Przyszłość polityki „otwartych drzwi" NATO

Przemysław Pacuła

Od zakończenia zimnej wojny NATO przyjęło 12 nowych państw członkowskich, wywodzących się głównie z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej. Proces ten jest jednym z najbardziej znaczących dowodów przemian politycznych w Europie po rozpadzie ZSRR. Polska jako jeden z beneficjentów polityki „otwartych drzwi" popiera utrzymanie tej zasady w stosunku do kolejnych kandydatów. Rozszerzenie Sojuszu przyczynia się bowiem do poszerzania strefy stabilności i bezpieczeństwa, czego przykładem mogą być Bałkany. Niestety, proces ten po 2004 r. utracił swoją dynamikę. Wiąże się to zarówno z niepewnością co do roli NATO w przyszłości, jak i uwarunkowaniami politycznymi wokół kandydatów. Być może szczyt w Chicago w maju 2012 r. przynajmniej częściowo przyniesie odpowiedzi na temat dalszego rozszerzania Sojuszu.

Rozszerzenie NATO po 1989 r. było jednym z najważniejszych wydarzeń symbolizujących przełamanie pojałtańskiego podziału Europy. Dla państw, które uwolniły się od dominacji ZSRR, członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim stało się oczywistym i najważniejszym celem polityki bezpieczeństwa. Państwa zachodnie, przede wszystkim Stany Zjednoczone, dostrzegły natomiast szansę na szybkie rozszerzenie strefy swoich wpływów. USA, jak pokazuje historia, trafnie oceniły, że osłabienie Rosji można wykorzystać do zbudowania w Europie Środkowo-Wschodniej bloku państw prozachodnich, a szczególnie proamerykańskich. Warto w tym kontekście przypomnieć, że poparcie dla polityki Waszyngtonu ze strony nowych państw Sojuszu było ważnym elementem wykorzystywanym przez USA także w relacjach z Niemcami czy Francją, np. w kwestii wojny w Iraku.

Polityka rozszerzenia NATO była (i jest nadal) narzędziem wspierania rozwoju demokracji w krajach postkomunistycznych. Konieczność spełnienia warunków akcesji (np. w kwestii struktury sił zbrojnych czy standardów cywilnej kontroli nad nimi) przyspieszała niezbędne reformy w państwach dawnego bloku radzieckiego. W ten sposób polityka ta przyczyniła się do poszerzenia strefy stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Wojny toczone

między państwami byłej Jugosławii w latach 90. XX w. pokazują, że proces ten jest potrzebny.

Dodatkowym elementem ułatwiającym państwom byłego bloku wschodniego akcesję do Sojuszu było istniejące wśród elit Europy Zachodniej poczucie konieczności udzielenia im pewnej formy rekompensaty za pozostawienie ich po drugiej stronie „żelaznej kurtyny". Istniały obawy co do zdolności tych państw do integracji ze strukturami północnoatlantyckimi z jednej strony oraz o reakcję Rosji z drugiej (należy pamiętać, że akcesja tych krajów do Sojuszu wiązała się z udzieleniem im gwarancji bezpieczeństwa), niemniej główni gracze Zachodu wsparli aspiracje członkowskie państw Europy Środkowo-Wschodniej. W rezultacie w 1999 r., a więc pięć lat przed rozszerzeniem Unii Europejskiej, możliwe stało się włączenie w struktury Sojuszu Polski, Węgier i Czech. Był to przełom w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa; wydarzenie to umożliwiło przeprowadzenie drugiej, znacznie większej – bo obejmującej 7 państw – fali rozszerzenia w 2004 r.[1].

Wyhamowany impet otwarcia

Przyjęcie 10 nowych państw przyczyniło się do zmian w NATO. Organizacja, której spoistość w czasach zimnej wojny opierała się na strachu przed inwazją ZSRR, stanęła w obliczu konieczności przedefiniowania swoich priorytetów i zadań. Pojawienie się nowych graczy, którzy zaczęli artykułować swoje interesy, dodatkowo skomplikowało sytuację wewnętrzną w Sojuszu. Kryzys związany z interwencją amerykańską w Iraku[2] doprowadził do najpoważniejszych od powstania NATO podziałów. Niektóre państwa zachodnie wprost (*vide*: prezydent Francji Jacques Chirac, który tłumaczył Polakom, że „stracili okazję, żeby siedzieć cicho"[3]) wyrażały rozczarowanie postawą nowo przyjętych państw członkowskich, które otwarcie popierały politykę Waszyngtonu. W efekcie ich entuzjazm do dalszego przyjmowania nowych państw osłabł.

[1] Do NATO przystąpiły: Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

[2] Część państw Europy Zachodniej (przede wszystkim Niemcy i Francja) sprzeciwiała się inwazji USA na Irak. Większość nowych członków Sojuszu poparła Waszyngton.

[3] *New Europe Backs EU on Iraq,* BBC News, 19 lutego 2003 r., http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2775579.stm (dostęp: 3 stycznia 2012 r.).

Drugim powodem wyhamowania tempa integracji państw byłego bloku wschodniego ze strukturami euroatlantyckimi była polityka Rosji. Państwo to, które przez długi czas bezsilnie obserwowało przybliżanie się granic NATO do swojego terytorium, rozpoczęło na początku XXI w. odbudowywanie swojej pozycji międzynarodowej. Wraz z tym procesem rosła także zdolność Federacji Rosyjskiej do wpływania na sytuację bezpieczeństwa w regionie. Z całą pewnością można stwierdzić, że ostrożność państw zachodnich wobec planów akcesji kandydatów z obszaru dawnego wpływu ZSRR jest w części spowodowana obiekcjami Kremla.

