



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 50 (1400), 2 sierpnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel • Zuzanna Nowak
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Odstraszanie konwencjonalne na wschodniej flance NATO po szczycie w Warszawie

Artur Kacprzyk

Przełomowa decyzja szczytu NATO w Warszawie o rozmieszczeniu sił bojowych na wschodniej flance znacząco zwiększa wiarygodność odstraszania rosyjskiej agresji. Konieczna jest jednak dalsza adaptacja do zagrożenia ze strony Rosji, a zwłaszcza wzmocnienie zdolności NATO do zmobilizowania i przerzucenia do Europy Środkowo-Wschodniej większych sił wsparcia. Kontynuacja adaptacji Sojuszu będzie zależała od sojuszniczej oceny przyszłych działań Rosji, dynamiki wewnętrznej w kluczowych krajach NATO i utrzymania tendencji do zwiększania budżetów obronnych, która pojawiła się w Europie dopiero w 2015 r. po kilku latach ciszy.

Na szczycie NATO w Warszawie wzmocniono zdolności Sojuszu do odpowiedzi na różnego rodzaju zagrożenia, w tym niekontrolowane migracje, terroryzm i cyberataki. Do najważniejszych postanowień należy zwiększenie bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO. W porównaniu ze szczytem w Newport w 2014 r. znacznie silniejszy nacisk położono na odstraszanie Rosji, o czym świadczy zwłaszcza decyzja o pierwszym w historii rozmieszczeniu sił bojowych Sojuszu w Polsce i w krajach bałtyckich w postaci czterech batalionowych grup bojowych. Ponadto w komunikacie końcowym szczytu Sojusz otwarcie wskazał na negatywny wpływ działań Rosji na bezpieczeństwo jego członków (par. 5 i 10), a także wyraźniej zaznaczył, że nie ulegnie groźbom jądrowym i odpowie na każdy atak tego typu (par. 53–54). Wyraził przy tym gotowość do dialogu z Rosją na temat konfliktu na Ukrainie, zapobiegania incydentom wojskowym i zwiększenia przewidywalności w sferze militarnej. Nie oznacza to powrotu do partnerstwa i praktycznej współpracy, które nie będą możliwe, dopóki Rosja łamie prawo międzynarodowe, m.in. poprzez okupację Krymu i destabilizację wschodniej Ukrainy.

Wysunięte siły NATO. Każda z czterech wielonarodowych batalionowych grup bojowych dla krajów wschodniej flanki będzie składała się z ok. 1000 żołnierzy obecnych od 2017 r. w bazach krajów gospodarzy na zasadzie nieprzerwanych rotacji. Największy wkład osobowy zapewnią przewodzące grupom tzw. państwa ramowe: USA w Polsce (ok. 1000 żołnierzy), Niemcy na Litwie (ok. 600 żołnierzy), Kanada na Łotwie (ok. 450 żołnierzy) i Wielka Brytania w Estonii (ok. 500 żołnierzy). Siły te będą wyposażone i przygotowane do działań bojowych, będą też regularnie brały udział w ćwiczeniach. Zostaną podporządkowane strukturom dowodzenia NATO, w tym bezpośrednio nowemu wielonarodowemu dowództwu dywizji, utworzonemu na bazie jednego z polskich dowództw. Choć batalionowe grupy bojowe nie byłyby w stanie samodzielnie powstrzymać pełnej inwazji Rosji, to ich obecność i gotowość do prowadzenia działań bojowych mają kluczowe znaczenie dla wiarygodności odstraszania NATO. Atak przeciwko Polsce i krajom bałtyckim oraz stacjonującym tam jednostkom sojuszniczym oznaczałby bowiem równoczesne wciągnięcie pozostałych członków NATO w konflikt. W październiku br. ministrowie obrony Sojuszu ustalą dalsze szczegóły funkcjonowania wysuniętych sił NATO, a także utworzenia wielonarodowej brygady w Rumunii na bazie jej brygady oraz ewentualnego zwiększenia obecności sił morskich i lotniczych w regionie Morza Czarnego.

