



RAPORT

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI I NORWEGII W WYMIARZE NARODOWYM, REGIONALNYM I EUROPEJSKIM

WARSZAWA
WRZESIEŃ 2015



GoodGov

AUTORZY: Marcin Terlikowski (red.), Jakub M. Godzimirski,
Krzysztof Kasianiuk, Wojciech Lorenz, Tomasz Paszewski,
Marcin A. Piotrowski, Pernille Rieker, Ulf Sverdrup

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK
NORWESKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Polityka bezpieczeństwa Polski i Norwegii w wymiarze narodowym, regionalnym i europejskim

Autorzy:
Marcin Terlikowski (red.),
Jakub M. Godzimirski, Krzysztof Kasianiuk, Wojciech Lorenz,
Tomasz Paszewski, Marcin A. Piotrowski, Pernille Rieker, Ulf Sverdrup

Warszawa, wrzesień 2015

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015

Redakcja tekstu
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna, projekt okładki
Dorota Dołęgowska

978-83-64895-56-2 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

| | |
|--|----|
| Wstęp | 5 |
| 1. Rosja wyzwaniem strategicznym na Północy Jakub M. Godzimirski, Ulf Sverdrup | 7 |
| 2. Polska a rosyjskie zagrożenie na wschodzie Krzysztof Kasianiuk, Tomasz Paszewski | 13 |
| 3. Trudna współpraca w regionie: NORDEFKO i V4 Pernille Rieker, Marcin Terlikowski | 17 |
| 4. Wspólne afgańskie doświadczenia Wojciech Lorenz, Marcin A. Piotrowski | 23 |
| 5. Rekomendacje dla Polski i Norwegii | 27 |
| Polsko-norweski dialog strategiczny | 27 |
| Wspólna agenda na warszawski szczyt NATO | 28 |
| Elastyczna i efektywna współpraca obronna w regionie | 28 |
| Polski model zaangażowania ekspedycyjnego | 28 |

Wstęp

Pomimo dzielących Polskę i Norwegię istotnych różnic – wynikających choćby z położenia geopolitycznego oraz odmiennych potencjałów ekonomicznych i ludnościowych – oba państwa są bliskimi partnerami w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Ich współpraca opiera się na mocnym fundamencie, utworzonym przez podobną percepcję zagrożeń dla Europy oraz dobrze zdefiniowane, wspólne dla obu krajów interesy strategiczne. Najważniejszym z nich jest utrzymanie silnego Sojuszu Północnoatlantyckiego, zdolnego do zapewnienia bezpieczeństwa państwom członkowskim, przede wszystkim poprzez wiarygodną zdolność do bezpośredniej obrony ich terytoriów, a dopiero w następnej kolejności przez zagraniczne operacje reagowania kryzysowego i współpracę polityczną (bezpieczeństwo kooperatywne). Właśnie w ramach NATO, a zarazem na poziomie politycznym, oba państwa współdziałają ze sobą najintensywniej, zwłaszcza w sytuacji wzrostu niestabilności europejskiego środowiska bezpieczeństwa, zapoczątkowanego konfliktem rosyjsko-ukraińskim. Jednak potencjał współpracy Polski i Norwegii oraz ich wzajemnego uczenia się od siebie nie jest jeszcze w pełni wykorzystany.

W raporcie przeanalizowano najważniejsze problemy polskiej i norweskiej polityki bezpieczeństwa, w których rozwiązaniu mogłoby obu państwom pomóc wzajemne czerpanie ze swoich doświadczeń lub podjęcie ściślejszej współpracy. Do badań wybrano zagadnienia reprezentujące trzy podstawowe wymiary polityki bezpieczeństwa: narodowy, regionalny oraz europejski i transatlantycki; są to zarazem trzy poziomy rządzenia wyróżniane w metodologii projektu „GoodGov”.

W rozdziale pierwszym omówiono ramy, które będą kształtować długofalowe podejście Norwegii do Rosji, przy założeniu utrzymywania się napięcia w relacjach rosyjsko-zachodnich. Rozdział drugi zawiera podobną analizę w odniesieniu do Polski. Obie te części raportu mają unaocznic czytelnikowi, jak silnie czynnik rosyjski zbliża do siebie oba państwa, a jednocześnie jak różnie wpływa na ich decyzje. Choć bowiem zarówno Polska, jak i Norwegia przypisują zagrożeniu rosyjskiemu duże znaczenie, to np. stałym elementem norweskiego podejścia wobec Rosji jest samoograniczenie się w aktywności wojskowej (narodowej i sojuszniczej) w celu deeskalacji ewentualnych napięć z Rosją. Polska tymczasem od lat otwarcie zabiega o zwiększenie sojuszniczej obecności wojskowej na swoim terytorium i dynamicznie rozwija własne siły zbrojne.

W rozdziale trzecim omówiono rolę regionalnej współpracy obronnej w polityce bezpieczeństwa Polski i Norwegii. Przeanalizowano uwarunkowania, źródła oraz dotychczasowe osiągnięcia dwóch regionalnych ugrupowań, w których państwa te (każde we własnym) są często postrzegane jako liderzy – Grupy Wyszehradzkiej (V4) oraz NORDEFKO (Nordic Defence Cooperation). Choć różnią się one pod względem genezy, mechanizmów funkcjonowania i specyfiki tworzących je państw, to borykają się z podobnymi problemami, m.in. takimi jak trudności z uruchomieniem wielokrotnie zapowiadanych projektów wspólnych zakupów uzbrojenia. Autorzy rozdziału starają się określić, w jaki sposób można zwiększyć szanse na powodzenie regionalnych inicjatyw obronnych, a także jaki powinien być ich zakres, co jest szczególnie istotne dla Polski, chcącej budować silny regionalny blok współpracy wojskowej.

W rozdziale czwartym omówiono doświadczenia Norwegii i Polski z zaangażowania w operację NATO-ISAF w Afganistanie (dla obu państw była to jak dotąd najważniejsza zagraniczna misja wojskowa), a w szczególności w reformę afgańskiego sektora bezpieczeństwa. Zestawiono norweski profil zaangażowania w tę operację, oparty na koncepcji „whole of government approach”, z polskim, niewykorzystującym żadnej konkretnej koncepcji strategicznej. Celem autorów rozdziału jest wskazanie najlepszych wzorców i praktyk w zakresie misji zarządzania kryzysowego (w tym zwłaszcza reformy sektora bezpieczeństwa), najbardziej cennych dla

Polski, która – po doświadczeniach irackich, afrykańskich i afgańskich – wydaje się poszukiwać najlepszego sposobu udziału w operacjach międzynarodowych.

Raport kończą rekomendacje dotyczące możliwości zacieśnienia współpracy polsko-norweskiej w odniesieniu do przeanalizowanych wcześniej wymiarów polityki bezpieczeństwa, a także próba wskazania obszarów, w których oba kraje mogą czerpać ze swoich najlepszych doświadczeń. Wprawdzie wnioski odnoszą się głównie do zwiększenia efektywności polskiej polityki bezpieczeństwa w oparciu o norweskie wzorce, jednak znalazły się tam też konkretne propozycje obiecujących inicjatyw bilateralnych, a także sugestie co do usprawnień w polityce bezpieczeństwa Norwegii. Polska i Norwegia mogą bowiem stać się jeszcze bliższymi partnerami w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, jako filary wschodniej flanki NATO.

1. Rosja wyzwaniem strategicznym na Północy

Jakub M. Godzimirski, Ulf Sverdrup

W kwietniu 2010 r. Norwegia i Rosja podpisały porozumienie w sprawie wytyczenia morskiej granicy w regionie Morza Barentsa. Porozumienie to jest w Norwegii powszechnie uważane za największy sukces dyplomacji tego kraju po zakończeniu zimnej wojny i dowód na to, że polityka bliskiej regionalnej współpracy z Rosją może przynieść pozytywne rezultaty. Pięć lat po tym osiągnięciu polityka Norwegii wobec Rosji uległa jednak znaczącemu przewartościowaniu. Sąsiedztwo z Rosją, a wcześniej z ZSRR, było i pozostaje jednym z podstawowych czynników definiujących norweską politykę w dziedzinie bezpieczeństwa¹. Wszelkie zmiany w stosunkach bilateralnych z potężnym wschodnim sąsiadem mają zatem także bezpośredni wpływ na norweskie myślenie o bezpieczeństwie narodowym i relacjach z innymi elementami „strategicznego trójkąta” – Stanami Zjednoczonymi wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Europejską – w ramach którego kształtuje się norweska strategia bezpieczeństwa i polityka zagraniczna².

Istnieje wiele przyczyn przewartościowania polityki norweskiej wobec Rosji, ale najważniejszą z nich jest oczywiście rola tego państwa w kryzysie ukraińskim i złamanie przez nie zasad współpracy w Europie po zakończeniu zimnej wojny. Bezprawne zagarnięcie Krymu oraz bezpośrednie i pośrednie wsparcie udzielane separatystom w Donbasie, w połączeniu z agresywną retoryką i ogromnymi inwestycjami w zbrojenia, spowodowały znaczące zmiany w norweskim myśleniu o Rosji, co przekłada się także na polityczne decyzje w dziedzinie bezpieczeństwa i stosunków dwustronnych. W odróżnieniu od wielu innych państw europejskich, Norwegia – jako sąsiad Rosji o nieporównanie mniejszym potencjale militarnym, demograficznym i ekonomicznym – jest szczególnie wrażliwa na wszelkie zmiany w swoim środowisku strategicznym, które mogą mieć negatywny wpływ na jej bezpieczeństwo. Działania Rosji, połączone z bezpośrednim użyciem sił zbrojnych, są przez Norwegię odczytywane jako element destabilizujący całą sytuację międzynarodową.

Mimo to Norwegia deklaruje wolę kontynuowania pokojowego współdziałania z Rosją w obszarach, w których jest to ważne i możliwe – jak np. sformalizowana i trwająca od 1977 r. współpraca mająca na celu wspólne zarządzanie zasobami morskimi w rejonie Morza Barentsa, co dla Norwegii jest równoznaczne z ochroną jej interesów ekonomicznych poprzez pozytywne zaangażowanie. Formalne ramy instytucjonalne tej współpracy, takie jak OBWE, pozostają również bez zmian, ale zmieniły się zasadniczo jej tło i warunki. Jaki może to mieć wpływ na przyszłość stosunków Norwegii z Rosją?

Aby udzielić właściwej odpowiedzi na to pytanie, trzeba zrozumieć, jakie było podejście Norwegii do współpracy z Rosją w dalszej i bliższej przeszłości i jak działania Rosji w ciągu dwóch ostatnich lat przyczyniły się do zmiany głównych parametrów norweskiej polityki bezpieczeństwa.

¹ Dobre wprowadzenie w norweską debatę na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można znaleźć w: L. Lunde i in. (red.), *National Interest: Foreign Policy for a Globalised World. The Case of Norway*, MFA, Oslo 2009, oraz: O. Riste, *Norway's Foreign Relations – A History*, Universitetsforlaget, Oslo 2005. N. Græger i H. Leira w artykule *Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective* („Cooperation and Conflict” 2005, t. 40, nr 1, s. 45–67) dyskutują specyficzne uwarunkowania norweskiego myślenia o bezpieczeństwie i polityce zagranicznej.

² Koncepcja trójkąta strategicznego została zaproponowana w tekście: I.B. Neumann, S. Ulriksen, *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk*, w: Th.L. Knutsen, G. Sørbo, S. Gjerdaaker (red.), *Norges Utenrikspolitikk*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 1995, s. 94–123.