Dodatkowo, wraz z przyjęciem 7 państw w 2004 r. grono „oczywistych" kandydatów zostało praktycznie wyczerpane. W przypadku Finlandii i Szwecji problemem są ich uwarunkowania wewnętrzne. W regionie bałkańskim – będącym najbardziej perspektywicznym kierunkiem polityki „otwartych drzwi" – są państwa, które już zostały członkami (Słowenia, Chorwacja i Albania), jak i takie, które jeszcze nie są do tego gotowe lub których specyficzna sytuacja utrudnia akcesję do NATO (Macedonia – spór z Grecją). Najwięcej kontrowersji wzbudza Europa Wschodnia – kierunek najbardziej interesujący z polskiego punktu widzenia.

Północna flanka

Członkostwo Finlandii i Szwecji w NATO jest tematem stale obecnym w dyskusjach na temat bezpieczeństwa w obu państwach. Szwecja, podobnie jak Finlandia, przystąpiła do programu Partnerstwo dla pokoju w 1994 r. Zachowując oficjalny status państwa neutralnego, rząd w Sztokholmie od lat 50. współpracuje z USA i innymi państwami zachodnimi: szwedzkie samoloty zbierały informacje na temat radzieckich okrętów znajdujących się na Morzu Bałtyckim, specjalna jednostka szwedzkich sił zbrojnych (Air Unit 66) prowadziła ćwiczenia z siłami NATO, a USA miały udzielić Szwecji gwarancji pomocy w razie ataku ze strony ZSRR[4]. W ostatnich latach warto podkreślić udział wojsk szwedzkich w misji ISAF (obecnie 500 żołnierzy + Prowincjonalny Zespół Odbudowy Mazar-i-Sharif) oraz *Unified Protector* (8 samolotów Gripen oraz jeden C-130 Hercules).

[4] *Sweden – a Covert NATO Country?*, Wikileaks Central, 7 lipca 2011 r., http://wlcentral.org/node/1992 (dostęp: 4 stycznia 2012 r.).

Trudno jednak oczekiwać, aby w najbliższych latach doszło do zmiany polityki Sztokholmu w kwestii członkostwa. Idei tej nadal sprzeciwia się większość społeczeństwa Szwecji: dane z 2009 r. pokazują, że poparcie dla akcesji wyraża jedynie ok. 30 proc. obywateli[5]. Główne partie polityczne są również podzielone w tej sprawie. Tymczasem, aby zarzucić dwustuletnią tradycję polityki neutralności (Szwecja nie jest krajem wieczyście neutralnym, tak jak Austria[6] i Szwajcaria) potrzebny byłby szeroki kompromis, zarówno społeczny, jak i polityczny.

Podobne stanowisko w sprawie NATO zajmuje sąsiad Szwecji – Finlandia. Nie jest ona tak bardzo zaangażowana we współpracę z Sojuszem, ale także uczestniczy w misjach ISAF (180 żołnierzy) oraz KFOR (20 żołnierzy). Idea członkostwa jest wspierana przez siły zbrojne Finlandii, natomiast poparcie społeczne w tej kwestii spadło w grudniu 2011 r. do najniższego poziomu od czasu inwazji USA na Irak w 2003 r. (16 proc. za, 68 proc. przeciw)[7]. Obecne władze kraju jasno deklarują brak woli podjęcia tematu akcesji w najbliższych latach. Premier Jyrki Katainen stwierdził w sierpniu 2011 r., że nie ma możliwości zmiany obecnej polityki do końca kadencji obecnego parlamentu w 2015 r. Jego wypowiedź była reakcją na sugestie ministra obrony Stefana Wallina, który wskazał, że w obliczu koniecznych cięć budżetowych członkostwo w NATO może być sposobem na podtrzymanie niezbędnego potencjału militarnego (na zasadzie podziału kosztów)[8].

Brak poparcia społecznego dla NATO w obu krajach wynika z tradycyjnego pacyfizmu Skandynawów (którzy dawno odeszli w tym względzie od dziedzictwa wikingów i szwedzkich podbojów w regionie Morza Bałtyckiego), braku jasności co do dalszej ewolucji Sojuszu oraz obaw przed reakcją Rosji. Należy tu przypomnieć, że relacje Szwecji i Finlandii z Federacją Rosyjską są skomplikowane, co wpływa na ostrożność w działaniach międzynarodowych, które mogłyby pogorszyć stosunki z Moskwą. Niemniej, właśnie rosyjska wojna z Gruzją w 2008 r. była jednym z czynników, które wzmocniły opcję

[5] *Half of Swedes Dislike Idea of Entering NATO,* http://www.angus-reid.com/polls/35740/half_of_swedes_dislike_idea_of_entering_nato/ (dostęp: 4 stycznia 2012 r.).

[6] Wieczysta neutralność Austrii została jej narzucona po II wojnie światowej przez wielką czwórkę (USA, ZSRR, Wielką Brytanię i Francję) dokumentem o randze konstytucyjnej: Traktat państwowy w sprawie odbudowy niezawisłej demokratycznej Austrii (15 maja 1955 r.).

[7] *Poll: Support for NATO Membership Lowest Since Iraqi War,* Helsingin Sanomat, 21 grudnia 2011 r., http://www.hs.fi/english/article/Poll+Support+for+NATO+membership+lowest+since+Iraq+war/1135270075718 (dostęp: 3 stycznia 2012 r.).

