



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ.

BIULETYN

nr 60 (528) • 4 grudnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Spotkanie ministrów spraw zagranicznych NATO w Brukseli

Łukasz Kulesa, Marek Madej

Głównym punktem obrad sesji Rady Północnoatlantyckiej w dniach 2–3 grudnia br. był przegląd osiągnięć Gruzji i Ukrainy w staraniach o członkostwo w NATO. Sojusz nie zdecydował się przyznać tym państwom Planu Działań na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan, MAP), potwierdzając jedynie wcześniejsze deklaracje uznające ich transatlantyckie aspiracje. Może to oznaczać faktyczne zawieszenie w NATO dyskusji o rozszerzeniu na Wschód. Na spotkaniu zdecydowano też, choć z zastrzeżeniami, o częściowym wznowieniu współpracy NATO–Rosja. W najbliższym czasie Sojusz zapewne skoncentruje się jednak na sprawach wewnętrznych i prowadzonych operacjach.

Ukraina i Gruzja. Zgodnie z ustaleniami szczytu NATO w Bukareszcie (2–4 kwietnia 2008 r.), na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w grudniu 2008 r. miała nastąpić pierwsza ocena postępów obu kandydatów w wypełnianiu standardów Sojuszu. Taka formuła zapewniała członkom NATO dużą swobodę podejmowania decyzji, co okazało się istotne, ponieważ już przed rozpoczęciem spotkania w Brukseli wszyscy sojusznicy zdawali sobie sprawę z tego, że wewnątrz Sojuszu brak jest zgody na przyznanie MAP w 2008 r. tak Ukrainie, jak i Gruzji. Dla państw NATO niechętnych temu rozwiązaniu (m.in. Niemiec i Francji) kluczowe były obawy o stan stosunków z Rosją, która pozytywną decyzję w sprawie MAP uznałaby za krok jawnie konfrontacyjny. Kryzys polityczny na Ukrainie, niestabilna sytuacja w strefach konfliktu w Gruzji oraz osłabienie politycznej pozycji prezydenta Saakaszwilego wewnątrz kraju i na arenie międzynarodowej stanowiły dodatkowe przesłanki przemawiające za odłożeniem decyzji w tej sprawie.

Żaden z członków Sojuszu nie chciał w takich okolicznościach uczynić z kwestii MAP przedmiotu sporu, który mógłby zaostrzyć wewnętrzne różnice w NATO. Na spotkaniu nie pojawiły się sugestie, wysuwane wcześniej m.in. w USA, by proces integracji Gruzji i Ukrainy przeprowadzić bez formalnego przyznawania tym państwom MAP. W Brukseli potwierdzono jedynie obietnicę ze szczytu bukaresztańskiego przyznania tym państwom członkostwa w przyszłości oraz przyjęto pakiet decyzji praktycznych, mających służyć wsparciu realizacji programów reform przybliżających oba kraje do standardów Sojuszu.

Inicjatywy te nie stanowią zasadniczego postępu w porównaniu z już istniejącymi formami współpracy. W ramach stosunków NATO z Ukrainą i Gruzją nie powstaną nowe instytucje. Sojusz zapowiedział tylko wzmocnienie pozycji Komisji NATO–Ukraina i Komisji NATO–Gruzja oraz wprowadzenie corocznych Programów Narodowych (Annual National Programmes, ANP) dla obu kandydatów, określających cele szczegółowe reform wewnętrznych i współpracy z NATO. Zmiana ta ma większe znaczenie dla Gruzji (której kooperację z Sojuszem organizowano dotąd w cyklu dwuletnich Indywidualnych Planów Partnerstwa – Individual Partnership Action Plans) niż dla Ukrainy, realizującej już w ramach współpracy z NATO Roczne Plany Działania. Zapowiedź wzmocnienia ośrodków informacyjnych Sojuszu w obu krajach można uznać, przynajmniej w odniesieniu do Ukrainy, za przyznanie, że dotychczasowa kampania informacyjna dotycząca członkostwa w NATO nie była wystarczająco skuteczna i nie zaowocowała znaczącą zmianą postaw społeczeństwa.

Ustalenia grudniowego spotkania faktycznie służą odłożeniu decyzji w kwestii przyszłych stosunków z Gruzją i Ukrainą do kwietniowego szczytu szefów państw i rządów NATO, a prawdopodobnie nawet do zrealizowania przez oba kraje pierwszych programów ANP. Przypuszczać przy tym można,

że decydujący okaże się nie tylko rozwój sytuacji na Ukrainie i w Gruzji (istotne będą m.in. postawy wobec NATO głównych ukraińskich sił politycznych podczas wyborów parlamentarnych), ale także stopień determinacji nowej administracji USA w forsowaniu kwestii rozszerzenia. Ponieważ może ona przywiązywać większą wagę do zapewnienia udziału sojuszników europejskich w operacji ISAF, a także być zainteresowana zaangażowaniem Rosji we współpracę w rozwiązywaniu zyskujących na pilności problemów bezpieczeństwa międzynarodowego (redukcja zbrojeń strategicznych, kwestia irańska), sprawa przybliżenia członkostwa Ukrainy i Gruzji w NATO może na długo pozostać nierozstrzygnięta, nawet w przypadku znaczących postępów w realizacji przez te kraje Programów Narodowych.