Istnieje niemal powszechna zgoda co do tego, że polityka Norwegii wobec ZSRR w okresie zimnej wojny była kształtowana przez dwie dominujące koncepcje: – **ideę odstraszania** (*deterrence/avskrekking*) oraz **ideę uspokajania** (*reassurance/beroligelse*)³. Podstawę norweskiej polityki odstraszania stanowiło i stanowi członkostwo Norwegii w NATO. Głównym jego celem było i pozostaje zniwelowanie strukturalnej nierównowagi w stosunkach ze wschodnim sąsiadem, który nawet w okresie najgłębszego kryzysu dysponował wielokrotnie większym potencjałem gospodarczym, demograficznym i wojskowym. W procesie kształtowania polityki bezpieczeństwa w Norwegii – i w większości pozostałych państw – obowiązuje reguła, że postrzeganie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa jest funkcją tego, jak postrzega się możliwości militarne innych państw oraz ich intencje użycia sił zbrojnych i innych instrumentów do osiągnięcia przewagi strategicznej. Dlatego interpretacja tych dwóch elementów w kontekście rosyjskim to jeden z najważniejszych czynników wpływających na myślenie norweskich decydentów politycznych o sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa⁴. Z racji różnicy potencjałów w stosunkach dawniej z ZSRR, a obecnie z Rosją, członkostwo Norwegii w NATO było i jest uznawane za najbardziej skuteczny sposób zabezpieczenia interesów strategicznych kraju, oczywiście pod warunkiem, że w razie kryzysu Sojusz pośpieszy mu z pomocą⁵. Jest to jeden z powodów bardzo wysokiego poparcia społecznego dla członkostwa Norwegii w NATO, chociaż w kręgach decyzyjnych i eksperckich toczy się także debata na temat wiarygodności gwarancji sojuszniczych. Nawet jednak bez stuprocentowej pewności, że Sojusz pomoże Norwegii, sama przynależność do niego utrudnia zadanie potencjalnemu agresorowi, który także nie wie, jak zareagują sojusznicy Norwegii z USA na czele.

Drugim tradycyjnym elementem w podejściu Norwegii do ZSRR, a potem Rosji, związanym bezpośrednio z tym omówionym powyżej – oraz z niepewnością co do intencji wschodniego sąsiada i jakości gwarancji sojuszniczych – była do niedawna polityka uspokajania. Polegała ona na wysyłaniu Moskwie sygnałów, że norweskie członkostwo w Sojuszu ma charakter czysto defensywny i nie powinno być postrzegane w ZSRR/Rosji jako zagrożenie. W czasach zimnej wojny za wyborem takiego podejścia przemawiał także fakt, że granica norwesko-rosyjska przebiega tylko 50 km od strategicznych baz radzieckiej, a potem rosyjskiej marynarki wojennej, przez strategów wojskowych określanych jako „bastion północny”. Na tym terenie działania, które przeciwna strona mogłaby uznać za przygotowanie do ataku, powinny być ograniczone, w celu uniknięcia wybuchu konfliktu z powodu ewentualnego nieporozumienia.

W myśl tej koncepcji w okresie zimnej wojny, a nawet przez wiele lat po jej zakończeniu, Norwegia stosowała szereg tak zwanych samoograniczeń (*self-imposed restrictions / selvpålagte restriksjoner*). Dotyczyły one przede wszystkim formy norweskiego członkostwa w NATO. Najważniejsze z nich to zakaz stałego stacjonowania sił zbrojnych innych państw – także członków NATO – na terytorium Norwegii, brak zgody na rozmieszczanie na terytorium kraju broni nuklearnej oraz zakaz organizowania manewrów i ćwiczeń wojskowych na obszarach w pobliżu granicy z ZSRR i Rosją. Wywoływało to napięcia w stosunkach z sojusznikami, którzy czasami oskarżali Norwęgę o wybiórcze stosowanie zasad współpracy w ramach Sojuszu, ale Oslo było zdania, że zmniejszenie napięcia warte jest tych dobrowolnych wyrzeczeń⁶.

³ Jedną z najlepszych analiz norweskiej polityki bezpieczeństwa w okresie zimnej wojny to: J.J. Holst, *Norwegian Security Policy: The Strategic Dimension*, w: J.J. Holst, K. Hunt, A.C. Sjaastad (red.), *Deterrence and Defence in the North*, Norwegian University Press, Oslo 1985, s. 93–132.

⁴ Zob. np.: A. Kjølberg, *Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*, FFI/Rapport-2007/01626, Kjeller, 2007, <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2007/01626.pdf>.

⁵ Więcej na ten temat: N. Græger, *Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen*, „Internasjonal Politikk” 2005, t. 63, nr 2/3, s. 217–241, oraz: S.V. Rottem, *The Ambivalent Ally: Norway in the New NATO*, „Contemporary Security Policy” 2007, t. 28, nr 3, s. 619–637.

⁶ N. Ørvik, *Norway: Deterrence versus Nonprovocation* w: N. Ørvik (red.), *Semialignment and Western Security*, Croom Helm, Beckenham 1986, s. 186–247.

Po zakończeniu zimnej wojny Norwegia do swojej polityki wobec nowo powstałej Rosji dodała trzeci element – **zaangażowanie (engagement/engasjement)**. Można je postrzegać jako norweski wariant niemieckiej polityki wobec Moskwy, określanej często jako zbliżenie przez współpracę (*Annäherung durch Verflechtung*). Jej celem było włączenie Federacji Rosyjskiej w szerokie ramy współpracy międzynarodowej na poziomie globalnym, kontynentalnym i regionalnym oraz wsparcie przemian demokratycznych i rynkowych w tym kraju, z nadzieją na to, że po okresie głębokiego kryzysu wyłoni się on jako nowy pełnoprawny członek europejskiej i zachodniej wspólnoty państw demokratycznych. Utworzenie z inicjatywy norweskiej Euroarktycznego Regionu Morza Barentsa w 1993 r. oraz bezpośrednia i pośrednia pomoc przy transformacji w Rosji na początku lat 90. to najbardziej znane i widoczne przejawy polityki zaangażowania.

Rosyjskie działania w kontekście kryzysu ukraińskiego – otwarta i ukryta agresja wobec sąsiedniego państwa, które postanowiło wybrać kurs proeuropejski zamiast bliższej współpracy z Moskwą – spowodowały znaczące przewartościowanie polityki Norwegii wobec Rosji. Po pierwsze, Norwegia już w marcu i kwietniu 2014 r. wyraźnie potępiła poczynania Federacji i przyłączyła się do sankcji wprowadzonych przez UE, Stany Zjednoczone i inne państwa zachodnie. Po drugie, już pod koniec 2014 r., w związku z pracami nad budżetem na rok 2015, norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Obrony przedstawiły swoją szczegółową i bardzo krytyczną ocenę działań Rosji wobec Ukrainy. Po trzecie, pod koniec 2014 r. minister obrony Norwegii zlecił grupie ekspertów opracowanie studium dotyczącego wpływu działań rosyjskich na sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa i środków, jakie powinna przedsięwziąć Norwegia. Wyniki prac tej grupy ekspertów zostały opublikowane w maju 2015 r. w formie raportu pod tytułem *Et felles løft* („Wspólny wysiłek”)⁷.

Główny wniosek raportu mówi, że Rosja jest w trakcie odbudowywania swojego potencjału militarnego, co zmienia nierównowagę sił jeszcze bardziej na niekorzyść Norwegii, mimo znaczących inwestycji norweskich w sektorze bezpieczeństwa, takich jak zakup nowego samolotu wielozadaniowego. W ocenie Norwegii obecne władze rosyjskie nie tylko mają intencję użycia swoich sił zbrojnych, ale już ich użyły do osiągnięcia celów politycznych i geopolitycznych w odniesieniu do jednego ze swoich sąsiadów – Ukrainy. Zmieniło to sytuację bezpieczeństwa w Europie. Ponieważ Norwegia nie będzie w stanie poradzić sobie z tym sama, należy zacieśnić strategiczną współpracę z sojusznikami, bo tylko w ten sposób uda się prowadzić wiarygodną politykę odstraszenia wobec Rosji. Ponadto w celu lepszego przygotowania Norwegii do zmierzenia się z nowymi wyzwaniami zaleca się: usprawnienie działań wywiadowczych i monitorowania rozwoju sytuacji w strategicznie ważnych obszarach; stworzenie bardziej sprawnych instytucji zajmujących się zarządzaniem kryzysowym; zwiększenie wiarygodności norweskiego potencjału odstraszenia poprzez wzrost wydatków na obronę i bardziej efektywne wykorzystanie istniejących zasobów; przygotowanie norweskich i sojuszniczych sił zbrojnych do jak najszybszej reakcji; stałą obecność norweskich sił zbrojnych w punktach najbardziej narażonych na wrogie działania, także w pobliżu granicy z Rosją; skuteczniejsze wsparcie sił zbrojnych w ich dążeniu do poprawy bezpieczeństwa kraju.

Działania Rosji wobec Ukrainy spotkały się zatem z wielowymiarową reakcją Oslo. Norwegia nie tylko wielokrotnie krytykowała Rosję i przyłączyła się do zachodnich sankcji, ale poczyniła też konkretne kroki: zamrożenie współpracy wojskowej z Rosją; zwiększenie budżetu na obronę o 3,4% (o 1,46 mld koron – ok. 700 mln zł) w roku 2015 (choć nie zamierza się w najbliższym czasie podnieść wydatków na ten cel do poziomu 2% zalecanego przez

⁷ Dokument ten jest dostępny na stronie rządu norweskiego pod adresem <https://blogg.regjeringen.no/annedivi/files/2015/03/2015-04-27-Et-Felles-L%C3%B8ft-webversjon.pdf>.

NATO)⁸; wsparcie finansowe i polityczne dla Ukrainy; uczestnictwo w największych manewrach zorganizowanych w 2015 r. na terenie nowych państw członkowskich NATO, w tym państw bałtyckich; zorganizowanie po raz pierwszy dużych manewrów wojskowych w pobliżu granicy z Rosją; aktywne działania na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego mające na celu przygotowanie go do nowych wyzwań oraz wzmocnienie i uwiarygodnienie jego gwarancji bezpieczeństwa; zacieśnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z pozostałymi państwami nordyckimi, czego najbardziej widocznym przejawem było opublikowanie wspólnej deklaracji pięciu ministrów obrony w maju 2015 r.⁹

Podjęcie tych działań świadczy o tym, że zmienia się norweskie rozumienie kierunku rozwoju Rosji i jej systemu politycznego. Do niedawna postrzegano ją jako kraj, w którym tempo modernizacji i demokratyzacji jest powolne, a wysiłki te niezbyt często kończą się sukcesem. Obecnie Norwegowie uznają Rosję za państwo, w którym dokonała się negatywna zmiana w kierunku zwiększonej centralizacji i wzmocnienia elementów nacjonalistycznych ze znaczną domieszką autorytaryzmu. Jej szanse na stanie się częścią Zachodu są oceniane jako zerowe w najbliższym czasie, ponieważ ona sama jest uważana za zbyt odmienną od Zachodu, a nawet wobec niego wroga¹⁰.

Po drugie, zmienił się zasadniczo pogląd na temat konfliktu na Ukrainie. W pierwszej jego fazie wydawało się, że skutki tego kryzysu dla Norwegii będą dosyć ograniczone. Rozumiano, że Rosja pogwałciła prawo i normy współżycia międzynarodowego, ale sądzono, że nie wpłynie to na stosunki bilateralne. Obecnie uważa się jednak, że trudno będzie wrócić do statusu *quo ante*. Sytuacja na Ukrainie nie jest już postrzegana jako lokalny kryzys na obrzeżach Europy, ale jako głęboki kryzys w stosunkach między Zachodem a Rosją, a konflikt ukraiński stanowi tylko jeden z jego elementów. Ukraina nie jest już traktowana jako powód, ale jako przejaw. Wzrasta niepewność co do polityki i interesów Rosji, pojawia się też obawa, że kryzys ten może eskalować i objąć swoim zasięgiem kraje bałtyckie, obszary północne, a nawet Svalbard – norweską prowincję w Arktyce. Sytuacja jest zatem bardziej niebezpieczna i mniej przewidywalna.