[8] G. O'Dwyer, *Finland: No NATO Membership Anytime Soon,* Defense News, 25 sierpnia 2011 r., http://www.defensenews.com/article/20110825/DEFSECT04/108250303/Finland-No-NATO-Membership-Anytime-Soon (dostęp: 4 stycznia 2012 r.).

pronatowską w kręgach władzy obu państw. Głównym celem ewentualnego przystąpienia Finlandii i Szwecji do NATO byłoby objęcie obu państw parasolem obrony kolektywnej. Udział w misjach stabilizacyjnych realizujących ważną z punktu widzenia obu stolic ideę demokracji i ochrony praw człowieka – np. *casus* Libii jest bowiem możliwy także w ramach Partnerstwa dla Pokoju.

Przystąpienie dwóch państw skandynawskich do NATO (a zarówno rządy w Sztokholmie, jak i w Helsinkach podkreślają, że stanowisko sąsiada byłoby dla nich ważnym argumentem w tej kwestii) w istotny sposób wzmocniłoby północną flankę Sojuszu. Istnieje pogląd, według którego obrona Bałtów bez udziału Szwecji i Finlandii byłaby niemożliwa. Dodatkowo, z punktu widzenia Polski, byłoby to poważne wzmocnienie bezpieczeństwa Morza Bałtyckiego. Ze względu na poparcie tych państw dla idei kolektywnej obrony, Polska zyskałaby cennych sojuszników na forum NATO w kwestii wzmacniania potencjału obronnego organizacji.

Decyzja obu państw o akcesji do Sojuszu byłaby wyborem strategicznym. Dlatego też nie należy oczekiwać, że nastąpi ona niespodziewanie, bez odpowiednich konsultacji i przygotowania na ten krok opinii publicznej. Jak trafnie zauważył były prezydent Finlandii Martti Ahtisaari, członkostwo w NATO ostatecznie przekreśliłoby „finlandyzację" kraju, który przez wiele lat po II wojnie światowej pozostawał uzależniony w polityce międzynarodowej od ZSRR[9]. Choć obecność Szwecji i Finlandii w NATO wzmocniłaby spójność Europy (oba kraje są także członkami UE), to prawdopodobnie ich akcesja nie będzie możliwa dopóty, dopóki nie nastąpi zmiana paradygmatu bezpieczeństwa w Europie lub ich społeczeństwa nie odczują realnego zagrożenia. Niezależnie od tego, państwa te pozostaną bardzo cennym partnerem dla NATO, a także dla Polski, np. w kwestii nieproliferacji broni masowego rażenia.

Debałkanizacja Bałkanów

Obszar byłej Jugosławii był na początku lat 90. teatrem największych i najbardziej krwawych działań wojennych w Europie od czasów II wojny światowej. Proces integracji państw bałkańskich ze strukturami euroatlantyckimi jest zatem bardzo ważnym elementem stabilizacji w regionie, w którym

[9] *Former President Ahtisaari: NATO Membership Would Put an End to Finlandisation Murmurs,* Helsingin Sanomat, 15 grudnia 2003 r., http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20031215IE6 (dostęp: 3 stycznia 2012 r.).

nacjonalizmy i wzajemne animozje, choć niewyrażane już za pomocą czołgów i karabinów, są nadal obecne. Spośród tych krajów jedynie Słowenia cieszy się statusem członka UE i NATO. Od 2009 r. członkami Sojuszu są Chorwacja i Albania. Inne państwa znajdują się na różnych etapach swojej drogi do członkostwa.

Macedonia spełniła wymagania stawiane nowym członkom NATO (w programie *Membership Action Plan,* MAP, od 1999 r.) i miała otrzymać zaproszenie do grona sojuszników na szczycie w Bukareszcie w 2008 r. Problemem pozostaje jednak nierozwiązany spór z Grecją, która zawetowała (i nadal blokuje) euroatlantyckie aspiracje sąsiada. Konflikt dotyczy nazwy państwa, które powstało w 1991 r. pod nazwą Republika Macedonii. Grecja przyjęła doktrynę (uzgodnioną przez wszystkie greckie siły polityczne w 1992 r.) braku akceptacji dla nazwy nowej republiki. Główne obawy Aten wiążą się z możliwością roszczeń terytorialnych do ziem historycznej Macedonii, które znajdują się na terytorium Grecji.

Problem miał wymiar lokalny aż do momentu, gdy Macedonia rozpoczęła starania o członkostwo w NATO i UE. Grecja blokuje rozmowy akcesyjne do Unii od 2005 r., a także – skutecznie – członkostwo sąsiada w Sojuszu, mimo nacisków ze strony USA oraz państw europejskich. Warto podkreślić, że ponad 120 państw uznało państwo pod nazwą Republika Macedonii, choć organizacje międzynarodowe (w tym UE i NATO) używają określenia Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM).

Dwustronne negocjacje, prowadzone przy udziale negocjatora ONZ (Matthew Nimetza), utknęły w martwym punkcie. Jego propozycja z października 2008 r.[10] została odrzucona przez rząd w Skopje. Rozmowy toczyły się w latach następnych, ale z przerwami i bez efektu[11]. Przełomem może stać się wyrok Międzynarodowego Trybunału w Hadze z 5 grudnia 2011 r., w którym uznał on, że Grecja – blokując akcesję Macedonii do NATO – naruszyła dwustronne porozumienie zawarte między tymi państwami pod egidą ONZ w 1995 r.[12]. W każdym razie Macedonia ma otwartą drogę do Sojuszu, jeśli tylko rozwiąże spór z Grecją.

[10] Zakładała ona m.in. pozostawienie nazwy Republika Macedonii na użytek wewnętrzny, ustalenie nazwy: Republika Północnej Macedonii w relacjach zewnętrznych, rezygnację ze skrótu FYROM, nieużywanie przez obie strony samej nazwy „Macedonia" ani w stosunku do państwa, ani do regionu, oraz odblokowanie negocjacji członkowskich z UE i NATO przez Grecję.

