



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

BIULETYN

Nr 125 (1698), 12 września 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Perspektywy odstraszania i obrony NATO na wschodniej flance

Artur Kacprzyk

Wdrożenie postanowień szczytu w Brukseli zwiększy zdolność NATO do odstraszania i obrony na wschodniej flance, zwłaszcza poprzez wzmocnienie mechanizmów mobilizowania i szybkiego przetrzutu większych sił. Wyzwaniem dla Sojuszu pozostają jednak różnice w percepcji zagrożeń, w tym ze strony Rosji. Dla dalszej adaptacji kluczowe będzie utrzymanie wiodącej roli USA, która może zostać osłabiona w wyniku narastających napięć transatlantyckich i rozdzwieńców w amerykańskiej administracji.

Pomimo sporu o wysokość wydatków obronnych przywódcy NATO zatwierdzili na szczycie w Brukseli (11–12 lipca br.) szereg istotnych decyzji. Wyznaczają one kolejny etap adaptacji Sojuszu do zmian w środowisku bezpieczeństwa, zapoczątkowanej na szczycie w Newport w 2014 r. i pogłębionej w Warszawie w 2016 r. Dla Polski szczególnie ważne są postanowienia o usprawnieniu zdolności do szybkiego przetrzutu większych sił. Obecne na wschodniej flance jednostki sojusznicze mają przede wszystkim demonstrować gotowość NATO do odpowiedzi na agresję i w razie konfliktu wymagałyby poważnego wzmocnienia.

Inicjatywa Gotowości NATO. Sojusznicy zatwierdzili promowaną przez USA Inicjatywę Gotowości NATO (tzw. 4x30). Do 2020 r. państwa NATO mają posiadać zdolność użycia w ciągu 30 dni: 30 dużych okrętów bojowych, 30 ciężkich lub średnich batalionów oraz 30 bojowych eskadr lotniczych, wraz z jednostkami wsparcia. Realizacja inicjatywy istotnie zwiększy zdolności szybkiego reagowania NATO. Tylko w odniesieniu do wojsk lądowych zapewniłaby siły o wyższej gotowości w liczbie ok. 7–10 brygad (3–5 tys. żołnierzy każda), jako dodatek do zreformowanych po 2014 r. wielonarodowych Sił Odpowiedzi NATO (NRF). Liczą one 3 brygady lądowe (wraz z pozostałymi komponentami łącznie ok. 40 tys. żołnierzy), z czego jedna jest gotowa do reakcji w ciągu dopiero 45 dni, druga – 30 dni, a trzecia (tzw. szpica, VJTF) – 5–7 dni. W Polsce i krajach bałtyckich rotacyjnie stacjonują zaś wielonarodowe siły o wielkości jednej brygady (4 batalionowe grupy bojowe NATO, łącznie ok. 4,5 tys. żołnierzy), a w całej Europie Środkowo-Wschodniej ćwiczy brygada pancerna USA (ok. 3–4 tys. żołnierzy).

Podniesienie poziomu gotowości sił i jego utrzymanie może być jednak dla wielu członków NATO poważnym wyzwaniem, ponieważ wiąże się z dużymi kosztami. Wieloletnie cięcia budżetów obronnych przełożyły się na poważne braki, m.in. w wyposażeniu i wyszkoleniu jednostek. Wpływało to niejednokrotnie na problemy w skompletowaniu NRF, zwłaszcza w połączeniu z dużym zaangażowaniem operacyjnym części państw członkowskich. Jednocześnie nawet pełne wdrożenie inicjatywy 4x30 powinno być uzupełnione dalszymi inwestycjami w szersze spektrum sił, tak by NATO było w stanie prowadzić operacje obrony zbiorowej w kilku regionach oraz reagować na kryzysy poza swoim terytorium. Przewaga Rosji nad Sojuszem na wschodniej flance przemawia ponadto za dążeniem do skrócenia czasu reakcji jednostek w ramach inicjatywy do poziomu znacznie poniżej 30 dni.

Zmiany w strukturze dowodzenia i mobilność wojskowa. Po prawie trzech dekadach redukcji struktury dowodzenia NATO (NCS) po raz pierwszy zostanie ona powiększona. Powstaną dwa nowe dowództwa. Dowództwo połączone (JFC) w Norfolk w USA będzie odpowiadać za zabezpieczenie Atlantyku dla potencjalnego przetrzutu wojsk do Europy. Połączone dowództwo logistyczne (JSEC) w Ulm w Niemczech ma wspierać transport wojsk w Europie. NATO chce też zniwelować związane z tym bariery fizyczne (braki w infrastrukturze lub jej niedostosowanie do potrzeb

wojskowych i niedobór środków transportu) i proceduralne (do końca 2019 r. czas wydawania narodowych pozwoleń na przekraczanie granic przez siły i sprzęt innych państw ma być skrócony do pięciu dni). Działania te będą przedmiotem współpracy z UE, która dysponuje znacznie większymi niż Sojusz kompetencjami w sferze cywilnej oraz budżetem na inwestycje w infrastrukturę transportową.