Po trzecie, pojawiają się zasadne pytania o skuteczność polityki wobec Rosji prowadzonej przez władze norweskie w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Jej podstawą, zwłaszcza na obszarach północnych, była nadzieja na to, że dzięki rozwojowi współpracy uda się zwiększyć poziom wzajemnego zaufania. Takie podejście nie wytrzymało próby czasu, ale Norwegia nie jest jedynym krajem, który staje przed tym wyzwaniem, ponieważ podobne wątpliwości pojawiają się także w Berlinie i innych zachodnich stolicach.

Co prawda znaczna większość Norwegów uznaje, że polityka zaangażowania zmniejszyła napięcie i przyniosła wiele pozytywnych rezultatów, ale pojawiają się też opinie, że takie postrzeganie Rosji było po prostu naiwne. Innymi słowy, widać coraz częściej brak konsensu co do tego, jaką politykę należy prowadzić wobec wschodniego sąsiada. Można zatem założyć, że obok głosów postulujących kontynuację polityki opartej na wzajemnym zaufaniu, coraz częściej będą się pojawiały apele o nieufność do wschodniego partnera.

Można się też spodziewać, że norweska polityka wobec Rosji będzie w coraz większym stopniu koordynowana z polityką europejską i transatlantycką w tej materii. Norwegia zachowa

⁸ Według niedawno opublikowanego raportu FFI norweskie wydatki na obronę w 2015 r. stanowią 1,43% PKB, czyli są dużo niższe od poziomu zalecanego przez NATO – więcej na ten temat w szerszej perspektywie międzynarodowej w: I.H. Berg, S. Nyhus Kvalvik, *Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi*, FFI Rapport 2015/00032, Kjeller 2015, www.ffi.no/no/Rapporter/15-00322.pdf.

⁹ *Fem nordiske ministre i felles kronikk: Russisk propaganda bidrar til å så splid*, „Aftenposten”, 10 kwietnia 2015 r., www.aftenposten.no.

¹⁰ Interesująca dyskusja na ten temat jest zawarta w niedawno opublikowanej książce: T. Heier, A. Kjølberg, *Norge og Russland. Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*, Universitetsforlaget, Oslo 2015.

możliwość kształtowania polityki wobec Rosji z uwzględnieniem uwarunkowań miejscowych, ale ten lokalny wymiar polityki będzie mniej znaczący niż w poprzednim okresie.

Zmienia się jednak nie tylko treść norweskiej polityki wobec Rosji, ale także krąg aktorów, którzy są odpowiedzialni za jej kształtowanie. Polityka wobec obszarów północnych była w znacznej mierze inspirowana przez wizję polityki zagranicznej opartej na współpracy w takich dziedzinach jak energia, transport, rybołówstwo, rozwój lokalny czy ochrona środowiska. Obecnie ton polityce wobec Rosji nadają kręgi wojskowe i eksperci zajmujący się polityką bezpieczeństwa. Niższe ceny ropy i słabe perspektywy rosyjskiej gospodarki powodują również mniejsze zainteresowanie współpracą z Rosją u norweskich przedsiębiorców.

Norwegia stoi przed wieloma wyzwaniami. Z jednej strony musi prowadzić wobec Rosji politykę odstraszenia i powstrzymywania, z drugiej dbać o to, żeby nie zaprzepaścić dotychczasowych osiągnięć. Musi także podjąć określone działania wojskowe, aby przygotować się na ewentualne rosyjskie prowokacje i sytuacje, w których nie zawsze można liczyć na automatyczne wsparcie sojuszników, ale jednocześnie unikać niepotrzebnej eskalacji napięć w stosunkach z Rosją. Musi dać odpór polityce rosyjskiej, ale również zastanowić się, jak inni aktorzy zareagują na wybór takiej linii wobec Rosji. Powinna też ograniczać ryzyko przypadkowego wybuchu konfliktu poprzez utrzymanie otwartych kanałów komunikacji z Rosją. Prowadzenie takiej zrównoważonej i wielocelowej polityki jest bardzo trudne, ale konieczne. Polityka ta musi być otwarta na nowe podejścia, a także innowacyjna, między innymi po to, by skorzystać z nowych możliwości otwarcia, gdyby takie się pojawiły.

Podobnie jak Norwegia, Polska również jest żywotnie zainteresowana znalezieniem właściwej odpowiedzi na rosyjskie wyzwanie. Próba polskiego resetu w stosunkach z Rosją podjęta w 2009 r. miała wiele cech wspólnych z norweską polityką zaangażowania, ale działania Rosji na Ukrainie uniemożliwiają w obu przypadkach kontynuację takiej polityki, opartej w dużej mierze na paradygmacie liberalnym. Destabilizacja systemu międzynarodowego spowodowana poczynaniami Rosji powoduje, że państwa, które, tak jak Norwegia i Polska, nie są w stanie stawić czoła rosyjskiemu wyzwaniu na własną rękę, powinny zadbać o zwiększenie efektywności rozwiązań sojuszniczych, mających zapewnić im bezpieczeństwo w razie kryzysu. Członkostwo Norwegii i Polski w NATO jest bezsprzecznie w obecnej sytuacji geopolitycznej najlepszym zabezpieczeniem żywotnych interesów obu państw. W ich wspólnym interesie leży zatem wzmocnienie wewnętrznej spójności Sojuszu i jego wiarygodności jako instrumentu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Jednak sam Sojusz także boryka się z problemami natury strategicznej i ekonomicznej. Wyzwaniem strategicznym jest zapewnienie bezpieczeństwa członków NATO w Europie Środkowo-Wschodniej, czego te państwa głośno się domagają, ale bez naruszania ducha i litery porozumienia zawartego z Rosją w 1997 r., na co nie chcą przystać członkowie zachodnioeuropejscy. Odpowiedni mógłby okazać się norweski model członkostwa w Sojuszu, który sprawdzał się podczas zimnej wojny i przyczynił się do obniżenia napięcia także w okresie pozimnowojennym. Trzeba się jednak liczyć z oporem tych krajów regionu, których doświadczenia historyczne są zupełnie odmienne od norweskich. Z drugiej strony, polskie podejście do kwestii ekonomicznych w NATO, z wydatkami na obronę na poziomie 2% PKB, mogłoby być wzorem do naśladowania przez tych członków, którzy, jak Norwegia, nie zapewniają odpowiedniego poziomu budżetu obronnego, co powoduje wewnętrzne napięcia w Sojuszu i podważa jego spójność.

2. Polska a rosyjskie zagrożenie na wschodzie

Krzysztof Kasianiuk, Tomasz Paszewski

W publicznym dyskursie w Polsce konflikt na Ukrainie jest przedstawiany najczęściej jako główne wyzwanie dla bezpieczeństwa kraju. W gorącej fazie konfliktu polskie tabloidy niemal straszyły przelaniem się działań wojskowych przez granicę. Tymczasem kryzys ukraiński to właściwie symptom nieporównanie szerszego problemu, jakim jest neoimperialna polityka Rosji w Europie. Jednym z jej źródeł jest niewątpliwie charakter obecnego rosyjskiego reżimu, który za wszelką cenę, po niepowodzeniu prób modernizacji systemu politycznego, ekonomicznego i społecznego kraju, musi szukać zewnętrznych źródeł legitymizacji swoich rządów w oczach rosyjskiego społeczeństwa. Trzeba zdecydowanie podkreślić, że wielkomocarstwowe dążenia Rosji są wpisane w „DNA” rosyjskiej geopolityki w Europie, ta zaś odzwierciedla kształtującą się przez stulecia samoidentyfikację Rosji jako wielkiego mocarstwa, poszerzającego swoje granice lub budującego poza ich obrębem rosyjskie strefy wpływów. Rosja nie wyrzekła się ich nawet w okresie swojej słabości oraz relatywnie liberalnego kursu w swojej polityce zagranicznej i wewnętrznej w latach 90. ubiegłego wieku. Z punktu widzenia większości zachodnich sąsiadów tego państwa, którzy doświadczyli skutków jego imperializmu w ciągu ostatnich dwustu lat (w tym Polski), stanowią one, przynajmniej w przewidywalnej perspektywie czasowej, trwałe geopolityczne zagrożenie.

Kryzys na Ukrainie jest najlepszym przykładem długofalowych skutków polityki Rosji wobec jej europejskich sąsiadów, a jednocześnie potwierdzeniem słuszności polskich ocen tendencji w rozwoju kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federacji, które od zakończenia zimnej wojny i rozpadu ZSRR były w Polsce w zasadzie niezmiennie. Już w 1993 r. Antoni Z. Kamiński w wydanym przez PISM raporcie nie tylko przewidywał wojnę rosyjsko-ukraińską i możliwe jej skutki dla Polski (falę uchodźców), ale również postawił trafną diagnozę jej źródła: „Dla oceny zmian w świadomości rosyjskiej, słabnięcia jej czynnika imperialnego i przekształcania się Rosjan w nowoczesny naród najważniejszy jest stosunek Rosjan do Ukrainy – ich gotowość do uznania suwerenności państwa ukraińskiego. Formalnie to uznanie nastąpiło. Jednocześnie wiele wskazuje na to, że Rosja prowadzi wobec Ukrainy grę na wyczerpanie i stara się ją izolować w polityce europejskiej”. Jednocześnie autor twierdził, że odbudowa autorytaryzmu w Rosji bazowałyby na „imperialnym czynniku rosyjskiej świadomości narodowej: na idei łączenia wszystkich Rosjan w jednym państwie, a zatem rozszyczeniach terytorialnych, przede wszystkim wobec Ukrainy”¹¹.

Problem zagrożenia ze strony Rosji był w minionym ćwierćwieczu i nadal pozostaje kluczowym czynnikiem organizującym polską politykę bezpieczeństwa. Dla Polski fundamentalnym i wyjściowym interesem jest zapewnienie przetrwania i zachowania suwerenności państwa w sytuacji ewentualnego otwartego konfliktu wojskowego z Rosją, czy też konfliktu politycznego z podprogowym zastosowaniem siły (niezależnie od jej hybrydowej lub konwencjonalnej metody) lub groźby jej użycia. Z tego interesu wywodzone są interesy funkcjonalne: utrzymanie silnego NATO, zdolnego do reagowania na rosyjskie zagrożenia; mówienie jednym głosem pomimo ewidentnych i głębokich różnic państw członkowskich w percepcji miejsca i roli Rosji w Europie i na świecie; utrzymanie zaangażowania strategicznego USA w Europie, w tym wojskowego (żołnierze, sprzęt, bazy); wzmacnianie kompetencji UE w dziedzinie bezpieczeństwa w taki sposób, aby uzupełniać potencjał Sojuszu; oddziaływanie

¹¹ A.Z. Kamiński, *Bezpieczeństwo Polski na tle rozwoju sytuacji politycznej w Europie. Uwagi metodologiczne, w: Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne*, PISM, Warszawa 1993, s. 17–18.

na region Europy Środkowo-Wschodniej w celu budowania wspólnej percepcji zagrożenia rosyjskiego i wspólnych koncepcji odpowiedzi na nie.

