

NATO na wschodniej flance – nowy paradygmat

Justyna Gotkowska

Współpraca: Piotr Szymański, Tomasz Dąborowski

Decyzje szczytu NATO w Warszawie oznaczają zmianę paradygmatu w polityce wzmacniania obecności sojuszniczej na wschodniej flance. NATO przechodzi od uzgodnionej w 2014 roku polityki reasekuracji sojuszników do pierwszych kroków w polityce odstraszania Rosji. W wyniku warszawskich uzgodnień Polska uzyskała dużą amerykańską obecność wojskową na swoim terytorium. Szczyt uwzględnił dotychczasowe postulaty państw bałtyckich, jednak można spodziewać się wysuwania przez Litwę, Łotwę i Estonię propozycji dalszego zwiększenia obecności natowskich sił lądowych, morskich i obrony powietrznej na ich terytorium. Inicjatywy Rumunii sprzed szczytu nie uzyskały pełnego poparcia ze strony NATO, ale Sojusz będzie powoli rozwijał wojskową obecność również w regionie czarnomorskim.

Decyzja o rozmieszczeniu czterech batalionowych grup bojowych w Polsce i państwach bałtyckich jest ważnym krokiem, ale tylko jednym z elementów całościowej strategii odstraszania NATO. Po szczycie w Warszawie niezbędne będzie podjęcie szeregu działań umożliwiających efektywną współpracę wszystkich elementów w natowskim łańcuchu reagowania wojskowego. Wdrażanie decyzji szczytu, dostosowywanie struktur i procesów może być skonfrontowane z wyzwaniami natury politycznej. Decyzje podjęte na szczycie w Warszawie mogą być traktowane przez niektórych sojuszników z Europy Zachodniej jako wystarczający sygnał polityczny wobec Rosji, który nie tylko nie wymaga dalszych przekształceń na poziomie wojskowym, ale dla równowagi powinien być uzupełniony intensyfikacją współpracy z Moskwą, która wychodziłaby naprzeciw rosyjskim postulatом w kwestiach europejskiego bezpieczeństwa. Wyzwaniem dla rozwijania polityki odstraszania mogą być też konsekwencje wyborów w USA, RFN i rozwój sytuacji w Wielkiej Brytanii.

Od reasekuracji do odstraszania

Decyzje szczytu NATO w Warszawie stanowią zmianę podejścia do sposobu wzmacniania wschodniej flanki Sojuszu. NATO przechodzi od polityki reasekuracji sojuszników, uzgodnionej na szczycie w Walii w 2014 roku, do pierwszych kroków w polityce odstraszania wobec Rosji. Jest to spora zmiana, biorąc pod uwagę różnice w percepcji wyzwań i zagrożeń pomiędzy państwami południowej i wschodniej flanki NATO oraz rozbieżności między sojusznikami w kształtowaniu polityki wobec Rosji.

Decyzje NATO ze szczytu w Walii (2014), który odbył się kilka miesięcy po aneksji Krymu, miały na celu przede wszystkim zapewnienie wschodnich państw członkowskich o sojuszniczej solidarności. Obecność wojskowa Sojuszu na wschodniej flance nie miała jednak większej wartości bojowej. Zakładała rotacyjną ćwiczebną i szkoleniową obecność małych pododdziałów sojuszniczych wielkości kompanii (ok. 150 żołnierzy) oraz zwiększony udział w ćwiczeniach sił lądowych, powietrznych i morskich głównie w Polsce, państwach bałtyckich oraz w Rumunii. Ze względu na brak zgody w NATO na zwiększoną obecność wojskową na wschodniej flance, skoncentrowano się na reformie natowskich sił wsparcia – tzw. Sił Odpowiedzi NATO (NRF), a w ich ramach Sił Bardzo Wysokiej Gotowości (VJTF) wielkości brygady (ok. 5 tys. żołnierzy). W razie kryzysu czy konfliktu z Rosją miałyby one zostać szybko rozmieszczone z miejsca ich dyslokacji na wschodnią flankę NATO (zob. Aneks).

