



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 42 (510) • 12 września 2008 • © PISM

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

Konflikt rosyjsko-gruziński – główne implikacje dla NATO

Marek Madej

Następstwa konfliktu gruzińsko-rosyjskiego dla Sojuszu będą wielowymiarowe i poważne. Bezpośrednio przełoży się on na zakres współpracy NATO–Rosja, która jednak już wcześniej nie była zbyt intensywna. Najpoważniejszą konsekwencją konfliktu będzie przypuszczalnie spowolnienie lub nawet wstrzymanie procesu rozszerzania NATO o Gruzję, a być może także Ukrainę. Może on jednak doprowadzić także do ożywienia dyskusji w Sojuszu na temat charakteru jego przyszłych zadań, w tym rozmów o tzw. planowaniu ewentualnościowym (contingency planning) oraz zasadności rewizji koncepcji strategicznej.

Współpraca NATO–Rosja. Decyzja Rady Północnoatlantyckiej (NAC) z 19 sierpnia o zawieszeniu spotkań Rady NATO–Rosja (NRC) do czasu wykonania przez Federację Rosyjską postanowień planu pokojowego Nicolasa Sarkozy'ego raczej potwierdza rzeczywisty stan współpracy rosyjsko-natowskiej niż świadczy o jej nagłym pogorszeniu. Już wcześniej, zwłaszcza od 2006 r., współdziałanie w NRC w wymiarze politycznym słabło wraz z rozchodzeniem się stanowisk stron w wielu kwestiach (traktat CFE, tarcza antyrakietowa, rozszerzenie NATO), a po uznaniu przez kraje Sojuszu niepodległości Kosowa i decyzjach szczytu bukareszteńskiego co do rozszerzenia i rozwoju obrony przeciwrakietowej niemal ustało. Konflikt wokół Osetii Płd. tylko pogłębił ten trend, przez co przy obecnej różnicy zdań w sprawie Gruzji konstruktywny dialog polityczny w NRC był niemal niemożliwy. Także ogłoszone przez Rosję w reakcji na decyzję NAC „zamrożenie” współpracy wojskowej z NATO, choć niekorzystne, nie pociąga za sobą poważnych następstw. Jej dotychczasowy zakres był ograniczony, a Rosja zawiesiła udział jedynie w części wspólnych projektów (głównie w rozmaitych szkoleniach, ćwiczeniach i aktach kurtuazji, takich jak wizyty okrętów), kontynuując kooperację w obszarach o większym znaczeniu dla Sojuszu (np. wymiana danych wywiadowczych) lub dla FR (ratownictwo podwodne).

Dlatego też ograniczenie współpracy Rosja–NATO nie wpłynie istotnie, przynajmniej w najbliższym czasie, na zdolność NATO do działania. Wycofanie się Rosji z – jak dotąd symbolicznego – udziału w antyterrorystycznej operacji *Active Endeavour* (patrole na Morzu Śródziemnym) nie zakłóci jej przebiegu. Natomiast w wypadku kluczowej dla NATO misji ISAF Rosja nie wprowadziła ograniczeń, choć zasugerowała, że przy dalszym pogorszeniu stosunków może m.in. odstąpić od przyjętego w kwietniu porozumienia o transzycie niebojowego wyposażenia dla wojsk w Afganistanie przez jej terytorium. Zawieszenie tej umowy nie pogarszałoby sytuacji Sojuszu bezpośrednio, gdyż przy braku zgody państw Azji Środkowej na tranzyt zaopatrzenia nie jest ona wykonywana. Transporty przez rosyjskie terytorium i przestrzeń powietrzną dla części sił ISAF przebiegają zaś na podstawie umów dwustronnych Rosji z Francją i Niemcami. Odstąpienie Rosji od tego porozumienia pozbawiłoby jednak Sojusz alternatywnej drogi zaopatrywania ISAF, atrakcyjnej ze względu na niskie koszty transportu kolejowego oraz niestabilność polityczną Pakistanu, przez który wiedzie główny szlak dostaw do Afganistanu (co najmniej 70% transportów).

Rozszerzenie. Najsilniej przebieg i rezultaty konfliktu rosyjsko-gruzińskiego wpłyną na proces integracji z NATO Gruzji i Ukrainy. W wypadku Gruzji dojdzie zapewne do jego faktycznego wstrzymania. Będzie to wynikiem niepokoju członków Sojuszu o reakcję Rosji (w odpowiedzi na dalsze zbliżenie Gruzji z NATO mogłaby ona m.in. utrudniać prowadzenie misji ISAF w Afganistanie) oraz

obawy niektórych z nich, m.in. Francji i Włoch, przed stworzeniem krajowi o nierozwiązanych sporach terytorialnych jasnej perspektywy uzyskania gwarancji z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (TW). W opinii tych państw rodziłoby to zbyt duże ryzyko „wciągnięcia” NATO w konflikty, które w kontekście ich interesów są peryferyjne, a prowadzić mogą do bezpośredniej konfrontacji z Rosją. W obecnej sytuacji zwolennikom możliwie szybkiej integracji Gruzji z NATO trudno będzie rozwiązać te wątpliwości (zwłaszcza że konkretną zapowiedź członkostwa władze Gruzji mogłyby zinterpretować jako zachętę do zbrojnej próby odzyskania utraconych terenów). Dlatego też Sojusz zapewne unikać będzie wiążących deklaracji w tej sprawie, manifestując równocześnie swoje symboliczne wsparcie dla Gruzji. Wskazuje na to m.in. utworzenie Komisji NATO–Gruzja, mogącej okazać się substytutem bardziej jednoznacznych rozwiązań (np. przyznania Gruzji MAP).