Od 1991 r. głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju upatrywano więc za polską granicą wschodnią, a stan bezpieczeństwa, mówiąc w uproszczeniu, pojmowano jako funkcję z jednej strony działań Rosji, z drugiej zaś polityczno-wojskowej spoistości Zachodu, determinującej m.in. wiarygodność natowskich gwarancji bezpieczeństwa, które Polska uzyskała w 1999 r., nie bez trudności wynikających z oporu bardzo wielu państw zachodnioeuropejskich przed rozszerzeniem NATO w warunkach „końca historii”, za jaki uznawano zakończenie zimnej wojny. Remedium na zagrożenie wynikające z odradzania się imperialnej polityki Rosji polskie elity polityczne postrzegały przede wszystkim w ścisłej integracji z Zachodem. Polska jednocześnie gotowa była wiele inwestować w spoistość i polityczno-wojskową witalność NATO (w mniejszym stopniu Unii Europejskiej, której kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony dopiero się kształtowały, a od kilku lat przechodzą głęboki kryzys, objawiający się wyraźnym spadkiem aktywności UE w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony). Równolegle Polska starała się stale umacniać więzi z sojusznikami, głównie z USA, budując u nich wizerunek Polski jako sprawdzonego i wiarygodnego partnera. Miało to służyć akumulacji politycznego kapitału, który mógłby być wykorzystany w przypadku zagrożenia dla Polski¹². Takie funkcjonalne cele przyświecały polskiemu udziałowi w operacjach stabilizacyjnych i pokojowych oraz gotowości do realizacji razem z USA pierwszego projektu tarczy antyrakietowej w Europie Środkowo-Wschodniej. W polskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa czynnik rosyjski odgrywał zatem kluczową, choć – co istotne i specyficzne dla Polski – niekoniecznie eksponowaną rolę.

Teza ta wskazuje na charakterystyczną cechę polskiej polityki bezpieczeństwa – mianowicie pewną rozbieżność między oficjalnie deklarowanymi celami oraz identyfikowanymi zagrożeniami a faktycznymi działaniami i motywami decydentów politycznych. Cytując prof. Mieczysława Stolarczyka: „Mimo że w kolejnych strategiach bezpieczeństwa Polski przyjętych po 1989 r. nie mówiło się wprost o zagrożeniach ze strony Rosji, to w praktyce polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa postrzegano ją zazwyczaj jako największe zagrożenie dla Polski”¹³. W polskich dokumentach strategicznych, a także wystąpieniach polityków, pracach naukowych oraz krajowej publicystyce, przez lata wyraźny był wpływ zachodniej percepcji środowiska bezpieczeństwa, w tym koncentracji na aktualnie „modnych” zagrożeniach asymetrycznych i pozawojskowych, takich jak proliferacja broni masowego rażenia, terroryzm, migracje, zorganizowana przestępczość międzynarodowa, zmiany klimatu itp., co – szczególnie z perspektywy roku 2015 – wydaje się nieuzasadnione ewolucją najbliższego środowiska bezpieczeństwa Polski¹⁴.

Obecnie, po zakończeniu zaangażowania w Afganistanie i znaczącym ograniczeniu udziału w innych misjach stabilizacyjnych i pokojowych, a przede wszystkim w warunkach trwającego kryzysu na Ukrainie, Polska w zasadzie nie ukrywa sceptycyzmu wobec zagrożeń asymetrycznych i pozawojskowych, będących priorytetem dla państw zachodnioeuropejskich. Owszem, w warstwie deklaratywnej w pełni uznaje te wyzwania dla bezpieczeństwa, jednak podkreśla, że – inaczej niż zagrożenia polityczno-wojskowe – nie są one w stanie doprowadzić do zakończenia bytu państwowego. Takie podejście znajduje wyraz w zaangażowaniu w działania służące zwalczaniu tych zagrożeń. Na poziomie krajowym Polska jeszcze w 2012 r. sformułowała ambitny plan przebrojenia sił zbrojnych (plan technicznej modernizacji sił zbrojnych na lata

¹² Zob. m.in. M. Zaborowski, *From America's Protégé to Constructive European: Polish Security Policy in the Twenty-first Century*, European Union Institute for Security Studies, Paris 2004, s. 12.

¹³ M. Stolarczyk, *Rola Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, w: K. Budzowski (red.), *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2010, s. 132.

¹⁴ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006, s. 51.

2013–2022). Założono zastąpienie wielu poradzieckich, przestarzałych systemów uzbrojenia nowoczesnymi produktami amerykańskimi i zachodnioeuropejskimi. Co istotne, nacisk położono w przeważającej mierze na broń przydatną przy obronie kraju, np. systemy obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, okręty podwodne, kolejne dostawy rakiet Spike, modernizację czołgów Leopard, czy też zakup śmigłowców transportowych i uderzeniowych. Kilka lat wcześniej podjęto decyzję o uzawodowieniu armii, co miało umożliwić zwiększenie jakości zasobów ludzkich. Zastąpiono więc żołnierzy poborowych zawodowymi, lepiej wyszkolonymi i zdolnymi do obsługi najnowocześniejszego uzbrojenia. Na poziomie międzynarodowym Polska już od 2008 r. zabiegała o aktualizację planów reakcji NATO na zagrożenie klasycznym kryzysem wojskowym na wschodniej flance, w 2010 r. silnie lobbowała za podkreśleniem znaczenia art. 5 i obrony kolektywnej jako fundamentalnego zadania Sojuszu, a w 2014 r. głośno domagała się zwiększenia obecności wojskowej sojuszników w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie coraz częściej różni przedstawiciele polskich elit politycznych podnoszą postulat stałego bazowania sił sojuszniczych w Polsce i innych państwach regionu. Można zatem stwierdzić, że jeszcze przed wybuchem kryzysu na Ukrainie Polska w sferze praktycznej działalności prowadziła relatywnie spójną politykę zwiększania siły wojskowej państwa i jej dostosowywania głównie do podstawowego zadania, czyli obrony kraju. Jest to istotne, ponieważ na początku XXI w. wyraźną cechą polskiej polityki bezpieczeństwa była znacząca, i chyba można śmiało stwierdzić, że nadmierna, rola „spektakularnych wydarzeń” (wojna w Iraku, wojna w Afganistanie itp.), które niejako „organizowały” w dużym stopniu aktywność Polski, zwłaszcza wojskową, rozumianą jako plany transformacji sił zbrojnych¹⁵.

Niezależnie jednak od pewnych mankamentów, niekonsekwencji i okresowo dość reaktywnego charakteru, polityka bezpieczeństwa Polski po 1991 r. w sposób pragmatyczny służyła ochronie interesów bezpieczeństwa kraju w stopniu, który przynajmniej do niedawna wydawał się wystarczający. Polityka ta wszakże kształtowana była w międzynarodowym kontekście, na poziomie globalnym i regionalnym, który od kilku lat się zmienia w przyspieszonym tempie. Podczas gdy zagrożenie militarne na wschodzie Europy jest najwyższe od zakończenia zimnej wojny, zdolności reagowania Zachodu na różnego typu kryzysy są z jednej strony ograniczone skutkami niedawnej recesji oraz innymi wewnętrznymi problemami, z drugiej zaś mocno nadwyreżone w związku z proliferacją zagrożeń i niestabilności w ostatnich latach. W odpowiedzi na nową sytuację zarówno USA, jak i najważniejsze zachodnioeuropejskie mocarstwa dokonują poważnych rewizji swoich strategii bezpieczeństwa, a wynikające z tego zmiany nie pozostaną bez wpływu na funkcjonowanie NATO czy UE. Pośrednio lub bezpośrednio będą dotyczyły również Polski.

Jednocześnie na wschodzie coraz wyraźniej rysuje się inne potencjalne zagrożenie związane z Rosją. Tym razem jednak wynika ono nie z jej militarnej siły i mocarstwowych ambicji, ale ekonomicznej słabości, która może w sposób nagły i nieprzewidywany doprowadzić do poważnego kryzysu nie tylko rosyjskiej gospodarki, ale również całego rosyjskiego państwa, a przynajmniej do znacznej destabilizacji wewnętrznej. Taki scenariusz, rozważany ostatnio na początku lat 90., kiedy pokojowy rozpad ZSRR i jego transformacja w WNP nie były wcale przesądzone, jest obecnie coraz częściej uznawany za realny i równie groźny, co wówczas. Niestety coraz głębsza recesja w Rosji nie oznacza, że groźba ponownego odwołania się przez Moskwę do siły zbrojnej systematycznie się oddala. Nie można wykluczyć, że rosnące trudności w kraju mogą skłonić rosyjski reżim do podjęcia kolejnych agresywnych działań na zewnątrz. Historia zna wiele takich przypadków.

¹⁵ B. Balcerowicz, *Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa euro-atlantycznego*, w: S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010, s. 131.

3. Trudna współpraca w regionie: NORDEFKO i V4

Pernille Rieker, Marcin Terlikowski

Zapoczątkowana w 2009 r., głównie z inicjatywy Norwegii, współpraca państw nordyckich w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony – NORDEFKO – jest często prezentowana w europejskiej debacie strategicznej jako swoisty wzorzec regionalnego ugrupowania państw, prowadzącego pragmatyczną kooperację w dziedzinie rozwoju zdolności wojskowych, zaangażowania operacyjnego, a także edukacji wojskowej, szkolenia i ćwiczeń. Inne europejskie „klastry” współpracy wojskowej, takie jakimi stara się być – przynajmniej w warstwie deklaratywnej¹⁶ – Grupa Wyszehradzka, są często porównywane z NORDEFKO w poszukiwaniu najlepszych praktyk i źródeł sukcesu. Tymczasem wbrew obiegowym opiniom NORDEFKO boryka się z wieloma ograniczeniami, które zweryfikowały pierwotne, bardzo optymistyczne założenia. Świadomość istnienia i skali barier, a jednocześnie analiza czynników, które zdecydowały o sukcesie określonych projektów, są konieczne do właściwej oceny potencjału regionalnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony jako takiej, a tym samym ustalenia osiągalnego poziomu ambicji i celów. Jest to tym bardziej istotne dla Norwegii i Polski, że odpowiednio NORDEFKO i Grupa Wyszehradzka stanowią dla tych krajów ważne formy realizacji ich polityki bezpieczeństwa, choć z różnych powodów.

W ramach NORDEFKO z powodzeniem rozwijają się przede wszystkim projekty z dziedzin: edukacji wojskowej, szkolenia i ćwiczeń; logistyki i wsparcia; ekspedycyjnego zaangażowania operacyjnego oraz wspólnych zdolności wojskowych¹⁷. Porażkę zanotowano w obszarze współpracy w nabywaniu uzbrojenia – flagowy projekt wspólnego pozyskania systemu artyleryjskiego Archer przez Szwecję i Norwegię upadł w grudniu 2013 r. Jednak w zakresie mniej wrażliwego wyposażenia prace postępują, czego przejawem jest np. wspólna umowa ramowa, dotycząca dostawy ciężarówek wojskowych, podpisana przez Norwegię i Szwecję z niemiecką firmą Rheinmetall (trwają także prace nad wspólnym pozyskiwaniem amunicji i materiałów eksploatacyjnych dla różnych typów uzbrojenia). W związku z zaostrzającym się kryzysem na linii Rosja–Zachód, w 2014 r. znaczenia nabrała relatywnie nowa funkcja NORDEFKO jako forum konsultacji polityczno-obronnych, zwłaszcza jeśli chodzi o ocenę stopnia zagrożenia ze strony Rosji.

