

Janusz Onyszkiewicz

„Polityka”, 7 marca 2010

## Czy NATO umrze za Gdańsk?

Uważa się, że nasz sojusz z USA i członkostwo w NATO dają nam pełne gwarancje bezpieczeństwa. Ostatnio pojawiają się opinie, że nie jest to takie oczywiste.



Każdy uczeń w USA zna przesłanie Jerzego Waszyngtona, w którym przestrzega on przed zawieraniem jakichkolwiek trwałych sojuszy i mieszanym się w sprawy europejskie. Co prawda USA dwukrotnie znalazły się u boku Wielkiej Brytanii i innych aliantów w czasie obu wojen światowych, ale ich przystąpienie do działań zbrojnych było w pewnej mierze wymuszone.

Dopiero latem 1947 r. USA zawarły traktat Rio de Janeiro, ustanawiając sojusz wojskowy z państwami Ameryki Łacińskiej. W traktacie tym znalazła się, chyba po raz pierwszy sformułowana, zasada solidarności: „zbrojny atak (...) na jeden z Krajów Ameryki będzie traktowany jako atak na wszystkie Kraje Ameryki i w konsekwencji każdy kraj (...) będzie wspierał jego odparcie”. Złamana więc została zasada nieuczestniczenia USA

w żadnym sojuszu w czasie pokoju. A czegoś takiego oczekiwali od USA jego partnerzy z Europy Zachodniej.

Wkrótce sami zawarli traktat brukselski, powołujący sojusz wojskowy znany jako Unia Zachodnioeuropejska i obejmujący początkowo Francję, Wielką Brytanię i kraje Beneluksu. Artykuł IV (po późniejszych uzupełnieniach – art. V) tego traktatu mówił: „Jeśli jedna z Wysokich Umawiających się Stron stanie się obiektem zbrojnego ataku w Europie, pozostałe Wysokie Umawiające się Strony zapewnią Stronie zaatakowanej wszelką wojskową i inną pomoc, jaka będzie w ich mocy”. Sformułowanie to sugerowało więc zobowiązanie sojuszników do wypowiedzenia wojny.

W traktacie NATO gwarancje bezpieczeństwa zapisano w mniej kategorijski sposób. Stosowny artykuł brzmiał: „zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego (Strony) zgadzają się, że jeśli taka napaść nastąpi, to każda z nich (...) udzieli pomocy (...) napadniętym podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej”.

Warto zwrócić uwagę na ograniczenie gwarancji do sytuacji, kiedy nastąpi „zbrojny atak”, a także na zamieszczone w tym artykule, na wniosek strony amerykańskiej, zastrzeżenie, że w odpowiedzi na agresję będą podejmowane działania, które każda ze stron „uzna za konieczne”. Tym samym sposób zareagowania na agresję jest pozostawiany, przynajmniej do pewnego stopnia, ocenie każdego z sojuszników.

### **Mechanizm gwarancji bezpieczeństwa**

Jednak w czasie zimnej wojny nikt nie miał wątpliwości, jaka będzie reakcja Sojuszu na atak ze strony ZSRR i Układu Warszawskiego. Ten brak wątpliwości wynikał, po pierwsze, z przeświadczenia, że atak będzie w pełnej, masowej skali atakiem zbrojnym i że będzie to po prostu początek III wojny światowej. A po drugie, gotowe były plany wojskowe, włączające wszystkie siły Sojuszu do natychmiastowych działań pod wspólnym dowództwem, o czym strona sowiecka dobrze wiedziała. Jeśli chodzi o USA, natychmiastowa akcja wojskowa możliwa była dzięki istotnemu konstytucyjnemu

rozróżnieniu pomiędzy prawem do wypowiedzania wojny (zastrzeżonym dla Kongresu) i prawem do prowadzenia działań wojennych (przyznanym prezydentowi).

Po zakończeniu zimnej wojny sytuacja zmieniła się radykalnie. Znikła, a przynajmniej odsunięta została poza horyzont planowania strategicznego, perspektywa wielkiego zbrojnego starcia w Europie. Pojawiły się nowe zagrożenia i nowe scenariusze możliwych konfliktów. I właśnie te nowe zagrożenia i nowy typ konfliktów stanowią wyzwanie dla wiarygodności NATO jako gwaranta bezpieczeństwa krajów członkowskich.

Zacznijmy od pierwszego, podstawowego pytania: czy gwarancje bezpieczeństwa, ograniczone jedynie do sytuacji, kiedy następuje napaść zbrojna, są dziś wystarczające?

