakże z punktu widzenia sojuszu mankamentem był brak odniesienia do tak istotnej kwestii jak udział w operacjach *NATO*. Bruksela za niezbędne uznała konieczność stworzenia konstytucyjnych podstaw użycia słowackich sił zbrojnych poza granicami kraju oraz uregulowanie kwestii statusu mniejszości cygańskiej na Słowacji, tak by Romowie dysponowali pełnym zakresem praw i swobód obywatelskich. Wskazała na konieczność korelacji planów i projektowanych przedsięwzięć ze środkami budżetowymi. Zasugerowała poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania reform w razie niepowodzenia prywatyzacji, co z kolei łączyło się z wypracowaniem sprawnej polityki gospodarczej państwa, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom reform. Podkreśliła też konieczność szczegółowego przedstawienia reformy armii (również lotnictwa), w tym kwestii kadrowych, w związku z jej redukcją, a także wynikających z niej nastrojów społecznych, zwłaszcza w kontekście wzrostu bezrobocia. Uwagę sojuszników zwróciło pominięcie szkolenia i ćwiczeń wojskowych, a także podnoszenia kwalifikacji językowych, które uważano za kluczowe dla dalszego rozwoju słowackich sił zbrojnych. Doceniając postęp popularyzacji idei członkostwa w *NATO* w społeczeństwie, zauważono, że nie zostały określone metody i środki kształtowania poparcia opinii publicznej w tym zakresie, a zwłaszcza wpływania na przekonania grupy nastawionej sceptycznie.

Bałtowie aktywnie przyłączyli się do działań na rzecz zwiększania bezpieczeństwa w Europie, zwłaszcza stabilizowaniu sytuacji na Bałkanach, wspierając (od 1996), na miarę swoich możliwości, wojska i personel *NATO* w operacjach pokojowych, włączając swoich żołnierzy w misje *SFOR* i *KFOR*. (Spośród całej trójki największą determinację wykazywała Litwa, która najszybciej modernizowała siły zbrojne i zwiększała budżet obrony; niewątpliwie jej najistotniejszym zobowiązaniem wobec państw *NATO* było stopniowe podnoszenie wydatków na obronę, aż do osiągnięcia 2% PKB rocznie). Prócz modernizowania sił zbrojnych państwa bałtyckie aktywnie zabiegały o współpracę z krajami *NATO* w celu lepszego przygotowania się do członkostwa oraz pozyskania dla siebie poparcia. Jednak każde z nich prowadziło własną politykę poszukiwania stronników (i ponownie najaktywniej czyniła to Litwa, której udało się zawiązać wspomniane już strategiczne partnerstwo z Polską). Z racji geopolitycznej wspólnoty interesów liczyły na zrozumienie i poparcie ze strony dwóch innych państw nad Bałtykiem: Niemiec i Danii. Cała trójka z ogromną determinacją aktywizowała swoje diaspory, przede wszystkim w USA, w celu wywierania nacisku na polityków amerykańskich



i przyciągnięcia amerykańskiego kapitału. Z dobrym skutkiem. W ramach popierania interesów gospodarczych firm amerykańskich władze USA stały się ich najbardziej wpływowym sojusznikiem popierającym ideę rozszerzenia. Jednak prozachodnie priorytety polityki Litwy, Łotwy i Estonii przesłoniły im rzecz niebagatelną – konieczność ostatecznego unormowania stosunków z Rosją, ich bezpośrednim sąsiadem i jedynym, z którym nie miały podstawowych regulacji. Właśnie ten brak całościowego sformalizowania relacji z Rosją (uznanie granic) mógł stać się przeszkodą w realizacji celów strategicznych, choć formalnie w Traktacie Waszyngtońskim nie było warunku ostatecznego uregulowania granic przez państwa ubiegające się o członkostwo w NATO<sup>17</sup>. Politycznej „nadczynności” wobec Waszyngtonu i niedowartościowaniu Moskwy sceptycznie przyglądali się „starzy” europejscy członkowie NATO. Obawiali się, że Bałtowie staną się kolejnymi (po Polsce) amerykańskimi „koniami trojańskimi” w Europie i klinem wbitym pomiędzy nimi a Rosją.

