



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 56 (1293), 9 czerwca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Dariusz Kałan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

2016 – Szczyt strategicznej adaptacji NATO

Wojciech Lorenz

Szczyt NATO w Warszawie zakończy pierwszą fazę dostosowywania sił Sojuszu do nowych zagrożeń związanych z agresywnymi działaniami Rosji wobec sąsiadów oraz z kryzysami na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Nowe siły szybkiego reagowania NATO nie zapewnią jednak zdolności do obrony wschodniej flanki przed konwencjonalnym atakiem i próbą podważenia wiarygodności Sojuszu. Dlatego Polska chce wystąpić na szczycie z Warszawską inicjatywą adaptacji strategicznej, która ma dostosować strukturę sił Sojuszu do zadań klasycznej obrony terytorialnej i odstraszania konwencjonalnych zagrożeń.

Polska, jako gospodarz szczytu NATO w 2016 r., chce przekonać sojuszników do „adaptacji strategicznej”, czyli kompleksowej reformy, która wzmocni zdolność Sojuszu do odstraszania zagrożeń konwencjonalnych i pójdzie dalej niż Plan działań na rzecz gotowości (Readiness Action Plan), przyjęty w reakcji na działania Rosji na Ukrainie. Taka adaptacja będzie wymagała głębokiej zmiany struktury sił i kosztownych inwestycji w uzbrojenie dostosowane do zadań obrony terytorialnej. Chociaż jest konieczna, aby NATO zyskało rzeczywistą zdolność wypełnienia gwarancji kolektywnej obrony w stosunku do wszystkich jego członków, będą ją hamować niskie wydatki na obronność i obawy części państw członkowskich o odpowiedź Rosji.

Dlaczego RAP nie wystarczy. Szczyt w Warszawie zakończy pierwszy etap realizacji Planu działań na rzecz gotowości, przyjętego w Newport w 2014 r. Przywódcy Sojuszu najprawdopodobniej ogłoszą zdolność operacyjną sił bardzo wysokiej gotowości (VJTF), które są jednostką szybkiego reagowania wydzieloną z większych sił odpowiedzi NRF. Gotowe do działania będą także odpowiadające za przyjęcie VJTF komórki sztabowe (NFIU) w państwach bałtyckich, Polsce, Rumunii i Bułgarii. Podniesiony zostanie też stan gotowości dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie, głównej jednostki w strukturze NATO odpowiadającej za obronę terytorialną Europy Środkowo-Wschodniej.

Dzięki tym decyzjom NATO będzie mogło reagować np. na oznaki wojny hybrydowej, wysyłając w ciągu kilku dni VJTF (5 tys. żołnierzy), a w razie dalszej eskalacji udzielić w ciągu miesiąca wsparcia zagrożonym sojusznikom siłami odpowiedzi NRF (ok. 30 tys. żołnierzy) i w ciągu trzech miesięcy jednostką w sile korpusu (ok. 45 tys. żołnierzy). Jednak praktyczne zastosowanie VJTF w scenariuszach obrony wschodniej flanki może być utrudnione przez czynniki techniczne i polityczne. 28 państw Sojuszu będzie musiało wypracować kompromis w sprawie użycia sił, które formalnie są przeznaczone też do misji reagowania kryzysowego. Wysłanie VJTF na jeden z kierunków strategicznych ograniczy zdolność NATO do działania na innym kierunku, co w efekcie może wydłużyć i tak skomplikowany proces decyzyjny, pozbawiając te oddziały ich głównej wartości, jaką jest szybki czas reakcji. Ze względu na przypisanie jednostek do różnych scenariuszy, utrudnione jest również przygotowanie dla nich wysuniętego bazowania uzbrojenia w miejscu prawdopodobnych operacji, co skróciłoby czas przerzutu oraz zmniejszyło związany z wysłaniem wojsk potencjał eskalacji. Składowanie uzbrojenia VJTF na wschodniej flance pozbawiłoby je bowiem możliwości działania w scenariuszach zarządzania kryzysowego. Nawet gdyby wykorzystano nadwyżki sprzętu (których większość państw nie ma), konieczna byłaby cykliczna wymiana uzbrojenia dostosowująca je do potrzeb konkretnej jednostki, gdyż skład sił NRF co roku ulega zmianie.

