



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 14 (482) • 8 kwietnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Wyniki szczytu NATO w Bukareszcie

Marek Madej

Szczyt NATO w Bukareszcie, który miał być poświęcony głównie rozszerzeniu, przyniósł umiarkowane rezultaty. Brak zaproszenia dla Macedonii podważa wiarygodność polityki otwartych drzwi. Niejednoznaczna decyzja w sprawie Planu Działań na rzecz Członkostwa dla Ukrainy i Gruzji świadczy o rozbieżnościach w kwestii rozszerzania na wschód oraz o znacznym wpływie Rosji na stanowiska niektórych państw NATO. Mniejsze zainteresowanie problemami operacji i transformacji oraz niepodjęcie prac nad nową koncepcją strategiczną wskazują zaś na duże różnice zdań sojuszników co do obecnej i przyszłej roli NATO.

Rozszerzenie. Głównym tematem spotkania bukareszteńskiego (2–4 kwietnia) były, zgodnie z ustaleniami przyjętymi w Rydze w 2006 r., kwestie rozszerzenia NATO o Albanię, Chorwację i Macedonię oraz problem przyznania Ukrainie i Gruzji Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP).

W sprawie „adriatyckiej trójki” szczyt w Bukareszcie zakończył się niespodziewaną porażką. Przed spotkaniem zakładano, że ofertę przystąpienia do Sojuszu otrzymają wszyscy trzej kandydaci. Zaproszono jednak tylko Chorwację i Albanię (ich proces akcesyjny ma się zakończyć najpóźniej w 2009 r.). Przyjęciu Macedonii, niezależnie od jej wieloletnich starań, dużego poparcia społecznego dla udziału w NATO i lepszego przygotowania do członkostwa od Albanii (zmagającej się z korupcją w armii), sprzeciwiła się Grecja. Odmawia ona Macedonii prawa do używania nazwy „Republika Macedonii” jako implikującej roszczenia terytorialne wobec prowincji greckiej o tej samej nazwie. Pozostali sojusznicy nie docenili wagi problemu i greckiego uporu, zakładając, iż spór zostanie rozwiązany dzięki prowadzonej przez specjalnego wysłannika ONZ mediacji między Grecją a Macedonią. W Bukareszcie zabrakło nowych propozycji w tej sprawie, przez co ostatecznie ograniczono się do obietnicy zaproszenia Macedonii do NATO, gdy tylko spór z Grecją zostanie rozwiązany. To jednak wydaje się wątpliwe, zważywszy, że Grecji nie przekonała nawet groźba faktycznej kompromitacji Sojuszu, jaką jest w obecnej sytuacji brak zgody na członkostwo Macedonii. Po decyzji bukareszteńskiego szczytu rządowi Macedonii grozi upadek, gdyż partie mniejszości albańskiej pozostawały w nim głównie ze względu na perspektywę członkostwa w NATO. Może to zdestabilizować sytuację polityczną w Macedonii, co w kontekście ogłoszenia niepodległości Kosowa może wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo Bałkanów Zachodnich.

Przed szczytem za najbardziej kontrowersyjną uznawano kwestię przyznania MAP Ukrainie i Gruzji. Stany Zjednoczone, Kanada oraz państwa Europy Środkowej i Wschodniej popierały to rozwiązanie. Za przedwczesną zgodę na MAP dla Gruzji i Ukrainy uznawały zaś Francja i Niemcy, głównie z obawy przed reakcją Rosji. Sceptycyzm cechował też większość sojuszników zachodnioeuropejskich, w tym Wielką Brytanię. Ostatecznie nie przyznano Ukrainie i Gruzji MAP, ale zadeklarowano, dzięki zabiegom polskiej i czeskiej dyplomacji oraz zaangażowaniu prezydenta Lecha Kaczyńskiego, iż kraje te zostaną członkami Sojuszu w przyszłości. Taka zapowiedź stanowi przełom w stanowisku Sojuszu wobec aspiracji Gruzji i Ukrainy. Na grudzień 2008 r. zapowiedziano ponowną ocenę kandydatur tych państw do MAP, poprzedzoną konsultacjami na temat poprawy stanu ich przygotowania. Uzgodniona formuła pozwoliła stronom sporu wyjść z twarzą, a obecni na szczycie prezydenci Ukrainy i Gruzji z zadowoleniem przyjęli zawartą w niej obietnicę członkostwa. Skrytykował ją natomiast na forum Rady NATO–Rosja prezydent Władimir Putin.

W Bukareszcie zdecydowano też o zaproszeniu Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry do Zintensyfikowanego Dialogu z NATO, oferując podobne rozwiązanie Serbii, jeśli wyrazi ona wolę jego przyjęcia.

Inne ustalenia. Sprawą istotną, zwłaszcza dla ustępującego na początku 2009 r. prezydenta George'a W. Busha, była kwestia poparcia NATO dla amerykańskiej tarczy antyrakietowej. W Bukareszcie sojusznicy zgodzili się co do wzrostu zagrożenia ich bezpieczeństwa w wyniku proliferacji technologii rakietowych i uznali budowę elementów amerykańskiego systemu w Europie za wkład w bezpieczeństwo całego Sojuszu. Przewidzieli też możliwość integracji „we właściwym czasie” systemów przeciwrakietowych USA, NATO i Rosji, co jednak nie przesądza o podjęciu takich prac. Dodatkowo, Czechy i USA zapowiedziały na maj zawarcie umowy o budowie w Czechach radaru będącego częścią amerykańskiego projektu.

