



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 46 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 479-482) • © PISM • NR EGZ. PISM 3.20

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Miejsce państw bałtyckich w europejskiej architekturze bezpieczeństwa – perspektywy

Beata Górka-Winter

Mija właśnie dekada, odkąd państwa bałtyckie (tu: Estonia, Litwa i Łotwa) pojawiły się ponownie na politycznej mapie Europy. Cały ten okres był naznaczony wysiłkiem kolejnych rządów w kierunku zakotwiczenia tych państw tak w subregionalnych, ogólnoeuropejskich, jak i transatlantyckich strukturach współpracy międzynarodowej. Pierwsze instytucje bezpieczeństwa, w jakich znalazły się państwa bałtyckie to Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz w KBWE/OBWE (od 1991 r.). W 1994 r. Estonia, Litwa i Łotwa stały się partnerami stowarzyszonymi Unii Zachodnioeuropejskiej. Szybko skorzystały również z propozycji współpracy, jaką od początku lat dziewięćdziesiątych oferował państwom Europy Środkowej i Wschodniej Sojusz Północnoatlantycki. Weszły w skład Rady Współpracy Północnoatlantyckiej (obecnie Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego), uczestniczą w rozszerzonym programie „Partnerstwo dla Pokoju” oraz realizują założenia tzw. Planu Działania na Rzecz Członkostwa, uruchomionego przez Sojusz w kwietniu 1999 r. Innym forum realizacji interesów bezpieczeństwa (jego aspektów pozamilitarnych) państw bałtyckich jest Rada Państw Morza Bałtyckiego.

Analiza dokumentów, w których zostały przedstawione koncepcje polityki bezpieczeństwa państw bałtyckich<sup>1</sup> prowadzi do wniosku, iż ich ostatecznym celem jest

---

<sup>1</sup> Estonia – *Narodowa koncepcja bezpieczeństwa Republiki Estonii* z 6 marca 2001 r.; Litwa – *Prawo o podstawach bezpieczeństwa narodowego* (1996 r., z nowelizacją z września 2000 r.); Łotwa – *Koncepcja bezpieczeństwa Republiki Łotwy* z 6 maja 1997 r. oraz *Narodowa Koncepcja Obrony Republiki Łotwy* z 6 czerwca 1999 r.

integracja z NATO i, dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego, Unią Europejską. Koncepcję wspólnej obrony sojuszniczej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego określono zatem jako korzystniejszą niż: (a) przyjęcie koncepcji neutralności (np. na wzór Finlandii); (b) utworzenie regionalnego, odrębnego systemu bezpieczeństwa (np. „Wschodniego NATO”); (c) sygnowanie układu o bezpieczeństwie zbiorowym Wspólnoty Niepodległych Państw; (d) przyjęcie gwarancji bezpieczeństwa ze strony któregoś z państw zachodnich lub Federacji Rosyjskiej.

## Perspektywy

### *Zwolennicy i przeciwnicy poszerzenia NATO*

O ile uczestnictwo państw bałtyckich we wspomnianych wyżej instytucjach bezpieczeństwa nie budzi niczyich zastrzeżeń, o tyle perspektywa ich wstąpienia do NATO była i jest kwestią dyskusyjną.

