



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 1 (212), KWIECIEŃ 2023 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Wzmocnienie odstraszenia – priorytet na szczycie NATO w Wilnie

Wojciech Lorenz

Na lipcowym szczycie NATO w Wilnie sojusznicy powinni zatwierdzić realistyczny, ale ambitny plan rozwoju sił niezbędnych do prowadzenia misji obronnej zgodnie z nowymi planami. Jednoznaczne odrzucenie ograniczeń zawartych w Akcie stanowiącym NATO–Rosja może wzmocnić determinację państw NATO do rozwoju niezbędnego potencjału i zniechęcić Rosję do nasilania agresywnych działań wobec Sojuszu.

PISM POLICY PAPER

Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. zwiększyła ryzyko rosyjskiej agresji militarnej przeciwko państwom NATO w perspektywie kilku lat. Tuż przed inwazją, w grudniu 2021 r., Rosja wystosowała do USA i NATO ultimatum, w którym zażądała wycofania wojsk sojusznicznych na pozycje sprzed 1997 r., wstrzymania polityki rozszerzenia NATO oraz przyjęcia przez Sojusz prawnie wiążących ograniczeń dotyczących aktywności wojskowej przy granicach Rosji. W ten sposób otwarcie przyznała, że jej strategicznym celem jest nie tylko podporządkowanie sobie Ukrainy i wymuszenie strefy wpływów w swoim sąsiedztwie, ale także utworzenie strefy buforowej na terytorium państw Sojuszu w Europie Środkowej i Wschodniej. Prowadząc wojnę z Ukrainą, Rosja grozi państwom NATO eskalacją konfliktu na ich terytorium oraz posługuje się groźbą użycia broni nuklearnej. W marcu br. prezydent Putin ogłosił też przygotowania do rozmieszczenia broni jądrowej na Białorusi. Rosja próbuje w ten sposób wpływać na percepcję zagrożeń państw

W ciągu kilku lat ryzyko agresji przeciwko NATO może wzrosnąć, jeśli Rosja będzie w stanie odbudować swój potencjał oraz uzna, że status Europy Środkowej i Wschodniej może być przedmiotem negocjacji.

Sojuszu, zniechęcić je do udzielania wsparcia Ukrainie, ale także osłabić ich determinację do wzmacniania kolektywnej obrony. Ponieważ poniosła dotkliwe straty na Ukrainie, ryzyko pełnoskalowej agresji przeciwko państwom Sojuszu zmalało w krótkiej perspektywie. W ciągu kilku lat może ono jednak wzrosnąć, jeśli Rosja będzie

w stanie odbudować swój potencjał oraz uzna, że status Europy Środkowej i Wschodniej może być przedmiotem negocjacji, a główne państwa NATO nie mają potencjału i niezbędnej determinacji do obrony sojuszników.

Prowokacyjne samoograniczenia NATO

Przez ostatnich kilkanaście lat Rosja konsekwentnie dążyła do realizacji swoich imperialnych celów, dokonując agresji na Gruzję w 2008 r. i aneksji Krymu w 2014 r. oraz wywołując konflikt na wschodzie Ukrainy. Podczas gdy nasilała prowokacyjne działania przy granicach Sojuszu, jego reakcję ograniczały zasady zawarte w Akcie stanowiącym NATO–Rosja (NRFA) z 1997 r. Sojusz zapowiedział w nim m.in., że dla potrzeb kolektywnej obrony nie będzie na stałe rozmieszczać znaczących sił bojowych (rozumianych jako siły powyżej jednej brygady w każdym z nowych państw), oraz powtórzył wcześniejszą deklarację, że nie ma intencji, planów ani powodu, aby rozmieszczać broń jądrową na terytorium nowych członków Sojuszu. Chociaż od 2014 r. NATO stopniowo zaczęło wzmacniać mechanizmy obrony i odstraszenia (m.in. rozwój struktur dowodzenia czy rozmieszczenie wielonarodowych grup bojowych na wschodniej flance), większość sojuszników nie zwiększyła wydatków do wymaganego poziomu co najmniej 2% PKB i nie rozwijała niezbędnego potencjału militarnego.