Posunięcia Rosji wobec Gruzji zwiększyły natomiast w państwach NATO świadomość możliwych korzyści z przyznania MAP, a w przyszłości członkostwa, Ukrainie. Umocniły bowiem pogląd, iż jej akcesja nie tylko zwiększałaby istotnie potencjał Sojuszu, ale też stawiałaby granice dla ekspansji rosyjskich wpływów. Szanse przyspieszenia integracji Ukrainy z NATO (przez uruchomienie MAP już na spotkaniu NAC w tej sprawie w grudniu 2008 r.) zmniejszają jednak nie tylko niestabilność ukraińskiej polityki wewnętrznej oraz obawy o reakcję Rosji, lecz także wciąż niskie poparcie społeczne dla zbliżenia z Sojuszem (nie rosnące istotnie nawet po wydarzeniach w Gruzji). Problemem staje się też wcześniejsze ścisłe powiązanie kwestii zbliżenia z NATO Ukrainy i Gruzji – ewentualne szybkie przyznanie MAP tylko Ukrainie świadczyłoby o rezygnacji z uwzględniania w planach akcesyjnych Gruzji, a tym samym o skuteczności rozwiązań siłowych Rosji.

Nie dojdzie także do przyspieszenia integracji z NATO innych państw. Na sytuację krajów bałkańskich w tym względzie konflikt gruziński nie wpłynął, natomiast wypowiedź ministra spraw zagranicznych Finlandii Alexandra Stubba o zainteresowaniu jego kraju członkostwem w NATO szybko zdementował premier tego kraju Matti Vanhanen, jako wyrażającą pogląd partii ministra, a nie rządu.

Planowanie ewentualnościowe i aktualizacja koncepcji strategicznej. Konflikt rosyjsko-gruziński ożywił dyskusję w Sojuszu na temat od dawna postulowanej przez Polskę aktualizacji tzw. planów ewentualnościowych (*contingency plans*) na wypadek konfliktu zbrojnego w Europie z udziałem państw członkowskich. Tego rodzaju niejawnie scenariusze określają działania sił zbrojnych Sojuszu w reakcji na wybuch konfliktu, warunkując tym samym wymagania wobec sił zbrojnych sojuszników i kierunki rozwoju natowskiej infrastruktury. Brak aktualnych planów ewentualnościowych obniża wiarygodność zobowiązań sojuszniczych z art. 5 TW. Jednakże przy wciąż małym prawdopodobieństwie wybuchu międzypaństwowego konfliktu w Europie z udziałem członków NATO następstwa tego braku łagodzi możliwość wykorzystania mechanizmu konsultacji międzysojuszniczych przewidzianych w art. 4 TW. Jego odpowiednio szybkie uruchomienie, przy istnieniu rudymenarnych planów ewentualnościowych, umożliwi właściwą reakcję NATO na zagrożenie. Przykładem może być przypadek wsparcia dla Turcji w 2003 r., kiedy mimo kontrowersyjnych okoliczności (planowany atak na Irak) dzięki uruchomieniu art. 4 TW udało się, choć nie bez pewnych problemów, wypracować plan działania Sojuszu. Ponadto prace nad planami ewentualnościowymi powinny przebiegać dyskretnie. Dlatego nagłaśnianie prac nad ich aktualizacją na wypadek ataku na członków NATO z Europy Wschodniej (zwłaszcza państwa bałtyckie), służące odbudowie wiary w tych krajach w siłę zobowiązań sojuszniczych, byłoby niewskazane. Rosja uznałaby to za krok konfrontacyjny, a propagandowo wykorzystana jako dowód na agresywne zamiary NATO wobec niej.

Opracowywanie nowych planów ewentualnościowych nie musi natomiast być zależne od uprzedniej rewizji koncepcji strategicznej NATO. Debata o nowej koncepcji toczy się w Sojuszu od dawna, ale bezowocnie. Konflikt w Gruzji, choć przywrócił w pewnym sensie aktualność obowiązującej strategii z 1999 r., a zwłaszcza zawartej w niej oceny zagrożeń bezpieczeństwa członków NATO, to jednak nie zniósł potrzeby jej rewizji w związku z innymi zmianami w sytuacji międzynarodowej w ostatnich latach. Może on zaś stanowić impuls do podjęcia długo odkładanej dyskusji na temat hierarchii zadań NATO i faktycznego miejsca w niej obrony terytorium państw członkowskich. Kontekst konfliktu w Gruzji mógłby skłaniać kraje takie jak Polska, dążące do jednoznacznego zapewnienia obronie zbiorowej rangi priorytetowej funkcji Sojuszu, do otwarcia takiej debaty. Niemniej niektóre inne czynniki (wybory prezydenckie w USA, perspektywa wyborów parlamentarnych w Niemczech w 2009 r., bliski termin szczytu jubileuszowego NATO) wpłyną niekorzystnie na przebieg i tempo takich rozmów, co przy skali utrzymujących się rozbieżności stanowisk sojuszników co do ról i priorytetów NATO nakazywałoby ostrożność w ocenie możliwości osiągnięcia satysfakcjonujących wszystkich członków Sojuszu rezultatów.