Przeciwnicy poszerzania NATO o te kraje dzielą się na dwie wyraźne grupy. Do pierwszej należy zaliczyć Rosję oraz Białoruś. Chociaż FR wielokrotnie (np. w Karcie Rosja-NATO) potwierdzała prawo każdego państwa do swobodnego wyboru drogi zapewniania sobie bezpieczeństwa, a w trakcie ostatniej wizyty prezydenta Litwy w Moskwie (marzec 2001 r.) prezydent Putin wygłosił podobną deklarację, to jednak FR nadal sprzeciwia się, lub łagodniej - nie widzi potrzeby takiego rozwiązania. „Ekspansja sojuszu obronnego w kierunku granic Rosji nie może być interpretowana inaczej, jak groźba wobec Rosji” – stwierdził Putin, zaledwie miesiąc przed wizytą Adamkusa, w rozmowie z Sekretarzem Generalnym NATO (luty 2001). Rosja odmówiła także udziału w obradach Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, które w maju 2001 r. odbyło się w Wilnie (po raz pierwszy w historii na terytorium b. ZSRR), dając tym samym do zrozumienia, iż jej obecność mogłaby zostać odebrana jako przyzwolenie dla dalszego poszerzania. Po warszawskiej konferencji na temat terroryzmu (6 listopada 2001 r.) oraz po decyzji Kongresu USA o przyznaniu na kolejne poszerzenie NATO środków w wysokości 55 mln USD (listopad 2001 r.), sekretarz rosyjskiej Rady Bezpieczeństwa – ponownie podkreślił sprzeciw Rosji. O wiele dobitniej akcentuje swoje stanowisko prezydent Łukaszenka, który w swoich wypowiedziach nie tai podejrzeń wobec NATO i państw kandydujących o wrocie wobec Białorusi zamiary.

Drugą grupę stanowią te państwa, które obawiają się możliwych reakcji Rosji. Należą do nich przede wszystkim najbliżsi sąsiedzi państw bałtyckich – Finlandia i Szwecja oraz Niemcy. Finowie np. bardzo aktywnie wspierają państwa bałtyckie w kształtowaniu ich systemu obronnego, jednakże obawiają się, iż poszerzenie NATO o państwa bałtyckie oznaczałoby konieczność redefinicji ich własnej polityki bezpieczeństwa, w tym nawet zgłoszenia chęci przystąpienia do NATO. Dlatego i Finowie, i Szwedzi zachęcają państwa bałtyckie do starań o uzyskanie członkostwa przede wszystkim w UE, zwłaszcza że Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WEPBiO) ma na celu rozwinięcie możliwości UE podjęcia autonomicznej akcji w przypadku, kiedy NATO, jako całość, nie byłoby zaangażowane. Dla państw bałtyckich WEPBiO nie stanowi jednak alternatywy. Zapraszane są ponadto inne państwa spoza regionu – np. Stany Zjednoczone czy Kanada oraz organizacje o bardzo różnorodnym profilu działania do współpracy na rzecz utrzymania strefy stabilności w regionie, rozwoju środków budowy zaufania w sferze wojskowej w regionie Morza Bałtyckiego itp. Szwecja i Finlandia są również zdania, iż NATO, jak dotychczas, składa państwom bałtyckim jedynie niejasne obietnice (chodzi tu o brak precyzji w ustalaniu warunków przystępowania nowych kandydatów do Sojuszu).

Dużą przeszkodę w staraniach państw bałtyckich może również stanowić postawa Niemiec. Ich poparcie dla członkostwa Bałtów w NATO przyszło bardzo późno (najmocniej wyartykułowane w trakcie ostatniej wizyty Fischera w państwach bałtyckich – luty 2002). Powody, to chęć unikania zadrażnień z Rosją oraz zmiana charakteru Niemiec w Sojuszu z państwa granicznego, po przyjęciu do niego Polski i Czech.

#### *„Twarde” czy „miękkie” bezpieczeństwo w regionie bałtyckim?*

Analizując wszelki rodzaj zaangażowania państw zainteresowanych w umacnianie stabilności Estonii, Litwy i Łotwy można dostrzec następującą prawidłowość. Po pierwsze, dba się o to, by w dane projekty zaangażowana była jednocześnie jak największa liczba państw/organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem obecności Federacji Rosyjskiej. Po drugie, większość tych inicjatyw dotyczy raczej sfery „*soft security*”, a więc bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, społecznego itp. Taki stan rzeczy można interpretować trojako – albo za wszelką cenę unika się zadrażnień z Rosją (zgodnie z formułą „*Russia first*”), albo faktycznie groźba wystąpienia militarnych napięć w regionie jest postrzegana jako tak minimalna, iż bardziej zasadna wydaje się koncentracja większości wysiłków na sferze bezpieczeństwa pozawojskowego. Takie podejście prezentują bez wątpienia Niemcy. O wiele chętniej przekazują oni środki na współpracę z państwami bałtyckimi w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, czy na realizację programów Północnego Wymiaru Unii Europejskiej (inwestycje w zakresie ekologii, zwalczania przestępczości zorganizowanej, nielegalnej imigracji itp.), niż na tradycyjne inicjatywy wojskowe. Może również chodzić o rodzaj taktyki w procesie włączania tych państw do NATO – dba się o to, by wniosły one do Sojuszu rzeczywistą stabilność wewnętrzną.

#### *Czy będzie kolejne poszerzenie?*

Jak dotychczas, jedynie Stany Zjednoczone, Polska, Dania i Norwegia deklarują otwarte poparcie (takie kraje jak Francja czy Włochy optują za rozszerzeniem NATO w kierunku południowym). Po jesiennej debacie (2001 r.) na temat rozszerzenia NATO, Kongres odniósł się do tego projektu przychylnie. O podobną przychylność trudno jednak obecnie w Senacie. Wśród republikanów dominują tradycyjne obawy o kolejne obciążenia amerykańskich podatników (których świadczenia powinny być obecnie kierowane przede wszystkim na walkę z terroryzmem) oraz, co najważniejsze, o przyszły kształt NATO, które, jeśli zamieni się w „mini-ONZ”, utraci swą efektywność. Państwa bałtyckie nie posiadają ponadto wpływowych środowisk lobbujących na rzecz ich przyjęcia (w odróżnieniu od silnego w USA lobby rosyjskiego). W najlepszej sytuacji są tutaj Litwini – prezydent Adamkus większość swojego życia spędził w Stanach Zjednoczonych, był dyrektorem jednego z oddziałów rządowej Agencji Ochrony Środowiska oraz bardzo aktywnym działaczem emigracji litewskiej.

Szczegółowa analiza kierunków amerykańskiej polityki zagranicznej pod koniec drugiej kadencji Clintona i od początku kadencji Busha wskazuje, iż zaangażowanie w tym regionie nie należy w USA do priorytetów. Jak twierdzą niektórzy analitycy, region nordycko-bałtycki jest obecnie w USA postrzegany jako jeden z najbardziej stabilnych na świecie, i dlatego nie przyciąga uwagi administracji. Program „Amerykańskiej Inicjatywy w Europie Północnej” nie angażuje dużych środków finansowych. Po 11 września 2001 r. pojawiły się także opinie, iż obecna sytuacja międzynarodowa i konieczność bliskiej kooperacji z Rosją powinna usunąć temat rozszerzenia NATO na dalszy plan. Pod koniec 2001 r. prognozy te weryfikowały się jednak negatywnie, czego dowodem jest np. ostatnia wizyta lorda Robertsona w Moskwie (listopad 2001). Wobec aktywnej i otwartej postawy NATO, które, rozważa obecnie nową formułę współpracy z Rosją, poszerzenie NATO przestało być kwestią problemową.

Na szczycie w Pradze zrealizuje się zapewne jeden z trzech scenariuszy. Pierwszy, mniej prawdopodobny, to odsunięcie decyzji o poszerzeniu w wyniku (a) zaabsorbowania członków (zwłaszcza Stanów Zjednoczonych) dyskusją na temat przystosowania Sojuszu do nowych zagrożeń (b) nieprzewidzianych okoliczności (porównywalnych z zamachem na WTC). Drugi – bardziej realny, to zaproszenie Litwy, Łotwy i Estonii do członkostwa w NATO. Trzeci – znów mniej prawdopodobny, to przyjęcie jednego z państw bałtyckich (np. Litwy).