NATO zapowiedziało także ustanowienie dwóch dowództw komponentu lądowego (LCC), zdolnych do dowodzenia operacjami o skali kilku korpusów. Polska stara się o ulokowanie jednego z nich na swoim terytorium. Niepodjęcie na szczycie ostatecznej decyzji w tej sprawie było prawdopodobnie związane z niedoborami budżetowymi i kadrowymi, które mogą zaostrzać konkurencję o nowe struktury. Choć NATO ma wzmocnić NCS z ok. 6,8 tys. do 8 tys. stanowisk, to wzrost ten zdaje się być minimalny wobec dotychczasowych cięć – jeszcze w 2011 r. obsada NCS wynosiła ponad 13 tys. osób. Zaangażowania dodatkowych zasobów kadrowych wymagają ponadto zmiany w dowództwach szczebla taktycznego spoza NCS, które obejmą m.in. utworzenie przez Danię, Estonię i Łotwę dowództwa Wielonarodowej Dywizji Północ, poza funkcjonującym już w Elblągu dowództwem Wielonarodowej Dywizji Północny-Wschód.

Swoboda operacyjna Sojuszu. Wyzwaniem dla NATO pozostaje wypracowanie kompleksowej odpowiedzi na rosyjskie systemy mogące utrudnić przerzut jego sił (A2/AD). Jej częścią będzie wdrożenie inicjatywy 4x30, zwłaszcza przez zwiększenie gotowości sił powietrznych i morskich zdolnych do uderzeń z dystansu. Wzmacniany jest też, m.in. przez ćwiczenia, zintegrowany system obrony powietrznej i przeciwrakietowej NATO. Wśród sojuszników brakuje jednak woli do rozmieszczenia jednostek tego typu na wschodniej flance. Lukę regionalną zmniejszy zakup przez Polskę systemu średniego zasięgu Patriot, lecz stanie się to w dłuższym terminie – pierwsze baterie zostaną dostarczone w 2022 r. Ponadto na tak zaawansowany system nie mogą sobie pozwolić finansowo państwa bałtyckie.

Swobodę operacyjną NATO może też ograniczać ryzyko eskalacji jądrowej. Ma to związek zarówno z agresywną retoryką nuklearną Rosji, jak i z tym, że w razie konfliktu Sojusz musiałby zneutralizować znajdujące się na jej terytorium systemy A2/AD. Elementem dostosowania odstraszenia jądrowego NATO ma być zapewnienie jego spójności z odstraszeniem konwencjonalnym. Najprawdopodobniej obejmie to – zgodnie z postulatem USA – ich integrację w wymiarze ćwiczeń i planowania. Nie jest jednak jasne, jak bliską, biorąc pod uwagę m.in. wrażliwy charakter kwestii nuklearnych dla znacznej części europejskich społeczeństw i rządów. NATO zadeklarowało też gotowość użycia „pełnego spektrum środków” do odstraszenia i obrony przed cyberatakami. Oznacza to, że Sojusz będzie polegał już nie tylko na zabezpieczeniu własnych sieci, ale będzie także w stanie dokonać odwetu przeciwko systemom wroga przy pomocy cyberzdolności państw członkowskich. Działania Sojuszu w cyberobronie koordynować będzie nowe Centrum Operacji w Cyberprzestrzeni w Belgii.

Perspektywy. Skala i tempo dalszej adaptacji polityki odstraszenia i obrony będą zależały w dużej mierze od zachowania spójności NATO. Państwa najbardziej obawiające się Rosji (Polska, państwa bałtyckie, Rumunia) chcą, by NATO było w stanie zapewnić wiarygodną obronę wschodniej flanki. Będą więc zabiegać nie tylko o pełną realizację obecnych inicjatyw, ale i o ich wyraźne pogłębienie. Z perspektywy wielu innych sojuszników (m.in. Francji, Niemiec i krajów południa Europy) byłoby ono jednak niepotrzebne i zbyt kosztowne, czy wręcz prowokacyjne. W ich ocenie nawet wizja mniej sprecyzowanej odpowiedzi wojskowej NATO wystarczy do odstraszenia rosyjskiej agresji. Kraje te dążą też do skupienia uwagi Sojuszu na dialogu z Rosją i sytuacji na flance południowej.

Czołową rolę w budowaniu konsensusu w NATO odgrywały do tej pory USA, które nadawały dynamikę adaptacji zarówno do zagrożenia ze strony Rosji, jak i terroryzmu. O wzmocnienie wschodniej flanki niezmiennie zabiegają departamenty obrony i stanu, mające silne poparcie w Kongresie. Świadczy o tym np. wzrost środków na Europejską Inicjatywę Odstraszenia (EDI) z 3,4 mld dol. w 2017 r. do 6,3 mld w 2019 r. Istnieje jednak ryzyko, że pole działania administracji ograniczy prezydent Trump, jeśli zintensyfikuje próby normalizacji relacji z Rosją lub jeszcze bardziej zwiększy presję wobec sojuszników w sprawie podniesienia wydatków obronnych. Eskalacja napięć wokół ostatniej z tych kwestii może ponadto osłabić gotowość Europejczyków do współpracy z USA.

Stopniowy charakter adaptacji NATO i niepewność co do jego dalszego zakresu uwidaczniają wagę modernizacji sił zbrojnych RP. Szczególnie istotne jest wzmocnienie zdolności do obrony własnego terytorium i przeciwdziałania systemom A2/AD, tak by zapewnić czas i wsparcie potrzebne do przerzutu sojuszniczych jednostek wzmocnienia. Perspektywa ich rozbudowy zwiększa też potrzebę inwestycji Polski w infrastrukturę konieczną do ich przyjęcia. Jednocześnie gotowość RP do większego udziału w działaniach na flance południowej mogłaby przyczynić się do zachowania spójności Sojuszu.