



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 88 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 647-650) • © PISM • NR EGZ. P.I.S.M. 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Spotkanie ministrów obrony państw Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie

Edyta Posel-Częścik

W dniach 24 i 25 września 2002 r. odbyło się w Warszawie nieformalne spotkanie ministrów obrony z 19 państw Sojuszu Północnoatlantyckiego¹. Takie spotkania odbywają się raz do roku, w odróżnieniu od dwóch dorocznych posiedzeń Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu ministrów obrony. Pierwszy raz miejscem obrad ministrów obrony był „nowy” kraj członkowski, co uznano za symboliczny wyraz wkładu Sojuszu w pozimnowojenne jednoczenie Europy². Rozmowom przewodniczył sekretarz generalny NATO Lord Robertson, obecni byli także stali przedstawiciele w NATO oraz najwyżsi dowódcy NATO, w tym nowy przewodniczący Komitetu Wojskowego gen. Harald Kujat. Generał Kujat, do niedawna szef sztabu niemieckich federalnych sił zbrojnych, znany jest z wypowiedzi uznających możliwość i zasadność użycia przez społeczność międzynarodową siły militarnej względem Iraku, które w Berlinie spotkały się z chłodną reakcją. Do obrad ministrów z państw NATO drugiego dnia włączył się Siergiej Iwanow, minister obrony Federacji Rosyjskiej (FR).

Spotkanie służyło ostatecznemu wypracowaniu wspólnego stanowiska w sprawie decyzji, które mają zostać zatwierdzone przez szefów państw i rządów w listopadzie 2002 r. podczas obrad w Pradze. Zgodnie z przewidywaniami, rozmawiano przede wszystkim o przystosowaniu NATO do nowych wyzwań i zagrożeń. NATO, pomimo podjęcia 12 września 2001 r. historycznej decyzji o zastosowaniu artykułu 5. Traktatu Północnoatlantyckiego, dotychczas odgrywało w kampanii antyterrorystycznej rolę

¹ Islandia na tego typu spotkaniach reprezentowana jest przez stałego przedstawiciela przy NATO.

² Wypowiedź sekretarza obrony D.Rumsfelda na konferencji prasowej 25 września 2002 r.

ograniczoną³. Organizacja ta powołana została w zupełnie innych warunkach strategicznych, i choć w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przeszła szereg przeobrażeń, to jednak wobec ataku o charakterze asymetrycznym na jeden z krajów członkowskich, okazały się one niewystarczające. Od dekady mówi się ponadto o zwiększających się dysproporcjach w możliwościach obronnych USA i ich europejskich sojuszników, w dłuższej perspektywie grożących nawet czasową utratą interoperacyjności. Wspomniane dysproporcje są skutkiem pozimnowojennej tendencji do cięć w budżetach obronnych, które objęły wszystkich sojuszników, ale w USA tendencja ta została szybciej zahamowana. Ponadto w Stanach Zjednoczonych wydatki na uzbrojenie mają bardziej wydajną strukturę. Potrzebne są zatem pilne zmiany, dotyczące również sojuszniczej Inicjatywy Zdolności Obronnych (*Defence Capabilities Initiative*).