Mniej uwagi poświęcono bieżącym operacjom Sojuszu. Podkreślono priorytetową rangę misji ISAF w Afganistanie, deklarując w ogłoszonej na szczycie Strategicznej Wizji ISAF wolę długoterminowej i zgodnej z koncepcją „całościowego podejścia” obecności Sojuszu w tym kraju. Ogólnikowość Strategicznej Wizji wskazuje jednak, iż między sojusznikami nadal utrzymują się rozbieżności co do ostatecznego celu i charakteru misji (więcej konkretnie w tej kwestii, jak i w sprawie kryteriów oceny skuteczności operacji zawiera przyjęty w tym samym czasie niejawną plan operacyjny sił ISAF). Podczas szczytu nie oczekiwano, że uda się skłonić np. Niemcy, Włochy i Hiszpanię do większego wsparcia bojowych działań Sojuszu na południu Afganistanu. Decyzja Francji o wysłaniu na wschód tego kraju ok. 700 żołnierzy (co pozwoli przerzucić na południe jednostki USA) oraz poprzedzające posiedzenie w Bukareszcie deklaracje części sojuszników (m.in. Polski) o wzmocnieniu kontyngentów wystarczyły jednak, by zapobiec rezygnacji z udziału w misji w 2009 r. zaangażowanej w południowym Afganistanie Kanady. Korzystając natomiast z rosyjskiej oferty pomocy uzgodniono otwarcie przez terytorium Rosji (a także obszar Uzbekistanu i być może Turkmenistanu, za zgodą obecnych na szczycie przywódców tych państw) tranzytu niebojowego wyposażenia do Afganistanu.

W sprawie zepchniętych na dalszy plan problemów transformacji Sojuszu ograniczono się do deklaracji dalszego wdrażania ogłoszonych w 2006 r. Kompleksowych Wytycznych Politycznych, zatwierdzenia opracowanej przez szczytem Polityki w sprawie bezpieczeństwa informatycznego i zapowiedzi reformy struktur dowódczych. Nie podjęto prac nad nową koncepcją strategiczną, zobowiązując się jedynie do opracowania do 2009 r. Deklaracji o bezpieczeństwie Sojuszu. Ważne oświadczenie złożył natomiast prezydent Francji Nicholas Sarkozy, zapowiadając do końca roku decyzję w sprawie powrotu do wojskowych struktur NATO. Jej realizacja wzmocniłaby w NATO pozycję państw zachodnioeuropejskich, ale i ich odpowiedzialność za decyzje i działania Sojuszu, a także przyczyniłaby się do intensyfikacji współpracy NATO–UE.

Implikacje dla NATO i Polski. Z perspektywy Sojuszu jako całości szczyt przyniósł bardzo umiarkowane rezultaty. Odłożenie prac nad nową koncepcją strategiczną oznacza, że w tej kwestii, już na posiedzeniu w Rydze w 2006 r. uznawanej za pilną, wciąż nie poczyniono postępu. Nawet francuska deklaracja woli pełnego uczestnictwa w strukturach NATO, choć ważna, nie gwarantuje, że uda się uzgodnić sposób jej wykonania i podziału stanowisk dowódczych.

Brak zaproszenia Macedonii podważa wiarygodność polityki otwartych drzwi, wskazuje bowiem na brak konsekwencji sojuszników przy ocenie kandydatów oraz zależność procesu rozszerzenia od partykularnych interesów poszczególnych członków. Także ustalenia w sprawie Ukrainy i Gruzji nie rozstrzygają jednoznacznie o tempie integracji tych krajów z NATO, przez co będzie ona przedmiotem kolejnych ostrych sporów w Sojuszu. Ponownie nie udało się też uzgodnić stanowisk w sprawie długoterminowych celów oraz charakteru misji w Afganistanie i bardziej równomiernego rozłożenia obciążeń między sojusznikami.

Dla Polski niewątpliwym sukcesem jest deklaracja w sprawie przyszłego członkostwa Ukrainy i Gruzji w Sojuszu, zwłaszcza ze względu na rolę, jaką w jej przyjęciu odegrała polska delegacja. Nie oznacza ona jednak szybkiego przyznania tym państwom MAP. Dlatego konieczne będzie podjęcie w tej sprawie dalszych wysiłków, zwłaszcza służących przekonaniu obecnych przeciwników szybkiego zbliżenia Sojuszu z Ukrainą i Gruzją. Jednocześnie Polska powinna zachęcać te państwa do wzmocnienia wewnętrznych reform, związanych z przygotowaniem do członkostwa.

Nie można za jednoznacznie korzystną dla Polski uznać decyzji w sprawie tarczy antyrakietowej. Faktycznie może ona utrudnić realizację polskiej strategii negocjacyjnej. W jej wyniku polskie oczekiwania dodatkowego wsparcia przez USA modernizacji polskiej armii mogą być przez stronę amerykańską prezentowane jako utrudniające postęp w sprawie leżącej w interesie wszystkich sojuszników, w tym samej Polski.