Sukces NORDEFKO jest niewątpliwym w dziedzinach pragmatycznych, ale już mniej oczywisty w bardziej skomplikowanych obszarach współpracy. Konkretno owoce wydały projekty, które mają dużą wartość dodaną dla sił zbrojnych lub generują oszczędności. Jednocześnie żaden z nich nie ma istotnego znaczenia w ogólnym wymiarze polityki bezpieczeństwa krajów nordyckich. Dowodzi tego krótkie spojrzenie na najbardziej widoczne osiągnięcia NORDEFKO, takie jak: lotnicze ćwiczenia transgraniczne (polegające na tym, że ćwiczą ze sobą załogi samolotów z różnych państw, spotykające się w wojskowej przestrzeni powietrznej jednego z nich bez konieczności przebazowania); koordynacja wojskowego transportu lotniczego w ramach projektu NORTAT (zakłada wzajemne udostępnianie sobie samolotów i załóg, jednak bez tworzenia nowych wspólnych jednostek); zakończona już współpraca logistyczna przy wycofywaniu narodowych kontyngentów z misji ISAF; rozwijająca się kooperacja – zwłaszcza logistyczna – w zakresie wsparcia inicjatyw budowy lokalnych zdolności wojskowych w Afryce, pozostających w dyspozycji Unii Afrykańskiej (East Africa Standby Forces) oraz misji ONZ

¹⁶ Zob. np. wspólny komunikat ministrów obrony Grupy Wyszehradzkiej z Litomierzyc z 4 maja 2012 r.

¹⁷ O osiągnięciach NORDEFKO zob. P. Rieker, M. Terlikowski, *The Limits and Achievements of Regional Governance in Security: NORDEFKO and the V4*, „PISM Policy Paper” nr 25 (127), sierpień 2015.

w MINUSMA w Mali. Rozwijane są także projekty dotyczące wymiany informacji pochodzących z narodowych systemów nadzoru przestrzeni powietrznej, morskiej oraz cyberprzestrzeni. Poza tym odbywają się wspólne kursy oficerskie i podoficerskie oraz szkolenia, również z wzajemnym wykorzystaniem symulatorów i trenażerów¹⁸.

Kraje uczestniczące w NORDEFECO nie ukrywają swojego rzeczywistego podejścia do tego mechanizmu współpracy – jest ono uzupełniającym narzędziem w ich polityce bezpieczeństwa. Znaczenie NORDEFECO postrzega się raczej w kategoriach technicznych, a nie politycznych¹⁹. Nawet wspólna zapowiedź pięciu ministrów obrony państw nordyckich z maja 2015 r. o zacieśnianiu współpracy w odpowiedzi na działania Rosji na Ukrainie i wobec państw NATO nie przynosi w rozumieniu politycznym nowej wartości dodanej. Zgodnie z tą deklaracją NORDEFECO będzie po prostu zwiększało zasięg i skalę istniejących projektów oraz poszukiwało nowych obszarów kooperacji²⁰. Taką ocenę potwierdza fakt, że pomimo wielu propozycji eksperckich kraje nordyckie nie zdecydowały się na wprowadzenie regionalnej klauzuli solidarności, nie dążą do integracji lub harmonizacji planów obronnych, nie przewidują budowy wspólnych jednostek wojskowych ani nie chcą specjalizacji w dziedzinie określonych zdolności.

Pragmatyczny, jeśli nie techniczny, charakter współpracy w ramach NORDEFECO można uznać za jedno z podstawowych źródeł jej sukcesu. NORDEFECO koncentruje się na wartości dodanej, rozumianej nie w kategoriach politycznych, lecz wojskowych. Kooperacja dotyczy wszystkich dziedzin aktywności wojskowej, w których może przynieść wymierne oszczędności finansowe, zwiększenie doświadczenia żołnierzy lub wzbogacenie ich wiedzy, a w przypadku operacji – ułatwić realizację zadań mandatowych. Jednocześnie projekty postępują tylko wtedy, gdy nie narażają na szwank kluczowych narodowych interesów bezpieczeństwa, strategii, preferencji itp. Szczególne znaczenie ma tutaj poszanowanie odrębności państw nordyckich pod względem stosunku do NATO. Warto zauważyć, że pozostające poza Sojuszem Szwecja i Finlandia znalazły specjalną formułę, która pozwalała im *de facto* uczestniczyć w natowskiej misji kontroli przestrzeni powietrznej nad Islandią w 2014 r., formalnie jednak była określana jako ćwiczenia.

O tym, że kraje nordyckie relatywnie szybko rozwinęły NORDEFECO, zdecydowały dodatkowe czynniki. Przede wszystkim jest to tradycja współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, sięgająca przynajmniej lat 90.²¹, a także bliskość językowa i kulturowa oraz specyficzna kultura administracyjna, która – w porównaniu z wieloma innymi państwami europejskimi – pozwala na większą swobodę w poziomych kontaktach międzyinstytucjonalnych (a do pewnego stopnia też międzypaństwowych) na szczeblu eksperckim i technicznym przy jedynie ogólnie sformułowanym mandacie politycznym do takiej działalności. Ta ostatnia cecha, jak sugerują wielokrotnie sami Skandynawowie, a zwłaszcza Norwegowie, jest wynikiem małej liczby ludności, skoncentrowanej w kilku największych ośrodkach miejskich, co siłą rzeczy wpływa na formy relacji międzyludzkich tak w sferze prywatnej, jak i zawodowej.

Osobnego omówienia wymaga fakt, że NORDEFECO jest rozwijane w sposób ustrukturyzowany i uporządkowany. W ramach pięciu obszarów tematycznych („Cooperation Areas”) – zdolności, uzbrojenie i sprzęt wojskowy, edukacja wojskowa, szkolenia i ćwiczenia oraz operacje – prowadzone są prace koncepcyjne w celu identyfikacji dziedzin współpracy dających

¹⁸ Zob. NORDEFECO, *Annual Report 2014*, www.nordefco.org, s. 10–12.

¹⁹ Zob. przemówienie premier Norwegii Erny Solberg na konferencji Norweskiego Komitetu Atlantyckiego „Leangkollen Conference” z 2 lutego 2015 r., www.regjeringen.no/no/aktuelt/opening-speech-at-theleangkollen-conference/id2365340.

²⁰ Zapowiedź ta pojawiła się we wspólnym artykule ministrów obrony państw NORDEFECO dla norweskiego dziennika „Aftenposten”, 8 kwietnia 2015 r.

²¹ Zob. P. Rieker, M. Terlikowski, *op. cit.*

największe zyski i szanse na sukces, następnie ocenia się warunki konieczne do uruchomienia projektów, a wreszcie sposoby ich implementacji. Lista projektów rozważanych i planowanych do uruchomienia w przyszłości zawiera kilkadziesiąt pozycji, w tym bardzo ambitnych, np. takich jak określenie wspólnych wymagań taktyczno-technicznych, lub przynajmniej ich zrębów, dla przyszłego systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej. Tym samym wiele projektów NORDEFECO ogranicza się w pierwszej fazie do opracowania swoistych studiów wykonalności, które są następnie prezentowane na poziomie politycznym, i tam dopiero zostaje podjęta decyzja o ich implementacji lub odłożeniu na później.

Niemniej jednak postęp NORDEFECO ograniczają i będą ograniczać istotne różnice między państwami nordyckimi. Oczywiście jest, że pomimo bardzo silnej integracji Szwecji i Finlandii z NATO, wzmocnionej ich dodatkowymi porozumieniami wojskowymi z Sojuszem z 2014 r.²², dopóki państwa te nie przystąpią do NATO, dopóty nie mogą być w pełni włączone chociażby w sojuszniczy proces planowania wojskowego (NATO Defence Planning Process)²³. W sposób bezpośredni ogranicza to możliwość wzajemnego przekazywania wielu informacji z zakresu planowania strategicznego. Ponadto państwa nordyckie nie są wcale chętne do zrzekania się – choćby częściowo – suwerenności w sprawach wojskowych: do tej pory nie wykazywały zainteresowania faktycznym pozbywaniem się kontroli nad zdolnościami wojskowymi, co byłoby następstwem rzeczywistej integracji i specjalizacji wojskowej. Współpraca w ramach NORDEFECO zatrzymywała się jak dotąd – co warto podkreślić – o krok od stworzenia istotnych zależności od partnerów, a zwłaszcza zależności takich, które uniemożliwiałyby swobodę decyzji i działania w sytuacjach kryzysowych. Należy zwrócić przy tym uwagę, że nordycka grupa bojowa UE, która pełniła dyżur w systemie Unii Europejskiej w latach 2008, 2011 i 2015, jest jedyną wspólną zdolnością wojskową, jaką powołały państwa nordyckie, i pozostaje formalnie poza ramami NORDEFECO (w ramach NORDEFECO opracowywana jest natomiast koncepcja modularnego batalionu zadaniowego, który miałby być gotowy w 2020 r.). Co więcej, ze względu na paraliż wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w zakresie operacyjnego wykorzystania grup bojowych, szanse na jej użycie w misji wojskowej UE są minimalne, co oznacza, że ta jednostka pełni raczej funkcje szkoleniowe i zwiększania interoperacyjności niż operacyjne. Wymowny jest również fakt, że kiedy w 2011 r. na forum Rady UE oraz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa padły propozycje operacyjnego wykorzystania będącej wówczas na dyżurze grupy nordyckiej do ewentualnej operacji wojskowej w Libii, odrzuciły je i Szwecja, i Finlandia, argumentując to niedostosowaniem struktury grupy do potencjalnego mandatu proponowanej misji wojskowej UE²⁴.

Nie można też postrzegać NORDEFECO jako bloku państw spójnie oceniających zagrożenie rosyjskie oraz metody przeciwdziałania mu. Finlandia, mająca za sobą kilkadziesiąt lat doświadczenia dominacji ZSRR, inaczej patrzy na problem znalezienia równowagi między odstraszeniem Rosji a jej angażowaniem w pragmatyczną (w tym ekonomiczną) współpracę, niż Dania, która tradycyjnie nie widziała w Rosji bezpośredniego zagrożenia, Norwegia, która dzieli z Rosją granice morskie na wielkim akwenie, bogatym w zasoby naturalne i mineralne, Szwecja prowadząca politykę neutralności czy też nieposiadająca sił zbrojnych Islandia. Są to podstawowe różnice, które często umykają przy pobieżnym ocenianiu NORDEFECO. Powodują one jednak, że trudno będzie tym państwom wypracować jednolitą politykę wobec Rosji.

Z dotychczasowych doświadczeń NORDEFECO płyną ważne wnioski dla innych mechanizmów współpracy regionalnej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w Europie. Są one

²² Zob. np. W. Lorenz, *Finlandia bliżej NATO*, „Biuletyn PISM” nr 84 (1196), 30 czerwca 2014 r.

²³ Choć z drugiej strony w okresie zimnej wojny szwedzkie siły zbrojne były brane pod uwagę w planach NATO jako siły sojusznicze, które będą realizowały scenariusze obrony przygotowane przez Sojusz.

²⁴ T. Behr, *The Nordic Countries and the Arab Spring*, w: L. Sadiki (red.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, Routledge, London 2014, s. 581.

istotne również dla Polski, która przynajmniej od 2011 r. stara się aktywizować tego rodzaju kooperację w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4), wcześniej postrzeganej niemal wyłącznie jako forum konsultacji politycznych. Niestety współpraca nad konkretnymi projektami przyniosła dotąd ograniczone rezultaty – pewnym postępom towarzyszą liczne opóźnienia, porażki bardziej ambitnych propozycji projektów, a przede wszystkim pogłębiająca się nieufność partnerów na poziomie politycznym, spowodowana odmienną oceną źródeł i następstw kryzysu na Ukrainie dla bezpieczeństwa europejskiego przez Polskę i pozostałe kraje V4²⁵. Mimo to Polska niezmiennie deklaruje, że chce budowania bloku regionalnego w Europie Środkowo-Wschodniej, który nie tylko będzie promował bliskie Polsce postrzeganie zagrożenia rosyjskiego, lecz także wymiennie kontrybuował do wzmacniania europejskich zdolności wojskowych poprzez konkretne projekty. Czego zatem potrzeba, aby taka współpraca rozwijała się przynajmniej tak efektywnie i zdobyła tak duże uznanie jak właśnie NORDEFECO?