Mimo agresywnej polityki Rosji część państw NATO uznawała NRFA za fundament systemu bezpieczeństwa europejskiego, który miał być budowany wspólnie z Rosją. Konieczność utrzymania politycznej spójności Sojuszu utrudniała adaptację do rosyjskiego zagrożenia i zachęcała Rosję do nasilania agresywnych działań, aż do agresji na pełną skalę przeciwko Ukrainie. Ponieważ państwa NATO nie miały niezbędnego potencjału do wspierania Ukrainy i prowadzenia długotrwałej misji kolektywnej obrony, Rosja mogła uznać, że agresja zakończy się powodzeniem, doprowadzi do podważenia wiarygodności USA i NATO oraz ułatwi wymuszenie ustępstw zawartych w ultimatum z 2021 r.

Konieczność utrzymania politycznej spójności Sojuszu utrudniała adaptację do rosyjskiego zagrożenia i zachęcała Rosję do nasilania agresywnych działań, aż do agresji na pełną skalę przeciwko Ukrainie.

PISM POLICY PAPER

Potencjał, wiarygodność, ryzyko

Na szczycie NATO w Madrycie w 2022 r. sojusznicy przyjęli nową strategię, która ma wzmocnić zdolność NATO do obrony i odstraszenia. NATO uznało Rosję za bezpośrednie zagrożenie i zapowiedziało, że będzie zdolne do obrony „każdego cala swojego terytorium” oraz wygrania konfliktu z każdym przeciwnikiem. Osiągnięcie tych celów ma być możliwe dzięki większym siłom obecnym na wschodniej flance, opracowaniu nowych planów regionalnych, przypisaniu konkretnych sił do obrony poszczególnych regionów oraz utrzymywaniu znacznie większych sił o podwyższonym poziomie gotowości na potrzeby kolektywnej obrony niż dotychczas (tzw. nowy model sił). W ten sposób, niezależnie od rodzaju i skali agresji na terytorium Sojuszu, czas możliwej reakcji powinien ulec znacznemu skróceniu. Inaczej niż wcześniej NATO nie będzie musiało w czasie kryzysu przeprowadzać tzw. generacji sił i zwracać się z prośbą do państw członkowskich o przekazanie niezbędnych zasobów na potrzeby misji obronnej.

Jednocześnie rosyjska agresja na Ukrainę obnażyła słabość militarną niektórych członków Sojuszu. Chociaż państwa zachodnie udzielają Ukrainie istotnego wsparcia, po roku konfliktu ich zapasy sprzętu i uzbrojenia zostały poważnie ograniczone. Mimo prób zwiększania mocy produkcyjnych przemysłu obronnego uzupełnienie niektórych rodzajów uzbrojenia zajmie co najmniej kilka lat. Wiarygodność odstraszenia oraz całej strategii NATO będzie wymagała nie tylko odtworzenia zapasów, ale także wzmocnienia potencjału zgodnie z nowymi planami obronnymi. Dodatkowo trzeba będzie uwzględnić konieczność udzielania Ukrainie długofalowego wsparcia. Państwa członkowskie NATO będą musiały zwiększyć wydatki na obronność i dokonać niezbędnych inwestycji w rozwój potencjału militarnego, niezależnie od zmieniających się wewnętrznych uwarunkowań politycznych czy pogarszającej się sytuacji gospodarczej.

Państwa członkowskie NATO będą musiały zwiększyć wydatki na obronność i dokonać niezbędnych inwestycji w rozwój potencjału militarnego.

Determinację do realizacji założonych celów tak jak w przeszłości może utrudniać próba respektowania samoograniczeń zawartych w NRFA. W strategii nie ma bezpośredniego odniesienia do tego dokumentu, a wdrożenie nowego modelu obrony i odstraszenia ma umożliwić zawarte w niej sformułowanie, że misja kolektywnej obrony wymaga użycia „znaczących sił bojowych” i „trwałej obecności wojsk”. Mimo to żaden z sojuszników, którzy dowodzą grupami bojowymi NATO (USA w Polsce, Wielka Brytania w Estonii, Niemcy na Litwie i Kanada na Łotwie), nie zdecydował się na zwiększenie jej do poziomu brygady.

