

Piotr Mickiewicz

**BAŁTYCKA „ZIMNA WOJNA”.
MOŻLIWE REAKCJE NATO I UE NA ROSYJSKĄ
AKTYWNOŚĆ MILITARNĄ NA AKWENIE BAŁTYCKIM**

Wprowadzenie

Formy aktywności gospodarczo-politycznej zarówno USA (prowadzonej samodzielnie, oraz za pośrednictwem instytucji ponadnarodowych)¹, jak i Unii Europejskiej² w odniesieniu do dawnej radzieckiej sfery wpływów zostały – w ostatnich kilku latach – ograniczone przez Federację Rosyjską przy wykorzystaniu tradycyjnego rosyjskiego instrumentarium. Użycie siły militarnej w celu zablokowania procesów samostanowienia Gruzji, presja militarna skierowana wobec Mołdawii oraz aneksja Krymu i rewolta na wschodzie Ukrainy stanowią przykład – niejako klasycznej – reakcji imperium rosyjskiego na próby naruszania jego strefy wpływów³. Przy użyciu bardziej wyrafinowanych środków, o charakterze dyplomatyczno-gospodarczym, podobny cel osiągnięto w odniesieniu do państw Azji Środko-

¹ Zob. B. Janusz-Pawletta, *Miejsce krajów Azji Centralnej w polityce NATO i perspektywy współpracy*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, s. 108–118; P. Pacuła, *Interesy Stanów Zjednoczonych w Azji Środkowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr III/IV, s. 88–102.

² Koncepcje UE przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI wieku zob. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 4: *Unia Europejska. Między polityką wschodnią a partnerstwem wschodnim*, red. E. Cziomer.

³ Zob. M. Menkiszak, *Doktryna Putina. Tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 131, 28 marca 2014.

wej, jednoznacznie niwelując możliwości ich wykorzystania w polityce Stanów Zjednoczonych⁴. Obydwie formy mogą być wykorzystane przez Federację Rosyjską także na zachodnim kierunku oddziaływania, zwłaszcza w subregionie bałtyckim. Dlatego też, wskazując na możliwe formy aktywności rosyjskiej, uwzględnić należy wymienione powyżej i wykorzystane na przestrzeni lat 2008–2014 instrumenty oddziaływania, także w odniesieniu do stosowanych obecnie na Bałtyku incydentów granicznych.

Incydenty graniczne jako nowa forma oddziaływania militarne Rosji

W latach 2013–2015 incydenty graniczne z wykorzystaniem statków powietrznych i okrętów wojennych stały się istotnym instrumentem rosyjskiego oddziaływania wobec wybranych państw europejskich. W okresie tym miało miejsce kilkanaście wydarzeń, które można zakwalifikować jako działania o charakterze prowokacyjnym. Znaczna ich część skoncentrowana została w subregionie bałtyckim, ale występowały także na Morzu Czarnym, Ochockim, Północnym, a także nad Atlantykiem, przy granicy wód terytorialnych Kanady (Półwysep Labrador) i Stanów Zjednoczonych (Kalifornia). Jednak najczęściej prowokacyjne działania rosyjskie prowadzone były w pobliżu wód terytorialnych i przestrzeni powietrznej Szwecji i Wielkiej Brytanii oraz na terytoriach przygranicznych Łotwy i Estonii. Ich intensywność i charakter jednoznacznie pokazuje, że Federacja Rosyjska jest skłonna używać instrumentarium militarne do prowadzenia działań w formule *Smart* lub *Hard Power*, ukierunkowanych na ochronę swych żywotnych interesów i osiąganie zakładanych celów strategicznych. Dlatego też ważne jest nie tylko określenie rzeczywistych powodów i charakteru podejmowanych działań z wykorzystywaniem instrumentarium militarne, ale – w pierwszej kolejności – dokonanie oceny stanu naruszania zasad regulujących ład międzynarodowy. Występujące na przełomie 2014 i 2015 r. formy prezentacji siły niesłusznie bowiem ogłoszone zostały incydentami granicznymi. Wystąpiły one w przestrzeni powietrznej lub akwenach morskich, na których zasady użycia sił morskich określa międzynarodowe prawo morza. Są to tzw. Strefa Przyległa państwa nadbrzeżnego⁵ oraz przynależna mu Strefa Wyłączności Ekonomicznej⁶. Zgodnie z Konwencją o Prawie

⁴ Szerzej M. Falkowski, *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i Azji Centralnej*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 2006, nr 6.

⁵ Strefa Przyległa w art. 5 Konwencji o Prawie Morza jest definiowana jako „pas wód rozciągających się do 24 mil morskich od linii podstawowej (linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża, oznaczona na mapach o dużej skali uznanych oficjalnie przez państwo nadbrzeżne)”, od której wyznaczana jest granica wód terytorialnych. Zob. Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza, Dz.U. 2002.59.543 z 20 maja 2002.

⁶ Strefa Wyłączności Ekonomicznej to obszar morski sięgający 200 mil w głąb morza od linii podstawowej morza terytorialnego. W jej obrębie państwa nadbrzeżne mają wyłączne prawo