Wydaje się, że w Warszawie ministrowie obrony doszli do porozumienia, co do kierunku, w którym zmiany te powinny zmierzać. Szczegóły znane będą dopiero po szczycie w Pradze, wyjątkiem jest przedstawiona przez sekretarza obrony USA i szeroko publicznie dyskutowana propozycja utworzenia Sił Szybkiego Reagowania (*Rapid Response Forces*). Donald Rumsfeld wspominał o tym pomysle już w połowie września 2002 r., jednakże dopiero podczas warszawskiego spotkania dokładnie zaznajomiono sojuszników z zagadnieniami szczegółowymi. Siły te mają liczyć około 20–25 tys. żołnierzy. Składałyby się z mobilnych oddziałów, wyposażonych w najnowocześniejsze uzbrojenie i brałyby udział w konfliktach o dużej intensywności, podobnych do obecnych działań antyterrorystycznych w Afganistanie. Nowe siły miałyby być zdolne do osiągnięcia gotowości bojowej w ciągu od 5 do 30 dni. Wbrew obawom, inicjatywa USA wywołała wśród sojuszników przychylne reakcje. Pomimo, iż zgłaszano różne zastrzeżenia, aż 12 państw – w tym Francja, co szczególnie podkreślał *Le Monde* – poparło projekt; reszta nie zgłosiła sprzeciwu. Wątpliwości części komentatorów dotyczyły możliwości zaangażowania się w projekt państw należących jednocześnie do UE i NATO. UE tworzy bowiem 60-tysięczne, europejskie siły szybkiego reagowania. Wydaje się jednak, iż tego rodzaju obiekcje są bezpodstawne. Wystawienie nowych sił NATO nie wymaga ponoszenia dodatkowych wydatków, gdyż zostałyby one wydzielone z już istniejących jednostek. Nie będą również ze sobą konkurować pod względem zadań. Oddziały UE mają uczestniczyć w misjach humanitarnych, utrzymania pokoju oraz wymuszania pokoju, podczas gdy siły NATO miałyby angażować się w działania o większej intensywności. Problemem dla sojuszników może być natomiast dojście do porozumienia w sprawie obszaru działania nowych sił. Zgodnie z propozycją USA, miałyby one być używane poza obszarem traktatowej odpowiedzialności Sojuszu. Stąd ich powołanie jest przez niektórych postrzegane, jako dążenie USA do użycia NATO w swojej globalnej polityce, nie zawsze zgodnej z wizją zagrożeń pozostałych sojuszników. Idea Sił Szybkiego Reagowania jest więc swego rodzaju sondazem spójności Sojuszu; jej przyjęcie byłoby także kolejnym krokiem ewolucji NATO z organizacji regionalnej w stronę instytucji o ambicjach i zadaniach globalnych. Ostateczną decyzję poznamy w listopadzie 2002 r., gdy po dopracowaniu szczegółów przez Komitet Wojskowy, ostatecznie wypowiedzą się szefowie państw i rządów. Już teraz można natomiast powiedzieć, że w sposób oczywisty błędne są twierdzenia niektórych komentatorów, że transformacja Sojuszu, której elementem jest powstanie nowych sił, to krok ku jego ewolucji z organizacji kolektywnej obrony w stronę sojuszu ofensywnego. Rozszerzenie geograficznego zasięgu działania, wbrew pozorom, nie niesie ze sobą takiej konsekwencji. Wraz ze zmianą warunków strategicznych, zmienia się przecież koncepcja obrony, a zagrożenia nie mają już źródeł wyłącznie tuż na granicach państw sojuszniczych. Ważne, by 19 państw było co do percepcji zagrożeń zgodne, gdyż od tego zależy przyszłość Sojuszu. Powstanie Sił Szybkiego Reagowania można również rozpatrywać w kategoriach szansy dla państw obecnie kandydujących do NATO. Nowi członkowie, których siły zbrojne w niewielkiej części odpowiadają standardom NATO, mogliby, dzięki specjalizacji, szybko zaistnieć jako efektywni sojusznicy. W dłuższej perspektywie mogłoby to stać się impulsem dla dalszego reformowania ich sił zbrojnych.

³ B. Górka-Winter, *NATO w koalicji antyterrorystycznej*, „Biuletyn PISM”, nr 87-2002.

Ograniczenie udziału NATO w działaniach koalicji antyterrorystycznej nie spowodowało jednak, jak się wcześniej obawiano, spadku pozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego jako forum politycznego porozumienia państw członkowskich. Potwierdziło to warszawskie spotkanie, podczas którego sekretarz obrony USA oraz zastępca dyrektora CIA przedstawili zgromadzonym dowody w sprawie posiadania przez Irak broni masowego rażenia oraz dotyczące powiązań reżimu Husajna z al-Qaidą. Oficjalnie nie było mowy aby administracja amerykańska namawiała w ten sposób sojuszników do rozwiązań siłowych wobec Iraku. Można to jednak uznać za ważny gest, wskazujący, po serii unilateralistycznych kroków ze strony USA, że przyszedł czas na powrót do polityki odwołującej się do poparcia sojuszników. Sekretarz D. Rumsfeld przyznał zresztą, iż w kularach od niektórych państw takie poparcie uzyskał.

Warto zwrócić uwagę na formę omawianego spotkania. Nie przypadkiem ostatnie przed szczytem w Pradze posiedzenie ministrów obrony ma charakter nieformalny. Nieformalny nie oznacza bynajmniej mniej ważny; wręcz przeciwnie, w sprawach naprawdę trudnych i istotnych łatwiej jest niekiedy dojść do porozumienia, gdy agenda rozmów jest otwarta i nie trzeba wydawać oficjalnego oświadczenia po zakończeniu obrad. Dojście przez 19 państw do porozumienia w sprawie transformacji NATO jest bez wątpienia niełatwe, a przecież od tego zależy nie tylko „czym” Sojusz będzie, ale w dłuższym okresie także „czy” w ogóle będzie.

Pierwotnym celem zwołania szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Pradze była kwestia rozszerzenia. W Warszawie nad nią jednak nie dyskutowano. Przyjęto, że wyniki dostosowań osiągnięte przez państwa biorące udział w Programie Działań na rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan*)⁴ są już znane, a ostateczna decyzja należeć będzie nie do ministrów obrony, lecz szefów państw i rządów. Część komentatorów ubolewa nad faktem, iż rozszerzenie Sojuszu będzie „decyzją polityczną”. Trudno jednak, by była to decyzja innego rodzaju, choć nie wolno bagatelizować argumentów przeciwników rozszerzenia, którzy wskazują na możliwość osłabienia jego możliwości wojskowych. Wydaje się jednak, że wobec oczywistego prymatu USA w tej dziedzinie, najważniejsze będzie kryterium zachowania spójności politycznej, stąd taki, a nie inny rodzaj decyzji.

