

Grzegorz Wiśniewski

**POLSKIE DOŚWIADCZENIA Z CZŁONKOSTWA W NATO
15 LAT PO UTWORZENIU NACC
(PÓŁNOCNOATLANTYCKIEJ RADY WSPÓŁPRACY)**

Polska droga do NATO – krótki rys historyczny

Przemiany polityczne w Europie Centralnej i Wschodniej w latach 1998–2001 wywołały bardzo intensywną dyskusję polityczną w Sojuszu Północnoatlantyckim, która zaowocowała otwarciem NATO na dialog z państwami tego obszaru. Krokiem milowym na tej drodze był Szczyt NATO w Rzymie, gdzie w dniu 27 października 1991 r. ogłoszono Rzymską Deklarację o Pokoju i Współpracy¹. W grudniu 1991 r. polski minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski uczestniczył w Brukseli w pierwszym spotkaniu Północnoatlantyckiej Rady Współpracy – North Atlantic Cooperation Council (NACC), zwołanej w wyniku postanowień Szczytu Rzymskiego. NACC otworzyła okres współpracy NATO z państwami byłego bloku sowieckiego². W kwietniu następnego roku, również w Brukseli, minister Jan Parys i wiceminister Radosław Sikorski uczestniczyli w pierwszym spotkaniu ministrów obrony NACC³. NATO próbowało znaleźć formułę współpracy z państwami odzyskującymi suwerenność narodową, dotychczas zdominowanymi lub ujarzmionymi przez Rosję Sowiecką.

Od początku tego procesu stanowisko polskich elit politycznych było jednoznacznie pronatowskie – celem Polski było szybkie wejście do NATO.

¹ *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Rome 27.10.1991. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911219a.htm>.

² Komunikat z sesji ministerialnej NACC, Bruksela 20.12.1991, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911220a.htm>.

³ Komunikat ze spotkania ministrów obrony, 01.04.1992, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c920401a.htm>.

Przygotowanie naszego państwa, a w szczególności MON i Sił Zbrojnych, do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim Polska rozpoczęła w 1992 r. W kwietniu tego roku minister obrony narodowej podjął decyzję, a we wrześniu uruchomił w ramach Ambasady RP w Brukseli stanowisko oficera łącznikowego do NATO, które wkrótce przekształcone zostało w Wydział Współpracy Obronnej i Wojskowej z NATO i UZE. Na początku 1994 r. Brukselski Szczyt NATO uruchomił projekt Partnerstwa dla Pokoju (PfP/PdP)⁴, który z jednej strony opóźniał rozszerzenie Sojuszu, z drugiej jednak dawał państwom partnerskim dobre narzędzia do uczynienia go nieuchronnym.

8 lipca 1997 r. Madrycki Szczyt NATO zaprosił Polskę, Czechy i Węgry do negocjacji w sprawie przystąpienia do Sojuszu⁵. Jesienią tegoż roku rozpoczęły się negocjacje akcesyjne delegacji polskiej z przedstawicielami KG NATO.

Wiosną 1998 r. zaproszone państwa zaczęły rozbudowywać misje w KG NATO (PERMREP – stałe przedstawicielstwo polityczne z dużym komponentem MON, i MILREP – stałe przedstawicielstwo wojskowe reprezentujące Szefa Sztabu WP), a od września tegoż roku uczestniczyć w pracach prawie wszystkich komitetów NATO (z wyjątkiem Grupy Planowania Nuklearnego (NPG), do której zaproszono je w styczniu 1999 r.). Państwa zaproszone otrzymywały wszystkie dokumenty NATO, mogły zabierać głos we wszystkich dyskusjach toczonych na forach NATO, ale nie uczestniczyły w procesie decyzyjnym. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych NATO w Brukseli w dniu 16 grudnia 1997 r. podpisano protokoły akcesyjne, a 8 grudnia 1998 r. potwierdzono zakończenie procesu akcesyjnego przez Czechy, Polskę i Węgry⁶ (na podstawie przesłanych wcześniej decyzji wszystkich państw członkowskich). 29 stycznia 1999 r. Sekretarz Generalny NATO wystosował list zapraszający Polskę do Sojuszu⁷. 12 marca 1999 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej (NAC – North Atlantic Council) z udziałem nowych członków, 16 marca nastąpiło podniesienie flag nowych członków w KG NATO, a 23 i 24 kwietnia Szczyt w Waszyngtonie ukoronował całe dzieło⁸.

Pamiętać przy tym należy, że przystąpienie Polski do NATO łączyło się z akceptacją nie tylko traktatu północnoatlantyckiego, ale również innych porozumień wypracowanych przez Sojusz w latach poprzedzających polską akcesję i stanowiących swoiste *acquis* Sojuszu⁹.

⁴ *Declaration of the Heads of State and Government*, 11.01.1994, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm>. Kilka państw z byłego bloku sowieckiego, w tym Polska, bardzo mocno naciskało na uzyskanie członkostwa w NATO. Sojusz deklarował otwarcie, ale nie był gotów na tak szybkie rozszerzenia i dlatego też wypracował koncepcję PdP, która z jednej strony stwarzała poważne szanse na uzyskanie członkostwa, z drugiej zaś odalała go nieco w czasie.

⁵ *Madrid Declaration Euro-Atlantic Security and Cooperation*, 08.07.1997, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>.

⁶ Komunikat ze spotkania ministerialnego w Brukseli, 08.12.1998, <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p981208e.htm>.

⁷ Kopia pisma ze zbiorów autora. na której w dniach 12.03, 16.03 i 24.4 zebrał podpisy i dedykacje głównych aktorów tych dni.

⁸ A. Krzeczunowicz, *Krok po kroku – Polska droga do NATO 1989–1999*, Kraków 1999.

⁹ M. Mróz, *Polska droga do NATO, wokół dyskursu akcesyjnego i integracyjnego*, Warszawa 2001.

Zostać liczącym się graczem

Wstępując do NATO, przedstawiciele Polski zasiedli jako pełnoprawni gracze przy najbardziej efektywnym i najbardziej prestiżowym stole decyzyjnym w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Aby grać, a w szczególności, aby grać efektywnie, trzeba mieć strategię, trzeba mieć czym grać oraz mieć utalentowanych graczy. W polskim przypadku największy problem stanowiły dwa pierwsze elementy. Strategia musi bowiem być wypracowywana i korygowana w kraju. Powinna być zaakceptowana na najwyższym szczeblu, a następnie rozpisana na cząstkowe strategie operacyjne. Ich realizacja powinna być koordynowana przez jeden ośrodek decyzyjny. Należy przy tym pamiętać, aby koordynowanie nie zostało wypaczone i nie przybrało formy zawłaszczenia procesu przez instytucję koordynującą.

Skoordynowane reagowanie Centrali na każdy ruch na kilkuset „szachownicach” (komitetach, grupach roboczych) jest zadaniem więcej niż trudnym. Trudne nie znaczy jednak niemożliwe. Centrala – aby panować nad całym procesem – powinna skupiać się na głównych problemach, zostawiając drobniejsze sprawy swoim przedstawicielom przy organach NATO¹⁰. Wskazane jest tworzenie wytycznych (*policy papers*), w których zawarte byłyby główne cele do osiągnięcia w poszczególnych sprawach. Wytyczne takie powinny być corocznie uaktualniane. W 1998 r. Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON podjął to zadanie, ale niestety nie było ono kontynuowane. W efekcie Polska jest najczęściej graczem biernym, bez inicjatywy. Jej przedstawiciele działają zwykle reaktywnie, myśląc głównie o tym, jak wpisać się w inicjatywy innych państw, nie mają oni w sobie siły kreowania, ponieważ nie stoi za nimi odpowiednio prężny system narodowy. Szkoła, gdyż wiele mniejszych i słabszych państw możliwości takie posiada.

Poważne znaczenie ma również rzeczywisty, a także potencjalny wkład państw członkowskich w możliwości obronne Sojuszu. Potrzebne są bataliony, eskadry, okręty i dowództwa, potrzebne są zdolności obronne. Obecnie chodzi głównie o zdolności ekspedycyjne, a te nie są wciąż silną stroną Polski. Ekspedycje kosztują, a nasze wydatki na jednego żołnierza nie są powodem do dumy. Polski budżet obronny w 2005 r. wyniósł ok. 5,7 mld USD i był porównywalny z budżetem Norwegii i prawie dwa razy mniejszy od budżetu Holandii. Polskie wydatki na jednego żołnierza w 2005 r. wyniosły 97 USD. Są one porównywalne z wydatkami Turcji, dwukrotnie mniejsze od Portugalii, czterokrotnie mniejsze od Grecji¹¹.

Na Szczycie NATO w Waszyngtonie podjęto tzw. Inicjatywę Zdolności Obronnych (*Defence Capability Initiative – DCI*), która niestety od początku napotkała problemy implementacyjne. Po trzech latach okazało się, że osiągnięto w pełni tylko 1/3 celów, kolejną 1/3 zrealizowano częściowo, a resztę przewidziano do realizacji w dalszym etapie. Konieczne zatem było wzmocnienie tej inicjatywy i na szczycie NATO w Pradze (2002) przyjęto tzw. Praskie Zobowiązanie na rzecz Zdol-

¹⁰ P. Włodarski, *Aktualne wyzwania związane z funkcjonowaniem Polski w NATO*, Departament Strategii i Planowania Polityki, MSZ, Warszawa 2000, s. 10.

¹¹ Dane opublikowane przez NATO w 2005 r., <http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-161e.htm>.

ności (Prague Capabilities Commitment)¹². Ponieważ nadal nie uzyskiwano zadowalającego stanu w zakresie możliwości pozyskiwania sił do prowadzenia operacji poza terytorium NATO, na Szczycie NATO w Istambule (2004)¹³ państwa członkowskie przyjęły rekomendację do osiągnięcia tzw. Usability Targets (UT), określających możliwości ekspedycyjne sił lądowych. Zadanie to zostało również powtórzone przez ministrów obrony państw NATO na spotkaniu ministerialnym 9 czerwca 2005 r. w Brukseli¹⁴.