Poważne zagrożenia mogą wcale nie mieć charakteru „zbrojnego ataku”, o którym mówi traktat. Wystąpiły zagrożenia, które mogą, a nawet powinny być traktowane jako akty agresji, choć nie mają charakteru napaści zbrojnej: skażenia środowiska, międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Mało tego. Przypomnijmy, że terrorystyczny atak z 11 września nie miał charakteru napaści zbrojnej. Został przecież przeprowadzony z wykorzystaniem nieuzbrojonych samolotów pasażerskich i zaatakowano cele cywilne.

W ścisłym i tradycyjnym rozumieniu atak ten nie wyczerpywał treści art. 5 i zawartych w nim gwarancji bezpieczeństwa. Na dodatek nie był dziełem jakiegoś określonego państwa, a jedynie pewnej grupy osób. A jednak Rada Atlantycka podjęła decyzję o uruchomieniu, po raz pierwszy w historii NATO, mechanizmu gwarancji. Ponieważ nie było żadnych planów określających, jakie działania należało w takiej sytuacji podjąć, deklaracja Rady okazała się pusta.

Jednak uznanie ataku z 11 września za akt uruchamiający gwarancje bezpieczeństwa może, a nawet powinno, być ważnym precedensem wobec innych niż tradycyjne możliwych zagrożeń. Wystarczy wspomnieć potencjalnie niesłychanie groźny atak informatyczny, który może sparaliżować funkcjonowanie nie tylko ważnych systemów wojskowych (wtedy zastosowanie art. 5 byłoby całkiem naturalne, choć nie byłby to przecież „atak zbrojny”). Ale kto wie, czy nie groźniejsze byłoby załamanie

informatycznych systemów ważnych instytucji finansowych, w tym banków, czy też systemów sterowania krajową energetyką.

Pojawia się więc pytanie, czy wobec zarówno stworzonego już precedensu, jak i nowych scenariuszy, nie należy trwale rozszerzyć interpretacji art. 5 na takie działania z zewnątrz? Zasadniczym więc kryterium byłoby nie to, jakich fizycznie środków użyto, ale skala wyrządzonych (lub zamierzonych) szkód. Tyle że to wprowadza element oceny, który podważa nieuchronność i szybkość reakcji Sojuszu. A co w wypadku załamania bezpieczeństwa energetycznego? Na jakiego typu reakcję i na jakie wsparcie mógłby liczyć kraj doświadczony tego rodzaju atakiem? Na jaką reakcję sojuszników można liczyć, gdy zakręcony zostanie kurek z gazem Polsce, Słowacji, Węgrom czy Bułgarii?

### **Czynnik odstraszenia**

Tego rodzaju pytania pojawiają się zresztą nie tylko w wypadku całkowicie nowych zagrożeń. Cała praktyka NATO z czasów zimnej wojny oparta była na założeniu, że możliwy konflikt będzie miał charakter zmasowanego ataku, a jego politycznym celem byłoby całkowite pokonanie, a nawet zniszczenie przeciwnika. Tymczasem już od dłuższego czasu powszechną praktyką jest podejmowanie działań wojskowych poniżej progu tak rozumianej wojny. Konflikt o Falklandy na przykład nie miał, formalnie rzecz biorąc, charakteru pełnej wojny między Wielką Brytanią i Argentyną, podobnie jak atak w 1978 r. na Wietnam (mimo zaangażowania weń kilku dywizji), kiedy to Chinom chodziło jedynie o danie lekcji niepokornym sąsiadom, czy też starcia pomiędzy Chinami i Indiami w Himalajach. Izrael przeprowadził liczne naloty lotnicze na terytoria Syrii, Libanu czy Iraku. W tych działaniach chodziło nie o zniszczenie przeciwnika, a o jego polityczne zmiękczenie przez pokazanie własnej determinacji i własnych możliwości lub o wyeliminowanie pewnych potencjalnych zagrożeń.

Ten czynnik odstraszenia staje się obecnie jednym z ważniejszych, ale i bardziej trudnych dla NATO. O ile bowiem w czasach zimnej wojny odstraszeniem dla zmasowanego (a tylko taki wchodził w grę) ataku była podobna zmasowana odpowiedź, o tyle przy ataku ograniczonym co do skali, celów i trwania sprawa staje się dużo trudniejsza. Znika potrzeba natychmiastowej odwetowej reakcji. A to oznacza, że zaczynają się polityczne

debaty nad tym, co dalej, a ich efektem mogą też być jedynie działania na arenie dyplomatycznej, np. na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, której decyzje, jako że wymagają jednomyślności wszystkich stałych członków, wcale nie muszą być oczywiste.

Czy cała sprawa nie zostałaby więc rozmyta w trakcie rozmaitych debat i w wyniku obaw o to, by ewentualna odpowiedź NATO nie doprowadziła do dramatycznej eskalacji konfliktu (nowa wersja problemu, czy umierać za Gdańsk!). Gdyby tak się stało, wiarygodność Sojuszu ucierpiałaby niepomrotnie. Jedynym wyjściem jest więc opracowanie odpowiednich planów reakcji (także z użyciem środków wojskowych) i polityczne ich zatwierdzenie, aby dać im walor natychmiastowej wykonalności oraz podanie ich istnienia (nie ich treści!) do publicznej wiadomości.

Warto przytoczyć scenariusz Imbi Paju, znaczącej postaci estońskiego świata polityki. Przypuśćmy, że w Estonii lokalni ekstremiści podejmują działania mające zastraszyć mniejszość rosyjską. Rosja może zresztą skrycie ich do tego zainspirować, a otwarcie zażądać od władz estońskich ostrego przeciwdziałania. Wyobraźmy sobie dalej, że aktywiści rosyjscy (znów z cichym wsparciem Moskwy) tworzą grupy samoobrony, zaczynają patrolować ulice i tworzyć kontrolne posterunki. Kiedy władze Estonii próbują przeciwdziałać, Kreml protestuje; rosyjscy „ochotnicy” zaczynają przekraczać granicę twierdząc, że ich celem jest obrona współziomków przed „faszyzmem”. Media rosyjskie podchwytują temat z entuzjazmem. Władze Rosji stwierdzają, że nie mogą dłużej powstrzymywać spontanicznej, patriotycznej reakcji swych obywateli. A warto tu dodać, że ochrona obywateli Rosji, gdziekolwiek się znajdują, jest, według najnowszej doktryny rosyjskiej, zadaniem dla rosyjskich sił zbrojnych. Czy w tej sytuacji nie mogą one być użyte do zmiękczenia władz estońskich? Zauważmy ponadto, że taki scenariusz jest do pomyślenia i dla Łotwy, a także dla szeregu krajów spoza NATO, jak Ukraina (Krym!).

### **Nowa doktryna strategiczna**

W naszym regionie istnieje nie tylko NATO. Jest też Unia Europejska, a art. 41 obowiązującego już traktatu lizbońskiego mówi: „Jeśli kraj członkowski jest ofiarą zbrojnej agresji na swe terytorium, pozostałe Kraje Członkowskie będą miały wobec tego

kraju obowiązek udzielenia wsparcia i pomocy wszystkimi siłami, jakie stoją w ich dyspozycji, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych”.

Czy ten zapis to jedynie powtórzenie Karty ONZ czy dalej idące zobowiązanie? Po co jednak byłoby go powtarzać, kiedy praktyka całego istnienia ONZ pokazuje całkowitą tego przepisu nieskuteczność? Na jakiego rodzaju praktyczną pomoc napadnięty kraj może zatem, a nawet ma prawo liczyć? Unia nie jest sojuszem wojskowym (są w niej państwa neutralne jak Irlandia, wobec tego nie należy oczekiwać takich działań, jakie (przynajmniej w teorii) powinno w takiej sytuacji podjąć NATO. Co jednak robi?

O ile reakcja całej Unii jest wysoce niejasna, to w wypadku ataku zbrojnego na któryś z krajów członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej sprawa powinna być stosunkowo prosta. Wspomniany wyżej traktat brukselski nadal przecież obowiązuje (choć struktury tego paktu zostały już przed laty rozwiązane) i zmusza jego sygnatariuszy do natychmiastowej reakcji. Tyle tylko, że wszystkie te kraje są też członkami NATO i to na tej instytucji spocząłby obowiązek działania. Co jednak, jeśli ofiarą napaści stanie się kraj Unii, który nie jest w NATO?

Sojusz Północnoatlantycki rozpoczął prace nad nową doktryną strategiczną. Niedawno wszedł w życie traktat lizboński. Czas więc najwyższy, by poważnie podejść do spraw bezpieczeństwa krajów obszaru atlantyckiego. Polska i inne kraje członkowskie muszą wiedzieć, na co ze strony NATO czy Unii Europejskiej mogą liczyć.

Jak widać z powyższych rozważań, należy poddać nowej i jasnej interpretacji gwarancje bezpieczeństwa zawarte w art. 5, pilnie wdrożyć prace nad planami operacyjnymi uwzględniającymi nowe scenariusze agresji (a więc zarówno agresji z wykorzystaniem niewojskowych środków, jak też ataków poniżej progu wojny) i odpowiedzi na nie. Z agresorami bowiem jest tak jak z przestępcami. Odstraszyć ich może tylko przekonanie o nieuchronności odpowiedzi i to takiej, że agresja nie będzie się opłacać.