Działania NATO zostaną uzupełnione przez USA na zasadzie dwustronnej współpracy z krajami regionu. Od 2017 r. planowane są nieprzerwane rotacje ciężkiej brygady pancerniej U.S. Army, której dowództwo znajdzie się w Polsce. Według wstępnych założeń pododdziały brygady mają ćwiczyć w Polsce, państwach bałtyckich, Rumunii i Bułgarii. Ponadto w Niemczech, Belgii i Holandii ma zostać rozmieszczony sprzęt dla kolejnej brygady pancerniej, brygady artylerii i dowództwa dywizji. Umożliwi to szybszy przerzut tych jednostek w razie konfliktu. Obecność kluczowego sojusznika na wschodniej flance utrwali także bazy przeciwrakietowe USA w Rumunii (już funkcjonująca) oraz w Redzikowie (planowana na 2018 r.), będące częścią systemu obrony przeciwrakietowej NATO. Jest on

zorientowany na przechwytywanie pocisków balistycznych z Bliskiego Wschodu, a jego wstępną gotowość operacyjną ogłoszono na szczycie w Warszawie.

Konieczność dalszej adaptacji. Wiarygodność przyjętej przez NATO koncepcji odstraszenia zależy od właściwej realizacji decyzji o ustanowieniu wysuniętych sił. Powinny być one rozmieszczone jak najbliżej miejsc najbardziej narażonych na agresję, a dowódcy wojskowi NATO powinni otrzymać uprawnienia do ich przemieszczania w sytuacji kryzysowej bez konieczności każdorazowego uzyskiwania zgody Rady Północnoatlantyckiej (NAC). Zagwarantowałoby to, że nieprzyjaciel musiałby wejść z nimi w kontakt już na wczesnym etapie konfliktu, co jest kluczowe dla skutecznego odstraszenia. Konieczne jest ponadto uzgodnienie długoterminowego planu rotacji w ramach batalionowych grup bojowych.

Znaczniejszym wyzwaniem dla NATO jest jednak wzmocnienie zdolności do wsparcia sił wysuniętych przez większe jednostki, w tym odbudowa ogólnego potencjału wojsk Sojuszu, zorientowanego przez ostatnie kilkanaście lat na operacje poza obszarem traktatowym i osłabione redukcjami budżetów obronnych. Siły Odpowiedzi NATO (NRF), podstawowe narzędzie reagowania Sojuszu, są niewystarczające do odparcia pełnej agresji ze strony Rosji. Po reformie uzgodnionej na szczycie w Walii liczą one 40 tys. żołnierzy z przypisanymi na rok konkretnymi siłami, w tym trzy brygady lądowe (każda ok. 5 tys. żołnierzy). Brygada Połączonych Sił Zadaniowych Bardzo Wysokiej Gotowości (VJTF, tzw. szpica) może być rozmieszczona w ciągu 5–7 dni od decyzji NAC, a dwie pozostałe brygady NRF (będące częścią IFFG – Initial Follow-on Forces Group) w ciągu 30 i 45 dni. Ponadto nie zostały jeszcze wypracowane powiązania między VJTF i NRF a wysuniętymi siłami. Tym samym zdolność NATO do przerzutu sił w rejon potencjalnego konfliktu jest wciąż znacznie niższa niż w przypadku Rosji, która podczas niezapowiedzianych ćwiczeń była w stanie w ciągu kilku dni zmobilizować w pobliżu granic NATO nawet do 100 tys. żołnierzy. Dlatego priorytetem NATO powinno być zwiększenie poziomu gotowości sił narodowych i odbudowa niektórych rodzajów jednostek wojskowych, np. pancernych, do czego sojusznicy zobowiązali się w komunikacie warszawskim (par. 45).