Przyjęto, że 40% tych wojsk powinno osiągnąć zdolności ekspedycyjne oraz że 8% powinno być stale zaangażowanych w operacjach ekspedycyjnych lub pozostawać w gotowości do natychmiastowego wykorzystania (np. w ramach odwołów strategicznych).

W praktyce ważniejszy jest drugi parametr, ponieważ świadczy on o rzeczywistym zaangażowaniu danego państwa w działania sojusznicze. Nie określono przy tym, w jakiego typu operacje wojska te mają być zaangażowane, pozostawiając tym samym pewną dowolność interpretacyjną. A zatem można przyjąć, że liczone będą wszystkie wojska biorące udział w operacjach poza terytorium narodowym: zarówno pod flagą NATO, UE, ONZ, jak również innych koalicji *ad hoc*.

8% to dużo, przy obecnej liczebności naszych sił lądowych to około 7000 żołnierzy, i Polsce niełatwo będzie osiągnąć ten parametr. A oznacza on, że przy współczynniku rotacji 1:4 rzeczywiście 40% wojsk lądowych powinno osiągnąć zdolności ekspedycyjne: jedna zmiana w misjach, jedna odpoczywa po misji i trzy znajdują się na różnych etapach przygotowania do misji. Wojska te muszą mieć zdolność do prowadzenia działań tysiące kilometrów od Polski, co wymaga zapewnienia ich przetrzutu, zabezpieczenia materiałowego, technicznego i medycznego. Z reguły potrzebny będzie lekki sprzęt oraz pełna kompatybilność systemów dowodzenia z wojskami innych państw sojuszniczych.

Bardzo pomogła Polsce decyzja o udziale w operacji irackiej. Stworzyła ona szansę doskonalenia polskich zdolności dowódczych i operacyjnych, szansę budowania zdolności ekspedycyjnych w znacznej mierze za pieniądze podatników amerykańskich.

Często słyszy się w kraju krytyczne głosy kwestionujące potrzebę utrzymywania sił ekspedycyjnych przez Polskę. Podnosi się argument o priorytecie interesu narodowego nad koalicyjnym, sugerując, że obrona polskiego interesu narodowego może być realizowana tylko na polskiej granicy wschodniej. Nie ulega wątpliwości, że dla każdego Polaka interes narodowy jego ojczyzny powinien być najważniejszy. Nie ulega również wątpliwości, że tragiczne doświadczenia historyczne naszego narodu, jak również niepokojąco mizerne postępy demokracji Rosji muszą mieć swoje odzwierciedlenie w polskiej strategii. Dlatego właśnie polskie myślenie strategiczne nie powinno odrywać się od rzeczywistych trendów dominujących w światowym środowisku bezpieczeństwa. A przodujące państwa NATO, które będą mogły

¹² Z. Walińska, *Transformacja NATO*, Toruń 2003, s. 34-42.

¹³ Istanbul Summit Communiqué, 2004.06.28, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.

¹⁴ Komunikat końcowy ze spotkania ministrów obrony, 2005.06.09, <http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-076e.htm>.

wygenerować nie tylko znaczącą siłę militarną, ale również polityczną wolę jej użycia w obronie demokracji, jednoznacznie odchodzą od koncepcji stałego bazowania sił zbrojnych na terytoriach innych państw. Zostało to zapisane w nowej edycji tzw. Przeglądu Obronnego USA (QDR 2006)¹⁵, który jest redagowanym co cztery lata oficjalnym dokumentem Departamentu Obrony USA, określającym kierunki rozwoju amerykańskiego systemu obronnego. W QDR 2006 postawiono zadanie, aby amerykańskie wojska osiągnęły zdolność prowadzenia operacji ekspedycyjnych w oparciu o zasoby i bazy rozwinięte na terytorium USA.

Jeżeli zatem nie można liczyć na stałe stacjonowanie sił sojusznicznych na terytorium Polski lub w pobliżu naszych granic, to powinno się dołożyć wszelkich starań, aby inne, a najlepiej wszystkie państwa sojusznicze posiadały zdolności ekspedycyjne. Tylko wówczas będzie można z dużym prawdopodobieństwem liczyć na sojuszniczną pomoc. Przede wszystkim, państwa muszą być zdolne do udzielenia pomocy, a ponadto powinny być chętne do jej udzielenia¹⁶. Jak jednak wymagać od innych czegoś, czego nie uważa się za istotne odnośnie do własnych sił zbrojnych?

Dobrze przy tym pamiętać, że w ostatnich latach Wojsko Polskie miało możliwość odbywania najlepszego z możliwych szkoleń, szkolenia do i w czasie operacji. Nie ma bowiem lepszego zmotywowania do szkolenia jak perspektywa udziału w misji, nie ma też lepszego sprawdzenia zdolności obronnych niż udział w misji.