Litwa, w przypadku przyjęcia do sojuszu, musiała się liczyć z koniecznością wyrażenia zgody na możliwość ewentualnego rozmieszczenia baz NATO na swoim terytorium. Jej konstytucja takiej możliwości nie dopuszczała. Ponadto wojska innych państw (w tym Federacji Rosyjskiej) powinny również mieć możliwość na ogólnych zasadach przejazdu przez terytorium Litwy w ramach misji PdP lub ONZ. Także i to było ustawowo zabronione. Wyrażna też była ewolucja stanowiska USA i Wielkiej Brytanii wobec wspomnianej już kwestii wysokości wydatków Litwy na obronę. W sytuacji, gdy stało się jasne, że osiągnięcie poziomu 2% PKB było nierealne, Waszyngton i Londyn zaczęły mniejszą rolę przywiązywać do wskaźników liczbowych, raczej podkreślać potrzebę optymalizacji wydatków wojskowych na realnie dostępnym poziomie. Tym bardziej że wydatki na obronę stały się elementem kampanii wyborczej do litewskiego parlamentu (październik 2000). „Nowy Związek” – pozaparlamentarne ugrupowanie polityczne – zyskiwał coraz większe poparcie społeczne, budując swą popularność na zdecydowanym dążeniu do ograniczenia budżetu obronnego na rzecz zwiększenia wydatków socjalnych oraz na oświatę i naukę. Na Zachodzie obawiano się, że wejście „Nowego Związku” do litewskiego Sejmu stanie się istotną przeszkodą w realizacji programu dostosowania sił zbrojnych do standardów NATO.

Celami polityki zagranicznej Łotwy były integracja z UE, NATO oraz UZE, umocnienie bezpieczeństwa państwa oraz dalsze uniezależnianie się od Rosji, rozwój współpracy regionalnej w Radzie Państw Morza Bałtyckiego, rozwój współpracy z Litwą i Estonią w ramach Rady Bałtyckiej oraz współpraca z państwami nordyckimi. Wprawdzie powstała Rada Integracji z NATO (październik 1998), koordynująca wszelkie działania integracyjne instytucji

<sup>17</sup> J. Hyndle, M. Kutysz, *Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją*, „Prace OSW” nr 4/2002, *passim*; por.: S. Arnswald, M. Wenig, *German and American Policies Towards the Baltic States: The Perspectives of EU and NATO Enlargement*, Baden-Baden 2000, *passim*.

państwowych i pozarządowych, lecz Ryga sceptycznie oceniała swoje szanse na członkostwo. Decyzje sojuszu w sprawie dalszego rozszerzenia przekroczyły jej najniższe oczekiwania, zważywszy że Łotwa znalazła się w pierwszej piątce krajów wymienionych jako przyszli kandydaci do *NATO*. Teraz od wysiłków Łotwy zależało, czy znajdzie się wśród państw, które mogłyby zostać zaproszone do sojuszu na kolejnym szczycie. Słabością były niski budżet wojskowy (0,9% PKB) oraz (rozpowszechniany przez Rosję) wizerunek państwa niestabilnego, łamiącego prawa człowieka i mniejszości etnicznych, niemal popierającego faszyzm. Przełom 1999/2000 charakteryzował się nowymi napięciami w stosunkach łotewsko-rosyjskich, związanymi z negatywnymi ocenami rosyjskiej operacji w Czeczenii wyrażanymi przez łotewskich polityków oraz zarzutami Moskwy pod adresem Rygi o ochranianie zbrodniarzy nazistowskich, którzy należeli do łotewskich formacji *SS*, przy jednoczesnym pokazowym ściganiu zbrodniarzy stalinowskich.

Estonia była najbardziej zaawansowanym w przemianach politycznych państwem powstałym po rozpadzie byłego Związku Radzieckiego. Do priorytetów jej polityki bezpieczeństwa i zagranicznej należały: członkostwo w *NATO*, UE i UZE; wzmocnienie stabilności i bezpieczeństwa w regionie poprzez zaangażowanie Stanów Zjednoczonych; rozwój i pogłębianie dobrych stosunków z Finlandią, Szwecją, Niemcami, USA oraz pozostałymi państwami bałtyckimi, wreszcie – definitywne uregulowanie stosunków z Rosją. Zaproszenie Polski, Węgier i Czech do członkostwa w organizacji wraz z deklaracją o pozostawieniu możliwości dalszego rozszerzenia zostały w Estonii przyjęte jako zapowiedź jej przyszłego dołączenia do euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Potwierdzeniem gotowości sojuszu była podpisana przez USA i państwa bałtyckie Karta Partnerstwa (16 I 1998), która ustanawiała trwałą więź między tymi krajami oraz stwarzała możliwość uregulowania spornych kwestii estońsko-rosyjskich. (Dotychczasowa dominująca pozycja Federacji Rosyjskiej została zrównoważona przez amerykańskie zaangażowanie, a tym samym wzmocnieniu uległa międzynarodowa pozycja Estonii). Jednocześnie ani Karta, ani wynikające z niej polityczne formy współpracy nie były substytutem lub alternatywą dla członkostwa Estonii w *NATO* i innych strukturach zachodnich. Bruksela, po uprzednim zapoznaniu się z estońskim *MAP*, przedstawiła Tallinowi (styczeń 2000) 63 zadania partnerskie (poczynając od wymogów językowych, na systemie łączności kończąc) z generalną uwagą, iż przystępując do *NATO* Estonia powinna wnieść do paktu dobre i stabilne stosunki z sąsiadami, by nie dodawać mu problemów, a zmniejszać ich ilość.