Morza⁷ z 1982 r. oraz Konwencją Genewską o Morzu Pełnym⁸ z 1958 r. jurysdykcja państwa nie obejmuje kwestii zasad przebywania statków powietrznych i okrętów wojennych na tych akwenach oraz przestrzeni powietrznej. Niezmienną zasadą jest tzw. wolność morza otwartego, która w przedmiotowej sprawie sprowadza się do prawa przebywania i swobodnego przemieszczania się na tych akwenach i przestrzeni powietrznej statków powietrznych i jednostek morskich. Na podstawie zapisów przywołanej konwencji należy więc uznać formułę rosyjskich działań w bałtyckiej przestrzeni powietrznej i wodach tego akwenu za formalnie uprawnioną. Konwencja sankcjonuje zasadę, że wolność żeglugi w Strefie Wyłączości Ekonomicznej to także prawo do przebywania na tym akwenie i jego przestrzeni powietrznej sił zbrojnych państw trzecich oraz prowadzenia ćwiczeń wojskowych. Reguluje to między innymi art. 58, w sformułowaniu, iż w Exclusive Economic Zone (EEZ) „wszystkie państwa [...] korzystają [...] z wolności żeglugi i przelotu [...] oraz innych zgodnych z prawem międzynarodowym sposobów korzystania z morza wiążących się z tymi wolnościami w zakresie używania statków morskich i powietrznych [...], zgodnych z innymi postanowieniami niniejszej Konwencji”. Taką samą zasadę w odniesieniu do morza pełnego wprowadzała Konwencja Genewska o Morzu Pełnym i była ona stosowana przez wszystkie państwa prowadzące działalność wojskową na morzu, zwłaszcza flotę amerykańską⁹.

Aprobowana przez wszystkie państwa interpretacja zapisów obydwu konwencji, zwłaszcza art. 86, 87 i 88 Konwencji o Prawie Morza, sprowadza się do stosowania zasady, że na morzu pełnym i w strefach wyłączności ekonomicznej oraz ich przestrzeni powietrznej legalne jest swobodne pokojowe prowadzenie żeglugi, w tym doskonalenie umiejętności wojskowych. Czyli prowadzenie pokojowych form aktywności wojskowej. Tym samym podkreślić należy, że zarówno obecność sił zbrojnych na akwenach i przestrzeni powietrznej morza otwartego oraz EEZ, jak i standardowe ich zachowania, jakimi są ćwiczenia wojskowe, nie wymaga ani notyfikacji, ani zgody państwa sprawującego jurysdykcję na obszarze przynależnej mu Strefy Wyłączości Ekonomicznej.

Drugą kwestią, wymagającą jednoznacznego określenia, jest zakres pojęć „standardowe zachowanie sił zbrojnych” oraz „ćwiczenia wojskowe”. Nie zostały one jednoznacznie skodyfikowane w prawie międzynarodowym, ale istnieją powszechnie aprobowane definicje. „Standardowe działania sił zbrojnych w czasie pokoju” to działania wynikające z normalnej eksploatacji i funkcjonowania sił zbrojnych i nienoszące znamion agresji. Natomiast zakres pojęcia „ćwiczenia wojskowe” definiuje się jako prawo do manewrowania zespołami okrętów, ope-

prowadzenia badań, eksploatacji zasobów ożywionych i nieożywionych, wznoszenia sztucznych wysp i instalacji oraz ochrony środowiska naturalnego (*ibidem*).

⁷ *Ibidem*.

⁸ Konwencja o Morzu Pełnym, Dz.U. 1966.33.187 z 22 maja 1962.

⁹ *The Law of the Sea: Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, United Nations, New York 1985, s. 19.

rowania wojskowymi statkami powietrznymi, prowadzenia rozpoznania, testowania broni i amunicji oraz przeprowadzania epizodów działań militarnych¹⁰. Zaprezentowana interpretacja tych definicji, stosowana w przeszłości także przez siły zbrojne USA, powoduje, iż formuła rosyjskiej aktywności militarnej na akwenie Morza Bałtyckiego generalnie mieści się zarówno w zakresie regulacji międzynarodowego prawa morza, jak i powszechnie aprobowanego zwyczaju. Analiza każdego z incydentów pozwala natomiast stwierdzić, że działania te były prowadzone na międzynarodowych akwenach morskich, a ewentualne naruszenie granic państwa można wyjaśnić (stosując instrumentarium dyplomatyczne) błędem ludzkim lub techniki użytkowej. Tym samym, pod względem formalnym, uznać je można wyłącznie za działania na pograniczu prawa lub zgodne z prawem międzynarodowym, ale generujące napięcia polityczne czy ograniczające poziom stabilności międzynarodowej.

Polityczno-gospodarcze uwarunkowania podejmowania działań o charakterze incydentalnym przez Rosję oraz ich możliwe formy w subregionie bałtyckim

Formalnoprawna ocena form aktywności rosyjskich sił zbrojnych nie jest jedynym czynnikiem pozwalającym na opracowanie skutecznej reakcji na incydenty w strefach nadgranicznych państw regionu Morza Bałtyckiego. Można przyjąć, że stanowią one jeden z instrumentów oddziaływania międzynarodowego Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do wskazanych państw. Zasadne jest również stwierdzenie, że zarówno ich skala, jak i przyjęta formuła zakłada osiągnięcie przyjętych przez Federację Rosyjską celów strategicznych. Zostały one zaprezentowane w kilku dokumentach¹¹ – zasadniczym jest odbudowa pozycji mocarstwowej Rosji. W dużym stopniu polityka ta implementuje do czasów współczesnych zasadnicze założenia Wienamina Siemionowa Tień-Szańskiego. Dotyczy to zwłaszcza budowy tzw. bezpiecznej przestrzeni okalającej terytorium Rosji uznawanej za mocarstwo kontynentalne (lądowe)¹². Warunkiem niezbędnym do jej realizacji jest uzyskanie

¹⁰ *Letter of Transmittal from the President of the United States to the United States Senate*, U.S. The White House, October 7, 1994, w: VII Geo. Int'l L. Rev. 1994, s. 112–114.

¹¹ Zwłaszcza w doktrynie morskiej (przyjętej w 2015 roku i jej starszej wersji z roku 2001) i transportowej Federacji Rosyjskiej. Zob. *Морская доктрина Российской Федерации*, УТВЕРЖДАЮ – Президент Российской Федерации В. Путин, 26 июля 2015, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twaqjftS5yrIZUVTJan77L.pdf> [dostęp: 07.08.2015]. *Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года*, УТВЕРЖДАЮ – Президент Российской Федерации В. Путин, 27 июля 2001 г., Пр-1387, 10, s. 5–10, <http://www.scrf.gov.ru/documents/34.html> [dostęp: 07.02.2015] oraz *Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года*. ПРИКАЗ, 12 мая 2005 года, Москва, № 45, s. 22–29, <http://www.complexdoc.ru/ntdtext/539418/1> [dostęp: 07.02.2015].