[11] Macedonia zaproponowała używanie przez Greków nazwy Republika Macedonii (Skopje), ale uwarunkowała to rezultatem wewnętrznego referendum. Ateny odrzuciły tę propozycję.

[12] *Macedonia skarży Grecję, bo chce do NATO,* PAP, 17 listopada 2008 r.

Bośnia i Hercegowina, mimo wątpliwości dotyczących przyszłości federacji, jest państwem, które ma szansę pokonać względnie szybko ścieżkę członkowską. Dość powiedzieć, że jeszcze w 1996 r. NATO utrzymywało w tym kraju siły stabilizacyjne (Implementation Force, IFOR), których zadaniem była pomoc we wdrażaniu porozumienia z Dayton (1995 r.). BiH dopiero w 2006 r. przystąpiła do Partnerstwa dla pokoju, a w styczniu 2008 r. podjęła współpracę z NATO na podstawie Indywidualnego partnerskiego planu działań (*Individual Partnership Action Plan,* IPAP). Poziom współpracy został podniesiony do stopnia Zintensyfikowanego dialogu (*Intensified Dialogue,* ID) jeszcze w czasie szczytu w Bukareszcie w marcu 2008 r. Mimo oczekiwań Sarajewa, państwu nie przyznano MAP na rocznicowym szczycie w Strasburgu-Kehl w 2009 r., ale status ten BiH otrzymała w wyniku decyzji ministrów spraw zagranicznych państw NATO 22 kwietnia 2010 r. w Tallinie. Zgoda na MAP była warunkowa[13]: problemem BiH pozostaje infrastruktura wojskowa, której status prawny pozostaje niejasny (wymaganiem Sojuszu jest uregulowanie tej kwestii w taki sposób, aby własność przeszła na państwo). Sytuację komplikuje konieczność porozumienia między Federacją Bośni i Hercegowiny a Republiką Srpską (stanowią one części składowe BiH) w sprawie sposobu zmiany statusu prawnego infrastruktury. Z 69 spornych budynków (koszar, magazynów i budynków administracyjnych) 46 leży na terytorium Federacji, a 23 w części serbskiej. NATO ostrzega władze w Sarajewie, że brak porozumienia w tej kwestii może zagrozić realizacji MAP, a ambasador USA w BiH wyraził rozczarowanie, że sprawa ta nie znalazła finału przed spotkaniem ministerialnym Sojuszu, które odbyło się 8 grudnia 2011 r.[14].

Uważa się, że głównym promotorem akcesji Bośni do NATO jest Turcja. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że 45 proc. społeczeństwa BiH stanowią muzułmanie, co pozwala Ankarze liczyć w przyszłości na partnerstwo i wsparcie dla polityki tureckiej na forum NATO ze strony Sarajewa[15].

Czarnogóra, podobnie jak Bośnia, jest krajem, który ma szansę na szybką ścieżkę akcesyjną. Została ona otwarta w czasie, kiedy państwo to było częścią federacji z Serbią. Po ogłoszeniu niepodległości (3 czerwca 2006 r.),

[13] *Bosnia Gets Membership Plan,* BBC News, 22 kwietnia 2011 r., http://news.bbc.co.uk/2/hi/8638794.stm (dostęp: 2 stycznia 2012 r.).

[14] D. Remikovic, *Bosnia: Military Property Haggling Delays NATO Membership,* Eurasia Review, 17 grudnia 2011 r., http://www.eurasiareview.com/17122011-bosnia-military-property-haggling-delays-nato-membership/ (dostęp: 5 stycznia 2012 r.).

[15] L. Saric, *BiH dobila zeleno svjetlo za MAP,* Radio Wolna Europa, 22 kwietnia 2011 r., http://www.danas.org/content/nato_bih/2020960.html (dostęp: 29 grudnia 2011 r.).

Czarnogóra przystąpiła do Partnerstwa dla pokoju na szczycie w Rydze (2006). Podgorica otrzymała *Individual Partnership Action Plan* w czerwcu 2008 r. oraz MAP w grudniu 2009 r.[16].

W 2010 r. Czarnogóra przyłączyła się do misji ISAF, wysyłając 45 osób do Afganistanu (służą pod komendą Niemiec). Niemniej, perspektywy członkowskie Podgoricy nie są do końca przesądzone. Problemem jest brak poparcia dla NATO wśród społeczeństwa Czarnogóry. Roczny plan narodowy na 2011 r. (przyjęty 16 września 2010 r.) wskazuje, że wobec poparcia utrzymującego się na poziomie ok. 35–40 proc., konieczne będzie podjęcie działań z zakresu dyplomacji publicznej, aby ten stan rzeczy poprawić[17].

Serbia jest państwem, w którym stosunek społeczeństwa wobec NATO jest najbardziej krytyczny. Wiąże się to oczywiście z interwencją Sojuszu w tym państwie w 1999 r. Dodatkowym czynnikiem antynatowskim są bliskie relacje z Rosją. Najpoważniejszym problemem pozostaje jednak kwestia Kosowa. Wydaje się, że bez uregulowania stosunków z Prisztiną (Kosowo uzyskało niepodległość 17 lutego 2008 r.) trudno będzie rządowi w Belgradzie zrealizować euroatlantyckie aspiracje. Obecny status relacji NATO–Serbia to poziom programu Partnerstwo dla pokoju, przy czym Sojusz oferuje podniesienie go na stopień ID, gdy tylko Belgrad się na to zdecyduje. Wydaje się, że w dłuższej perspektywie, mimo negatywnego stosunku społeczeństwa serbskiego do akcesji, członkostwo Serbii w NATO jest możliwe, szczególnie jeśli wszyscy jej sąsiedzi staną się członkami Sojuszu.

Wschód – stracona szansa?

Promowanie aspiracji euroatlantyckich Ukrainy i Gruzji było do niedawna jednym z fundamentów polityki natowskiej Polski. W efekcie między innymi polskich starań oba państwa otrzymały w komunikacie końcowym szczytu w Bukareszcie w 2008 r. zapewnienie przyszłego członkostwa w NATO. Nie określono jednak ani trybu, ani ram czasowych akcesji. Mimo poparcia Stanów Zjednoczonych oraz tzw. nowych państw członkowskich,

[16] *NATO Ministers Invite Montenegro to Join MAP and Encourage Bosnia and Herzegovina to Step Up Reforms,* NATO, 4 grudnia 2009 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59902.htm (dostęp: 28 grudnia 2012 r.).

[17] *Montenegro Annual National Program,* 16 września 2010 r., Ministerstwo Obrony Czarnogóry, http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/NATO/Annual_National_Programme_Montenegro.pdf (dostęp: 13 lutego 2012 r.).

nie przyznano im także MAP, o który zarówno Kijów, jak i Tbilisi usilnie zabiegały, gdyż sprzeciwiły się temu przede wszystkim Niemcy i Francja. 3 lata po szczycie w Bukareszcie sytuacja obu państw w procesie integracyjnym jest – z różnych powodów – znacznie gorsza.

Ukraina pod rządami prezydenta Wiktora Janukowycza wstrzymała zabiegi o MAP i członkostwo w Sojuszu. 3 czerwca 2010 r. przyjęto Ustawę o zasadach polityki wewnętrznej i zagranicznej, w której określono „pozablokowy" status Ukrainy, co ma wykluczać udział w sojuszach wojskowych. Jednocześnie z Ustawy o podstawach bezpieczeństwa narodowego Ukrainy wykreślono zapisy o dążeniu do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim[18]. Ważnym wydarzeniem w polityce bezpieczeństwa Kijowa była zgoda na stacjonowanie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Krymie do 2042 r. Porozumienie to uznawane jest za jeden z czynników, który może uniemożliwić przystąpienie Ukrainy do NATO w tym okresie. Warto jednak podkreślić, że zmiana polityki Kijowa w obszarze bezpieczeństwa (nie do końca trafnie określana jako prorosyjska) nie pociągnęła za sobą zerwania współpracy z Sojuszem. Ukraina nadal uczestniczy zarówno w ISAF (23 żołnierzy), KFOR (134 żołnierzy), jak i Active Endeavour (1 korweta). Do końca 2011 r. 6 oficerów ukraińskich brało również udział w misji NTM-I (NATO Training Mission – Iraq). Kooperacja odbywa się na zasadzie rocznych planów. Ostatni z nich – zaakceptowany przez prezydenta W. Janukowycza w kwietniu 2011 r. – dotyczył głównie reform wewnętrznych, które mają dostosować system prawny i praktykę do standardów natowskich. Mimo to dynamika relacji Ukraina–NATO może ulec spowolnieniu, gdyż brakować będzie jej jasno określonego „produktu finalnego", jakim bez wątpienia była do niedawna perspektywa członkostwa w Sojuszu lub choćby MAP.

Sytuacja Gruzji uległa dramatycznemu pogorszeniu w wyniku wojny z Rosją w sierpniu 2008 r. Problemem Tblisi stały się nie tylko okupacja części terytorium Gruzji przez siły rosyjskie (bądź prorosyjskie), ale także spadek zaufania Zachodu do M. Saakaszwilego, który został obarczony częściową odpowiedzialnością za wybuch konfliktu. 15 września 2008 r. sojusznicy wykonali gest polityczny wobec rządu w Tbilisi, ustanawiając Komisję NATO–Gruzja[19]. Formalna współpraca została podtrzymana, jednak

[18] *Ukraina rezygnuje z członkostwa w NATO,* Tydzień na Wschodzie, Ośrodek Studiów Wschodnich, 9 czerwca 2010 r., http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-06-09/ukraina-rezygnuje-z-czlonkostwa-w-nato (dostęp: 11 stycznia 2012 r.).

[19] *Framework Document on the Establishment of the NATO-Georgia Commission,* 15 września 2008 r., http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-114e.html (dostęp: 31 stycznia 2012 r.).

perspektywa członkostwa – mimo politycznych deklaracji – zdecydowanie oddaliła się.

Odwrotnie niż Kijów, władze w Tbilisi są zdeterminowane uzyskać postępy na ścieżce akcesyjnej do NATO. Na uwagę zasługuje przede wszystkim olbrzymi, zupełnie nieproporcjonalny do możliwości niewielkiego państwa, wkład wniesiony do ISAF. Obecnie wynosi on 935 żołnierzy, jednak zgodnie z zapowiedzią ministra spraw zagranicznych Gruzji z 25 stycznia 2012 r. jej kontyngent stanie się wkrótce największą pozanatowską siłą w Afganistanie[20]. Należy również przypomnieć, że do czasu wybuchu wojny w Osetii Południowej i Abchazji, Tbilisi utrzymywało dwutysięczny kontyngent wojsk w Iraku. Władze gruzińskie wskazują również na wysokie poparcie społeczeństwa dla członkostwa w NATO (ok. 75 proc.[21]) oraz prowadzą zorganizowaną akcję polityczną wśród państw członkowskich.

Głównymi oponentami akcesji Ukrainy i Gruzji do Sojuszu były i są państwa tzw. starej Europy, w tym – jak się powszechnie uważa – Niemcy i Francja. Błędem byłoby upraszczanie tego stanowiska, sprowadzając je do kwestii odnoszących się jedynie do sprzeciwu Rosji, choć jest to jeden z czynników kształtujących stanowisko tych państw zachodnich.

Warto jednak podkreślić, że zastrzeżenia wysuwane wobec obu kandydatur mają swoje uzasadnienie. Wątpliwości budzi stan demokracji zarówno na Ukrainie, jak i w Gruzji oraz gotowość do spełnienia natowskich standardów w różnych aspektach zarządzania państwem. W przypadku Tbilisi podnoszona jest kwestia art. 10 traktatu waszyngtońskiego, który mówi o „europejskich kandydatach" na nowych członków Sojuszu. Z kolei argumentem przeciw Ukrainie jest niskie – zaledwie 20-proc. – poparcie społeczeństwa dla akcesji tego państwa do NATO. Znacznie poważniejsze zarzuty dotyczą jednak bezpieczeństwa informacji natowskich, możliwości objęcia obu państw zobowiązaniami art. 5 traktatu oraz ewentualności zdobycia władzy przez ugrupowania prorosyjskie i konsekwencje tego faktu dla procesu decyzyjnego Sojuszu (działającego – przypomnijmy – na zasadzie konsensu). W kontekście obrony państw członkowskich warto wskazać na dezintegrację terytorialną Gruzji, bezterminowe (w zasadzie) stacjonowanie floty rosyjskiej w ukraińskich bazach oraz trudności logistyczne planowania

[20] *Georgia to Almost Double its Troops in Afghanistan in 2012,* 25 stycznia 2012 r., http://www.topix.com/forum/world-leaders/mikheil-saakashvili/T1F3FA8DT2AQAQ79U (dostęp: 31 stycznia 2012 r.).

[21] Według badań z 2011 r. w styczniu 2008 r. przeprowadzono niewiążące referendum w tej kwestii, w którym 77 proc. uczestników poparło członkostwo Gruzji w NATO.

obronnego (a co dopiero mówić o jego ewentualnej realizacji) w przypadku zagrożenia np. Gruzji.

Wszystkie te czynniki świadczą o tym, że oba państwa nie mają szans na członkostwo w Sojuszu w ciągu najbliższych lat. Poza innymi czynnikami, nierozwiązana sprawa stosunków z Rosją w przypadku Gruzji oraz priorytety polityki bezpieczeństwa obecnych władz ukraińskich (które będą zapewne dążyć do pozostania także „przyszłymi" władzami) są wystarczającymi powodami, dla których akcesja tych państw została odłożona w NATO *ad Kalendas Graecas*.

Dalekie partnerstwa

Wygrana wojna na Pacyfiku, a następnie wzrastająca od 1950 r. potęga Chin spowodowały, że Stany Zjednoczone rozpoczęły proces budowania sojuszy w Azji Południowo-Wschodniej. Pokonana Japonia; ograniczona do wyspy Tajwan kuomintangowska Republika Chińska; pozostająca w tym samym co USA kręgu kultury anglosaskiej, a jednocześnie „opuszczona" przez słabnące imperium brytyjskie Australia czy wyzwolone spod brutalnej okupacji japońskiej przez amerykańskich żołnierzy Filipiny stały się naturalnymi partnerami i sojusznikami Waszyngtonu. Przez długie lata wśród amerykańskich strategów dojrzewała idea „azjatyckiego NATO", urzeczywistniona bez sukcesu w postaci Organizacji Traktatu Azji Południowo-Wschodniej (South East Asia Treaty Organization, SEATO). Dopóki Sojusz Północnoatlantycki miał (w czasach zimnej wojny) charakter ściśle obronny, możliwości współpracy z partnerami były ograniczone. Po upadku ZSRR, w procesie poszukiwania nowej formuły działania (słynne *out of area or out of business*[22]), NATO rozszerzyło pod względem geograficznym zasięg swojego zainteresowania i działania. Otworzyły się w ten sposób możliwości angażowania szerszej grupy państw w różne formy współpracy, mającej na celu promocję stabilizacji, demokracji i pokoju. Taka była geneza programów sojuszniczej współpracy: Partnerstwa dla pokoju, Inicjatywy stambulskiej czy Dialogu śródziemnomorskiego.

Podjęte przez administrację G.W. Busha interwencje w Afganistanie i Iraku wymagały międzynarodowego wsparcia. Znaczący udział w obu opera-

[22] Autorem tego powiedzenia jest senator Richard Lugar.

cjach odegrali dalekowschodni sojusznicy USA. Australia (2 tys. żołnierzy[23]) była jednym z czterech państw, których siły wzięły udział w inwazji na Irak w 2003 r. Dysponuje ona także największym pozanatowskim kontyngentem w ramach ISAF (1550 żołnierzy[24]). Udział w ISAF biorą także m.in. Korea Południowa (350 żołnierzy), Nowa Zelandia (188 żołnierzy), Malezja (46 żołnierzy) oraz Singapur (39 żołnierzy).

Wsparcie udzielone przez tych sojuszników operacji NATO sprawia, że Waszyngton stara się wzmacniać partnerstwa Sojuszu. Punkt 28 nowej Koncepcji Strategicznej przyjętej w 2010 r. w Lizbonie stanowi: „wzrost bezpieczeństwa euroatlantyckiego jest w najlepszy sposób zapewniony poprzez szeroką sieć partnerskich relacji z państwami i organizacjami na całym świecie. Te partnerstwa wnoszą konkretny i wartościowy wkład do wypełniania przez NATO jego podstawowych zadań". Kluczowe zdanie Strategicznej Koncepcji Sojuszy dotyczące pożądanej przez Waszyngton polityki partnerstw znajdujemy w punkcie 30. W jednym z podpunktów stwierdzono: „zapewnimy naszym operacyjnym partnerom strukturalną rolę w kształtowaniu strategii oraz decyzji w misjach prowadzonych przez NATO, do których wnoszą wkład"[25]. Koncepcja USA jest w tej kwestii dość jednoznaczna – kosztem rezygnacji z „martwych" formatów dialogu, Waszyngton dąży do wzmocnienia pozycji realnych przyjaciół i partnerów NATO w jego działaniach w świecie.

Należy podkreślić, że partnerstwa Sojuszu są wartościowym elementem wspomagającym operacje zarządzania kryzysowego. Przy okazji operacji w Libii okazało się, że wsparcie państw regionalnych może przyczynić się do legitymizacji działań NATO. Udział Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Kataru i Jordanii w działaniach powietrznych oraz polityczne wsparcie udzielone przez Ligę Państw Arabskich pozwoliło na częściowe przynajmniej zdjęcie z natowskiej operacji odium neokolonialnej krucjaty. Trudno także nie doceniać wkładu państw spoza NATO do operacji ISAF.

Niemniej kierunek, w jakim ewoluuje polityka partnerstw, jest dla Polski niekorzystny. Przede wszystkim w swojej istocie wzmacnia ona ekspedycyjny

[23] *The War in Iraq. ADF Operations in the Middle East in 2003,* opracowanie Ministerstwa Obrony Australii, 1 stycznia 2004 r., http://www.defence.gov.au/publications/lessons.pdf (dostęp: 17 stycznia 2012 r.).

[24] Dane Ministerstwa Obrony Australii, http://www.defence.gov.au/op/index.htm (dostęp: 17 stycznia 2012 r.).

[25] *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation,* 19 listopada 2010 r., http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf (dostęp: 17 stycznia 2012 r.) – tłumaczenie własne.

wymiar NATO, podczas gdy Polska stoi na stanowisku, że podstawowym zadaniem jest kolektywna obrona na podstawie art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Dodatkowo, kluczowe dla Polski jest zachowanie regionalnego charakteru Sojuszu, tymczasem wzmacnianie dalekich partnerstw oznacza jego globalizację. Co prawda włączenie tych państw w proces decyzyjny, dotyczący konkretnej operacji (czy w konsekwencji oznaczać to będzie wyłączenie państw NATO niebiorących w niej udziału?), wydaje się zabiegiem racjonalnym, poprawiającym efektywność działania. Jednak uprawnienia państw członkowskich oraz zasada kolektywnego podejmowania decyzji są istotą Sojuszu. Choć debata na ten temat jest dopuszczalna, zmiany w tym zakresie są kwestią bardzo wrażliwą, a ich implementacja musi odbywać się bardzo ostrożnie, z uwzględnieniem stanowisk wszystkich państw członkowskich. Choć obecnie polskie zastrzeżenia są podzielane przez wielu europejskich sojuszników, to nie można wykluczyć ewolucji Sojuszu w innym niż oczekiwania Warszawy kierunku w przyszłości.

Polska a polityka „otwartych drzwi"

Wsparcie Polski dla szybkiego otwarcia NATO dla nowych państw członkowskich wynika z trzech czynników. Po pierwsze, jako państwo „frontowe" *vis-à-vis* Wschodu, Polska jest zainteresowana odsunięciem granic Sojuszu dalej na wschód. Stąd priorytetem zakończonej dekady było doprowadzenie do akcesji przede wszystkim Ukrainy. Po drugie, życzliwość wobec przyjmowania nowych członków wynika z długu wdzięczności zaciągniętego w 1999 r. Polska jako państwo, które w ciągu 10 lat przeszło drogę od członka Układu Warszawskiego do kraju wstępującego do Sojuszu Północnoatlantyckiego w pierwszej turze pozimnowojennego rozszerzenia, dobrze rozumie potrzebę akcesji innych chętnych do tego elitarnego grona. Po trzecie, proces integracji Wschodu ze strukturami zachodnimi odciągał te państwa od innych centrów politycznych i wojskowych.

Polityka intensywnego (momentami – bardzo intensywnego) wspierania aspiracji Kijowa i Tbilisi nie przyniosła powodzenia. Warto przy tym podkreślić, że słuszne i pożyteczne wsparcie dla członkostwa obu wschodnich kandydatów w NATO wiązało się jednocześnie z dylematem o strategicznym znaczeniu. Pomimo „otwarcia drzwi" dla Ukrainy i Gruzji, żelaznym postulatem polskiej polityki bezpieczeństwa jest praktyczne wzmocnienie kolektywnej obrony wynikającej z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Można

by nawet postawić tezę, że te dwa cele są ze sobą sprzeczne. Ze względu na uwarunkowania bezpieczeństwa obu państw, ich potencjalne przyjęcie w szereg członków odbyłoby się prawdopodobnie kosztem „rozmycia" zobowiązań obronnych bądź nieformalnego potwierdzenia istnienia w NATO stref o różnym statusie bezpieczeństwa. Obecnie możliwość objęcia Ukrainy i Gruzji przez państwa zachodnie pełnymi gwarancjami obronnymi wydaje się zupełnie nierealna.

Wobec rozwoju sytuacji dylemat ten przestał być aktualny. Polityka wschodnia NATO uległa erozji także z powodu koncentracji wysiłków na rzecz zakończenia misji w Afganistanie oraz – od niedawna – z uwagi na wybuch tzw. arabskiej wiosny. Zakończona sukcesem operacja w Libii wskazuje na kierunek, w jakim podąża obecnie NATO, zarówno jeśli chodzi o priorytety działania (ekspedycje), jak i geograficzne zainteresowanie najważniejszych, z wyłączeniem Niemiec, członków (USA, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Turcja). Uderzając w nieco pesymistyczny ton, można zauważyć, że w 2007 r. realne wydawało się uzyskanie zarówno wzmocnienia art. 5, jak i rozszerzenia na wschód, od 2008 r. należało wybierać jeden element, a w 2012 r. niepewna stała się realizacja któregokolwiek z postulatów.

Realistyczne uznanie obecnego statusu aspiracji Ukrainy i Gruzji nie musi jednak oznaczać pełnej kapitulacji Polski w tej kwestii. Warto artykułować poparcie dla zbliżania obu państw do NATO, choćby dla utrzymania tematu na agendzie Sojuszu. Dodatkowo należy wspierać współpracę z Kijowem i Tbilisi w celu wywierania presji na przeprowadzenie koniecznych reform demokratycznych oraz by nie pozostawić obu stolic wobec konieczności wyboru wschodniej opcji politycznej. Do debaty należy pozostawić dalszą formę wsparcia. Domaganie się akcesji Gruzji i Ukrainy jest obecnie niecelowe. Warto jednak rozważyć (przyjmując z pokorą rezultaty unijnego Partnerstwa Wschodniego) stworzenie analogicznego impulsu w relacjach z państwami byłego ZSRR. Forma „Wschodniego Partnerstwa Bezpieczeństwa" byłaby odpowiedzią zarówno na dryf Sojuszu na południe, jak i ofertą dla państw (Mołdawia!), które z racji zamrożonych konfliktów bądź innych czynników nie mogą liczyć na ścieżkę akcesyjną.

Lepsze horyzonty dla wspierania polityki „otwartych drzwi" rysują się na Bałkanach. Jest to region, w którym projekt integracji europejskiej (zarówno gospodarczo-politycznej, jak i w obszarze bezpieczeństwa) jest najbardziej realny. Pozytywne przykłady Słowenii, Chorwacji i Albanii wskazują, że obszar będący jeszcze do niedawna zapalnikiem wojennym, może stać się w ciągu dekady trwale stabilny. Dodatkowo, z punktu widzenia Polski,

jest to region nie tylko pokrewny kulturowo, ale także naznaczony pozytywną obecnością polskich żołnierzy w siłach pokojowych, co można zdyskontować politycznie. Warto rozważyć zatem aktywne zaangażowanie się w proces integracji Bałkanów z NATO. Otworzy to także Polsce pole do współpracy z partnerami, takimi jak Rumunia i Turcja. Jako państwo, które jedno z pierwszych uznało Kosowo, Polska jest odpowiednim kandydatem do wspierania procesu szukania stałego porozumienia między Belgradem a Prisztiną, co jest warunkiem niezbędnym do dokończenia w przyszłości procesu integracji Bałkanów z Sojuszem.

Zbliżający się szczyt w Chicago przyniesie wstępną odpowiedź w kwestii przyszłości polityki „otwartych drzwi". Niezależnie od tego, Polska jako jeden z jej „beneficjentów" może i powinna odegrać pożyteczną i znaczącą rolę w tej kwestii.

Podsumowanie

Projekt rozszerzenia NATO, choć stracił swoją dynamikę, nadal pozostaje jednym z najważniejszych czynników budowania strefy stabilności i bezpieczeństwa w Europie, szczególnie wobec kryzysu gospodarczego, który może stać się wyzwaniem dla pomyślności kontynentu. Należy go widzieć w szerszym kontekście braku wizji budowanego ładu europejskiego i międzynarodowego bezpieczeństwa. Dopóki sojusznicy nie wiedzą dokąd zmierzają i jak chcą tego dokonać, polityka „otwartych drzwi" (oraz inne wymiary funkcjonowania NATO) nie rokuje nadziei na znaczący postęp.

Czynnik rosyjski ważył i będzie ważyć na projektach poszerzania strefy bezpieczeństwa w stosunkach euroatlantyckich. Nie ma on już efektu konsolidacyjnego w Sojuszu, jak w drugiej połowie XX w., a zniknięcie widma totalnego konfliktu i zagłady rozszerzyło pole ingerowania Moskwy w politykę sojuszników atlantyckich i mieszania im szyków w kwestiach bezpieczeństwa na kontynencie europejskim i poza nim.

O ile w okresie zimnej wojny i zaraz po niej popyt na bezpieczeństwo gwarantowane przez Sojusz był w cenie, powyższy deficyt celu i środków powoduje erozję atrakcyjności rozszerzenia zarówno u sojuszników, jak i kandydatów. Na spadek atrakcyjności NATO wpływa nie tylko ewolucja w kierunku ekspedycyjnego charakteru organizacji, ale także realizowany stopniowy, ale konsekwentny odwrót Stanów Zjednoczonych z Europy. Zwrot Waszyngtonu ku Azji, na co jasno wskazują przedstawione 5 stycznia

2012 r. strategiczne wytyczne obronności USA, skłoni być może europejskich członków NATO do bardziej intensywnego strategicznego przewartościowania roli i miejsca Sojuszu, w tym wobec jego sąsiadów. Wymaga to odwagi i śmiałości rządów i elit politycznych Zachodu, a także kandydatów do NATO w rozwijaniu kooperatywnego, całościowego i inkluzyjnego modelu bezpieczeństwa w Europie, przełamującego obiektywne i subiektywne bariery na drodze do tego celu.