Dodatkowo, a może nawet przede wszystkim, pozyskiwanie zdolności ekspedycyjnych przez państwa członkowskie NATO to najefektywniejszy sposób budowania konwencjonalnej siły odstraszania, siły przekonującej ewentualnego agresora o możliwości spotkania się z błyskawiczną i groźną ripostą Sojuszu. Ma to szczególne znaczenie w przypadku konfliktów lokalnych, kiedy to odstraszanie nuklearne mocno traci na znaczeniu ze względu na nikłą szansę realnego użycia broni nuklearnej w takim konflikcie. A przecież największym sukcesem nie jest pobicie przeciwnika na polu walki, tylko narzucenie mu swojej woli bez walki.

Jednym z głównych atutów NATO jest zdolność do prowadzenia bardzo pojemnych treściowo i merytorycznie profesjonalnych, multilateralnych negocjacji w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego. NATO stanowi również doskonałe, stałe forum wymiany poglądów. Jest to również miejsce, gdzie można częściowo sprawdzać wiarygodność bilateralnych zobowiązań sojuszników. Aby było to jednak możliwe, konieczne jest uważne śledzenie wszystkich stanowisk narodowych w różnych sprawach oraz porównywanie tych stanowisk z prezentowanymi w stosunkach bilateralnych.

Na przykład bez znajomości przez dyplomatów dokumentów wytwarzanych w procesie planowania obronnego¹⁷ łatwo jest o zadanie przez nich pytania, z którego jednoznacznie można by wnioskować o brakach w koordynacji polityki zagranicznej i obronnej. W tych dokumentach zawarta jest bardzo duża wiedza o danym

¹⁵ QDR 2006, <http://www.defenselink.mil/qdr/Report20060203.pdf>.

¹⁶ J. Onyszkiewicz, O. Osica, *W stronę nowego NATO*, Warszawa 2002.

¹⁷ Takich jak: Przegląd Wymagań Obronnych (Defence Requirements Review), Wytoczne Ministerialne (Ministerial Guidance), Odpowiedzi narodowe na Kwestionariusz Planowania Obronnego (Defence Planning Questionnaire), Narodowe Cele Sił Zbrojnych (Force Goals), Narodowe rozdziały oceny NATO o przygotowaniu poszczególnych państw do wykonania zadań obronnych (Country Charter).

państwie i próba pozyskiwania tych danych inną drogą (np. prosząc kraj urzędowania o przekazanie określonych informacji) daje świadectwo nieumiejętności korzystania z tego, co się posiada.

Gra toczy się na strategicznym poziomie, gdzie efekty często przychodzą (lub nie) po wielu latach. Jest to gra żmudna i rzadko przynosi spektakularne efekty. Z natury rzeczy nie cieszy się szczególną sympatią ze strony polityków, gdyż na efekty trzeba długo czekać i nie zawsze można je przypisać swojej opcji politycznej. Niemniej jednak warto zostać liczącym się graczem, koszty mogą nieznacznie wzrosnąć, zyski zaś powinny się zwielokrotnić.

Bariery mentalne

Nasza ponad siedmioletnia droga do członkostwa w NATO (od powołania Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, NACC, w grudniu 1991 r. do wstąpienia do Sojuszu w marcu 1999 r.) nie była łatwa. Zakończyła się pełnym sukcesem głównie dzięki woli polskiego społeczeństwa oraz determinacji polskich elit politycznych¹⁸. Podstawową przeszkodą natomiast był stan umysłów, szczególnie osób zajmujących wysokie i odpowiedzialne stanowiska w Wojsku Polskim.

Na początku tego procesu wielu wyższych rangą wojskowych nie traktowało go serio. Oczywiście nie kontestowali oni publicznie oficjalnej linii naszej polityki zagranicznej i obronnej, bo groziło to ewentualną utratą stanowisk, niemniej jednak nie czynili nic lub bardzo niewiele, aby procesowi temu nadać właściwe tempo. Innymi słowy, bez jednoznacznego i bardzo mocnego zaangażowania się polskich elit politycznych na rzecz członkostwa sprawa mogła umrzeć śmiercią naturalną. Na szczęście większość kadry zawodowej Wojska Polskiego podzielała nastroje społeczne i widziała potrzebę przystąpienia Polski do NATO¹⁹.

Nie wydaje się celowe zarzucanie osobom myślącym inaczej złej woli, niemniej z całą pewnością można zarzucić im brak wizji i gotowości do wcielania takiej wizji w życie. Można przyjąć, że postępowanie takie wynikało głównie z braku wiedzy o współczesnym świecie, w tym braku wiedzy o NATO. Może to brzmieć zaskakująco, ale taka była prawda. W epoce Układu Warszawskiego uczono naszych oficerów o NATO, ale była to edukacja bardzo selektywna. Uczono właściwie tylko aspektów militarnych: struktury i wyposażenia wojsk oraz zasad działania poszczególnych armii. Nie wspomniano w ogóle o czynnikach politycznych. Nie mówiono o procesie wypracowywania sojuszniczych decyzji, a w szczególności skrzętnie ukrywano zasadę jednomyślności. Nie uczono również o najmocniejszym narzędziu Sojuszu, jakim jest proces planowania obronnego zapewniający wielką przejrzystość sił, ich gotowości i intencji ich użycia.