Dla powodzenia współpracy w ramach V4 istotne wydaje się przede wszystkim przeniesienie nacisku z motywacji politycznej, która dominuje w obecnym dyskursie o roli i znaczeniu V4 w polityce bezpieczeństwa państw członkowskich, na kwestie techniczne. Istniejące wcześniej, lecz mocno podkreślone kryzysem na Ukrainie różnice między Polską a Czechami, Słowacją i Węgrami w zakresie postrzegania zagrożenia ze strony Rosji powodują, że silna polityzacja współpracy w ramach Grupy może okazać się prostą drogą do jej paraliżu. W takiej sytuacji koncentracja na wartości dodanej z poszczególnych rozważanych projektów (nawet jeśli w kolejnych deklaracjach przyjmowanych przez szefów rządów lub ministrów obrony V4 znalazło się wiele bardzo ambitnych zapisów) powinna być punktem wyjścia do ich oceny, implementacji, a także proponowania działań z nowych obszarów współpracy. Takie podejście znajduje oparcie w dwóch czynnikach.

Po pierwsze w 2014 r. stworzono wreszcie stałą strukturę współpracy wojskowej w Grupie Wyszehradzkiej. Zgodnie z przyjętym w Wyszehradzie 14 marca 2014 r. przez ministrów obrony dokumentem pt. „Ramy wzmocnionej współpracy w zakresie planowania obronnego” bieżącą współpracą na poziomie technicznym ma kierować Grupa Planowania Obronnego V4, reprezentowana przez krajowych dyrektorów ds. planowania obronnego lub polityki zbrojeniowej i wspierana przez doraźnie powoływane grupy ekspertów. Grupa będzie politycznie podporządkowana głównemu ciału koordynującemu współpracę na poziomie politycznym (tzw. Senior Policy Body) – grupie sekretarzy stanu, dyrektorów politycznych lub dyrektorów do spraw uzbrojenia w resortach obrony państw V4. Takie rozwiązanie proceduralne włącza personel techniczny i ekspercki w proces identyfikacji potencjalnych obszarów współpracy, barier i szans na rozwijanie konkretnych projektów oraz negocjacji nad ich uruchamianiem. W takiej współpracy problemy różnic w percepcji zagrożeń na najwyższym poziomie politycznym przestają mieć decydujące znaczenie. Oczywiście musi istnieć polityczna wola kontynuacji współpracy, tworząca mandat dla prac prowadzonych na poziomie eksperckim. Uzyskać go jest najłatwiej, jeśli już w wymiarze politycznym cele współpracy będą formułowane właśnie z naciskiem na jej pragmatyczne owoce.

Po drugie, zainteresowanie tego rodzaju współpracą wyrażają wszyscy partnerzy Polski, widząc w niej nie tylko szansę na rozwój swoich zdolności wojskowych, ale też sposób na kontrybuowanie do inicjatyw sojuszniczych, podejmowanych w ramach „Planu działań na rzecz gotowości” (Readiness Action Plan). Nieformalnie pojawiają się sugestie, że właśnie ramy sojusznicze będą głównym formatem dla szeregu projektów V4 w dziedzinie współpracy wojskowej (dotyczy to zwłaszcza ćwiczeń). Znalazło to wyraz we wspólnych dokumentach przyjętych 23 kwietnia 2015 r. na spotkaniu ministrów obrony V4 w słowackim mieście Tomášov – „Planie działań” oraz „Strategii szkolenia i ćwiczeń”, będących podsumowaniem prezydencji Słowacji w V4. Koncepcja pragmatycznej współpracy okazała się dla partnerów atrakcyjna,

²⁵ Zob. P. Rieker, M. Terlikowski, *op. cit.*

pomimo wyraźnych i relatywnie głębokich różnic w polityce wobec Rosji oraz kryzysu na Ukrainie.

Grupa Wyszehradzka powinna także wyciągnąć wnioski z innych cech NORDEFKO, które zdecydowały o powodzeniu wielu projektów. Wśród nich należy wymienić zwłaszcza konieczność zbudowania fundamentu współpracy, obejmującego odpowiednie struktury, zasoby ludzkie, przetestowane procedury itp. NORDEFKO powstało z połączenia wcześniej funkcjonujących mechanizmów współpracy wojskowej w określonych dziedzinach, a te z kolei były poprzedzone wieloma innymi inicjatywami, dotyczącymi np. wspólnych ćwiczeń. Sukces tych projektów ma więc swoje źródła w dorobku wielu lat współpracy technicznej, mniej widocznej na poziomie politycznym i zdecydowanie węższej niż obecnie, jednak wystarczającej do tworzenia dobrych praktyk czy budowania wzajemnego zaufania wśród partnerów. Dla V4 oznacza to przede wszystkim, że na owoce współpracy należy poczekać, prowadząc na razie mniej ambitne projekty, a jednocześnie podejmując działania nakierowane właśnie na zbudowanie strukturalnych podstaw do bardziej skomplikowanych inicjatyw w przyszłości. Przekładając tę zasadę na konkrety, można stwierdzić, że Grupa Planowania Obronnego V4 potrzebuje przynajmniej 2–3 lat, aby wypracować formalne i nieformalne mechanizmy, które pozwolą jej na w pełni efektywną pracę.

Ponadto V4 powinna nie ustawać w poszukiwaniu nowych obszarów współpracy. Prowadzenie, na wzór NORDEFKO, studiów wykonalności określonych, proponowanych projektów, nawet jeśli zakończy się ich odrzuceniem, stanowi cenne doświadczenie pomagające w zrozumieniu dynamiki krajowych preferencji w dziedzinie transformacji sił zbrojnych, funkcjonowania administracji wojskowej, stosunku do inicjatyw sojuszniczych, specyfiki relacji na linii przemysł obronny–rząd–wojsko itp. W takich pracach powinni również, wzorem NORDEFKO, brać udział eksperci spoza sił zbrojnych i dyplomacji.

Regionalna współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony jest trudnym przedsięwzięciem dla państw w niej uczestniczących. Doświadczenia NORDEFKO, Grupy Wyszehradzkiej oraz kilku innych formatów tego rodzaju współpracy w Europie wydają się spójne. Najbardziej ambitne projekty, dotyczące wspólnych zakupów uzbrojenia lub budowy jednostek wojskowych, nie mogą być realizowane szybko i na początku kooperacji. O sukces łatwiej na poziomie kooperacji wojskowej: edukacji, szkolenia, ćwiczeń, wymiany informacji, współpracy w dziedzinie logistyki i wsparcia itp. Potrzeba ponadto stabilnej struktury administracyjnej do kierowania rozwojem współpracy oraz uporządkowanego procesu identyfikacji potencjalnie najatrakcyjniejszych projektów, ich implementacji i bieżącej oceny stanu realizacji. Państwa nordyckie i Grupa Wyszehradzka wydają się świadome tych wniosków; jeśli zostaną one przekute na konkretne działania, przed oboma „klastrami” rysuje się dobra przyszłość.

4. Wspólne afgańskie doświadczenia

Wojciech Lorenz, Marcin A. Piotrowski

Niezależnie od rosnącego zagrożenia wywołanego konfrontacyjną polityką Rosji wobec Zachodu, równie dużym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Europy pozostaną konflikty oraz brak stabilności w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru transatlantyckiego – w Europie Wschodniej, na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej i Sahelu. Aby powstrzymać te negatywne tendencje, NATO i UE powinny m.in. podjąć wysiłki w celu rozwinięcia zdolności do budowy i reformowania sektora bezpieczeństwa w krajach partnerskich, tak by szybciej mogły zwiększyć swój udział w rozwiązywaniu kryzysów. Z tych względów istotna jest analiza doświadczeń państw takich jak Norwegia (kraj członkowski NATO) oraz Polska (kraj członkowski NATO i UE), które przekazały znaczne środki wojskowe i cywilne na jak dotąd najdłuższą i najbardziej skomplikowaną operację pokojową i stabilizacyjną – misję ISAF w Afganistanie w latach 2001–2014. Doświadczenia te mogą także posłużyć do zacieśnienia współpracy między obu państwami i zwiększenia ich skuteczności podczas przyszłych misji.

Udział Norwegii w misji w Afganistanie był motywowany przede wszystkim wolaż zademonstrowania solidarności w ramach NATO po zamachach z 11 września 2001 r. oraz efektywnym zwalczaniem źródeł międzynarodowego terroryzmu²⁶. Początkowy wkład Norwegii w koalicję antyterrorystyczną oraz misję NATO-ISAF w latach 2002–2005 ograniczał się do kilkudziesięciu żołnierzy wojsk specjalnych, sił powietrznych i logistyków. Następnie systematycznie wzrastał: w latach 2009–2011 rotacje Sił Zbrojnych Norwegii w Afganistanie sięgały już poziomu 400–500 żołnierzy, co sytuowało norweski wkład na 11.–12. miejscu wśród 49 krajów biorących udział w misji ISAF. Większość sił Norwegii skoncentrowano w prowincji Farjab na północy Afganistanu, tam też w latach 2009–2012 funkcjonował kierowany przez Norwegów międzynarodowy Zespół Rekonstrukcji Prowincji (Provincial Reconstruction Team – Faryab, PRT). Również wraz z zakończeniem misji ISAF w 2014 r. Norwegia utrzymała swój wkład w nową misję doradcą NATO Resolute Support na poziomie 56 żołnierzy.

Chociaż wsparcie dla sektora bezpieczeństwa było tylko jednym z wielu obszarów norweskiej działalności w Afganistanie, zdobyte doświadczenie może znacznie zwiększyć skuteczność operacji reagowania kryzysowego w przyszłości. Daje to Norwegii szeroki wachlarz instrumentów narodowych oraz elastyczność działania na arenie międzynarodowej, a także możliwość potwierdzenia wizerunku kraju dysponującego kompetentnymi ekspertami i zdolnego do istotnego wspierania budowy bezpieczeństwa międzynarodowego (streszcza je hasło norweskiego ministerstwa spraw zagranicznych „*Norway as a Peaceful Nation*”).

Norwegia zademonstrowała w Afganistanie umiejętność efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych do osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych, politycznych i militarnych związanych z udziałem w operacji międzynarodowej. Władze Norwegii dysponowały przy tym relatywnie dużymi zasobami i potencjałem, pozwalającymi elastycznie godzić potrzeby strategii sojuszniczej z własnymi możliwościami oraz ambicjami. Jako 5-milionowy kraj z 25-tysięczną armią Norwegia wykorzystywała do realizacji narodowych i sojuszniczych celów w Afganistanie przede wszystkim batalion Telemark (250–550 żołnierzy), siły specjalne

²⁶ Wnioski są oparte na źródłach publikowanych oraz wywiadach z norweskimi ekspertami cywilnymi i wojskowymi. Zob. szerzej o metodologii oraz szczegółową bibliografię w: W. Lorenz, M.A. Piotrowski, *Norwegian and Polish Security Sector Reform Experiences from Afghanistan*, „PISM Strategic File”, nr 1 (64), styczeń 2015.

(do 150 żołnierzy), znaczną grupę ekspertów cywilnych i wojskowych (do 70–80 osób) oraz pomoc humanitarną i rozwojową (agencja NORAD przy MSZ).