Lista powodów, które członkowie NATO przedstawiają w przypadku podjęcia decyzji o realizacji scenariusza pierwszego lub trzeciego, będzie zapewne dłuższa niż samo przywołanie konieczności reformy NATO. W przypadku Łotwy i Estonii w grę mogą wejść kwestie praw mniejszości rosyjskojęzycznej w tych krajach. Potwierdza to ostatnia wizyta prezydenta Łotwy w Stanach Zjednoczonych (luty 2002) - wg słów prezydenta Busha, rygorystyczne przepisy ustawy o naturalizacji mogą być przeszkodą w przyjęciu Łotwy do NATO. Biorąc pod uwagę fakt, iż tendencją w tych krajach jest raczej powolna, acz konsekwentna liberalizacja tego prawa, podejmowanie tej kwestii właśnie teraz, daje wiele do myślenia.

W grę wchodzi również sprawy dużo poważniejsze. NATO jest postrzegane przez jej członków jako najbardziej efektywna instytucja bezpieczeństwa. Nowi członkowie muszą zatem, by owa efektywność nie została nadwątlona, przyczynić się wydatnie do poprawy obronności Sojuszu i wzmocnić militarnie struktury NATO. Państwa bałtyckie nie przyczynią się znacząco do poprawy obronności Sojuszu, choćby przez braki w obronie przeciwlotniczej, jak i w samych siłach powietrznych. Ich terytorium jest trudne do obrony, o czym decydują nie tylko warunki geograficzne (ich terytoria są zbyt małe, żeby pomoc międzynarodowa mogła zdążyć przed ich zajęciem przez wroga, zwłaszcza że jest niemal pewne, iż nawet po ewentualnym wstąpieniu do NATO, na terytorium tych krajów nie będą stacjonować oddziały obcych sił zbrojnych), lecz także kwestie techniki (brak środków do zakupu specjalistycznego sprzętu i szkolenia personelu obsługującego). Podkreśla się, że w istocie tylko nowoczesne technologie dałyby państwom bałtyckim możliwość odparcia ataku potencjalnego agresora.

Realizacja scenariusza trzeciego oznaczałaby prawdopodobnie przyjęcie do NATO Litwy, a to z trzech powodów. Po pierwsze nie istnieje możliwość, by Polska poparła inną kandydaturę w przypadku wyboru tylko jednego z państw bałtyckich. Po drugie, Litwa ma zdecydowanie najlepsze z całej trójki stosunki z FR, których nie zakłócają kwestie praw mniejszości rosyjskojęzycznej. Po trzecie – członkowie NATO potwierdziliby wiarygodność swoich obietnic. Oto do Sojuszu zaprasza się kandydatów faktycznie najlepiej przygotowanych. Taki obrót rzeczy przyczyniłby się zapewne do załamania i tak już nadwątlonej wspólnoty bałtyckiej – wiele wskazuje bowiem na to, iż ma ona jedynie charakter funkcjonalny i osłabi się wówczas, gdy zakończy się wspólnota interesów.

Najbardziej niekorzystny dla sytuacji w tamtym regionie i dla bezpieczeństwa całej Europy scenariusz to taki, w którym Litwa zostałaby przyjęta do NATO, Estonia stałaby się członkiem UE, zaś członkostwo Łotwy postanowiono by odłożyć na kolejne tury poszerzenia. Taka decyzja oznaczałaby przyzwolenie na umocnienie w tym kraju wpływów FR. Dlatego należy zakładać bardzo małe prawdopodobieństwo zaistnienia takiej sytuacji.

Przyjęcie na szczycie w Pradze trzech państw bałtyckich do NATO oznaczałoby natomiast, iż wśród jego członków zwyciężyło przekonanie o tym, iż NATO nie utraci zdolności efektywnego działania, stosunki NATO z FR nie ulegną pogorszeniu, a nawet jeśli wezmą na swoje barki (przynajmniej na początku) kolejnych „konsumentów bezpieczeństwa” – zostanie to zrekompensowane na innym polu.