Powód był oczywisty: gdyby propagowano tę wiedzę, automatycznie wykazałoby to różnice pomiędzy systemem demokratycznym a systemem tzw. demokracji

¹⁸ R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, cz. 2, podrozdz.: *Przeznaczenie się śpieszy, ale jeszcze nie nadeszło*, Warszawa 2000.

¹⁹ J. Simon, *Poland and NATO. A Study in Civil-Military Relations*, Lanham 2004.

sojalistycznej, tj. systemem zniewolenia społecznego i narodowego. NATO bowiem było i jest klubem państw wolnych i suwerennych, jest klubem, w którym wielcy i silni starają się wysłuchiwać mniejszych i słabszych oraz w miarę możliwości spełniać ich oczekiwania. Innymi słowy, NATO i Układ Warszawski to dwa przeciwne bieguny.

W początkowej fazie kontaktów bardzo często zdarzało się, że nasi oficjele próbowali zidentyfikować tych urzędników/dowódców Sojuszu, z którymi można byłoby „załatwić” taką lub inną sprawę. Z wielkim trudem przychodziło im zrozumienie, że wszyscy urzędnicy NATO, nawet sekretarz generalny, są po prostu na służbie i uposażeniu narodów członkowskich i że ich podstawowym zadaniem jest pomoc w wypracowywaniu jednomyślnych decyzji tych narodów. Urzędnik NATO nie podejmuje żadnych decyzji sojuszniczych, robią to wspólnie państwa członkowskie. Po pewnym czasie prawda ta została u nas zaakceptowana, choć do dziś nie zawsze można dostrzec, abyśmy wyciągnęli z tego właściwe wnioski.

Źródłem kolejnych nieporozumień było różne rozumienie ważności ustaleń werbalnych. Często zdarzało się, że strona NATO interweniowała w sprawie, co do której polscy przedstawiciele powzięli zobowiązania werbalne w czasie wizyt lub spotkań. Bardzo często okazywało się, że nasi oficjele wyrażali wielkie zdziwienie, że ktoś wziął ich ustne zobowiązanie na serio. Często po naszej stronie można było usłyszeć: „przecież nic nie podpisaliśmy”.

Inną ważną sprawą był brak zrozumienia procedur sojuszniczych. Najczęściej dotyczyło to tzw. procedury milczenia²⁰. Aby przyspieszyć proces decyzyjny, stosuje się tę procedurę, wyznaczając czasami dość krótkie terminy na reakcję stolic państw członkowskich. Ale w naszym przypadku terminy nie były nawet specjalnie istotne. Prawdopodobnie po prostu w kraju nie śledzono wystarczająco uważnie poszczególnych procesów, gdyż często zdarzało się, że Centrala była zdziwiona, że już od pewnego czasu jest sygnatariuszem takiego lub innego porozumienia i że ma z tego tytułu określone zobowiązania. Znowu dawało się słyszeć: „przecież nic nie podpisaliśmy”.

Podobnie istotnym, a właściwie istotniejszym, problemem było niezrozumienie znaczenia ciągłości zdarzeń i logiczności ich szeregu przyczynowo-skutkowego. Proces planowania obronnego NATO jest wielowątkowy i z natury długoterminowy²¹. Poczynając od oceny zagrożenia, poprzez tworzenie katalogu potrzeb obronnych (DRR) uwzględniającego możliwe scenariusze działania i potrzeby w zakresie generowania sił, definiowanie Celów Sił Zbrojnych (FGs), Pakietów Zdolności (CPs), aż do budowania politycznego konsensusu odnośnie do zakresu i tempa implementacji proponowanych rozwiązań. Na końcu procesu zawsze odbywa się budżetowanie. Często polscy przedstawiciele byli zdziwieni, dlaczego jedne państwa dostają wsparcie finansowe NATO na różne inwestycje, a inne nie. Niełatwo było zrozumieć, że sprawa mogła mieć źródło np. w ocenie zagrożenia wypracowanej

²⁰ Jeżeli państwo członkowskie nie zawetuje rozesłanego dokumentu w określonym czasie, to uważa się, że wyraziło zgodę na jego treść. Milczenie jest oznaką zgody i stąd nazwa „procedura milczenia” (*silence procedure*).

²¹ *NATO Handbook 2006*, s. 31, *The Defence planning dimension*, <http://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>.

przez Sojusz kilka lat wcześniej, którą Polska również przyjęła, nie czując, na co może się ona w przyszłości przełożyć.