¹² Szerzej P. Mickiewicz, *Rosyjska morska myśl strategiczna od Wienamina Siemionowa Tień-Szańskiego do czasów współczesnych*, [w:] *Nauka, Samorząd, Polityka*, red. R. Nowakowski, G. Strauchold, Wrocław 2014, s. 77–90.

kontroli nad akwenami okalającymi terytorium Federacji i utrzymanie ciągłości linii komunikacyjnych pomiędzy poszczególnymi regionami państwa. Założenie to pozwala na uznanie, że presji politycznej – także z wykorzystaniem potencjału militarnego – poddane są i będą kraje, których polityka w istotnym stopniu wpływa na sposób osiągania rosyjskich interesów strategicznych. Przedsięwzięcia te ukierunkowane są i będą na stworzenie sytuacji, w której poddane presji państwa zrezygnują lub ograniczą swoje cele strategiczne w tych obszarach aktywności polityczno-gospodarczej, które zostały uznane za naruszające interesy Federacji Rosyjskiej¹³.

Zaprezentowana powyżej teza pozwala na przedstawienie następujących konkluzji:

- 1) Celem rosyjskiego oddziaływania nie są traktowane *en bloc* państwa regionu bałtyckiego, ani tworzone przez kraje europejskie regionalne organizacje międzynarodowe. Konsekwencją takiej polityki jest niemożliwość uznania każdego z incydentów za działania skierowane przeciwko NATO czy Unii Europejskiej.
- 2) Państwami poddanymi presji polityczno-militarnej w subregionie bałtyckim (i zlewisku Morza Północnego) są kraje, których polityka ogranicza osiągnięcie rosyjskich celów strategicznych w wymiarze globalnym i celów cząstkowych wynikających z założeń strategii sektorowych i horyzontalnych. Do państw tych zaliczyć należy Szwecję, Łotwę, Estonię i – w mniejszym stopniu – Finlandię w subregionie bałtyckim oraz Wielką Brytanię, Kanadę i – również w ograniczonym stopniu – Norwegię na akwenie Morza Północnego i akwenach wokół Arktyki.

Sam wybór państw bałtyckich, które zostały poddane presji politycznej poprzez kreowanie incydentów w pobliżu ich granic terytorialnych, wynika ze sposobu definiowania rosyjskich interesów powiązanych geograficznie i przedmiotowo z akwenem Morza Bałtyckiego (w mniejszym stopniu – regionem bałtyckim). Za najważniejszą determinantę kreującą sposób oddziaływania na wskazane powyżej państwa uznać należy rosyjskie interesy, określone na tzw. Kierunkach Atlantycznym i Arktycznym, oraz sposób ich osiągania, zwłaszcza poprzez realizację polityk transportowej i morskiej. Stanowią one istotny element rosyjskich planów gospodarczych, a ich celem jest uzyskanie znaczącego wpływu na kształt międzykontynentalnej wymiany handlowej Azja – Europa – kontynenty amerykańskie¹⁴. W tej strategii obszar zlewiska uznany został za region o istotnym znaczeniu gospodarczym, ale ograniczonym do funkcji transportowej (prowadzenia wymiany handlowej i kontrolowania tranzytu towarowego)¹⁵. Zaś w odniesieniu do Kierunku Arktycznego Bałtyk stanowić ma miejsce dyslokacji i przerzutu środków (i sił) po-

¹³ *Морская доктрина...*, s. 10–13.

¹⁴ *Ibidem*. Szerzej P. Mickiewicz, *Morze Bałtyckie w strategii i polityce morskiej Federacji Rosyjskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 148–161.

¹⁵ *Морская доктрина...*, s. 5–13.

zwalających na ochronę interesów Federacji, zwłaszcza dotyczących sposobu wyznaczenia obszarów morskich i szelfu kontynentalnego przez państwa nadbrzeżne Arktyki, utrzymanie kontroli nad sposobem wykorzystania Północnego Szlaku Żeglugowego i zapewnienie możliwości wykorzystania Arktyki do rozwoju proeksportowych sektorów rosyjskiej gospodarki¹⁶. Równie istotnym celem strategicznym w ramach Kierunku Arktycznego w polityce bałtyckiej jest możliwość oddziaływania polityczno-gospodarczego na państwa zaangażowane w przedsięwzięcia skierowane na zmianę statusu Arktyki i jej szelfu kontynentalnego, czyli kraje nordyckie oraz Wielką Brytanię¹⁷.

Najpoważniejszym zagrożeniem o charakterze politycznym dla realizacji tak określonych polityk jest skuteczne oddziaływanie na tych Kierunkach innych graczy międzynarodowych. Za takowych uznano państwa mające interesy polityczno-ekonomiczne ulokowane głównie na obszarach arktycznych. Zaś wymiernym zagrożeniem jest przekształcenie, zarówno pod względem terytorialnym (włączenie się do tej współpracy Wielkiej Brytanii), jak i przedmiotowym, prowadzonej przez państwa nordyckie kooperacji w sferze bezpieczeństwa¹⁸. Sformalizowanie tej współpracy, jakie nastąpiło pod koniec 2014 r. (w postaci porozumienia o poszerzeniu współpracy wojskowej) oraz podjęcie w Szwecji (2013) i Finlandii (2014) debaty politycznej dotyczącej ewentualnego zarzucenia polityki neutralności i docelowego przystąpienia do struktur Paktu Północnoatlantyckiego, spowodowało eskalację rosyjskich działań wobec Wielkiej Brytanii, jako inicjatora tej polityki, Szwecji, jako państwa podejmującego konkretne formy kooperacji z NATO, oraz republik bałtyckich. W odniesieniu do tych ostatnich również istotnym co zablokowanie tej inicjatywy celem oddziaływania jest kwestia przeobrażenia bałtyckiego systemu przewozowego – ograniczającego rolę portów tych państw – oraz rozstrzygnięcie kształtu granic w obszarach zlokalizowania podmorskich złóż surowców.