Decyzje NATO ze szczytu w Warszawie (2016) zmieniają charakter zaangażowania Sojuszu na wschodniej flance. W związku z agresywną polityką Rosji sojusznicy uznali, że konieczna jest obecność liczniejszych sił natowskich, które mają wymiar nie ćwiczebną, a bojowy. W Sojuszu brak było wprawdzie zgody na stałą dyslokację natowskich jednostek, co dla m.in. RFN byłoby sprzeczne z zapisami Aktu Stanowiącego NATO–Rosja. Uzgodniono jednak trwałą, rotacyjną obecność czterech batalionowych grup bojowych (BGB, po ok. 1000 żołnierzy) z pełnym uzbrojeniem i sprzętem wojskowym od pierwszego kwartału 2017 roku (zob. Aneks). BGB nie są siłami, które zapewniłyby obronę Polski czy państw bałtyckich w obliczu potencjalnej rosyjskiej agresji, gdyż wymagałoby to rozmieszczenia w regionie co najmniej kilku sojuszniczych brygad. W Sojuszu nie ma na to politycznej zgody oraz gotowości do zainwestowania tak dużych środków finansowych, a w przypadku państw bałtyckich – faktycznej możliwości dyslokacji tak dużych sił. W założeniu cztery BGB, uwikłane w walki w przypadku rosyjskiej agresji, będą jednak elementem, który uruchomi łańcuch natowskiej reakcji wojskowej i zaangażuje Sojusz w konflikt z Rosją. Tym samym ich obecność ma zniechęcić Kreml do podejmowania agresywnych działań – Moskwa nie może już liczyć na brak reakcji NATO i w swojej strategii musi kalkulować konsekwencje udziału w potencjalnym konflikcie również amerykańskich, niemieckich czy brytyjskich żołnierzy.

Wschodnia flankę po Warszawie

Szczyt w Warszawie pokazał, że określenie „**wschodnia flankę**” NATO odnosi się przede wszystkim do Polski, państw bałtyckich i Rumunii. Państwa te mają zbliżoną percepcję Rosji i domagają się zwiększenia natowskiej obecności na swoim terytorium, widząc w rosyjskim systemie władzy i celach polityki zagranicznej zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa i suwerenności. Partnerzy Polski z Grupy Wyszehradzkiej mają inne spojrzenie na wyzwania i zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa. Nie czują się bezpośrednio zagrożone ze strony Rosji i nie postulują rozmieszczenia sojuszniczych wojsk na swoim terytorium, niemniej podczas szczytu wsparli Polskę, państwa bałtyckie i Rumunię w ich staraniach o wzmocnienie obecności sił NATO. Symbolicznym przejawem sojuszniczej solidarności Czech, Słowacji i Węgier będzie rotacyjna obecność po jednej kompanii z każdego z tych państw w krajach bałtyckich. W kwestii rozwijania polityki odstraszania w NATO Czechy, Słowacja i Węgry przyjęły w dużej mierze stanowisko niemieckie, co w przypadku Pragi i

Bratysławy jest po części efektem utrzymującego się w elitach władzy wielogłosu dotyczącego kształtowania polityki wobec Rosji. Również Bułgaria ma odmienną od sąsiedniej Rumunii perspektywę wyzwań i zagrożeń. Jest to uwarunkowane splotem czynników, m.in. niechęcią do „militaryzacji” regionu czarnomorskiego (premier Bułgarii po szczycie NATO sugerował wręcz uczynienie z Morza Czarnego „strefy zdemilitaryzowanej”) czy powiązaniem gospodarczymi z Rosją.