Jak już wspomniano, wielu żołnierzy nie było mentalnie przygotowanych do przekształcenia się z członków Układu Warszawskiego na członków Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wiedząc o tym, jeszcze w 1991 r. przygotowano koncepcję powołania Kolegium NATO w Warszawie. Założenia były bardzo proste: cztery kursy sześciotygodniowe rocznie, po 15 studentów z Czechosłowacji, Węgier i Polski, język wykładowy angielski, wykładowcy z KG NATO i dowództw sojuszniczych. Z wielką pomocą MSZ wynegocjowano udział Czechosłowacji i Węgier. Z pomocą rektora Akademii Obrony Narodowej (AON) w Rembertowie znaleziono pomieszczenia dla nowego ośrodka dydaktycznego (NATO Defence College in Warsaw) na terenie AON. Przygotowano strukturę etatową i programy kursów. Uzgodniono udział wykładowców z NATO, którzy przyjeżdżaliby do Warszawy na koszt Sojuszu²². Niestety jesienią 1992 r. projekt został zaniechany przez władze polskie.

Budowa systemu

Procesy decyzyjne w NATO pochłaniają z reguły wiele czasu, są wielowątkowe i wielopłaszczyznowe. Aby w miarę swobodnie poruszać się w tym środowisku, konieczna jest odpowiednia struktura organów narodowych, odpowiednie procedury narodowe oraz wysokokwalifikowany personel. Na początku szczególnie dotkliwie odczuwano braki kadrowe. Niemniej jednak stopniowo sytuacja ulegała poprawie i dość szybko dostrzeżono bariery organizacyjne.

Aby umożliwić lepszą koordynację działań integracyjnych, jesienią 1996 r. powołano Departament Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (DIOTP). Ideą przewodnią było stworzenie interfejsu zapewniającego sprawną i merytoryczną komunikację z NATO. Nie miał on zastępować instytucji krajowych, miał natomiast analizować strumień informacji przychodzący z NATO, ułatwiać wykonawcom zrozumienie sojuszniczych oczekiwań oraz koordynować nasze stanowisko w głównych obszarach współpracy z NATO. W fazie projektowania departament miał liczyć kilkudziesięciu pracowników, którzy mieli zapewnić lustrzane odbicie najważniejszych komitetów NATO oraz procesów i projektów prowadzonych w KG NATO. W toku wypracowywania reformy MON liczba ta została niestety mocno zredukowana.

Departament nie był instytucją liczebnie imponującą, natomiast wykształcenie i doświadczenie personelu z pewnością reprezentowało nową i oczekiwaną jakość. Wszystkie zatrudnione w DIOTP osoby posiadały biegłą znajomość języka angielskiego, a zdecydowana większość doświadczenie z pobytu w misjach pokojowych ONZ. Ponad 30% oficerów ukończyło akademie wojskowe w USA lub w Wielkiej

²² W budżecie Kwatery Głównej NATO nie było wówczas środków na finansowanie stałego pobytu wykładowców z NATO w Warszawie. Niemniej jednak istniał duży budżet podróży (Travel Budged), który pozwalał na delegowanie wykładowców na krótkie pobyty, a przez ich rotację na zapewnienie ich stałej obecności w tworzonego Kolegium.

Brytanii (koncentracja tych oficerów w DIOTP była pochodną trudności w ich odpowiednim wykorzystaniu przez inne instytucje po powrocie z zagranicznych studiów). Ponadto wszystkie stanowiska pracy wyposażone zostały w nowoczesny sprzęt komputerowy, a pracownicy DIOTP doskonale potrafili ten atut wykorzystać, dzięki czemu byli bardzo wydajni.

Wysoki stopień zaawansowania merytorycznego uzyskano dzięki świetnym kwalifikacjom personelu, a także wdrożeniu dwumiesięcznych praktyk w KG NATO w Brukseli i w Dowództwie Sił NATO w Europie (SHAPE). Na praktykach tych stale przebywało po kilku pracowników DIOTP. Dobrą ilustracją takiej oceny może być reakcja ambasadora USA, który wiosną 1997 r., po zapoznaniu się z pracownikami departamentu (odwiedził wszystkie stanowiska pracy) stwierdził: „Ja tego nie rozumiem – ale wy już jesteście gotowi do członkostwa”²³.

Kolejnym ważnym pociągnięciem organizacyjnym było wdrożenie nowych struktur organizacyjnych w Sztapie Generalnym WP, dowództwach RSZ oraz w wojstkach. Uzyskano w ten sposób odpowiedniość zakresów odpowiedzialności poszczególnych zarządów, oddziałów i wydziałów z ich odpowiednikami w strukturach NATO i państwach sojuszniczych (zastosowanie podobnego nazewnictwa i zakresów działania zarządów, oddziałów i wydziałów na szczeblu strategicznym, operacyjnym i taktycznym, odpowiednio: J, G, S).