Strategiczne zagrożenie dla NATO. Z perspektywy Polski realizacja RAP powinna stanowić tylko pierwszy etap przystosowywania NATO do trwałej zmiany środowiska bezpieczeństwa po aneksji Krymu przez Rosję i podważeniu powojennego porządku w Europie. Polska chce włączyć do agendy szczytu tzw. Warszawską inicjatywę adaptacji strategicznej, której celem jest zwiększenie zdolności odstraszania konwencjonalnych zagrożeń. NATO

miałoby wzmocnić nie tylko wielonarodowe jednostki szybkiego reagowania, ale też całość swoich sił, dostosowując je do zadań obrony terytorialnej.

Obecnie NATO nie ma wystarczającej zdolności odstraszania, ponieważ po rozpadzie ZSRR i Układu Warszawskiego nie liczyło się z możliwością ataku na swoje terytorium. Europejskie państwa Sojuszu znacznie obniżyły wydatki na obronność poniżej sugerowanego przez NATO poziomu 2% PKB, zrezygnowały z ciężkiego uzbrojenia koniecznego do obrony terytorialnej na rzecz lekkich zdolności ekspedycyjnych, a także ograniczyły liczebność wojsk. Jednocześnie USA drastycznie zmniejszyły liczbę swoich wojsk w Europie. Ponieważ Sojusz traktował Rosję jako partnera, nie tworzył sił i struktur dostosowanych do obrony wschodniej flanki. Założenie to wyraża porozumienie NATO–Rosja z 1997 r., w którym NATO zobowiązało się na poziomie politycznym do realizowania zadań kolektywnej obrony „w obecnych i przewidywalnych warunkach bezpieczeństwa” poprzez rozbudowę odpowiedniej infrastruktury, a nie przez rozmieszczanie znaczących sił na terenie nowych państw członkowskich.

Jednocześnie Rosja od 2008 r. prowadzi ambitny program modernizacji sił zbrojnych (przewiduje m.in. wyposażenie sił zbrojnych w 70% nowoczesnego sprzętu do 2020 r.), zwiększa wydatki na obronność (w latach 2004–2014 rosyjski budżet wzrósł dwukrotnie do poziomu ok. 70 mld dol.), rozwija zdolność szybkiej mobilizacji wojsk przy granicach NATO, narusza przestrzeń powietrzną państw członkowskich, testując m.in. systemy obrony powietrznej, rozwija potencjał jądrowy i sięga po groźby nuklearne pod adresem Sojuszu. W rezultacie, uznając NATO za główne zagrożenie, osiągnęła zdolność do przeprowadzenia operacji wojskowej, której celem politycznym może być podważenie wiarygodności Sojuszu. Co najmniej kilkudniowy czas reakcji NATO zwiększa ryzyko scenariusza, w którym Rosja pod pozorem niezapowiedzianych ćwiczeń może zająć niewielką część terytorium Sojuszu i postawić Zachód przed dylematem uznania *fait accompli* lub konieczności mobilizacji znacznych sił, zniszczenia rosyjskich systemów obrony powietrznej rozmieszczonych na terytorium Rosji (Kaliningrad) i podjęcia ryzyka eskalacji konfliktu aż do poziomu nuklearnego włącznie.

Aby ograniczyć takie ryzyko, NATO powinno dysponować wiarygodną zdolnością do odstraszania, czyli odpowiednią kombinacją sił zniechęcającą potencjalnego agresora do próby osiągnięcia zamierzonych celów wojskowych i politycznych. Taka zdolność wymaga stałej obecności w zagrożonych krajach jednostek bojowych, które w razie ataku przystąpiłyby do obrony bez konieczności podejmowania decyzji politycznej w sprawie ich użycia. Automatyczne podjęcie działań obronnych przez siły NATO zwiększałoby prawdopodobieństwo zastosowania art. 5 i decyzji o wysłaniu dodatkowych sił wsparcia do obrony napadniętego państwa. Podstawą takich sił powinny być jednostki narodowe, których czas mobilizacji byłby krótszy niż wielonarodowych sił NRF. Warunkiem skutecznego odstraszania jest także rozbudowanie w miejscu potencjalnego konfliktu infrastruktury umożliwiającej przyjęcie sił wsparcia i rozmieszczenie wysuniętych składów ciężkiego uzbrojenia, co ułatwi szybszy przerzut wojsk.