## V

Euforia w siedmiu stolicach przyćmiła na moment prawdę, że *NATO*, do którego zostały zaproszone, było już zupełnie inne od tego, u którego zabiegały o wstąpienie. W zapomnienie odeszły słowa pierwszego sekretarza generalnego *NATO*, gen. Hastingsa L. Ismaya, iż zadaniem paktu jest: „Trzymać Rosjan z dala, Amerykanów



wewnątrz, a Niemców w ryzach” (1949), nad „Koncepcją Strategiczną NATO” (1991) pochyłili się historycy, zdezaktualizowała się dopiero co przyjęta nowa „Koncepcja Strategiczna na XXI wiek” (1999). Tak gloryfikowany przez NATO system bezpieczeństwa zbiorowego mocno stracił na znaczeniu i należało obawiać się, że całkiem straci rację bytu, jeśli nie zrewiduje swej dotychczasowej misji i nie przeprowadzi głębokich reform.

Z politycznego punktu widzenia rozszerzenie sojuszu stało się sprawnym mechanizmem reintegracji z Europą Zachodnią krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Drugiej rundzie przyświecało przede wszystkim dążenie Zachodu do poparcia demokratycznych przekształceń w krajach postkomunistycznych, umocnienia ich wewnętrznej stabilności i prozachodniej orientacji. I tutaj nasuwa się refleksja – NATO wszak nie jest organizacją, której głównym zadaniem było czy ma być umacnianie demokratycznych przemian w Europie Środkowej i Wschodniej.

Z wojskowego punktu widzenia rozszerzenie nie wzbudziło już takich kontrowersji ani takiego zainteresowania, jak pierwsza faza ekspansji (1997-1999). NATO, wskutek rosnącej dysproporcji potencjałów militarnych USA i krajów europejskich, generalnie i tak traciła wartość jako wojskowy kolektyw, stawała się bardziej „miłym klubem politycznym”, czego w swoim czasie obawiali się Brytyjczycy<sup>18</sup>. Kraje nowo przyjęte – nawet Rumunia ze swoją liczną armią – niewiele wzmocniłyby zdolność wojskową paktu (tutaj wyznacznikiem były USA), natomiast jego struktury mogły nie wytrzymać kolejnego poszerzenia o siedem państw. Procedury decyzyjne były ociężałe, a mandat działań NATO przestarzały. Dowiodło tego Kosowo i trudności w podejmowaniu decyzji w składzie 19 członków. Po rozszerzeniu decyzję, kiedy i jak mają zostać użyte sojusznicze siły zbrojne, należałoby uzgadniać pomiędzy 26 rządami, zaś pakt wojskowy, który nie będzie w stanie walczyć razem, ma w najlepszym wypadku niepewną przyszłość. Jak nigdy przedtem – zwykle dotąd teoretyzowana – kwestia działań *out of area* stała się palącą potrzebą. NATO, aby stawić czoła nowym zagrożeniom – terroryzmowi i autokratycznym reżimom gromadzącym broń masowej zagłady – musiała przesunąć punkt ciężkości swego zainteresowania z Europy na inne kontynenty. Korespondowało to z zapowiedzianymi przez Rumsfelda w Warszawie (24-25 IX 2002), a oficjalnie ogłoszonymi przez Busha w Pradze, koncepcjami reformy sojuszu, planami utworzenia sojuszniczych sił odpowiedzi (*NATO Response Force – NRF*) i określeniem pakietu praskich zobowiązań w sprawie zdolności (*Prague Capabilities Commitment – PCC*).

Amerykanie oczekiwali w Pradze deklaracji politycznych (*Statement of Intent*) o zaangażowaniu w najbardziej istotne projekty budowy sojuszniczych systemów obserwacji obiektów naziemnych z powietrza, strategicznego transportu

<sup>18</sup> John Maples – rzecznik Partii Konserwatywnej ds. obrony (w gabinecie cieni) – w toku debaty ratyfikacyjnej w Izbie Gmin (17 VII 1998) na temat przyjęcia do NATO Polski, Czech i Węgier. Zob. J. Solak, *Siedemnaście kroków do NATO*, Warszawa 1999, s. 87.

powietrznego i morskiego oraz tankowania w powietrzu. Ich realizacja była warunkiem *sine qua non* wdrożenia priorytetowego programu *NRF*. Wszystkie te, nad wyraz kosztowne, projekty skutkowały zrozumiałymi konsekwencjami dla budżetów narodowych, choć ich racjonalności politycznej i wojskowej nie kwestionowano.