Równoległe ze zmianami organizacyjnymi wprowadzano nowe procedury. Była to wielka praca, wielki wysiłek wojsk i sztabów. Jak ważne są procedury, okazało się w lecie 1997 r., w końcowej fazie opracowywania tzw. Dwunastoletniego Planu Rozwoju Sił Zbrojnych. Po zaproszeniu Polski do negocjacji warunków członkostwa w NATO kierownictwo DIOTP uznało za stosowne domagać się umożliwienia zapoznania się z projektem tak ważnego dokumentu (DIOTP nie był włączony w prace nad tym planem). Gdy stało się to możliwe (na polecenie przewodniczącego Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów), stwierdzono, że w całym dokumencie nie było nawet jednego odniesienia do NATO. Dotyczyło to zarówno zadań polityki obronnej, jak również modernizacji naszych wojsk. Tekst po prostu ignorował założenia naszej Strategii Bezpieczeństwa oraz fakt, że za 18 miesięcy Polska miała zostać członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Była to wielka kompromitacja autorów Planu. DIOTP został zobowiązany do dokonania zmian w werbalnej części Planu. Zadanie wykonano, część tekstowa została przemodelowana. Część główna dotycząca konkretnych programów modernizacyjnych pozostała niestety nietknięta.

Wiele kłopotów przysparzała nam słaba znajomość języka angielskiego. W organizacji, która pracuje w dużym tempie, gdzie decyzje podejmowane są na bieżąco, trudno jest zapewnić tłumaczenie dużej liczby dokumentów na język narodowy. Ponadto tłumaczenie ma tę niedogodną cechę, że przy powrocie do języka oryginału „gubimy” niejako słowa często charakterystyczne dla danego dokumentu i jesteśmy przez to mniej zrozumieli. Dlatego też najlepiej jest pracować z dokumentami oryginalnymi. Niektóre dokumenty powinny być tłumaczone, ale wówczas najlepiej jest wydrukować tekst w dwóch językach (na jednej stronie po polsku, a na drugiej po

²³ Autor artykułu był gospodarzem ww. spotkania.

angielsku). Kolejną sprawą była konieczność doskonalenia języka mówionego. Przewodzenie negocjacji multilateralnych nie jest łatwe, gdyż wymaga zarówno sprawnego posługiwania się językiem obcym, jak i znajomości technik negocjacyjnych. Jeszcze trudniejsze jest występowanie w roli przewodniczącego – prowadzącego obrady/negocjacje, a do takich funkcji również należy być przygotowanym.

Innym trudnym problemem była łączność. Polska nie posiadała technicznych środków łączności zapewniających możliwość przekazywania informacji niejawnych. Kwatery Główna NATO to miejsce, gdzie nieustannie toczą się negocjacje. Codziennie wszystkie sale konferencyjne są zajęte, a fakt zgrupowania wszystkich narodowych przedstawicielstw w jednym miejscu daje możliwość organizowania wielu dodatkowych spotkań nieformalnych. Tu trzeba pracować w czasie rzeczywistym, oczekiwane są szybkie reakcje stolic państw członkowskich.

Po pewnym czasie otrzymano dostęp do amerykańskiego systemu zaferowanego wszystkim państwom partnerskim (z kluczami kontrolowanymi przez Amerykanów), a następnie – po uzyskaniu członkostwa – do NATO-wskiego systemu łączności elektronicznej. Ponadto, dzięki znaczącemu zwiększeniu częstotliwości poczty kurierskiej uzyskano minimalne zdolności reagowania Centrali na bieżące sprawy w KG NATO. Nie zmieniło to jednak faktu braku narodowego systemu łączności niejawnej za pomocą technicznych środków łączności (telefon, faks, radio, Internet).

Problem komunikacji spotęgowany został przez zapisy, jakie Polska przyjęła w ustawie o ochronie informacji niejawnych²⁴. Strona NATO wielokrotnie zwracała uwagę na nadmierną restrykcyjność polskich przepisów w tym obszarze.

Trudności spowodowane są polskimi procedurami dotyczącymi dokumentów niejawnych, które nakazują bardzo podobne traktowanie dokumentów zastrzeżonych, poufnych i tajnych. Wszystkie podlegają ewidencji i każde ich udostępnienie lub przekazanie musi być odnotowane w stosownych rejestrach. Stanowisko Biura Bezpieczeństwa NATO (NOS) jest jednoznaczne: „gdy wszystko jest tajne, to nic nie jest tajne”. W KG NATO nie ewidencjonuje się dokumentów zastrzeżonych i poufnych. Dokumenty te rozdawane są na spotkaniach komitetów i grup roboczych oraz dostępne w intranecie. Wychodzi się z założenia, że mają do nich dostęp osoby upoważnione (posiadające narodowe certyfikaty bezpieczeństwa) i one odpowiadają za ich ochronę. Błąd może kosztować utratę certyfikatu, co jest równoznaczne z utratą pracy.

Szczęśliwym zbiegiem okoliczności przedstawicielstwa RP w KG NATO (PERMREP i MILREP) nie muszą stosować się do polskiej ustawy i funkcjonują zgodnie z zasadami NATO. Kłopoty zaczynają się jednak w kraju. W Brukseli normalne godziny urzędowania kończą się o 18.00, ale spotkania często trwają dłużej. Gdy elektroniczna wiadomość trafia do Warszawy, musi czekać do dnia następnego. Wówczas jest najpierw poddawana procesowi rejestracji, dystrybucji do szefów w celu dekretacji na wykonawców i następnie do wykonawców obsługiwanych bardzo często w systemie szeregowym (nie można wykonywać kopii poza kancelarią), jeden dokument krąży od osoby do osoby. Często czas mija, delegacja nie otrzymuje

²⁴ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U., nr 11, poz. 95).

stanowiska narodowego i musi radzić sobie „sposobem gospodarczym” – milczeć na spotkaniach lub zabierając głos, omawiać sprawy zdecydowanie drugorzędne lub też działać na wyczucie i prezentować stanowisko narodowe bez oficjalnej zgody Centrali.