Po zaangażowaniu w operację bojową pod przywództwem USA (Enduring Freedom) od 2005 r. priorytetem dla Norwegii stał się udział w misji NATO-ISAF o charakterze przeciwpartyzanckim, której towarzyszyła budowa struktur bezpieczeństwa Afganistanu – afgańskiej armii (Afgan National Army – ANA) oraz policji (Afgan National Police – ANP). Norwegia zaczęła wspierać działania militarne swoim proporcjonalnie rosnącym zaangażowaniem w obszarze cywilnym. Jednym z jej priorytetów zgodnie ze strategią ISAF stało się stworzenie sprawnie funkcjonujących struktur i sił bezpieczeństwa (ANA, ANP), kluczowych dla stabilności państwa w długiej perspektywie. Należy zwrócić uwagę, że większość osiągnięć Norwegii w budowie afgańskich struktur bezpieczeństwa w prowincji Farjab i pomocy instytucjom centralnym w Kabulu wydaje się mieć solidny i trwały charakter, co w ocenach Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) oraz agencji NORAD wyróżnia je na tle pogorszenia stanu bezpieczeństwa w wielu innych prowincjach tego kraju.

Norwegia mogła zwiększyć efektywność swoich działań w obszarze reformy cywilnej części sektora bezpieczeństwa (policja i wymiar sprawiedliwości) dzięki pozostającym do dyspozycji MSZ ekspertom cywilnym, odpowiednio przygotowanym na potrzeby misji pokojowych i reagowania kryzysowego. W Afganistanie korzystano przede wszystkim ze specjalistów policji (CIVPOL) i wymiaru sprawiedliwości (Styrkebrønnen), w tym sędziów, prokuratorów i pracowników służby więziennej. Skala zaangażowania zależy od przyjętych w danej grupie regulacji i potrzeb misji, np. w 2012 r. w Afganistanie było to 32 policjantów z CIVPOL i 40 ekspertów z Styrkebrønnen. Ponadto Norwegia dysponowała ekspertami ośrodka badawczego FFI oraz zespołu NODEFIC (Norwegian Defence International Centre) przy uczelni wojskowej NDC. Pierwszą pulę ekspertów cywilnych utworzono w Norwegii jeszcze na początku lat 90. Obecnie w składzie CIVPOL jest 80 policjantów, Styrkebrønnen – 90 prawników, a NORDEM – 32 ekspertów od transformacji i demokratyzacji. Takie rozwiązania ułatwiały planowanie cywilnego zaangażowania i gwarantowały kontynuację działań na różnych etapach misji przez osoby odpowiednio przygotowane merytorycznie.

Norwegia tradycyjnie angażowała się w misje pokojowe i reagowania kryzysowego w oparciu o tzw. model norweski, zakładający odseparowanie i niezależność struktur cywilnych od wojskowych. Koncepcja ta nie sprawdziła się jednak w przypadku norweskiego PRT w Afganistanie, więc zastąpiono ją podejściem pragmatycznym. Ze względu na niski poziom bezpieczeństwa działalność cywilna wymagała bowiem stałej ochrony i wsparcia logistycznego ze strony sił zbrojnych Norwegii. Dlatego zdecydowano się na zintegrowane działania cywilno-wojskowe według anglosaskiego modelu *whole of government approach*²⁷. Okazały się one niezbędne zwłaszcza do efektywnego przeprowadzenia reformy sektora bezpieczeństwa, w którą zaangażowane było zarówno wojsko, żandarmeria oraz policja, jak i cywilni eksperci z różnych departamentów administracji i instytucji pozarządowych.

Norwegia przywiązywała też dużą wagę do systematycznej oceny osiągniętych celów w dziedzinie projektów rozwojowych i budowy afgańskiego sektora bezpieczeństwa. Wprowadzono regularną ewaluację zakładanych i realizowanych planów na każdym szczeblu oraz w każdej instytucji, także z pomocą ekspertów zewnętrznych. Stałe dążenie do poprawy efektywności zwiększało szansę na wypracowanie dobrze funkcjonujących, trwałych rozwiązań w ramach obowiązującej strategii NATO i wspierających ją organizacji międzynarodowych. Norweska kultura pracy zespołowej i procesu „stałego uczenia się” pozwalają na systematyczne

²⁷ W anglosaskim i wciąż ewoluującym myśleniu o modelach współpracy cywilno-wojskowej poza *Whole of Government Approach* funkcjonują także inne terminy oddające złożoność takich misji i zadań – *Comprehensive Approach* oraz coraz bardziej popularny akronim *JIIIM* (*Joint, Interagency, Intergovernmental and Multinational*).

wykorzystywanie zdobytych doświadczeń, a przyjęte procedury – na podniesienie skuteczności przyszłych misji.

Opisane doświadczenia Norwegii mogą mieć bezpośrednie przełożenie na potrzeby i politykę bezpieczeństwa Polski. Należy się bowiem spodziewać, że wraz z pogarszającym się środowiskiem bezpieczeństwa zarówno w Europie, jak i w jej sąsiedztwie będzie rosło zapotrzebowanie na zdolności niezbędne do prowadzenia skomplikowanych misji w ramach UE, NATO, ONZ, OBWE, jak również różnych koalicji chętnych (*ad hoc*).

Doświadczenia Norwegii i Polski z misji w Afganistanie mogą w tym kontekście posłużyć do skuteczniejszego zabezpieczania ich interesów polityczno-wojskowych, ale także do uzyskania maksymalnego wpływu na kształtowanie środowiska bezpieczeństwa poprzez odpowiednio sprofilowany udział w przyszłych operacjach pokojowych i stabilizacyjnych, w których reforma sektora bezpieczeństwa będzie istotnym warunkiem rozwiązania kryzysu. Wydaje się to szczególnie ważne w sytuacji nowych zagrożeń na obszarze postsowieckim, związanych z agresywną polityką Rosji, czy na południu Europy w związku z działalnością tzw. Państwa Islamskiego. Niezbędnym elementem reagowania kryzysowego NATO oraz UE w najbliższej przyszłości może być budowa efektywnych struktur bezpieczeństwa na Ukrainie, w Gruzji, Mołdawii, Libii, Tunezji czy Iraku, a także w innych krajach sąsiadujących z obszarem transatlantyckim, w których stale rośnie ryzyko niestabilności (ze względów ekonomicznych, politycznych czy też etnicznych) – na Kaukazie, w Azji Centralnej czy Sahelu.

Norweskie doświadczenia z Afganistanu wskazują przede wszystkim na potrzebę zintegrowanych działań w ramach administracji między rządem, wojskiem i sektorem pozarządowym już na etapie przygotowania wstępnej koncepcji zaangażowania. Dlatego w przypadku podjęcia przez Polskę decyzji o zaangażowaniu się w określoną misję pożądane jest utworzenie międzyresortowej grupy lub zespołu zadaniowego, który zapewniłby taką koordynację. Kultura cywilno-wojskowej pracy zespołowej niezbędna jest także na najniższych, taktycznych szczeblach każdej misji, w której zdecydowałaby się brać udział Polska.

Polska na wzór Norwegii powinna utworzyć też stałą pulę ekspertów z ośrodków administracji i organizacji pozarządowych, zdolnych m.in. do wspierania budowy struktur bezpieczeństwa na poziomie strategicznym i operacyjnym, a także do odpowiedniego, sprofilowanego szkolenia wybranych pracowników policji i wymiaru sprawiedliwości. Wymaga to współpracy koncepcyjnej oraz udoskonalenia uregulowań prawnych w ramach MSZ, MON, MSWiA oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Dysponowanie przez Polskę takimi stałymi pulami ekspertów pozwalałoby na elastyczne reagowanie na często gwałtownie zmieniające się potrzeby danej misji oraz zwiększałoby nie tylko skuteczność osób oddelegowanych do misji, ale także korzyści polityczne Polski przy promowaniu jej wizerunku i interesów w ramach danej organizacji lub koalicji.

Norweskie doświadczenia z Afganistanu wskazują, że doktrynalne przywiązanie do oddzielania sfery bezpieczeństwa cywilnego od militarnego może poważnie ograniczać swobodę działania Polski. Podejście takie jest niepraktyczne, zwłaszcza w przypadku operacji prowadzonych głównie za pośrednictwem wojska. Dlatego aby zapewnić efektywne wsparcie cywilnej części sektora bezpieczeństwa, Polska powinna szerzej wykorzystywać możliwości Żandarmerii Wojskowej, jako narzędzia reagowania kryzysowego, które może służyć m.in. do szkolenia lokalnej policji w zdestabilizowanym kraju. Alternatywą lub uzupełnieniem byłoby wydzielenie pododdziału/zespołu doradców z Wojsk Specjalnych, zwłaszcza gdyby dotyczyło to kraju i misji o dużym znaczeniu dla Polski.

Równie istotnym wnioskiem z zaangażowania Norwegii w misję afgańską jest systematyczny proces uczenia się i „stałe wdrażanie” zdobytych doświadczeń. Obiecującym rozwiązaniem na gruncie polskim było utworzenie Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych

RP, które koncentruje się głównie na tradycyjnie rozumianych zadaniach wojskowych. Brakuje jednak analogicznych i tylko na tym skupionych – nawet znacznie mniejszych niż ten ośrodek – komórek lub instytucji cywilnych poza MON. Bez wątpienia diagnozowanie problemów i doświadczeń z misji zagranicznych oraz przegląd praktycznych wniosków na przyszłość byłyby wskazane także w przypadku MSZ oraz służb i jednostek podległych MSWiA.

Zaangażowanie Norwegii oraz Polski było poważnym i cennym wkładem w budowę sektora bezpieczeństwa i stabilizację Afganistanu. Doświadczenia zdobyte przy tej okazji wykraczają poza sam Afganistan i mogą posłużyć do dalszego doskonalenia struktur cywilnych i wojskowych w obu krajach, a wiele z systemowych rozwiązań norweskich można względnie szybko wcielić także w Polsce. Mogą się one również przyczynić do zacieśnienia współpracy między obu państwami i zwiększenia ich skuteczności podczas przyszłych misji.

5. Rekomendacje dla Polski i Norwegii

Bliższa współpraca Polski i Norwegii stała się możliwa po polskiej akcesji do NATO w 1999 r., i to właśnie w wymiarze sojuszniczym najlepiej widoczna jest zbieżność interesów bezpieczeństwa obu państw. Łączy je przede wszystkim przywiązanie do zwiększania wiarygodności art. 5 traktatu waszyngtońskiego i tym samym obrony kolektywnej jako fundamentu NATO. Jeszcze przed 2010 r., kiedy Sojusz koncentrował się na wyczerpującej misji ISAF w Afganistanie, Norwegia i Polska wspierały się nawzajem w próbach włączania do dyskusji prowadzonych w NATO kwestii związanych właśnie z uwiarygodnieniem zapisów art. 5 konkretnymi działaniami w dziedzinie planowania wojskowego, ćwiczeń i reformy struktur dowodzenia. Oba państwa były bliskimi partnerami w czasie debaty o nowej strategii Sojuszu, przyjętej na szczycie w Lizbonie 19 listopada 2010 r. Połączyły też wysiłki w celu takiego skanalizowania sojuszniczej refleksji nad przyszłością taktycznej broni jądrowej w Europie, aby wykluczyć możliwość jednostronnej z niej rezygnacji przez NATO i jednocześnie zwrócić uwagę sojuszników na problem rosyjskich rakiet niestrategicznych z głowicami atomowymi. W wymiarze współpracy bilateralnej wyróżnia się nabycie w 2008 r. od norweskiej firmy Kongsberg rakiet przeciwokrętowych NSM, w które uzbrojono Nadbrzeżną Jednostkę Rakietową Marynarki Wojennej RP, stanowiącą obecnie najskuteczniejszy środek obrony polskiego wybrzeża (do 2018 r. zostanie wzmocniona drugim dywizjonem ogniowym). Co istotne, projekt pozyskania tych rakiet był realizowany w ścisłym partnerstwie z polskimi firmami obronnymi i jest najczęściej oceniany jako sukces. O rosnącej intensywności współpracy polsko-norweskiej w dziedzinie polityki bezpieczeństwa świadczy fakt, że Norwegia była specjalnym gościem Międzynarodowego Salonu Przemysłu Obronnego w Kielcach w 2015 r. Mimo to potencjał relacji obu państw nie jest jeszcze w pełni wykorzystany. We wszystkich trzech wymiarach polityki bezpieczeństwa Polski i Norwegii – europejskim, regionalnym i narodowym – oba państwa mogą podjąć bardziej intensywną współpracę, a także wzajemnie czerpać ze swoich najlepszych doświadczeń.