Możliwości reakcji NATO i UE na zdarzenia incydentalne na Bałtyku. Kontekst polityczny, prawny i militarny

Zaprezentowane determinanty rosyjskiej polityki w odniesieniu do wybranych państw subregionu bałtyckiego dowodzą, że reakcja na prokurowane przez Fede-

¹⁶ *Ibidem*, s. 10–13.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Mam na myśli brytyjską inicjatywę powołania Grupy Północnej, zrzeszającej państwa regionu i zakładającej solidarną reakcję sygnatariuszy na istniejące zagrożenia oraz przyjęcie 5 kwietnia 2011 r. „deklaracji solidarności”, która zawiera zapis, będący odwzorowaniem artykułu 4 Traktatu Waszyngtońskiego. Jej ostateczna wersja przyjęła bowiem następujące brzmienie: „[...] gdyby któryś z nich [państw-sygnatariuszy – przyp. P.M.] został dotknięty klęską lub atakiem, pozostali sygnatariusze, po uprzednim wyrażeniu przez ten kraj takiego życzenia, pomogą mu w uporaniu się z sytuacją poprzez dostarczenie odpowiednich środków”.

rację Rosyjską incydenty graniczne stanowi istotne wyzwanie dla państw poddanych tej formie oddziaływania. Sposób reakcji musi zapewniać skuteczne odstraszanie i zniechęcać do kontynuacji działań, ale także uwzględniać uwarunkowania prawno-polityczne. Musi więc wykroczać poza standardową reakcję w postaci alarmowego reagowania sił zbrojnych państwa poddanego presji. Taka reakcja ma charakter *stricte* defensywny i nie przynosi żadnego efektu, gdyż z natury rzeczy jest spóźniona. Doskonale zobrazowała tę zasadę akcja poszukiwania niezidentyfikowanego okrętu podwodnego przez Marynarkę Wojenną Królestwa Szwecji.

Przyjęta formuła działań sił zbrojnych musi uwzględniać istniejące regulacje prawa międzynarodowego, co uniemożliwi niekontrolowaną eskalację konfliktu przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości bezkarnego kreowania poziomu napięcia polityczno-militarnego przez Federację Rosyjską. Zasadne wydaje się zastosowanie zapisów Konwencji o Prawie Morza i powszechnie stosowanych form jej implementacji w praktyce działania sił zbrojnych. Przede wszystkim możliwe jest wykorzystanie statusu prawnego Strefy Przyległej i Strefy Wyłącznieści Ekonomicznej. Państwo nadbrzeżne może w nich sprawować funkcje kontrolne w celu zapobiegania naruszaniu jego prawa stanowionego (ustaw)¹⁹ i stosować sankcje karne w przypadku ich naruszenia²⁰. Zapis ten, w odniesieniu do działań sił zbrojnych państwa trzeciego, interpretowany jest powszechnie jako prawo egzekwowania zachowań zgodnych z narzuconym przez państwo nadbrzeżne reżimem prawnym. Innymi słowy, prowadzona przez to państwo działalność wojskowa nie może naruszać suwerennych praw państwa nadbrzeżnego. Jej formy (np. ćwiczenia) nie mogą także stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa żeglugi i przelotów innych użytkowników morza i przestrzeni powietrznej nad nim. Zasada ta dotyczy również państwa sprawującego jurysdykcję nad tymi akwenami. Sposób zapewniania bezpieczeństwa żeglugi i przelotów przewiduje możliwość określenia rejonów niebezpiecznych pod warunkiem wskazania zagrożenia i czasu jego trwania. Podjęcie więc różnorodnych ćwiczeń w Strefie Przyległej i okresowe zamykanie²¹ wybranych akwenów i przestrzeni powietrznej w znacznym stopniu pozwoli na ograniczenie możliwości prokurowania incydentów militarnych bez szans natychmiastowej i w miarę skutecznej reakcji. Praktyka działania sił zbrojnych wymaga bowiem w przypadku naruszenia strefy zamkniętej przez jednostkę morską lub statek powietrzny jego całkowitego podporządkowania zaleceniom państwa, którego terytorium zostało naruszone.

Zaproponowana formuła działań z wykorzystaniem potencjału wojskowego wymaga dużych nakładów finansowych i znacznego zaangażowania sił zbrojnych.

¹⁹ Oraz innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych czy sanitarnych.

²⁰ Art. 33 ust. 1 Konwencji o Prawie Morza.

²¹ Zwrot stosowany w dokumentach określa akwen czasowo niedostępny dla żeglugi dla uczestników niewymienionych w tym dokumencie. Jednostki te nie mają prawa przebywać na tym akwencie i jego przestrzeni powietrznej, a państwo zamykające obszar może stosować działania siłowe uniemożliwiające prowadzenie na tym akwencie żeglugi lub ruchu w przestrzeni powietrznej.

W przypadku Litwy, Łotwy i Estonii wykracza to poza możliwości tych państw, zaś w odniesieniu do Szwecji – będzie stanowić trudne wyzwanie. Wyklucza ona także, dotychczas stosowane, operacyjne uruchamianie elementów Sił Natychmiastowego Reagowania NATO ze względu na *stricte* defensywny i mało efektywny sposób działania. A w przypadku podjęcia działań w reakcji na incydent w jakikolwiek sposób powiązany z Królestwem Szwecji czy Finlandią (np. imitację wrogich działań wobec jednostki morskiej pod szwedzką banderą na morzu otwartym) może nie niwelować, ale kreować poziom napięcia politycznego w regionie.

Skuteczne działania ograniczające skalę i charakter incydentów kreowanych przez rosyjskie siły zbrojne na akwenach i przestrzeni powietrznej Morza Bałtyckiego nie są możliwe poprzez stosowanie wyłącznie instrumentarium militarnego i to ukierunkowanego na reagowanie na ruchy strony przeciwnej. Efektywne oddziaływanie na rosyjską politykę zapewni jedynie podjęcie kompleksowych przedsięwzięć polityczno-gospodarczych i militarnych. Nie mogą być one prowadzone wyłącznie i samodzielnie przez państwa poddane rosyjskiemu oddziaływaniu, ale w ramach ponadnarodowych organizacji regionalnych. Poza Paktem Północnoatlantyckim, który już prowadzi działania militarne ukierunkowane na ochronę przestrzeni powietrznej państw członkowskich (granicy zewnętrznej Paktu), w przedsięwzięcia te winna zostać zaangażowana Unia Europejska oraz regionalne organizacje bałtyckie, zwłaszcza Rada Państw Morza Bałtyckiego i regionalne instytucje z nią związane. Podobnie należy postrzegać skalę zaangażowania tych organizacji we wsparcie przedsięwzięć ochronnych prowadzonych przez Estonię i Łotwę, chociaż w tym przypadku istotna jest właśnie reakcja Paktu Północnoatlantyckiego – jako sojuszu państw powołanego do obrony terytorium traktatowego.

Na szczeblu tych organizacji powinna zostać opracowana i wdrażana strategia oddziaływania w regionie, uwzględniająca działania o charakterze polityczno-gospodarczym oraz polityczno-militarnym. Zakres przedsięwzięć polityczno-gospodarczych oparty winien zostać na analizie przyczyn stosowania przez Rosjan militarnych form oddziaływania w regionie. Zaprezentowana powyżej analiza pozwala stwierdzić, że istotą jest próba wymuszenia na wybranych państwach akceptacji rosyjskich interesów globalnych i regionalnych, także kosztem rezygnacji w własnych celów strategicznych w tych obszarach przedmiotowych i geograficznych (przewozy towarowe, eksploatacja zasobów ożywionych i nieożywionych, zwłaszcza w regionie arktycznym, „nadmierne” zbliżenie się Szwecji i Finlandii do NATO). Konstatacja ta pozwala na postawienie tezy, iż jedyną skuteczną reakcją stanowić będą wspólne działania Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, wzmocnione przez zaangażowanie się bałtyckich organizacji regionalnych. To w ich ramach możliwe jest wdrożenie regulacji dotyczących obrotów towarowych, bezpieczeństwa żeglugi oraz zasad eksploatacji zasobów. Zaś w ramach polityk Unii Europejskiej możliwe jest ponowne określenie zasad budowy Europejskich Szlaków Towarowych w układzie wschód–zachód. Dodatkowym instrumentem pozwalającym na skuteczne oddziaływanie na rosyjskiego partnera

jest sposób funkcjonowania Nowego Jedwabnego Szlaku, który stanowi niezwykle ważny element budowy przez Rosjan systemu przesyłu towarów z Azji Środkowej i Dalekiego Wschodu – do Europy. Już obecnie o wiele efektywniejszą trasą jest lądowy odcinek tzw. Linią Północną, prowadzący m.in. przez Łódź do Duisburga (docelowo Rotterdamu)²².

Ze względu na rolę bałtyckiego szlaku wymiany towarowej w rosyjskiej polityce gospodarczej istotne instrumentarium oddziaływania posiada Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Ta, funkcjonująca w ramach struktury organizacyjnej UE, instytucja może wdrożyć zalecenia skutecznie ograniczające ruch rosyjskich jednostek morskich w europejskich portach. Pierwszym z możliwych do wykorzystania instrumentów jest zmiana wewnętrznych zapisów dotyczących klasyfikowania jednostek morskich i nieuznawanie certyfikatów wydawanych przez wybrane Towarzystwa Klasyfikacyjne. Prawo zezwala na dokonywanie takiego wyboru, a obecnie EMSA uznaje certyfikaty wydawane przez 13 z grona 50 Towarzystw Klasyfikacyjnych²³, w tym właśnie przez *Росси́йский морской регистр судоходства*. Instytucja ta wydała certyfikaty 2573 jednostkom. Możliwym rozwiązaniem jest także redukcja poziomu akceptacji certyfikatów do tzw. poziomu ograniczonej akceptacji.

Jednostki wypływające z rosyjskich portów mogą być także poddane – rutynowej *de facto* – kontroli stanu technicznego. Zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) EMSA wprowadziła zalecenie o obowiązku kontroli stanu 25% jednostek zawijających do portów państw członkowskich. Tzw. kontrola państwa portu pozwala, po stwierdzeniu uchybień, na zatrzymanie statku w porcie do czasu ich usunięcia. Zaś w przypadku kilkakrotnego zatrzymania EMSA posiada uprawnienia do ustanowienia zakazu zawijania do wszystkich portów UE do chwili, gdy armator wykaże właściwy stan techniczny swojego statku. Analogiczne rozwiązania stosować można w odniesieniu do załogi i stanu jej wykształcenia. W przypadku wystąpienia uchybień w stosowaniu przepisów międzynarodowych²⁴ możliwe jest przeprowadzenie szczegółowych kontroli, obejmujących między innymi systemy bezpieczeństwa oraz kwalifikacje załogi. Podobne ograniczenia można zastosować w odniesieniu do zbiornikowców transportujących wyroby olejowe, zwłaszcza ropę naftową. Pełne przestrzeganie zaleceń Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) dotyczących zgody na transport wyrobów olejowych wyłącznie przez zbiornikowce dwukadłubowe może w istotny sposób utrudniać ciągłość eksportu rosyjskiej ropy przez Bałtyk. Podjęcie tych działań wymaga jednak uzyskania konsensusu państw członkowskich,

²² *Die neue Seidenstraße nach Europa*, Wirtschaftsportal, 29 September 2014, <https://owc.de/2014/09/29/interview-die-neue-seidenstrasse-nach-europa>.

²³ *Żegluga wysokiej jakości*, Materiał Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Lizbona 2007, s. 6.

²⁴ Memorandum Paryskie Port State Control z 2003 r., Instrukcja Międzynarodowej Komisji Pracy „Inspekcja warunków pracy na statku”, Wytyczne Międzynarodowej Organizacji Morskiej „Zasady bezpiecznej obsady na statku” – Res. 890/21, Postanowienia Międzynarodowego Morskiego Kodeksu Towarów Niebezpiecznych.

a zwłaszcza zgody RFN na obniżenie efektywności budowanych Morskich Autostrad łączących niemieckie porty bałtyckie z Obwodem Kaliningradzkim i rosyjskimi portami w Zatoce Fińskiej, oraz Finlandii i zainteresowanej zmniejszeniem skali incydentów Szwecji na zasadniczą zmianę ruchu towarowego. Dostawy (aż 40% obrotu towarowego z Chinami obydwaj państwa prowadzą przy wykorzystaniu systemu kontenerowego prowadzonego drogą morską) musiałyby być kierowane do Centrum Logistycznego Jedwabnego Szlaku w Łodzi i za pośrednictwem portów Trójmiasta do Skandynawii. Działania wobec zbiornikowców wymagałyby z kolei prowadzenia tej polityki przez władze portów, zwłaszcza portu w Rotterdamie, a więc i politycznej woli władz holenderskich. Kwestia ta wydaje się obecnie największym politycznym ograniczeniem możliwości zastosowania tego rozwiązania.

Poza przedsięwzięciami o charakterze gospodarczym zasadne jest także prowadzenie działań militarnych. Zaprezentowane przez Rosję formy wykorzystywania potencjału militarnego i prowadzone działania polityczne kreują pośrednio również zakres niezbędnej reakcji, zwłaszcza Paktu Północnoatlantyckiego (i w pewnym sensie USA). Niejako naturalną reakcją jest samo reagowanie na incydenty. Jednak formuła reakcji powinna ulec modyfikacji przy zachowaniu ograniczeń wynikających z prawa międzynarodowego. Wiodącą rolę odgrywają w tym przypadku zasady konieczności użycia siły oraz proporcjonalności i adekwatności wykorzystywanego potencjału militarnego. Te dwa czynniki oceniane są na podstawie intensywności działań strony przeciwnej, okresu trwania tych działań oraz ich charakteru (przygotowanie do ataku czy stosowanie groźby ataku). W przypadku działań na akwenach morskich i przestrzeni powietrznej nad nimi zasadne jest także uwzględnienie zapisów porozumień „o zapobieganiu incydentom na morzu otwartym i w przestrzeni powietrznej nad nim” (INCSEA). Ich analiza pozwala bowiem na zdefiniowanie form działania sił zbrojnych uznawanych za kreujące zagrożenie dla strony przeciwnej, zwłaszcza pojęć „niebezpieczne manewrowanie” i „nękanie” (przeszkadzanie).

Tabela 1. Zakres przedmiotowy działań sił zbrojnych uznawanych za wrogie lub niebezpieczne

Zakres przedmiotowy	Formy działania
niebezpieczne manewrowanie	<ul style="list-style-type: none"> • gwałtowna zmiana kursu, • bliskie podchodzenie do burty okrętów (statków powietrznych) podczas ćwiczeń.
nękanie (przeszkadzanie)	<ul style="list-style-type: none"> • symulowanie ataków, • wystrzeliwanie jakichkolwiek „przedmiotów” w kierunku innych okrętów, • oświetlanie reflektorami-szperaczami pomostów okrętów, akrobacje powietrzne nad okrętami, • zrzucania na nie lub obok „przedmiotów”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów Porozumień INCSEA ZSRR–USA, ZSRR–Wielka Brytania, ZSRR–Kanada.

Zasadne jest więc rozważenie innej formuły działań, określanej przez międzynarodowe prawo morza. Jest to stosowanie wybranych przedsięwzięć kontrolnych wobec jednostek prowadzących żeglugę i stosowanie zapisów dotyczących ograniczenia ruchu okrętów (statków państwowych) w akwenach znajdujących się pod formalną jurysdykcją państwa (Strefa Wyłączości Ekonomicznej). Skala takich działań powinna być określona na podstawie – obowiązującej w NATO – zasady adekwatnej odpowiedzi. Powinna ona przybrać formę nie – stosowanego obecnie – defensywnego używania sił w celu przechwycenia jednostek rosyjskich kreujących incydenty, ale formułę prezentacji siły i oddziaływania w regionie. Podstawową metodą prezentacji siły na akwenach morskich i w międzynarodowej przestrzeni powietrznej są ćwiczenia i manewry lub stała obecność sił na wybranych akwenach w postaci rejsów lub lotów patrolowych. Prowadząc je, należy tylko rygorystycznie przestrzegać zapisów prawa morza i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Morskiej, które w minimalnym stopniu ograniczają zakres prowadzonych działań. Zalecają one jedynie unikanie prowadzenia ćwiczeń:

- w pobliżu międzynarodowych szlaków żeglugowych o dużej intensywności ruchu lub w rejonach rozgraniczenia ruchu statków,
- na podejściach do cieśnin, kanałów, ujść żeglugowych rzek, nie powinny przylegać do rejonów, gdzie odbywa się szkolenie bojowe okrętów innych państw,
- w rejonach kontrolowanych tras międzynarodowego ruchu lotniczego, powietrznych i lotniskowych stref lub w strefach ograniczenia lotów,
- w rejonach intensywnego rybołówstwa, w pobliżu innych rejonów morza wykorzystywanych aktywnie w celach pokojowych,
- w pobliżu sztucznych wysp, urządzeń i instalacji na szelfie kontynentalnym i na morzu pełnym.

Drugą – uzasadnioną działaniami rosyjskimi – możliwą formą reakcji NATO jest prewencyjne rozmieszczenie sił i prowadzenie ćwiczeń wojskowych. Te przedsięwzięcia mogą przyjąć formułę już stosowaną w okresie zimnej wojny. Zarówno miejsce rozmieszczenia, jak i struktura komponentu wojskowego powinna uwzględniać potencjalne konsekwencje rosyjskiej decyzji o wycofaniu się z prac Grupy Konsultacyjnej ds. Traktatu CFE²⁵. Powyższa decyzja pozwala Rosji na dowolne rozmieszczenie, w Strefach objętych Traktatem, konwencjonalnych sił zbrojnych bez konieczności zgłaszania tego faktu i bez możliwości skutecznej reakcji Grupy Konsultacyjnej. Zasadne jest więc rozmieszczenie komponentów wojskowych Paktu na terytorium Estonii i Łotwy oraz – posiadającej lepszą infrastrukturę

²⁵ Grupa funkcjonuje na mocy art. XVI Traktatu jako organ mający niwelować zagrożenia w postaci omijania lub nieprzestrzegania zapisów traktatowych. Podejmuje decyzje w drodze konsensusu. Państwo może zawiesić w niej swoje uczestnictwo, a nawet wystąpić z grona państw-sygnatariuszy Traktatu. Warunkiem jest złożenie na 150 dni przed datą formalnego wystąpienia wniosku podnoszącego kwestię zaistnienia poważnych okoliczności naruszających interesy narodowe danego państwa.

ture i możliwości organizacyjno-logistyczne – Polski. Ich potencjał operacyjny nie powinien być jednak utożsamiany z tzw. Szpicą NATO, ale budowany adekwatnie do wprowadzanych przez Rosjan zmian organizacyjnych w Zachodnim i nowo tworzonego Północnym Dowództwie Strategicznym i potencjału sił zbrojnych stacjonujących w Obwodzie Kaliningradzkim²⁶.

Poza przedsięwzięciami ukierunkowanymi na odstraszenie istotnym obszarem zaangażowania się Paktu Północnoatlantyckiego powinno być przygotowanie infrastruktury krytycznej państw bałtyckich i Polski na działania o charakterze cyberterrorystycznym. Jej ochronę powinien zapewnić system zbudowany na bazie funkcjonującego w Tallinie The NATO Centre of Excellence²⁷. Jego otwarty charakter pozwala na ewentualne włączenie w jego przedsięwzięcia Szwecji i Finlandii, ale zasadne byłoby skoordynowanie jego działań ze *stricte* NATO-wskim projektem ochrony infrastruktury państw członkowskich NATO Computer Incident Response Capability.

Podsumowanie

Incydenty graniczne stanowią dla Federacji Rosyjskiej jeden z instrumentów nacisku na społeczność międzynarodową oraz wybrane państwa. Ich celem nie jest eskalacja napięcia polityczno-militarnego, ale dążenie do narzucenia tym państwom (i ponadnarodowym organizacjom regionalnym) wymogu uwzględniania rosyjskich interesów strategicznych w prowadzonej przez nie polityce. Dlatego też przyjęcie zasady reagowania na nie w postaci użycia sił zbrojnych w celu ukazania skuteczności systemu obrony granic państwa jest działaniem nieefektywnym. Stosowane obecnie rozwiązanie, polegające na wzmacnianiu sił realizujących zadanie Baltic Air Policing, nie może być nadal traktowane jako jedyna lub podstawowa forma reakcji na rosyjskie incydenty z wykorzystaniem potencjału militarnego w strefie granicznej Łotwy, Estonii i Litwy. Nie rozwiązuje problemu, a generuje koszty i wymusza funkcjonowanie poszczególnych jednostek wojskowych w stanie podwyższonej gotowości bojowej. Istotą adekwatnej, ale skutecznej reakcji powinno być oddziaływanie na podstawowy cel rosyjskiej polityki bałtyckiej, czyli system organizacji przewozów towarowych. Nie powinno ono przybierać formy sankcji, gdyż powodować to będzie między innymi wzrost napięcia politycznego. Ale możliwe jest wykorzystanie instrumentarium pozwalającego na kontrolę żeglugi i przewozów towarowych – i to w dodatku instrumentarium istniejącego oraz

²⁶ Dowództwo to formalnie odpowiadać będzie za rejon arktyczny i obszary graniczące z Norwegią, ale rozwiązanie to pozwala na skoncentrowaniu zadań Dowództwa Zachodniego wyłącznie na zachodniej flance obejmującej Finlandię, republiki bałtyckie oraz Polskę. W strukturze Zachodniego Dowództwa Strategicznego tworzona jest dodatkowo ciężka brygada, która stacjonować ma w Smoleńsku.

²⁷ Centrum nie jest elementem struktury wojskowej NATO, posiada status międzynarodowej organizacji wojskowej i ma charakter otwarty dla państw nieczłonkowskich Paktu.

aprobowanego przez Federację Rosyjską jako państwo morskie. Ukierunkowanie działań kontrolnych na jednostki morskie prowadzące żeglugę z rosyjskich portów może być skutecznym narzędziem ograniczającym skalę rosyjskiego oddziaływania w regionie poprzez wywoływanie napięcia politycznego. Oczywiście jest, że wywoła to adekwatną reakcję władz rosyjskich. Jednakże analiza skali wymiany handlowej prowadzonej drogą morską na linii porty UE – porty bałtyckie Federacji Rosyjskiej wskazuje na ograniczone możliwości stosowania takowych działań przez stronę rosyjską. Ich konsekwencją będzie ograniczenie skali przewozów do Rosji, czyli ograniczenie importu. Zaś drogą morską firmy rosyjskie transportują przede wszystkim maszyny dla przemysłu ciężkiego i wydobywczego, co znacznie ogranicza zakres możliwych retorsji na działania Unii Europejskiej. Ponadto, nawet zastosowanie retorsji przez stronę rosyjską nie wpłynie negatywnie na sytuację gospodarczą państw regionu bałtyckiego. Poziomą wymianą handlową, nawet w przypadku największego partnera handlowego Federacji, jakim jest Republika Federalna Niemiec, nie spowoduje zasadniczych przeobrażeń w gospodarce państw europejskich. Dla przykładu, na obszar Federacji Rosyjskiej eksportowane jest zaledwie 3–4% całości niemieckiego handlu zagranicznego. Uczestniczy w nim też zaledwie 10% firm niemieckich. Zaś w procesie importu rosyjskich towarów do RFN zaangażowany jest 1% niemieckich firm. Wzajemna wymiana handlowa jest o około 50% niższa niż obroty z głównymi partnerami handlowymi zarówno z Europy, jak i innych kontynentów. Rosja zajmuje dopiero 11. miejsce w gronie największych importerów i 9. miejsce w zestawieniu najważniejszych eksporterów dla niemieckiej produkcji. A w roku 2012 utraciła na rzecz Polski status największego partnera gospodarczego Niemiec w subregionie bałtyckim²⁸. Zaś istotna dla gospodarki niemieckiej i państw nordyckich (Szwecja) linia przewozów towarowych z Azji Środkowej i Chin (północny odcinek Nowego Jedwabnego Szlaku) może z powodzeniem być przeprowadzona drogą lądową i Centra Logistyczne w Łodzi i Duisburgu, które zapewnią redystrybucję towarów na Półwysep Skandynawski (via porty w Gdańsku i Gdyni) oraz do Rotterdamu.

Poważną konsekwencją tej polityki, prowadzonej przez państwa regionu pod auspicjami UE (przez EMSA), będzie prawdopodobnie rosyjskie oddziaływanie na postradzieckie państwa bałtyckie. W tym przypadku gros przedsięwzięć o charakterze zapobiegawczym winno prowadzić NATO. Wynikać one powinny z tzw. planów ewentualnościowych Paktu Północnoatlantyckiego i zakładać ochronę granic tych państw (zwłaszcza w części niepodległej delimitacji) oraz niwelowanie form rosyjskiego oddziaływania określanych jako wojna hybrydowa. Rozwiązaniem jest, określona w trakcie szczytu w Newport, rotacyjna obecność sił NATO w regionie i ulokowanie tu sojuszniczych dowództw szczebla batalionu. Jest to środek, który powinien ograniczyć rosyjskie działania w regionach spornych, gdyż

²⁸ *Foreign trade. Ranking of Germany's trading partners in foreign trade*, s. 3, https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/TradingPartners/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 10.02.2015].

niezbędne byłoby wkalkulowanie potencjalnego zagrożenia w postaci konfliktu nie z państwem granicznym NATO, ale innymi państwami członkowskimi. Podobnie postrzegać należy rolę Paktu w zwalczaniu zagrożeń definiowanych jako hybrydowe. Działania te powinny być prowadzone przez armie państw poddanych presji, zwłaszcza że rozwiązania takie (zwalczanie dywersji) przewidują plany operacyjne Litwy, Łotwy i Estonii. Rolą sił Paktu i jego dowództw winno być wsparcie narodowych działań operacyjnych. Zasadne jest wskazanie na konieczność obrony cybernetycznej, zwłaszcza cybernetycznej infrastruktury państwowej, czy zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego. Należy też wziąć pod uwagę możliwość oddziaływania politycznego mniejszości rosyjskojęzycznej. Skala potencjalnych form rosyjskiego oddziaływania na te państwa jest duża, a tym samym szeroka jest także formuła przeciwdziałania im w ramach Paktu. Sojuszniczy system powinien nie tylko zapewniać bezpieczeństwo systemów informatycznych oraz odtworzenie ich funkcjonalności po ataku, ale umożliwiać też zapobieganie atakom lub ich wczesne wykrycie. Talliński ośrodek Cyber Defence Centre of Excellence może być jedynie uzupełnieniem takowego systemu.

Baltic „Cold War”. Possible NATO’s and UE responses for Russian military activity at the Baltic Sea

Baltic Sea, as an area of strategic importance for Russia’s policy toward Europe, has become a place of showcase of Russia’s military might. Its primary purpose is to show the international community the level of determination Russian authorities express to make national interests of the Federation included in the global politics. The number of incidents which cannot be a ground for military action on a larger scale – even according to Russian conventions – requires a politico-military response by regional supranational organizations. The response should take the form of smart-power strategies and the formula of military involvement must go beyond purely defensive action in response to enemy action. Hence, it is necessary to determine the scope of comprehensive EU and NATO operations (due to the need to protect the territorial sovereignty of Sweden and Finland) to offset the forms of Russian incidental activities in a way that does not elevate political tension in the region. Such a reaction is possible through effective impact on forms of activities on the waters of the Baltic Sea, which are important for Russia, notably shipping. The European Union, and the European Maritime Safety Agency (EMSA) in particular, has appropriate instruments to create an effective impact. On the other hand, the role of the North Atlantic Treaty should be to prepare and conduct systematic and comprehensive operations which limit the possibility of encroaching on the treaty territory and protect the member states against Russia applying instruments of *hybrid war*.

Key words: Baltic Sea, Russian national interests, NATO, The European Union