

BIULETYN

Nr 82 (947) • 21 września 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Baltic Air Policing – misja w interesie NATO

Wojciech Lorenz

Ochrona przestrzeni powietrznej państw bałtyckich przez NATO (Baltic Air Policing) została niejako na kredyt uznana przez Sojusz za przykład tzw. inteligentnej obrony (smart defence). Jest to bez wątpienia oznaka zwiększonego poparcia dla misji, która jest istotnym przejawem zasady niepodzielności bezpieczeństwa NATO. Jej utrzymanie leży zatem w interesie całego Sojuszu. W najbliższej przyszłości gospodarze misji powinni jednak nie tylko podnieść nakłady na jej prowadzenie, ale też udzielić wsparcia sojusznikom w budowaniu zdolności obronnych w innych obszarach.

Misja ochrony przestrzeni powietrznej (Air Policing) przez lotnictwo pozostałych członków NATO jest prowadzona w 6 z 28 państw członkowskich Sojuszu (Albania, Estonia, Islandia, Litwa, Łotwa, Słowenia), ze względu na to, że nie mają one własnych sił powietrznych zdolnych do zapewnienia ochrony terytorium. Wraz z przystąpieniem do NATO w 2004 r. Litwę, Łotwę i Estonię objęto misją Baltic Air Policing, którą od tamtej pory pełniły już na zmianę kontyngenty z 14 państw, w tym aż czterokrotnie z Polski. Przyjęta w tym samym czasie Słowenia korzysta z ochrony lotnictwa Włoch i Węgier. Islandię od 2008 r. chronią siły amerykańskie, kanadyjskie i norweskie, a Albanie (od 2009 r.) – samoloty lotnictwa włoskiego i greckiego. NATO już w latach 70. XX w. uznało, że połączenie zasobów obrony powietrznej poszczególnych państw pozwoli na efektywniejszą i skuteczniejszą obronę całego terytorium Sojuszu. Dlatego rozpoczęło integrowanie systemów radarowych, dowodzenia oraz uzbrojenia, a tam, gdzie występowały luki, uzupełniano je wkładem NATO.

Zmiana nastawienia NATO do misji Baltic Air Policing. Ochrona przestrzeni powietrznej Litwy, Łotwy i Estonii od początku wzbudzała kontrowersje. Niektórzy sojusznicy uważali, że zagrożenia w tym regionie są znikome, a obecność lotnictwa NATO to niepotrzebne prowokowanie Rosji. Argumentowano również, że państwa te zbyt słabo dbają o własne bezpieczeństwo, dlatego misji nadano początkowo charakter tymczasowy. Zwolennicy misji wskazywali z kolei, że powinny się one specjalizować w rozwoju innego rodzaju zdolności (siły ekspedycyjne, siły specjalne etc.), a w zamian zostać objęte ochroną innych państw NATO. W ostatnim czasie zmieniło się podejście Sojuszu do tej kwestii. 8 lutego 2012 r. Rada Północnoatlantycka zdecydowała, że Baltic Air Policing otrzyma status bezterminowy, a jej funkcjonowanie będzie co pewien czas poddawane weryfikacji (pierwszą weryfikację przewidziano na 2018 r.). Na majowym szczycie NATO w Chicago (2012 r.) uznano też, że misja jest przykładem tzw. inteligentnej obrony, która ma doprowadzić do efektywniejszego wykorzystania zasobów Sojuszu. NATO odblokowało także zatwierdzone wcześniej 7 mln euro z funduszu NATO Security Investment Programme na dokończenie modernizacji litewskiego lotniska w Szawlach (Šiauliai), gdzie stacjonują samoloty chroniące przestrzeń powietrzną wszystkich trzech państw. Środki te umożliwią zakończenie dostosowywania lotniska do standardów NATO.

Większe poparcie dla misji Baltic Air Policing to efekt kilku czynników. Wojna Rosji z Gruzją w 2008 r., a także rosyjskie manewry Zapad i Ładoga w 2009 r., podczas których symulowano atak na nowych członków NATO, wzmocniły argumenty państw bałtyckich, że Sojusz musi w wiarygodny sposób demonstrować gotowość do obrony wszystkich członków. Obrona terytorialna została uznana za podstawową funkcję NATO w nowej koncepcji strategicznej przyjętej w Lizbonie w 2010 r. Udzielenie wsparcia sojusznikom nieposiadającym własnych samolotów bojowych wpisuje się też w ogłoszoną w 2011 r. przez sekretarza generalnego NATO Andersa Fogh Rasmussena koncepcję

inteligentnej obrony, która dzięki efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów poszczególnych państw ma poprawić zdolności bojowe całego Sojuszu. Nie bez znaczenia była tu również zapowiedź trzech państw, że zwiększą udział w kosztach misji z 2,2 mln euro w 2011 r. do 3,5 mln w 2015 r., a potem nawet do 5,5 mln euro rocznie, co pozwoli pokryć dużą część wydatków ponoszonych obecnie przez sojuszników.