Polsko-norweski dialog strategiczny

Polska i Norwegia powinny rozważyć przekształcenie konsultacji bilateralnych w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w dialog strategiczny, przy jego jednoczesnym rozszerzeniu o poziom ekspercki i wojskowy. Pozwoliłoby to na pogłębioną dyskusję o wszystkich wymiarach i dziedzinach polityki bezpieczeństwa, które pozostają priorytetami dla Polski i Norwegii. Jego naturalnym tematem mogłaby być ocena zagrożenia rosyjskiego, w tym aktywności wojskowej Rosji w regionie Morza Bałtyckiego, programu przebrojenia rosyjskich sił zbrojnych, reform systemu dowodzenia, ćwiczeń w Zachodnim Okręgu Wojskowym oraz na obszarach podporządkowanych Zjednoczonemu Dowództwu Strategicznemu „Północ”. Zarówno Norwegia, jak i Polska mają w tym zakresie wieloletni dorobek analityczny, a ich zestawienie może przynieść cenne wnioski dla obu krajów. W dialogu mógłby też zostać podjęty problem hybrydowości współczesnego pola walki – koncepcji, która jeszcze nie doczekała się spójnego sformułowania i przełożenia na praktyczne wnioski dla Sojuszu. Konieczność zwiększenia ogólnej odporności państwa (*resilience*) na zagrożenia o charakterze hybrydowym dotyczy w równym stopniu Polski, jak i Norwegii, jako że przyszłe kryzysy i generowane przez nie zagrożenia – jeśli rzeczywiście przyjmą formę hybrydową – będą miały charakter jednocześnie polityczno-wojskowy, polityczno-kryminalny (terroryzm, cyberwojna lub cyberprzestępczość), gospodarczy, społeczny, ekologiczny. Ponadto tematami dialogu mogłyby stać się zmiany w polskiej i norweskiej doktrynie obronnej oraz transformacja sił zbrojnych po wybuchu kryzysu ukraińskiego, ze szczególnym uwzględnieniem zdolności do powszechnej obrony terytorialnej. Propozycje te nie wyczerpują oczywiście listy potencjalnych tematów, która jest otwarta.

Wspólna agenda na warszawski szczyt NATO

Polska i Norwegia powinny ściśle współpracować w przygotowaniach do warszawskiego szczytu NATO, zaplanowanego na lipiec 2016 r. Wspólnym celem obu państw jest zahamowanie tendencji podważających kompromis w sprawie sojuszniczej polityki wobec Rosji, wypracowany po pierwszych wydarzeniach na Ukrainie i potwierdzony decyzjami ze szczytu w walijskim Newport we wrześniu 2014 r. Należy dążyć do – postulowanego przez Polskę od posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej w czerwcu 2015 r. – przyjęcia pakietu działań utrwalających wojskową obecność NATO na terytoriach państw wschodniej flanki oraz zwiększających przygotowanie Sojuszu do odstraszenia Rosji przed destabilizacją wschodnioeuropejskich sojuszników („Warszawska inicjatywa adaptacji strategicznej”).

Polska i Norwegia powinny także zabiegać o wniesienie na agendę szczytu kwestii współpracy Unii Europejskiej i NATO, od lat blokowanej na poziomie politycznym przez turecko-cypryjskie weto. Wobec rosnącej niestabilności środowiska bezpieczeństwa niewystarczająca jest kooperacja na poziomie technicznym, m.in. poprzez nieformalne spotkania personelu obu organizacji czy też konsultacje sekretarza generalnego NATO z wysokim przedstawicielem UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Choć rozwiązanie problemu „podwójnego weta” nie będzie łatwe, Sojusz powinien zaproponować praktyczne działania, umożliwiające powiązanie współpracy technicznej z poziomem politycznym i strategicznym²⁸.

Elastyczna i efektywna współpraca obronna w regionie

Polska i Norwegia, jako kraje mocno zaangażowane w NORDEFKO i Grupę Wyszehradzką, powinny wzajemnie czerpać ze swoich doświadczeń. Zwłaszcza Polska może wykorzystać zidentyfikowane czynniki sukcesu NORDEFKO do usprawnienia współpracy w V4, która od lat boryka się z rozdźwiękiem między ambitnymi deklaracjami politycznymi a fiaskami kolejnych prób wspólnych projektów. Być może, wzorem NORDEFKO, poziom ambicji Grupy Wyszehradzkiej powinien być na razie ograniczony, a cały wysiłek skierowany na projekty techniczne, przynoszące wartość dodaną w wymiarze wojskowym (lepsze wyszkolenie, interoperacyjność itp.) lub finansowym (oszczędności). Co więcej, Polska i Norwegia mogą rozważyć zintensyfikowanie współpracy między NORDEFKO i V4, potencjalnie także z udziałem państw bałtyckich oraz Rumunii, Bułgarii i Turcji. Nawet jeśli wielkość i różnorodność tak dużego bloku państw ograniczałaby początkowo współpracę do poziomu ściśle politycznego, to stworzenie regularnej platformy konsultacji politycznych, wraz z dodaniem mechanizmów administracyjnych służących np. wymianie dobrych praktyk z zakresu zaangażowania operacyjnego, udziału w sojuszniczych inicjatywach związanych z implementacją Planu działań na rzecz gotowości czy też wspólnych projektów rozwijania zdolności wojskowych, mogłoby – w dłuższej perspektywie czasowej – przynieść korzyści wojskowe i polityczne.

Polski model zaangażowania ekspedycyjnego

Polska powinna z bliska przyrzeć się zaangażowaniu norweskiemu w Afganistanie, przede wszystkim pod kątem wypracowania własnej koncepcji udziału w operacjach zarządzania kryzysowego. Norwegia stara się realizować spójny model zaangażowania w takie misje, zakładając – obok zastosowania sił zbrojnych – silne wspieranie rozwoju i praw człowieka. Wykorzystuje w tym celu wiele zasobów cywilnych, zarówno publicznych, jak i prywatnych (*whole of*

²⁸ N. Græger, J. Todd, *Still a “Strategic” EU–NATO Partnership? Bridging Governance Challenges through Practical Cooperation*, „PISM Policy Paper”, no. 21 (123), June 2015.

government approach). W ten sposób świadomie buduje swój międzynarodowy wizerunek jako promotora określonych wartości i norm, a zarazem szczodrego donatora pomocy rozwojowej. Takie sprofilowanie przynosi temu państwu długofalowe korzyści polityczne i ekonomiczne, m.in. płynące z zakotwiczonej obecności w kraju zaangażowania operacyjnego. Tymczasem Polska przez ostatnie piętnaście lat, biorąc udział w operacjach wojskowych w Iraku, Afganistanie, Kosowie, Bośni i Hercegowinie, Kongo, Czadzie, Mali i Republice Środkowoafrykańskiej, otwarcie deklaruje, że jej motywem jest przede wszystkim solidarność sojusznicza, a dopiero w drugiej kolejności zagrożenia generowane przez kryzysy bezpieczeństwa w tych krajach. Funkcjonalnym celem zaangażowania było dla Warszawy wzmocnienie jej pozycji politycznej w NATO i UE, a także wobec partnerów strategicznych, zwłaszcza USA. Jednocześnie Polska nie zaprezentowała autorskiej wizji i strategii swojego zaangażowania w operacje zarządzania kryzysowego, ograniczając się do takiego sprofilowania swojego udziału, aby zminimalizować koszty oraz zapewnić maksymalną widoczność i autonomię działania własnych kontyngentów. Nie oznacza to, że powinna wprost skopiować norweski model zaangażowania w misje pokojowe i stabilizacyjne oraz wizerunek tego państwa jako promotora praw człowieka i donatora pomocy rozwojowej. Jednak wypracowanie polskiej doktryny, koncepcji lub strategii udziału w misjach ekspedycyjnych jest konieczne do lepszego wykorzystania zasobów w celu realizacji polskich interesów strategicznych poprzez wzmacnianie stabilności międzynarodowej. W przeszłości pojawiały się już podobne postulaty, a nawet gotowe koncepcje²⁹. Koncepcja taka powinna z jednej strony zapewniać przewidywalność działań Polski, istotną dla jej zagranicznych partnerów, z drugiej zaś pozwalać na odpowiednią elastyczność. Jest to ważne szczególnie w kontekście podkreślenia przez Polskę przywiązania do obrony terytorialnej kosztem uczestnictwa w operacjach poza granicami Sojuszu, które może prowadzić do wykształcenia się u partnerów wizerunku Polski jako kraju jednej sprawy (*single-issue country*). Gdyby takie postrzeganie Polski się utrwaliło, polityczne korzyści z udziału w operacjach wojskowych ostatniego piętnastolecia łatwo mogłyby się zdezawuować.

²⁹ Zob. np. F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1998.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest czołowym środkowoeuropejskim think tankiem zajmującym się polityką zagraniczną, integracją europejską, bezpieczeństwem oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi. Sytuując się między światem polityki a niezależną analizą, PISM jest propagatorem idei wspierających polską dyplomację oraz rozwój stosunków międzynarodowych.



Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN) został ufundowany we wrześniu 1990 roku jako całkowicie nowa instytucja w strukturze Polskiej Akademii Nauk. Badania prowadzone w ISP PAN skupione są na analizie zmian w społeczeństwach postkomunistycznych w ujęciu komparatystycznym. ISP PAN prowadzi badania z zakresu socjologii, historii, geopolityki i politologii, łącząc badania empiryczne i teoretyczne.



Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych (NUI) od ponad 50 lat jest wiodącym centrum badań i analiz w zakresie międzynarodowej polityki i ekonomii, wymienianym w czołówce think tanków rządowych w rankingach międzynarodowych. Instytut prowadzi zarówno wieloletnie projekty badawcze, jak i krótkoterminowe przedsięwzięcia doradcze, a jego analitycy są autorami artykułów w międzynarodowych czasopismach recenzowanych.

GoodGov – „Rządzenie na szczeblu narodowym i europejskim: współpraca polsko-norweska dla większej skuteczności polityki energetycznej, migracyjnej i bezpieczeństwa” to projekt badawczy prowadzony przez PISM we współpracy z Norweskim Instytutem Spraw Międzynarodowych oraz Instytutem Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Celem tej inicjatywy jest określenie, czego Polska i Norwegia mogą się od siebie nauczyć w kluczowych obszarach bezpieczeństwa, energii i migracji, a także jak na politykę tych państw wpływają relacje z Unią Europejską.

Niniejszy raport powstał na zakończenie drugiej części projektu, dotyczącej bezpieczeństwa. W jej ramach ukazały się trzy publikacje odpowiadające na pytania: Czego potrzeba, by Unia Europejska i NATO stały się partnerami strategicznymi? Czy współpraca obronna na poziomie regionalnym – NORDEFSCO i Grupy Wyszehradzkiej – może być polem wymiany doświadczeń między Polską a Norwegią? Jaki jest dorobek Polski i Norwegii w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa w Afganistanie i czego możemy się od siebie nauczyć?

Publikacja powstała dzięki dofinansowaniu badań naukowych udzielonych w ramach programu Polsko-Norweska Współpraca Badawcza realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Umowy nr Pol-Nor/202499/39/2013.