Misja trudna, ale możliwa. Adaptacja strategiczna będzie procesem długotrwałym, kosztownym i trudnym politycznie. Mimo przyjętej w 2014 r. deklaracji dotyczącej zwiększania budżetów obronnych do 2% PKB, Sojusz wciąż nie powstrzymał tendencji do zmniejszania wydatków. Poza tym część państw członkowskich nie czuje się bezpośrednio zagrożona przez Rosję i nie chce podejmować działań, które mogą być odbierane jako prowokacyjne i utrudniać współpracę z Rosją w przyszłości. W takiej sytuacji uzyskanie zdolności do odstraszania będzie przede wszystkim wymagało wypracowania wizji strategicznej opartej na wspólnych wartościach i długofalowych interesach bezpieczeństwa. Państwa wschodniej flanki będą musiały uznać inną percepcję zagrożeń części krajów członkowskich NATO, dla których priorytetami są stabilność w południowym sąsiedztwie Europy, walka z terroryzmem i rozwijanie zdolności NATO do prowadzenia misji stabilizacyjnych. Natomiast państwa południa powinny uznać, że chociaż wzmocnienie wschodniej flanki może dać Rosji pretekst do eskalacji napięć, niepodjęcie takich działań będzie miało w dalszej perspektywie katastrofalne konsekwencje dla samej istoty NATO jako sojuszu polityczno-wojskowego. Brak wiarygodnej obrony i odstraszania na wschodniej flance będzie zwiększał zagrożenie o charakterze egzystencjalnym dla niewielkich państw bałtyckich oraz narażał Sojusz na utratę wiarygodności i zdolności do pełnienia jednej ze swoich podstawowych funkcji, jaką jest kolektywna obrona.

Kluczowe dla zmiany struktury Sojuszu i jednoczesnego zachowania jego spójności będzie zademonstrowanie na szczycie w Warszawie, że NATO jest organizacją odpowiedzialną za wzmocnienie bezpieczeństwa regionalnego i globalnego, a przez to strategicznym narzędziem polityki bezpieczeństwa dla wszystkich jego członków. Dlatego obok RAP i inicjatywy warszawskiej, skierowanych na wzmocnienie wschodniej flanki, głównym punktem agendy szczytu powinno być wsparcie działań stabilizacyjnych w południowym sąsiedztwie Europy przez wdrożenie koncepcji budowy bezpieczeństwa (Defence and Related Security Capacity Building) m.in. w Iraku i Libii.

Realizację adaptacji strategicznej ułatwi też pragmatyzm polityczny, który powinien zapewnić Sojuszowi duże pole dyplomatycznego manewru w relacjach z Rosją. Przejawem takiego pragmatyzmu może być elastyczność nowych państw członkowskich w sprawie szybkości i głębokości zmian w dokumentach strategicznych zapisów dotyczących relacji z Rosją, które nawet obecnie umożliwiają rozmieszczenie na wschodniej flance sił gwarantujących zdolność do konwencjonalnego odstraszania.

Pierwszym sprawdzianem możliwości realizacji inicjatywy warszawskiej i poparcia gwarancji kolektywnej obrony odpowiednimi zdolnościami i strukturą sił będzie spotkanie ministrów obrony państw NATO w czerwcu 2015 r. Przedstawiciele Sojuszu powinni zademonstrować jedność w ocenie zagrożeń, uzgadniając wytyczne polityczne, które będą stanowić podstawę nowego cyklu planowania obronnego, wspierającego rozwój niezbędnego uzbrojenia w scenariuszach zarówno obrony terytorialnej, jak i misji ekspedycyjnych.