Dla skutecznego odstraszenia i obrony Sojusz musi być w stanie także neutralizować rosyjskie systemy A2/AD (Anti-Access/Area Denial), mogące utrudnić lub uniemożliwić dostęp wojsk NATO do obszarów potencjalnego konfliktu. Są one obecne przede wszystkim w obwodzie kaliningradzkim i na Krymie, ale także w Arktyce i Syrii, i obejmują m.in. systemy przeciwlotnicze i przeciwokrętowe. Choć komunikat szczytu zaznacza (par. 44), że Sojusz nie zaakceptuje takich ograniczeń, to przed NATO stoi wyzwanie wypracowania koncepcji operacyjnych i rozwinięcia odpowiednich zdolności ofensywnych oraz defensywnych. Częścią tych wysiłków mogłoby być przekształcenie misji nadzoru przestrzeni powietrznej państw bałtyckich (BAP) w misję obronną. Jej uzupełnieniem byłoby też rozmieszczenie w tych krajach i w Polsce – tak jak w Turcji – dodatkowych naziemnych systemów do zwalczania samolotów, pocisków samosterujących i pocisków balistycznych krótkiego zasięgu. Regionalne zdolności w tym zakresie mogłyby następnie zostać wzmocnione w wyniku realizacji narodowych planów pozyskania tego rodzaju systemów.

Usprawnienie mechanizmu przerzutu wojsk na wschodnią flankę NATO wymaga też rozbudowy infrastruktury potrzebnej do przyjęcia sił wsparcia i rozmieszczenia dodatkowego sprzętu bojowego w wysuniętych lokalizacjach. Ponadto konieczne jest przesunięcie do regionu liczniejszych środków wywiadu, zwiadu i rozpoznania (w tym sojuszniczych systemów AWACS oraz AGS) oraz stworzenie sojuszniczego regionalnego centrum analiz wywiadowczych w Polsce. Potrzeba także częstszych ćwiczeń NATO o kompleksowym charakterze (analogicznych do ćwiczeń „Anakonda 2016”), uwzględniających w swych scenariuszach potencjał A2/AD. Sojusz musi również skutecznie implementować mechanizmy odpowiedzi na pozawojskowy wymiar zagrożenia rosyjskiego. W Warszawie zadeklarowano zwiększenie odporności na zagrożenia hybrydowe, a w celu ich zwalczania NATO i UE podpisały wspólną deklarację. Sojusznicy zobowiązali się też do rozwoju narodowych potencjałów obronnych w cyberprzestrzeni, którą uznano za obszar prowadzenia działań zbrojnych.

Wyzwania dla adaptacji. NATO zgodziło się, że adaptacja musi być kontynuowana w zależności od zmian w środowisku bezpieczeństwa (par. 38 i 52). Na jej tempo i zakres na wschodniej flance będą jednak rzutowały głównie działania Rosji i ich ocena przez sojuszników. Jeśli Rosja wróci do koncyliacyjnej retoryki, dalsze wzmocnianie odstraszenia może być postrzegane przez niektórych członków NATO jako niepotrzebne, utrudniające współpracę z Rosją w kwestiach globalnych (np. przy rozwiązaniu konfliktu w Syrii) lub odciągające zasoby Sojuszu z flanki południowej. NATO zademonstrowało w Warszawie jedność, ale była ona rezultatem trudnego kompromisu z krajami, które nawet jeśli dostrzegają zagrożenie rosyjskie, to uznają, że obecność Sojuszu na wschodniej flance powinna podlegać ograniczeniom ze względu na groźbę eskalacji napięcia z Rosją. Niekorzystne dla krajów wschodniej flanki zmiany w polityce ważnych sojuszników wobec Rosji mogą też być konsekwencją wyborów prezydenckich w USA w 2016 r., we Francji w 2017 r. i wyborów parlamentarnych w Niemczech w 2017 r.

Polska powinna konsekwentnie wskazywać na długoterminowy charakter zagrożenia dla NATO ze strony Rosji, która przez lata kontynuowała nieprzyjazne działania wobec Sojuszu pomimo licznych zabiegów NATO i jego członków, np. ogłoszonej przez USA w 2009 r. polityki resetu. Dla powodzenia dalszej adaptacji NATO kluczowa będzie także dynamika wydatków obronnych w Sojuszu. Obecnie tylko pięć państw – Estonia, Grecja, Polska, USA i Wielka Brytania – przeznaczają na ten cel zalecane przez NATO co najmniej 2% PKB, choć w 2015 r. zahamowano trend spadkowy w europejskich nakładach na obronność, a w 2016 r. prognozuje się ich wzrost o ok. 3%.