Drugi dzień obrad odbył się w gronie powiększonym o ministra obrony Federacji Rosyjskiej. Było to jedno z pierwszych spotkań w nowej, funkcjonującej od maja 2002 r. formule⁵. Wydaje się, że tym razem, w przeciwieństwie do współpracy podejmowanej na mocy Aktu Stanowiącego z 1997 r., istnieje rzeczywista wspólnota interesów i obydwie strony dążą do kooperacji. Wskazuje na to między innymi sprawne działanie czterech grup roboczych, szczególnie tych zajmujących się operacjami pokojowymi i obroną antyrakietową teatru działań. Podczas dyskusji o zagrożeniu terroryzmem, Siergiej Iwanow przekonywał o konieczności interwencji w wąwozie Pankisi. Członkowie Sojuszu ze zrozumieniem przyjęli rosyjską ocenę sytuacji, ale ich zdaniem żadne rozwiązanie istniejącego problemu nie może naruszać suwerenność Gruzji. W wypowiedziach sekretarza generalnego NATO pojawiły się sugestie, dotyczące możliwości powołania wspólnych rosyjsko-natowskich sił pokojowych. Trudno w tym momencie spekulować, czy mogłyby one być użyte do działań na granicy FR i Gruzji. Z wcześniejszych wypowiedzi rosyjskich analityków związanych z ministerstwem obrony FR można jednak wnioskować, że Rosja bardziej skłonna byłaby widzieć tam siły działające pod auspicjami OBWE. Nie sprawdziły się obawy niektórych komentatorów odnośnie blokowania przez FR rozszerzenia NATO, przede wszystkim o kraje bałtyckie. Głosy takie, czasem wręcz histeryczne i mówiące o przyznawaniu FR prawa *veta*, nasiliły się przede wszystkim po utworzeniu nowej Rady Rosja-NATO. Tymczasem w Warszawie kwestii rozszerzenia z przedstawicielem FR nie konsultowano.

Komentując spotkanie ministrów obrony państw NATO, nie sposób pominąć kwestii stosunków amerykańsko-niemieckich w ostatnich tygodniach. Nie był to naturalnie

⁴ Są to: Albania, Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

⁵ Tzw. Formuła „20” zamiast, jak do tej pory „19+1”.

problem w obradach dominujący, jednak nieporozumienia, które zaistniały we wzajemnych relacjach dwóch tak ważnych sojuszników, nie są sprawą błahą. Nie ulega wątpliwości, iż SPD uzyskała w wyborach przewagę, wykorzystując nastroje antyamerykańskie w społeczeństwie niemieckim. Wydaje się jednak, że polityczne korzyści uzyskane tą drogą mogą być znikome w porównaniu z rozmiarem szkód dla stosunków RFN–USA. Niemcy nie mogą sobie pozwolić na retorykę bardziej antyamerykańską, niż francuska. Zbyt dużo Amerykanom zawdzięczali w powojennej historii, a i obecnie poziom ich wydatków na obronę czyni podważanie zaufania najważniejszego sojusznika ryzykownym. Pierwsza po wyborach londyńska wizyta kanclerza G. Schrödera zdaje się potwierdzać, że strona niemiecka zdaje sobie sprawę z niezręczności sytuacji, którą sama spowodowała. Aby relacje USA i Niemiec wróciły do zadowalającej formy, Berlin musi odbudować swoją wiarygodność względem USA. Szansą na to może stać się przejęcie, po zakończeniu mandatu Turcji, odpowiedzialności za siły ISAF (*International Security Assistance Force*) w Afganistanie.

Ze względu na interesy Polski, zorganizowanie tak ważnych dla przyszłości Sojuszu obrad w Warszawie można, w kategoriach symbolicznych, uznać za wyróżnienie. Wydaje się, że i w kategoriach czysto praktycznych były one dla RP korzystne. Polska poparła amerykańską koncepcję Sił Szybkiego Reagowania. Wkład np. w postaci oddziałów specjalnych, nie wymagałby od naszych, pozostających w nie najlepszej kondycji, sił zbrojnych nowych nakładów. Mógłby natomiast poprawić wiarygodność Polski jako sojusznika. Trzeba przypomnieć również o dwustronnych spotkaniach polskich władz z ministrami obrony USA i FR. Nie przypadkiem także teraz właśnie zaczęto mówić o propozycji rządu francuskiego w sprawie kredytu na zakup samolotu wielozadaniowego, w założeniu konkurencyjnej dla propozycji USA. Nie należy także zapomnieć o obecności w Warszawie Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Świadczy to o zacieśniającej się współpracy UE i NATO – jeszcze przed kilku laty sytuacji nie do pomyślenia. Dzięki temu Polska, kraj dopiero budujący swoją pozycję jako sojusznik w NATO i już niedługo członek UE, nie będzie skazana na „podwójną lojalność”. Poprzez przynależność do obydwu instytucji, znajdzie się natomiast w głównym nurcie transatlantyckiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa.