

Czarnogóra – kolejny członek NATO?

Na początku grudnia 2015 r. szefowie dyplomacji państw członkowskich NATO podjęli decyzję o zaproszeniu Czarnogóry do Sojuszu. Byłoby to pierwsze rozszerzenie tejże organizacji od 2009 r., kiedy to nowymi członkami stały się Albania oraz Chorwacja. Jeśli wszyscy członkowie NATO wyrażą zgodę na akcesję tego niewielkiego bałkańskiego kraju, jego przystąpienie nastąpiłoby w czasie kolejnego szczytu, który będzie mieć miejsce w lipcu br. Warszawie.

Droga Czarnogóry do NATO

Czarnogóra to niewiele ponad 600 tys. państwo położone na Półwyspie Bałkańskim, które dopiero w 2006 r. ogłosiło niepodległość i zaledwie kilka miesięcy później (listopad 2006 r.) przystąpiło do programu „Partnerstwo dla Pokoju” (zob. tab. 1.). Następnym krokiem ku uzyskaniu członkostwa w Sojuszu było podpisanie w lipcu 2008 r. Indywidualnego Planu Działań na rzecz Partnerstwa (Individual Partnership Action Plan, IPAP), określającego harmonogram procesu akcesyjnego. Należy także dodać, że w latach 2010-2014 czarnogórcy żołnierze brali udział w misji Międzynarodowej Siły Wsparcia (International Security Assistance Force, ISAF) w Afganistanie, a obecnie w Resolute Support. Co więcej, zdobywają oni również doświadczenie uczestnicząc w misji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Liberii (United Nations Mission in Liberia, UNMIL), unijnej misji EUNAVFOR Atlanta czy EUTM w Mali (European Union Training Mission in Mali). Siły Zbrojne Czarnogóry są jednak niewielkie i nie przyczynią się do zwiększenia potencjału militarnego Sojuszu (według danych z 31 grudnia 2014 r. liczą one 1850 żołnierzy – zob. tab. 2 – są jednak

„
Co więcej, Rosja stara się wpływać na sytuację w tym bałkańskim kraju poprzez mniejszość serbską, krytykującą rząd M. Djukanovicia. To właśnie w Moskwie sformułowano plan powstania antynatowskiej koalicji. Jego inicjatorem był Milan Knežević, lider czarnogórskiego ugrupowania o nazwie Demokratyczna Partia Ludowa (Demokratska Narodna Partija, DNP).”

plany, aby dokonać zmiany w strukturze wojsk oraz zwiększyć jego liczebność do 2000 żołnierzy). Członkostwo tego niewielkiego państwa bałkańskiego w NATO należy zatem oceniać głównie w wymiarze politycznym, a nawet geopolitycznym. Dzięki akcesji Czarnogóry Sojusz obejmie swym zasięgiem całe wybrzeże Morza Adriatyckiego oraz Jońskiego. Oznacza to zatem, iż wpływy rosyjskie w regionie zostaną w sposób znaczący ograniczony (w praktyce do samej Serbii).

Czarnogórze udało się także częściowo wykonać zalecenie NATO związane z dokonaniem głębokich reform w aparacie bezpieczeństwa, mając na uwadze wciąż znaczącą aktywność rosyjskich agentów w szczególności w czarnogórskim wywiadzie. Pół roku po tym, jak w grudniu 2014 r. ówczesny szef Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (Agencija za nacionalnu bezbjednost, ANB) Boro Vucinić złożył dymisję, na jej czele stanął Dejan Perunicić, który w tamtym czasie przebywał już na emeryturze. Ma on za zadanie przywrócić prestiż służbom bezpieczeństwa, które od lat krytykowane są za podejmowanie nieprofesjonalnych działań i podleganie obcym wpływom.

Sytuacja w Czarnogórze a kryteria członkostwa w NATO

Każde państwo chcące uzyskać członkostwo w NATO powinno spełniać przynajmniej podstawowe zasady obowiązujące w demokratycznych społeczeństwach zachodnich. Biorąc pod uwagę chociażby coroczne rekomendacje Komisji Europejskiej należy uznać, że Czarnogóra w tej kwestii ma jeszcze wiele do zrobienia. Przede wszystkim powinna wdrożyć niezbędne reformy wzmacniające rządy prawa, system sądownictwa, wolność słowa oraz podjąć bardziej zdecydowane działania w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i eliminowaniu przypadków korupcji. Ze względu na niespełnianie m.in. tych kryteriów NATO zdecydowało się na odłożenie w czasie decyzji o zaproszeniu Czarnogóry podczas poprzedniego szczytu w Walii (2014 r.).

Kolejnym istotnym kryterium jest stopień poparcia społeczeństwa dla akcesji państwa do NATO. Wobec tej kwestii obywatele Czarnogóry pozostają znacząco podzieleni. Opierając się na wynikach badań opinii społecznej, przeprowadzanych regularnie przez pozarządową organizację Centrum dla Demokracji i Ludzkich Praw (Centar za demokratiju i ljudska prava, CEDEM) 36,5 proc. społeczeństwa opowiada się za przystąpieniem, 36,2 proc. – przeciwko, a 27,3 proc. respondentów deklaruje, że nie wzięłoby udziału w ewentualnym referendum ogólnokrajowym dotyczącym tego tematu. Należy jednocześnie dodać, że tak samo

podzieleni są Czarnogórcy wobec samej kwestii konieczności przeprowadzenia powszechnego głosowania w tej sprawie – 50,2 proc. jest na „tak”, a 49,8 proc. na „nie” (listopad 2015 r.). Należy dodać, że Czarnogóra jest państwem wieloetnicznym, w którym żyją zarówno Czarnogórcy, Serbowie, Bośniacy, Albańczycy czy Chorwaci. Pośród oponentów wejścia do NATO, większość stanowią Serbowie.

Pod koniec ubiegłego roku część ugrupowań opozycyjnych organizowało protesty przeciwko przystąpieniu Czarnogóry do NATO. Jednocześnie domagają się one rozpisania w tej sprawie ogólnokrajowego referendum, uważając, że to właśnie obywatele powinni zdecydować o akcesji, a nie parlament. Hasła te zyskały poparcie głównie tej części społeczeństwa, która opowiada się za rozwijaniem silnych relacji z Serbią oraz Rosją i wciąż pamiętającą wydarzenia z 1999 r., czyli bombardowanie Jugosławii przez siły NATO (wd. badań CEDEM łącznie 27,6 proc. obywateli pozytywnie ocenia organizowanie przez opozycję protestów, negatywnie – 47 proc., natomiast 25,4 proc. nie ma zdania na ten temat).

Należy dodać, że również wśród samej opozycji istnieją podziały, co do kwestii przystąpienia Czarnogóry do NATO (zob. tab. 3). Niewątpliwie jednak tym, co łączy wszystkie ugrupowania opozycyjne, jest chęć odsunięcia od władzy premiera Milo Djukanovicia oraz jego partii – Demokratycznej Partii Socjalistów Czarnogóry (Demokratska Partija Socijalista Crne Gore, DPS). Opozycja domaga się natychmiastowego ustąpienia M. Djukanovicia i utworzenia rządu przejściowego, który przygotowałby państwo na przyspieszone wybory. Na takie rozwiązanie w żadnym wypadku nie zamierza zgodzić się ugrupowanie rządzące. Warto jednak zauważyć, że pomimo tak znaczącej krytyki, to właśnie DPS cieszy się wciąż największym poparciem pośród społeczeństwa (wynika to jednak przede wszystkim ze zbyt wielu różnic dzielących partię opozycyjną i braku jednego lidera). Należy zatem przypuszczać, że w kolejnych wyborach parlamentarnych, które prawdopodobnie odbędą się jeszcze w tym roku, M. Djukanović ponownie odniesie zwycięstwo (niewiadomą pozostaje to, czy będzie mógł rządzić samodzielnie, czy zmuszony zostanie do stworzenia koalicji). Niemniej akcesja Czarnogóry do NATO będzie wiodącym tematem kampanii wyborczej, a istniejące podziały na zwolenników i przeciwników będą się nadal pogłębiać.

Rosja – sprzeciw wobec członkostwa Czarnogóry w NATO

Przystąpieniu Czarnogóry do NATO sprzeciwia się Rosja, uznając to za zagrożenie dla swego bezpieczeństwa. Oczywiście Czarnogóra, oddalona o setki kilometrów od terytorium państwa rosyjskiego, przy tak niskim potencjale militarnym, nie jest w stanie jej w jakikolwiek sposób zagrozić. Niemniej Moskwa stara się podsycać negatywne nastroje wobec NATO istniejące wśród części społeczeństwa czarnogórskiego. Nie należy zapominać, że przez wieki Czarnogórę i Rosję łączyła wspólnota prawosławia. Związki te jednak są konsekwentnie rozluźniane od połowy lat 90. XX w., kiedy to ówczesny premier M. Djukanović, budując swą pozycję w państwie i starając się uniezależnić od rządu w Belgradzie, obrał kurs prozachodni i uznał integrację euroatlantycką za priorytet polityki zagranicznej Czarnogóry. Dlatego też obecnie Rosja nie posiada tak dobrych relacji z rządem w Podgoricy, jakie posiada chociażby z Belgradem. Nie zmienia to faktu, iż to właśnie państwo rosyjskie jest drugim największym inwestorem zagranicznym w Czarnogórze (Rosjanom udało się opanować sektor budowlany oraz turystyczny na adriatyckim wybrzeżu). Rząd w Moskwie już zapowiedział, że zerwie część umów z Podgoricą, jeśli Czarnogóra przystąpi do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Co więcej, Rosja stara się wpływać na sytuację w tym bałkańskim kraju poprzez mniejszość serbską, krytykującą rząd M. Djukanovicia. To właśnie w Moskwie sformułowano plan powstania antynatowskiej koalicji. Jego inicjatorem był Milan Knežević, lider czarnogórskiego ugrupowania o nazwie Demokratyczna Partia Ludowa (Demokratska Narodna Partija, DNP). Zakładał on neutralność wojskową Czarnogóry, która gwarantowana byłaby zarówno przez NATO, jak i Rosję. Pomysł ten jednak nie uzyskał poparcia pozostałych ugrupowań opozycyjnych w Czarnogórze.

Wnioski i rekomendacje

1. Akcesja Czarnogóry do NATO będzie oznaczać spełnienie przez władze w Podgoricy jednego z dwóch priorytetów jej polityki zagranicznej (od połowy lat 90. XX w. państwo to konsekwentnie stara się zbliżyć do wspólnoty euroatlantyckiej). Swe zaangażowanie Czarnogóra potwierdza poprzez wdrażanie kolejnych reform mających na celu demokratyzację państwa, przeprowadzenie modernizacji sił zbrojnych oraz udział czarnogórskich żołnierzy w międzynarodowych misjach, zarówno pod auspicjami ONZ,

NATO, jak i UE. Państwo to zatem wyraża chęć uczestnictwa w budowaniu i podtrzymywaniu międzynarodowego bezpieczeństwa.

2. Mając na uwadze skład liczebny czarnogórskiej armii, członkostwo tego państwa w NATO należy oceniać głównie w wymiarze politycznym. Mianowicie, wraz z akcesją Czarnogóry, Sojusz swym zasięgiem będzie już obejmować całe wybrzeże adriatyckie i jońskie. W dłuższej perspektywie, członkostwo tego niewielkiego kraju przełoży się również na zapewnienie większego bezpieczeństwa oraz stabilności w regionie Europy Południowo-Wschodniej. Ponadto przystąpienie Czarnogóry, po siedmiu latach od ostatniego rozszerzenia, stanowić będzie potwierdzenie dla "polityki otwartych drzwi" NATO. Tym bardziej, że w najbliższej przyszłości nie należy się spodziewać akcesji żadnego z państw aspirujących do stania się nowym członkiem Sojuszu.

3. Zaproszenie Czarnogóry do członkostwa w NATO wzmocniło pozycję rządzącej partii Milo Djukanovicia. Można zatem przypuszczać, że w kolejnych wyborach parlamentarnych ponownie zwycięży DPS, która niezmiennie od początku lat 90. XX w. sprawuje władze w Podgoricy. Taki scenariusz niesie jednak za sobą również ryzyko dalszego wzmocnienia się negatywnych nastrojów w społeczeństwie, które nie dostrzega szans na dokonania realnych zmian przez rządzących. Wobec tego UE powinna jeszcze uważniej przyglądać się sytuacji wewnętrznej w tym państwie i stymulować rząd do szybszego demokratyzowania kraju (w innym przypadku możliwe jest, że po przystąpieniu do NATO, proces akcesyjny Czarnogóry do UE nie przyspieszy, a wręcz przeciwnie – ulegnie spowolnieniu).

4. Prawdopodobnie, pomimo istniejącego głębokiego podziału w społeczeństwie, Czarnogóra przystąpi do NATO na najbliższym szczycie Sojuszu, który odbędzie się w lipcu br. w Warszawie. Jednak dalsza polaryzacja wśród obywateli może wpłynąć negatywnie na stabilność systemu politycznego tego państwa, a w dłuższej perspektywie również całego regionu. Nie należy zapominać, że Czarnogóra to państwo wielonarodowe, ze znaczącą mniejszością serbską. Wobec tego, zarówno Sojusz jak i UE powinny jeszcze silniej wpływać na rządzących, aby wzmocniali dialog społeczny, jednocześnie wprowadzając realne zmiany, który doprowadzą do zbudowania społeczeństwa obywatelskiego, wyposażonego w odpowiednie narzędzia do kontrolowania władzy. Przystąpienie Czarnogóry do NATO oznacza również negatywne konsekwencje dla Rosji. Straci ona bowiem możliwość wpływania na kolejne państwo w regionie, ograniczając swą znaczącą pozycję jedynie już do

samej Serbii. Wydarzenie to zostanie zatem uznane za porażkę, nie tylko w wymiarze symbolicznym, polityki władz w Moskwie w wciąż toczącej się rywalizacji z Zachodem.

5. Polska, przed rozpoczynającym się w lipcu szczytem NATO w Warszawie, powinna wykorzystać to, że relacje na linii Podgorica-Moskwa się nieustannie ochładzają i starć się przekonać również Czarnogórę do pomysłu zakładającego uzyskanie silniejszych gwarancji bezpieczeństwa dla państw regionu np. w postaci stałego rozmieszczenia sił NATO na terytorium państw wschodniej flanki.

6. Polska, mając na celu wzmacnianie współpracy i rozwijanie bliższych kontaktów z Czarnogórą na płaszczyźnie militarnej, mogłaby również pomóc temu państwu w szkoleniu oficerów (np. na polskich uczelniach wojskowych). Ponadto mając na uwadze górzyste ukształtowanie terenu Czarnogóry i brak wystarczającego zaplecza poligonowego, Polska mogłaby zaproponować np. organizowanie wspólnych ćwiczeń na swym terytorium. Nasz kraj posiada już bowiem doświadczenie w tym zakresie zdobyte chociażby dzięki współpracy z Chorwacją (Polacy przygotowywali chorwackich żołnierzy wojsk specjalnych do udziału w operacjach sojuszniczych NATO, jednym z elementów szkolenia komandosów z Chorwacji było m.in. utworzenie wspólnego zespołu bojowego w Afganistanie).

7. Konieczna modernizacja armii czarnogórskiej powinna stanowić szansę dla polskich firm zbrojeniowych. Czarnogóra potrzebuje różnego rodzaju uzbrojenia, przede wszystkim śmigłowców oraz radarów dla systemu obrony powietrznej, jednocześnie nie posiada zbyt wielu środków finansowych. Polskie przedsiębiorstwa posiadające tańsze systemy uzbrojenia niż francuskie czy amerykańskie mogą stworzyć ofertę, która będzie do zaakceptowania dla czarnogórskiego partnera.

Autor: dr Agata Domachowska, Research Fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

Tekst ukazał się w ramach cyklu analiz poprzedzających szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie. Analiza została sfinansowana ze środków własnych Fundacji i nie odzwierciedla oficjalnego stanowiska stron Traktatu Północnoatlantyckiego.

Tabela 1. Etapy akcesji państw Bałkanów Zachodnich do NATO

Państwo	Partnerstw o dla Pokoju	Plan Działań na rzecz Członkostwa - IPAP	Intensywny dialog	Plan Działań na rzecz Członkostwa - MAP	Zaproszenie do członkostwa	Członkostwo w NATO
Albania	01.1994	-	-	06.1999	04.2008	04.2009
Bośnia i Hercegowina	12.2006	09.2008	04.2008	04.2010	-	-
Chorwacja	05.2000	-	-	05.2002	04.2008	04.2009
Serbia	12.2006	-	04.2008	-	-	-
Macedonia	11.1995	-	-	04.1999	-	-
Czarnogóra	12.2006	07.2008	04.2008	12.2009	12.2015	-

Źródło: NATO and the Western Balkans: New Strategy, Old Challenges, red. G. Meshos, EKEM, Ateny 2010, s. 11.

Tabela 2. Wielkość armii poszczególnych państw Bałkanów Zachodnich

Państwo	Liczebność wojska (Global Firepower Ranking – active presonnal data through 2014)	Wydatki na wojsko wg SIPRI (2014) w milionach \$
Czarnogóra	1850	78,5
Serbia	52000	950
Bośnia i Hercegowina	15000	200
Chorwacja	21300	875
Albania	14500	135
Macedonia	8000	133

Opracowanie własne

Tabela 3. Stanowisko najważniejszych czarnogórskich partii politycznych w sprawie akcesji Czarnogóry do NATO

Partia polityczna	Koalicyjna/opozycyjna	Stosunek do NATO (za/przeciw akcesji)
Demokratyczna Partia Socjalistów (DPS)	KOALICJA	ZA
Partia Socjaldemokratyczna (SDP)	OPOZYCJA (od styczniowego głosowania przeciw udzieleniu wotum zaufania rządowi)	ZA
Front Demokratyczny (DF): - Nowa Serbska Demokracja (NOVA) - Ruch dla Zmian (PzP) - Demokratyczna Partia Ludowa (DNP)	OPOZYCJA	- PRZECIWIW - ZA - PRZECIWIW
DEMOS	OPOZYCJA	ZA – ale tylko jeśli odbędzie się referendum
Pozytywna Czarnogóra	KOALICJA (od styczniowego głosowania za udzieleniem wotum	ZA

	zaufania rządowi)	
Socjalistyczna Partia Ludowa (SNP)	OPOZYCJA	PRZECIW
Demokratyczna Czarnogóra	OPOZYCJA	Niesprecyzowane stanowisko - „za” referendum
Ruch Obywatelski URA	OPOZYCJA	ZA
Partia Bośniacka (BS)	KOALICJA	ZA
Partia Liberalna (LP)	KOALICJA	ZA
Partia Demokratyczna (DP, ugrupowanie mniejszości albańskiej)	KOALICJA	ZA
Koalicja FORACA (ugrupowanie mniejszości albańskiej)	KOALICJA	ZA
Chorwacka Inicjatywa Obywatelska (HGI)	KOALICJA	ZA

Opracowanie własne

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

www.pulaski.pl