Chociaż USA utrzymują w Polsce ok. 10 tys. żołnierzy, co stanowi ekwiwalent co najmniej dwóch brygad, większość wojsk jest rozmieszczona na zasadzie bilateralnej poza strukturami NATO i może być łatwiej wycofana. W efekcie nie można wykluczyć, że część państw chce respektować ograniczenia dotyczące obecności wojsk NATO, aby zachować szanse na powrót do dawnych relacji z Rosją. Część państw nie wykazuje też determinacji do zwiększania wydatków na obronność oraz inwestycji

Należy zakładać, że Rosja będzie uznawać powrót NATO do samoograniczeń zawartych w NRFA jako jeden z warunków zawieszenia broni na Ukrainie.

w potencjał obronny umożliwiający skuteczną obronę terytorium NATO w przypadku rosyjskiej agresji. Połowa z 31 członków NATO prawdopodobnie nie zrealizuje celu przyjętego na szczycie w Walii w 2014 r., zgodnie z którym sojusznicy powinni zwiększyć wydatki na obronność do poziomu 2% PKB do 2024 r. Zwiększa to ryzyko, że niektóre państwa wykorzystają chwilowe osłabienie Rosji i/lub zamrożenie konfliktu na Ukrainie nie jako okazję do niezbędnych inwestycji, tylko jako pretekst do ich powstrzymywania lub opóźniania. Rosja może też interpretować brak odrzucenia NRFA jako sygnał, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej nadal mają inny status bezpieczeństwa niż reszta Sojuszu, i liczyć na jego usankcjonowanie poprzez prawnie wiążące porozumienia. Należy zakładać, że będzie uznawać powrót NATO do samoograniczeń

PISM POLICY PAPER

zawartych w NRFA jako jeden z warunków zawieszenia broni na Ukrainie. Będzie to zwiększać ryzyko, że Rosja odbuduje swój potencjał i dążąc do podporządkowania sobie Ukrainy oraz wymuszenia strefy buforowej będzie dalej nasilać zagrożenia dla NATO lub zdecyduje się na bezpośrednią konfrontację z Sojuszem w przyszłości.

Wnioski i rekomendacje

W Rosji praktycznie nie ma szans na zmiany społeczno-polityczne, które doprowadziłyby do istotnej korekty w jej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Chociaż poniosła znaczne straty w wojnie

Chociaż Rosja poniosła znaczne straty w wojnie z Ukrainą i trudniej jej posługiwać się groźbą agresji na terytorium NATO, będzie konsekwentnie dążyła do realizacji swoich imperialnych celów.

z Ukrainą i trudniej jej posługiwać się groźbą agresji na terytorium NATO, będzie konsekwentnie dążyła do realizacji swoich imperialnych celów. Jeżeli doprowadzi do zamrożenia konfliktu na Ukrainie i zdoła wzmocnić swój potencjał, to będzie mogła wykorzystać zaangażowanie USA w Indo-Pacyfiku i braki w potencjale NATO do sprowokowania konfliktu z Sojuszem. Jej celem politycznym byłoby wymuszenie ustępstw w sprawie żądań zawartych w ultimatum

z 2021 r. i utworzenie strefy buforowej w Europie Środkowej i Wschodniej. Tak jak w przeszłości Rosja będzie postrzegać samoograniczenia w polityce NATO jako słabość, która będzie ją zachęcać do nasilania agresywnych działań wobec Sojuszu, dodatkowo zwiększając ryzyko bezpośredniej konfrontacji. Ponieważ osłabienie potencjału konwencjonalnego Rosja rekompensuje zwiększaniem znaczenia broni jądrowej w swojej strategii, w sytuacji konfliktu z NATO może wzrosnąć ryzyko użycia przez nią takiej broni.

Wsparcie państw NATO dla Ukrainy jest strategiczną koniecznością, ale osłabiło zdolność Sojuszu do obrony i odstraszania. Ryzyko dla większości państw jest akceptowalne tylko dlatego, że potencjał Rosji również uległ osłabieniu. Zminimalizowanie ryzyka bezpośredniej konfrontacji między Rosją a NATO wymaga zbudowania przez NATO niezbędnego potencjału do obrony swojego terytorium, ale także jednoznacznego sygnalizowania, że państwa wschodniej flanki nie mają innego statusu niż reszta Sojuszu. Chociaż realia militarne związane z osłabieniem potencjału Rosji mogą nie wymagać w krótkiej perspektywie zwiększenia grup bojowych do poziomu brygady, przemawiają za tym względy polityczne i strategiczne.

Czynnikami, które będą w większym niż do tej pory stopniu zagrazać politycznej spójności NATO, będą: brak niezbędnych wydatków na obronność, opóźnienia w rozwoju potencjału na potrzeby kolektywnej obrony, utrzymywanie przez Sojusz samoograniczeń, które nie są adekwatne do agresywnej polityki Rosji. Osłabiające wiarygodność Sojuszu podziały będzie pogłębiał także spór o NRFA. Chociaż część sojuszników twierdzi, że NRFA w praktyce nie obowiązuje, podejście Sojuszu do trwałej obecności wielonarodowych sił na wschodniej flance podważa te argumenty.

Dlatego przed lipcowym szczytem w Wilnie państwa członkowskie powinny uzgodnić następujące decyzje:

- NATO powinno jednoznacznie odrzucić samoograniczenia wojskowe zawarte w NRFA. Ostatnia zapowiedź Rosji o rozwoju infrastruktury na potrzeby rozmieszczenia broni jądrowej na Białorusi oraz [plany utworzenia nowych formacji na zachodnim kierunku strategicznym](#)

NATO powinno jednoznacznie odrzucić samoograniczenia wojskowe zawarte w NRFA.

po raz kolejny potwierdzają, że próba utrzymywania samoograniczeń jest postrzegana przez Rosję jako słabość NATO, która zachęca ją do eskalowania napięć. Chociaż Rosja może i będzie wykorzystywać odrzucenie samoograniczeń do celów propagandowych,

PISM POLICY PAPER

ich negatywne skutki można osłabić odpowiednią komunikacją strategiczną. Utrzymywanie samoograniczeń będzie natomiast stanowiło dla NATO znacznie większe zagrożenie niż potencjalne skutki rosyjskiej propagandy. Jeśli w Sojuszu nie uda się osiągnąć konsensusu w sprawie NRFA, istotne będzie podjęcie działań, które będą jednoznacznym sygnałem, że ograniczenia dotyczące obecności wojsk NATO na wschodniej flance w praktyce nie obowiązują.

- Sojusznicy, którzy dowodzą grupami bojowymi w państwach graniczących z Rosją i dysponują niezbędnym potencjałem (np. Niemcy), powinni przyjąć plan zwiększenia oddziałów do poziomu brygady. Choć jest to wielkość, która nie przekracza poziomu „znaczących sił

Sojusznicy, którzy dowodzą grupami bojowymi w państwach graniczących z Rosją i dysponują niezbędnym potencjałem (np. Niemcy), powinni przyjąć plan zwiększenia oddziałów do poziomu brygady.

bojowych”, będzie to w wymiarze politycznym zmiana, która pomoże zmniejszyć obawy państw flankowych związane z respektowaniem ograniczeń zawartych w NRFA. Będzie także wywierać presję na rozwój infrastruktury oraz potencjału niezbędnego do prowadzenia misji kolektywnej obrony.

- Sojusz powinien uzgodnić realistyczny, ale ambitny plan rozwoju potencjału kolektywnej obrony zgodnie z nowymi planami. W krótkiej perspektywie (roku do trzech lat) priorytetem powinno być uzyskanie zdolności do wykorzystania sił o wielkości 30 brygad (ok. 100 tys.) żołnierzy, zdolnych do działania w czasie 10 dni. Średnio- i długoterminowym celem Sojuszu powinno być sformowanie w pełni ukompletowanych 100 brygad (co najmniej 300 tys. żołnierzy) na różnych poziomach gotowości. Punktem odniesienia do planowania powinien być scenariusz pełnoskalowego konfliktu z Rosją, przy jednoczesnym zaangażowaniu USA w wojnę w Indo-Pacyfiku. Utrzymanie zdolności NATO do działania zgodnie z zasadą 360 stopni powinno być interpretowane w kontekście zagrożenia ze strony Rosji, która może prowadzić ataki ze wszystkich kierunków geograficznych.
- USA powinny utrzymać w Europie swoje siły na dotychczasowym poziomie, który został zwiększony w 2022 r. w reakcji na przygotowania Rosji do agresji na Ukrainę. W okresie rozwijania potencjału zgodnie z nowymi planami wiarygodność obrony i odstraszenia będzie się musiała opierać na zwiększonej obecności sił USA na wschodniej flance.