Stosunki z Rosją. Tematem obrad była też przyszłość współpracy z Rosją, zawieszanej w następstwie konfliktu gruzińsko-rosyjskiego z sierpnia 2008 r. Część sojuszników (Niemcy, Włochy, Norwegia) postulowała powrót do dialogu z Rosją, podkreślając jej znaczenie jako partnera NATO, wznowienie z nią rozmów o Umowie o partnerstwie i współpracy przez UE oraz argumentowała, iż w obecnej sytuacji dotychczasowa postawa ogranicza faktyczne możliwości wpływania Sojuszu na rosyjskie stanowisko. Sceptycyzm, zwłaszcza wobec formalnego wznowienia prac Rady NATO–Rosja (NRC), cechował USA i niektóre państwa Europy Środkowej. Ostatecznie sojusznicy zdecydowali się na stopniowy i warunkowy powrót do ograniczonej współpracy politycznej z Rosją, zobowiązując Sekretarza Generalnego do konsultacji ze stroną rosyjską i proponując podjęcie nieformalnych rozmów w NRC (z wyłączeniem problemów kooperacji wojskowej). Podkreślono jednak, że nie oznacza to zmiany negatywnej oceny posunięć Rosji wobec Gruzji oraz akceptacji jej innych konfrontacyjnych działań (np. groźba rozmieszczenia wyrzutni Iskander w Kaliningradzie). Wznowienie oficjalnych prac NRC uzależniono od przedstawienia przez Sekretarza Generalnego odpowiedniego raportu (rozmowy nieformalne zaczną się w tym roku). Tym samym nastąpi ono nie wcześniej niż za kilka miesięcy. Decyzje NATO w sprawie współpracy trudno postrzegać jako ustępstwo wobec Rosji. Są one raczej wyrazem realizmu. NATO powinno konsekwentnie zabiegać, by dialog z Rosją faktycznie służył dyskusji o sprawach istotnych dla jego uczestników, a nie jedynie o kwestiach mniej kontrowersyjnych (i o mniejszej randze). Starania o to napotkają jednak zapewne opór Rosji, co spowolni odbudowę stosunków.

Za odpowiedź NATO na niedawne rosyjskie propozycje stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa w Europie można natomiast uznać podkreślenie w komunikacie końcowym spotkania dorobku istniejących na kontynencie instytucji (w tym OBWE) i wskazanie jako „wspólnego celu” umacnianie efektywności już funkcjonujących rozwiązań.

Inne zagadnienia. Na spotkaniu omawiano bieżącą działalność operacyjną NATO. W kontekście misji w Kosowie i Afganistanie ograniczono się do potwierdzenia dotychczasowych celów i strategii, nie składając jednak żadnych deklaracji w sprawie postulowanego przez USA i Wielką Brytanię zwiększenia sił ISAF. Dużo uwagi poświęcono walce z piractwem. Zapewniono o woli NATO trwałego udziału w przeciwdziałaniu temu zagrożeniu, zwłaszcza pod egidą ONZ, choć zarazem potwierdzono zapowiedź zakończenia trwającej od 28 października operacji *Allied Provider* (ochrona transportów pomocy humanitarnej do Somalii przez siły morskie Sojuszu, bez polskich jednostek) w momencie rozmieszczenia w regionie znaczących sił UE (przygotowywana misja ESDP *Atalanta*). Odnośnie do obrony przeciwrakietowej wszyscy sojusznicy potwierdzili ustalenia z Bukaresztu, uznając projekt rozwijany przez USA i część sojuszników za wzmacniający bezpieczeństwo Europy, co jest istotne w świetle wcześniejszych sceptycznych w tej sprawie wypowiedzi przedstawicieli Francji i Włoch. Powtórzono też zapowiedź opracowania do spotkania ministrów obrony NATO w lutym 2009 r. w Krakowie analizy perspektyw budowy całościowego systemu obrony przeciwrakietowej NATO (zaznaczając, że każda opcja jego rozwoju zakłada istnienie europejskich elementów projektu amerykańskiego). Na spotkaniu nie poruszono natomiast kwestii aktualizacji koncepcji strategicznej Sojuszu. Zapowiedziano jednak, że Deklaracja o sojuszniczym bezpieczeństwie, którą planuje się przyjąć na szczycie NATO w kwietniu 2009 r., określi jego misję i zadania. Wówczas mogłaby ona stanowić solidną podstawę do prac nad nową koncepcją strategiczną.

Perspektywy. Po grudniowym spotkaniu ranga zagadnień rozszerzenia, należących w 2008 r. w NATO do spraw kluczowych, zapewne się zmniejszy. Odbudowa stosunków z Rosją będzie przebiegać powoli i zależeć przede wszystkim od postawy władz rosyjskich, a także stanowiska, jakie w tej kwestii przyjmie nowa administracja w USA. Wydaje się więc, że w najbliższych miesiącach, zwłaszcza w kontekście nadchodzącego szczytu jubileuszowego w kwietniu 2009 r. oraz trudnej sytuacji w Afganistanie, NATO skoncentruje się na prowadzonych operacjach i sprawach wewnętrznych. Otwiera to, także przed Polską, szansę na podjęcie rozmów o redefinicji zadań i misji Sojuszu oraz prac nad nową koncepcją strategiczną.