W wyniku decyzji podjętych na szczycie NATO w Warszawie **Polska** uzyska dużą obecność wojskową USA na swoim terytorium. Stany Zjednoczone zostaną państwem ramowym BGB w Polsce – grupa ta będzie najbardziej jednolita pod względem składu (do 1000 żołnierzy amerykańskich, z uzupełnieniem w postaci kompanii brytyjskiej i rumuńskiej), co wpłynie na jej faktyczną gotowość bojową. Ponadto na bazie polskiego dowództwa dywizji powstanie wielonarodowe dowództwo, które będzie odpowiadało za dowodzenie wszystkimi batalionowymi grupami bojowymi i stanowiło łącznik z dowództwem Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie. Toczą się również negocjacje nad usytuowaniem w Polsce natowskiego dowództwa wywiadu i rozpoznania. Dodatkowo w ramach amerykańskiej European Reassurance Initiative (ERI) będą rozmieszczone w Polsce dowództwo amerykańskiej dywizji i główne komponenty amerykańskiej ciężkiej brygady, która od 2017 roku zacznie ćwiczyć w państwach bałtyckich, Polsce, Rumunii i Bułgarii. Ponadto, w maju 2016 roku w północno-zachodniej Polsce (Redzikowo) rozpoczęto budowę amerykańskiej bazy wyrzutni rakiet przechwytyjących typu SM-3 oraz radaru w ramach tworzenia natowskiego systemu obrony przeciwrakietowej.

Szczyt spełnił postulaty **państw bałtyckich**, których szefowie obrony w maju 2015 roku apelowali o rozmieszczenie jednostek wielkości wzmocnionego batalionu w każdym z trzech państw. Dyslokacja na ich terytorium BGB wielkości ok. 1000 żołnierzy uzupełni w znacznym stopniu ich potencjał wojskowy – siły zbrojne Litwy, Łotwy i Estonii liczą od 5 do 11 tys. żołnierzy (bez komponentu obrony terytorialnej). Państwa bałtyckie będą dążyły do tego, aby pododdziały BGB były wyposażone w ciężki sprzęt, który uzupełniłby luki w ich zdolnościach obronnych. W porównaniu z Polską natowskie BGB rozmieszczone w państwach bałtyckich mogą mieć jednak mniejszą wartość bojową – ze względu na częste rotacje, możliwe problemy z komunikacją i współdziałaniem. Będą bowiem tworzone z pododdziałów (z reguły kompanii) kilku różnych państw NATO, które uzupełnią główne siły państw ramowych – Niemiec, Kanady, Wielkiej Brytanii.

Z perspektywy Litwy, Łotwy i Estonii powstaje też pytanie o dalsze amerykańskie zaangażowanie wojskowe na ich terytorium. Czy USA utrzyma obecność rotujących od 2014 roku amerykańskich kompanii, czy będzie brać udział w bałtyckich BGB, czy też ograniczy się do udziału w ćwiczeniach pododdziałów ciężkiej brygady od 2017 roku? Państwa bałtyckie mogą w przyszłości podnosić postulat dalszego zwiększenia obecności sił NATO na ich terytorium – do brygady w każdym państwie. Chcą stałej obecności morskiej NATO na Bałtyku (Łotwa promuje stworzenie stałej bazy dla natowskich okrętów w bazie w Lipawie) i utrzymania wzmocnionej natowskiej misji nadzoru przestrzeni powietrznej państw bałtyckich (BAP) i jej rozszerzenia o naziemne systemy obrony powietrznej.

Rumunia, która wysuwała przed szczytem NATO inicjatywę wzmocnienia obecności NATO w regionie Morza Czarnego w formie natowskiej wielonarodowej brygady i floty czarnomorskiej, uzyskała relatywnie nieduże wsparcie natowskie. Oznacza ono jednak

stopniowe rozszerzanie obecności Sojuszu w regionie czarnomorskim. Niezależnie od natowskich ustaleń w Rumunii (oraz Bułgarii) od lat obecne są siły amerykańskie, powiązane z obecnością wojskową USA na Bliskim Wschodzie i w Afryce. USA wykorzystują rumuńskie i bułgarskie bazy wojskowe do przerzutu amerykańskich jednostek. Od 2010 roku oba państwa uzyskały rotacyjną obecność amerykańskiej piechoty morskiej (Black Sea Rotational Force). Ponadto w maju br. zainaugurowano działanie amerykańskiej bazy wyrzutni pocisków SM-3, która jest elementem natowskiego systemu obrony przeciwrakietowej.

Zgodnie z decyzją szczytu w Warszawie Rumunia ma utworzyć wielonarodową brygadę na bazie brygady rumuńskiej, w której skład będą także wchodzić kompanie sojuszników – najprawdopodobniej czasowo obecne na ćwiczeniach i szkoleniach w Rumunii (swoją wkład zapowiedziały już Bułgaria i Polska). Brygada będzie podporządkowana stworzonemu po 2014 roku Dowództwu Wielonarodowej Dywizji Południe–Wschód w Bukareszcie, funkcjonującemu w strukturach dowodzenia NATO. Rumunia nie otrzymała gwarancji stworzenia czarnomorskiego zespołu okrętów NATO, ale obietnicę przeanalizowania perspektyw wzmocnienia morskiej i powietrznej obecności Sojuszu w regionie czarnomorskim. Można się więc spodziewać zwiększenia udziału sojuszniczych okrętów w ćwiczeniach na Morzu Czarnym oraz wzmacniania nadzoru przestrzeni powietrznej Rumunii i Bułgarii przez sojuszników (we wrześniu br. Polska wysła swoje myśliwce, prawdopodobnie MiG-29).

Odstraszanie – dalsze kroki

Decyzja o rozmieszczeniu BGB w Polsce i państwach bałtyckich jest ważnym krokiem, ale tylko jednym z elementów całościowej strategii odstraszania NATO. Po szczycie w Warszawie niezbędne będzie podjęcie szeregu kroków umożliwiających efektywną współpracę wszystkich elementów w natowskim łańcuchu reagowania wojskowego. Dotyczyć one będą m.in.:

- inwestycji w **zdolności wczesnego ostrzegania** o zagrożeniach – tegoroczne natowskie ćwiczenia CMX z elementami wojny hybrydowej wykazały, że Sojusz musi szybciej podejmować decyzje na poziomie politycznym i wojskowym;
- przeniesienia przynajmniej części odpowiedzialności za **podejmowanie decyzji** o wykorzystaniu BGB czy sił szybkiego reagowania VJTF z poziomu politycznego (Rady Północnoatlantyckiej) na poziom wojskowy (Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie, SACEUR), co postulują państwa bałtyckie i Polska;
- dostosowania **dowództw operacyjnych NATO** (JFC Brunssum i JFC Neapol) do prowadzenia operacji obrony zbiorowej po latach koncentracji na operacjach zarządzania kryzysowego poza obszarem traktatowym Sojuszu;
- podporządkowania natowskich oddziałów (BGB, VJTF i NRF) **jednemu łańcuchowi dowodzenia** i zapewnienia efektywnej współpracy z amerykańskimi wojskami na wschodniej flance i z narodowymi siłami zbrojnymi;

- wypracowania **koncepcji sił rozwinięcia**, które wsparłyby brygadę szybkiego reagowania VJTF w konflikcie na większą skalę;
- zwiększenia **szybkości przerzutu** na wschodnią flankę sił wsparcia transportem kołowym i kolejowym;
- inwestycji w **infrastrukturę wojskową** w państwach wschodniej flanki (bazy lotnicze, morskie, poligony), tak aby mogły one przyjąć wsparcie sojusznicze większe niż brygada;
- aktualizacji **planów ewentualnościowych** dotyczących wschodniej flanki NATO i uwzględniających podjęte w Warszawie decyzje;
- przeprowadzania **sztabowych i poligonowych ćwiczeń według scenariusza obrony zbiorowej**, w których będą brać udział wszystkie komponenty natowskich sił (BGB, VJTF i pozostałe komponenty NRF), siły amerykańskie w Europie i wojska narodowe państw wschodniej flanki;
- wypracowania strategii **zwiększenia obecności morskiej i powietrznej NATO** w regionie Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego.
- dostosowania retoryki i strategii w zakresie **polityki nuklearnej NATO** do rosyjskiej doktryny użycia taktycznej broni jądrowej. Zapisy deklaracji ze szczytu NATO w Warszawie sygnalizują zauważenie tego problemu przez Sojusz, są jednak dopiero wstępem do dyskusji sojuszników na ten temat.

Polityczne wyzwania po szczycie

Wdrażanie decyzji, dostosowywanie struktur wojskowych i procesów politycznych dla stworzenia spójnej i wiarygodnej strategii odstraszania będzie skonfrontowane z wyzwaniami natury przede wszystkim politycznej. Decyzje podjęte na szczycie NATO w Warszawie mogą być traktowane przez niektórych sojuszników z Europy Zachodniej jako wystarczający sygnał polityczny wobec Rosji, który nie wymaga dalszych przekształceń na poziomie wojskowym w NATO i który dla równowagi powinien być uzupełniony o zintensyfikowany dialog i współpracę z Moskwą. W perspektywie dwóch–trzech lat nie należy też całkowicie wykluczyć postulatów rewizji ustaleń z Warszawy.

Wiarygodność nowej strategii NATO podważają niektóre wypowiedzi przedstawicieli państw członkowskich. Przed szczytem w Warszawie minister spraw zagranicznych RFN, Frank-Walter Steinmeier, krytykował duże ćwiczenia wojskowe na wschodniej flance NATO (*notabene* z udziałem Bundeswehry) według scenariusza obrony zbiorowej. Z kolei w trakcie szczytu prezydent Francji, François Hollande, stwierdził, że dla Francji Rosja jest partnerem, a nie zagrożeniem, co stoi w sprzeczności z wymową warszawskiej deklaracji szczytu NATO. Takie głosy wzmocni ewentualna wygrana Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA (listopad 2016), który może dążyć do kolejnego resetu stosunków amerykańsko-rosyjskich. Mogłoby to przynieść zmniejszenie poparcia USA dla polityki odstraszania w NATO oraz ograniczenie amerykańskiej obecności na wschodniej flance. Również kampania przed wyborami parlamentarnymi w RFN (wrzesień 2017) może wymusić na kanclerz Angeli Merkel częstsze odwoływanie się do postulatów wzmocnienia polityki dialogu i współpracy z Rosją. Socjaldemokraci będą bowiem chcieli przedstawiać

się jako partia „pokoju i dialogu” w odróżnieniu od „stawiającej na konfrontację” chadecji i mogą wysuwać postulaty rewizji postanowień szczytu w Warszawie. Także coraz większe zaangażowanie państw członkowskich NATO w kryzysy i konflikty w południowym sąsiedztwie Europy w połączeniu z niewystarczającymi wydatkami na cele wojskowe może wzmocnić postulaty ograniczenia obecności sojuszniczej na wschodniej flance.

Aneks 1

Zapowiadany skład batalionowych grup bojowych (stan na lipiec 2016 roku)

	Polska	Litwa	Łotwa	Estonia
Państwo ramowe (liczba żołnierzy)*	USA (1000)	Niemcy (600)	Kanada (450)	Wielka Brytania (500)
Wkład innych państw** (liczba żołnierzy)	Wielka Brytania (150), Rumunia (150)	Norwegia (200), Holandia (100–150), Belgia (150), Luksemburg (50), Francja (150)***	Polska (150) Portugalia (niepotwierdzone) Włochy (niepotwierdzone)	Dania (200) Francja (150)

* Państwa ramowe będą dokonywać ciągłej rotacji sił, zapewniając stałą obecność wojskową.

** Pozostałe państwa będą zapewniać okresowe rotacje, uzupełniające siły państw ramowych.

*** W 2018 roku.

Aneks 2

Struktura Sił Odpowiedzi NATO (NRF) po reformie z 2014 roku

Skład NRF	Wielkość	Gotowość
-----------	----------	----------

Siły Bardzo Wysokiej Gotowości (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF)	komponent lądowy: wielonarodowa brygada (ok. 5 tys. żołnierzy) z komponentem sił powietrznych, morskich i specjalnych w tym jeden batalion o podwyższonej gotowości (ok. 650 żołnierzy) łączna liczebność VJTF – 20 tys. żołnierzy	5–7 dni 48–72 godziny
Grupa Początkowa Sił Rozwinięcia (Initial Follow-on Forces Group, IFFG)	komponent lądowy: dwie wielonarodowe brygady	jedna brygada 30 dni druga brygada 45 dni
Pula Sił Odpowiedzi NATO (Response Forces Pool, RFP)	Brak dostępnych informacji o wielkości i składzie	
W skład poszczególnych sił w NRF wchodzi również komponent morski, powietrzny, sił specjalnych i CBRN		
Łączna liczebność NRF – 40 tys. żołnierzy		