Utworzenie sił odpowiedzi (*NRF*) miało na celu uzyskanie realnych zdolności do natychmiastowej reakcji wojskowej na nowe zagrożenia asymetryczne, w tym terrorystyczne, oraz przyśpieszenie procesu transformacji sił zbrojnych państw członkowskich. Miałyby się one składać z komponentów bojowych (3-5 batalionów wojsk lądowych, 3-5 eskadr lotnictwa wielozadaniowego, 7-15 okrętów bojowych) oraz wsparcia i zabezpieczenia logistycznego. W sumie około 21 tys. żołnierzy. Koncepcja *NRF* odżegnywała się od tworzenia nowych jednostek; jej istotą było wykorzystanie już istniejących, wchodzących w skład natowskich sił o wysokiej gotowości bojowej, zdolnych do przerzutu (*deployable High Readiness Force*).

Uznając potrzebę rozwoju zdolności *NATO* w zakresie strategicznego transportu lotniczego na długo przed planowanym stworzeniem własnej floty transportowej (2008-2012), sojusznicy podjęli wysiłki zmierzające do zapewnienia dodatkowej liczby samolotów wielkogabarytowych w możliwie najkrótszym czasie (do 2005). Zadania tego podjęły się Niemcy (*lead nation*), które przedstawiły warianty *leasingu* lub czarteru dostępnych na rynku samolotów: amerykańskich *C-17* i ukraińskich *An-124*. Podobnej roli podjęła się Hiszpania. Zaproponowała wskazać istniejącą agencję *NATO* lub powołać odrębną instytucję, która zajęłaby się kwestiami zakupu samolotów i wyposażenia technicznego oraz powołać międzynarodowe siły tankowców powietrznych (flota 10-15 samolotów). Z kolei Norwegia zajęła się koordynacją działań na rzecz zdolności w zakresie strategicznego transportu morskiego. Pod jej egidą grupa 10 państw członkowskich i 6 o statusie obserwatorów podjęła decyzję o wyczarterowaniu 12 statków, utrzymywanych w siedmiodniowej gotowości do wyjścia w morze. Niezależnie od przyjętych w przyszłości rozwiązań i stopnia zaangażowania członków sojuszu, udział w projektach był bardzo kosztowny, wymagający starannych analiz, przemyślanych decyzji rządów i – zapewne – akceptacji narodowych parlamentów. (Szacunkowe koszty dla Polski w skali roku: 30-40 mln zł w przypadku partycypowania w programie transportu powietrznego, ok. 5 mln zł w przypadku uczestnictwa w programie transportu morskiego, bez wydatków na operacyjne wykorzystanie środków).

Kontrowersje budziła kwestia włączenia nowo zaproszonych członków do praskich zobowiązań w sprawie zdolności (*PCC*). Rodziło się pytanie o najbardziej dogodny termin: krótko po wystosowaniu zaproszenia, po podpisaniu protokołów akcesyjnych, czy też po formalnej akcesji. Przeważała opinia: tak prędko, jak to możliwe po uzyskaniu zaproszenia do rozmów akcesyjnych (*case by case and where appropriate*). Wówczas byłby to zabieg prosty, nie wymagający zmiany procedur ani harmonogramów. Jeszcze przed formalną akcesją *NATO* domagało się od



zaproszonych gwarancji, że: 1) nie mają konstytucyjnych ani innych prawnych ograniczeń, które mogłyby przeszkodzić w prowadzeniu operacji zbiorowej obrony; 2) rozpoczęły proces efektywnego planowania obronnego zgodny z sojuszniczym; 3) zapewnią utrzymanie poziomu wydatków obronnych wystarczających dla wsparcia reform obronnych, restrukturyzacji i modernizacji sił zbrojnych oraz odpowiedni poziom inwestycji kapitałowych dla pozyskania planowanego sprzętu i modernizacji infrastruktury; 4) wdrożą długoterminowe plany restrukturyzacji sił zbrojnych umożliwiające przerzuty wybranych jednostek, zdolnych do wykonywania pełnego spektrum misji sojuszu, na odległe teatry działań.