Dokąd zmierzać?

Niezależnie od omówionych wyżej niedostatków cały proces dochodzenia do członkostwa i członkostwo w NATO był i jest polskim sukcesem, rzecz w tym, aby w przyszłości poziomego sukcesu systematycznie zwiększać.

Ważnym celem jest osiągnięcie poziomu liczącego się podmiotu międzynarodowej polityki bezpieczeństwa. Oczywiście, że Polska nie będzie mogła odgrywać takiej roli na wszystkich szachownicach, ale jest wiele takich, gdzie powinna trzymać mocne figury. Gra w NATO, podobnie jak w Unii Europejskiej, to gra o dużym horyzoncie czasowym. Potrzebna jest strategia gry, priorytety oraz konsekwencja i spójność w długofalowym działaniu. A jest o co grać, stawką jest bowiem bezpieczeństwo i pomyślność Polski. W naszym interesie jest zdrowe i silne NATO, które powinno:

- Produkować nowoczesne (ekspedycyjne) „legiony”, czyli ekspedycyjne siły zbrojne i mieć wolę polityczną do ich używania.
- Utrzymać zasadę konsensusu w podejmowaniu decyzji.
- Dbać o zachowanie przewodniej roli Systemu Planowania Obronnego NATO oraz o zachowanie znaczenia kolektywnej obrony w sojuszniczym planowaniu.
- Ścisłe współdziałać z UE i nie dopuszczać do niepotrzebnego dublowania się zdolności obronnych.
- Budować konwencjonalną siłę odstraszania na bazie zdolności sił ekspedycyjnych. Nuklearne odstraszanie może nie zadziałać w przypadku lokalnego konfliktu w pobliżu polskich granic, nie zadziała też przeciwko terrorystom.
- Doskonalic harmonizację dyscyplin planowania obronnego. W dobie globalizacji harmonizacja jest koniecznością. Niestety od wielu lat państwa NATO nie znalazły dobrej recepty na sukces w tym zakresie. Priorytety departamentowe w stolicach blokują proces harmonizacji.
- Wprowadzić częściowe finansowanie operacji ze wspólnego funduszu NATO. Duże państwa członkowskie będą się bronić. Płacą duże składki i wysyłają sporo wojsk, a zatem i tak są mocno obciążone. Niemniej jednak operacje NATO na Bałkanach wymagały już inwestycji ze wspólnych budżetów. Podobnie będzie w Afganistanie. Jest zatem szansa na wywalczenie częściowego finansowania ze wspólnego budżetu. Ponadto można użyć nacisku, informując, że możliwa byłaby większa partycypacja Polski w operacjach w przypadku rozwiązania tego problemu.
- Utrzymać sojuszniczy udział w odstraszaniu nuklearnym (utrzymać lotnictwo o podwójnych zdolnościach).
- Rozbudować system sojuszniczej edukacji wojskowej. Uzasadnione jest utworzenie sojuszniczej szkoły wojskowej, w której kadeci z państw członkowskich nabywaliby zdolności w zakresie interoperacyjności myślenia.

- Aktywnie rozwijać współpracę z państwami leżącymi na obszarach ważnych dla bezpieczeństwa państw sojuszniczych.

W niniejszym artykule omówiono kilka obszarów, w których napotkano trudności w toku polskich przygotowań do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w początkowym okresie członkostwa. Omawianie trudności nie jest zadaniem wdzięcznym, niemniej jednak jest to sprawdzony sposób na zwiększenie prawdopodobieństwa na eliminowanie ich w przyszłości.

Członkostwo w Sojuszu nie tylko zwiększa bezpieczeństwo jego członka, ale również możliwości kreowania środowiska bezpieczeństwa oraz pogłębia jego suwerenność. Ostatnia teza zabrzmieć może kontrowersyjnie w świetle konieczności podporządkowywania wojsk narodowych dowództwom międzynarodowym, ale w wymiarze najważniejszym, tj. politycznym, wydaje się w pełni uzasadniona. Otóż będąc członkiem sojuszu, państwa członkowskie uczestniczą w omawianiu i decydowaniu o bardzo wielu sprawach, z których sporo jest takich, które nie byłyby przedmiotem ich zaangażowania w przypadku pozostawania poza sojuszem. Sojusz podejmuje decyzje na zasadzie konsensusu, a zatem wszyscy członkowie pytani są o stanowiska we wszystkich rozważanych przez sojusz sprawach. Suwerenności zatem przybywa, a wraz z nią przybywa odpowiedzialności. Są to naprawdę poważne wyzwania.