Problem ograniczonych wydatków na obronność. Estonia, Litwa i Łotwa należą do najslabiej uzbrojonych członków Sojuszu. Od początku lat 90. próbują jednak realizować wspólne projekty, aby wykorzystać skromne zasoby do maksymalnego zwiększenia swojego bezpieczeństwa. We wszystkich trzech krajach od lat toczy się debata, czy warto ponosić ogromne nakłady finansowe na rozwój własnej floty myśliwców, czy lepiej polegać na patrolach NATO, a zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczyć na rozwój innych, kluczowych dla całego Sojuszu zdolności. Przykłady udanej współpracy tych państw to utworzenie morskiego dywizjonu BALTRON czy wspólnego systemu kontroli powietrznej BALTNET. Mimo istotnego zaangażowania w misję ISAF w Afganistanie w ostatnich latach państwa te jednak coraz częściej postrzegano jako „konsumentów bezpieczeństwa”. Jedynie Estonia, która przeznaczą na obronę 1,8 % PKB, zbliżyła się do wymaganego przez NATO poziomu 2% PKB. Budżet wojskowy Litwy w 2012 r. spadł do poziomu 0,8% PKB, a Łotwy – do 1,2%. Szwankuje też współpraca w obszarach kluczowych dla wspólnego bezpieczeństwa. W 2011 r. trzeba było zawiesić misję ochrony przestrzeni powietrznej nad Estonią, gdyż wszystkie trzy helikoptery przeznaczone do prowadzenia akcji ratunkowych, którymi dysponuje ten kraj, były niezdolne do wykonania lotów. Podobny problem może niebawem mieć Łotwa, która do 2015 r. musi wymienić swoje helikoptery. Litwa musi zakupić trzy nowe maszyny do 2016 r., a w kraju trwa debata, czy warto na ten cel wyłożyć ok. 45 mln dol.

Skuteczny system odstraszania. Obecność samolotów sojuszniczych to dla Litwy, Łotwy i Estonii najbardziej widoczny wkład NATO w obronę ich terytorium. Rządy tych państw uznają teraz zagrożenie atakiem za znikome, ale w regionie wyjątkowo aktywne jest lotnictwo rosyjskie. W pobliżu granic państw bałtyckich przechodzą korytarze, którymi poruszają się samoloty kursujące między głównym terytorium Rosji a eksklawą kaliningradzką. W 1992 r., tuż po ogłoszeniu niepodległości, Litwa odnotowała ponad 2,5 tys. naruszeń przestrzeni powietrznej. W 2004 r., kiedy przystąpiła do NATO, były już tylko cztery takie przypadki. Z nieoficjalnych informacji wynika, że w 2011 r. ich liczba ponownie wzrosła. Lotnictwo NATO nie zapobiega przypadkowym naruszeniom, może jednak wywierać presję i odstraszać samoloty, które chciałyby prowokować takie incydenty celowo. Niezdolność do ich przechwycenia i odeskortowania mogłaby utwierdzać przekonanie, że państwa te nie są pełnowartościowymi członkami Sojuszu. To z kolei dawałoby państwom spoza NATO dodatkowe możliwości wywierania na nie presji politycznej. Brak skutecznego systemu odstraszania i obrony zwiększałby także ryzyko lotów szpiegowskich (w 2009 r. czeskie lotnictwo przechwyciło rosyjski samolot cywilny, który podejrzewano o prowadzenie takiej działalności). Baltic Air Policing przyspiesza też dostosowywanie infrastruktury do wymagań NATO, co w razie zagrożenia ułatwi udzielenie szybkiej pomocy państwom bałtyckim.

Wnioski i rekomendacje. Nakłady na ochronę przestrzeni powietrznej Estonii, Litwy i Łotwy są wielokrotnie mniejsze niż koszty zakupu samolotów bojowych przez państwa bałtyckie (szacunkowo ok 1,5 mld euro). Misję tę uznano zatem za przykład inteligentnej obrony, co należy ocenić jako trend pozytywny. Sojusz wywiązał się z obietnic złożonych tym państwom przed ich przystąpieniem do NATO, co będzie też miało istotny wpływ na postrzeganie projektu *smart defence*. Jego powodzenie w dużym stopniu zależy bowiem od tego, czy członkowie NATO będą w stanie powierzyć zadania, istotne z punktu widzenia ich obronności, innym sojusznikom (w ramach określonych specjalizacji). Jest to też ważny sygnał dla państw takich jak Polska, gdyż świadczy o podtrzymywaniu przez innych członków NATO gotowości do zapewnienia ochrony państwom tego regionu oraz zachęca do realizacji innych projektów w ramach inteligentnej obrony. W perspektywie długoterminowej kluczowa będzie jednak dalsza postawa państw bałtyckich, które powinny wnieść proporcjonalny do swojej wielkości wkład we wspólne bezpieczeństwo NATO. Po zakończeniu misji ISAF w Afganistanie i wycofaniu się stamtąd także państw bałtyckich ich wizerunek w NATO jako „konsumentów bezpieczeństwa” może zostać utrwalony. Dlatego oprócz zapewnienia deklarowanego wkładu w pokrycie kosztów misji Baltic Air Policing konieczne jest podniesienie wydatków na obronę do sugerowanego przez NATO poziomu 2% PKB. Niezbędne jest też efektywniejsze wykorzystanie dostępnych środków przez lepszą koordynację procesów transformacji ich sił zbrojnych, a zwłaszcza wspólne zakupy uzbrojenia.