W Pradze zapadło historyczne rozstrzygnięcie. Ze starego *NATO* z wyjątkiem nazwy pozostało niewiele. Dokument założycielski, Traktat Waszyngtoński (1949) pozostał nienaruszony, nie uległ zmianie, lecz został odsunięty na drugi plan przez nowe zadanie, które dotyczyło zmienionej rzeczywistości – międzynarodowego terroryzmu i rozprzestrzeniania broni masowej zagłady. Nowa sytuacja *NATO* polega na zniknięciu granic, wyznaczających obszar działania. Granice sojuszu pozostały co prawda aktualne, lecz na wypadek konieczności odparcia ataku z zewnątrz. Obrona przed międzynarodowym terroryzmem i zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowej zagłady nie zamkną się w tych granicach. Zagrożenia tego rodzaju *NATO* zamierza zwalczać tam, gdzie one powstają – *out of area*. W wyniku nowego podziału zadań europejscy partnerzy znaleźli się w zmienionej roli. Nie będą już działać za pomocą swoich narodowych sił zbrojnych równoprawnie obok Amerykanów i razem z nimi, lecz tylko jako uczestnicy wielonarodowych sił odpowiedzi. *NATO* będzie mogło interweniować tylko jako młodszy partner po stronie Amerykanów, zgodnie z Traktatem Waszyngtońskim i Kartą Narodów Zjednoczonych.

Sarkastycznie można powiedzieć, że nowe *NATO* wzmocniło się, ale stało się instrumentem i siłą jedyne supermocarstwa. Nigdy przedtem nie było tak widoczne, iż *NATO* uzależniła swoje znaczenie, swoją polityczną i wojskową wagę od wsparcia ze strony USA, które zawsze dominowały w sojuszu, i bez amerykańskiego *imprimatur* nic ważnego nie mogło się zdarzyć. „Po Pradze” *NATO* stało się w zasadzie sojuszem dla USA, a nie sojuszem z USA. W sytuacji, kiedy Europejczycy, co prawda wolno, ale uporcezywie, integrowali się wokół UE i idei „autonomicznej” polityki bezpieczeństwa i obrony (*ESDP*), i z rosnącym sceptycyzmem przyglądali się *pax americana* w wydaniu Busha juniora, „najwierniejsze z wiernych” Niemcy dystansowały się, a tradycyjnie proamerykańska Wielka Brytania znalazła się na geograficznych i geopolitycznych peryferiach *NATO*, zaś Francja i Rosja deklarowały chłodną neutralność, USA potrzebowały silnego politycznego zakotwiczenia w tej części Europy. Było to dla Waszyngtonu tyleż wygodne, co nie wymagające specjalnych zabiegów dyplomatycznych. Wdzięczni aspiranci z gorliwością neofity sami deklarowali wiernopoddaństwo.

Biorąc za punkt wyjścia nowy ład międzynarodowy, jaki ukształtował się po przystąpieniu do *NATO* trzech i zaproszeniu kolejnych siedmiu członków,

amerykańsko-europejski spór w sprawie zasad użycia sojuszniczych sił zbrojnych, można snuć domysły co do przyszłości paktu. Bez wątpienia NATO nie jest już tą organizacją, do której aspirowały państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Zmieniła się sama po rozpadzie bipolarnego podziału świata, jeszcze bardziej zmienili ją nowi członkowie. To, czy drugi etap rozszerzenia był początkiem końca Sojuszu Północnoatlantyckiego, czy też umocni jego siłę i sferę bezpieczeństwa, pokażą następne lata. Oba warianty są możliwe, oba jednakowo interesujące jako przyczynek do badań nad mechanizmem powstawania, rozrastania i zapadania się pod własnym ciężarem wielkich struktur politycznych.

#### ABSTRACT

*NATO enlargement was simply too precious to leave it to chance. Bulgaria's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's, Romania's, Slovakia's and Slovenia's accession to the Atlantic Alliance 2002 was therefore a truly historic event. NATO enlargement was a long way to heal the wounds of European continent's erstwhile division. But enlargement could not accomplish this objective all by itself. Only in broader context could enlargement unfold its stabilizing effect to the full.*

*The events of 11 September 2001 changed international relations dramatically, ushering in a new chapter in the international system. The antiterror actions put the strategic process of NATO enlargement in a new context. As the Alliance officials underlined, the 11 September events triggered deepgoing changes but did not invalidate the NATO enlargement agenda, these states made available concrete military aid. The new democracies of Europe have already acted as de facto allies.*

*In order to achieve its strategic objective aimed at joining NATO, „Nine” has participated in the Membership Actions Plan Initiative, launched during the 1999 NATO Summit in Washington.*