

NATO w świetle postanowień szczytu w Newport



plk dr
**MIROSLAW
BANASIK**

Absolwent studiów doktoranckich AON, podyplomowych studiów polityki obronnej AON, podyplomowych studiów polityki obronnej Akademii Obrony NATO w Rzymie, studiów podyplomowych Politechniki Wrocławskiej, wyższych studiów AON oraz studiów inżynierskich Wyższej Oficerskiej Szkoły Radiotechnicznej w Jeleniej Górze. Jest autorem między innymi dwóch monografii „Zdolności do działań ekspedycyjnych w przyszłym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego” i „Prowadzenie analiz w procesie planowania zdolności sił zbrojnych”.

Dynamiczne zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa zmuszają do podejmowania działań uwzględniających specyfikę nowych zagrożeń. Sojusz Północnoatlantycki na szczycie w Walii jako odpowiedź na aktywność militarną Federacji Rosyjskiej i Państwa Islamskiego poczynił kroki mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa sojusznikom oraz realizację przedsięwzięć adaptacyjnych, zmierzających do pozyskania zdolności, które sprostają nowym wyzwaniom i zagrożeniom. Sojusz priorytetowo potraktował obronę kolektywną, podjął decyzję o utworzeniu sił bardzo wysokiej gotowości (VJTF) oraz o budowaniu nowych zdolności obronnych.

Sytuacja kryzysowa na Ukrainie skłoniła Sojusz nie tylko do podniesienia gotowości do obrony kolektywnej, lecz także do zweryfikowania mechanizmów obronnych NATO i szybkiego reagowania na zagrożenia. Nowe działania o charakterze hybrydowym, stanowiące agresję poniżej progu otwartej wojny, utrudniają gremiom politycznym NATO zidentyfikowanie rzeczywistego agresora. W kontekście operacji na Krymie, która nie była zbrojną napaścią, lecz zoperacjonalizowaną nową formą wojny, można zapytać, czy Sojusz jest przygotowany do tego rodzaju działań.

Zdaniem autora, obecnie brakuje mechanizmów przeciwstawienia się zagrożeniom hybrydowym, a obowiązujący system zarządzania kryzysowego nie sprzyja szybkiemu podejmowaniu decyzji i zdecydowanemu reagowaniu na rzeczywiste zagrożenia. Celowe są więc głębokie zmiany pragmatyczne w systemie zarządzania kryzysowego NATO.

SŁOWA KLUCZOWE

szczyt, NATO, zagrożenia hybrydowe, wyzwania, Federacja Rosyjska

Spotkania Rady Północnoatlantyckiej na poziomie szefów państw członkowskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, zwane potocznie szczytami NATO, odbywają się zwykle co dwa lata. Podczas szczytu w Walii (fot. 1) zamierzano podsumować sojuszniczą misję ISAF w Afganistanie oraz zaplanować dalsze wsparcie NATO dla tego kraju. Kończąca się misja w Afganistanie była katalizatorem transformacji NATO, tworzyła ramy globalnej współpracy wojskowej i zachęcała do debaty nad przyszłością NATO przed szczytem w Newport



Fot. 1. Szczyt NATO w Newport, 4–5 września 2014 roku

i w jego trakcie. Planowano, że po zakończeniu misji, Sojusz w mniejszym stopniu będzie angażował się w operacje o charakterze ekspedycyjnym. Jak stwierdził w lutym 2013 roku sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen, pakt powinien przejść od operacyjnego zaangażowania do operacyjnej gotowości¹. W świetle aneksji Krymu i pogarszającej się sytuacji na Ukrainie oraz zagrożeń ze strony Państwa Islamskiego można było przewidzieć, że będzie to szczyt szczególnie trudny. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego wciąż przeżywała trudności ekonomiczne i – jak podkreślił Andrew Dorman – jej politycznym sukcesem było i jest po prostu to, że przetrwała². Polityczne obawy coraz bardziej pogłębiał problem dysproporcji kosztów ponoszonych przez USA i Europę. Kryzys ukraiński nie zmienił trudnej sytuacji wewnętrznej Sojuszu, ale wymusił na nim podjęcie działań mających na celu wzmocnienie wschodniej flanki oraz zapewnienie sojuszników o jedności i gotowości do obrony kolektywnej. Sojusz nie mógł sobie pozwolić na prowadzenie kolejnej operacji ekspedycyjnej³, a działania Federacji Rosyjskiej zmusiły go do podjęcia działań zmierzających do obrony własnego terytorium przed działaniami określanymi jako hybrydowe oraz do wy-

¹ *NATO after ISAF – staying successful together*, Remarks by Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Munich Security Conference, NATO.int. [online], 2.02.2013, dostępny w Internecie: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_94321.htm [dostęp: 25.03.2015].

² A. Dorman, *NATO's 2012 Chicago summit: a chance to ignore the issues once again?*, „International Affairs” 2012 Vol. 88 No. 2, s. 302.

³ J. Stokes et al., *Charting the Course*, s.6, CNAS.org. [online], September 2014, dostępny w Internecie: http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_NATO_policybrief.pdf [dostęp: 25.03.2015].

pracowania wspólnej strategii w związku ze zmianami zachodzącymi w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego.

Celem artykułu jest ocena postanowień szczytu w Newport w kontekście zagrożeń o charakterze hybrydowym ze strony Federacji Rosyjskiej oraz zagrożeń ze strony Państwa Islamskiego, a także prezentacja zmian w systemie zarządzania kryzysowego NATO zaproponowanych podczas szczytu.

W osiągnięciu celu badawczego artykułu pomocne będzie poszukanie odpowiedzi na następujące pytania:

– Jakie działania podejmuje NATO w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zdolności do obrony kolektywnej w obliczu zagrożeń ze strony Federacji Rosyjskiej?

– Jakie działania należy podjąć w celu zwiększenia zdolności NATO do przeciwdziałania zagrożeniom asymetrycznym ze strony Państwa Islamskiego?

– Jak rozszerzać współpracę NATO z państwami partnerskimi w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego?

– Jakich zmian należałoby dokonać w systemie zarządzania kryzysowego NATO, aby skutecznie przeciwdziałać nowym zagrożeniom?

Działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i budowania zdolności do obrony kolektywnej

Szczyt NATO w Newport w Walii odbył się 4–5 września 2014 roku i był poświęcony wzmocnieniu więzi transatlantyckich jako odpowiedź na agresywne działania Rosji na Ukrainie oraz niestabilną sytuację w południowym sąsiedztwie NATO. Szefowie państw NATO potwierdzili zaangażowanie paktu w wykonanie zadań przewidzianych w koncepcji strategicznej, to jest obrony kolektywnej, zarządzania kryzysowego i współpracy partnerskiej. Sojusznicy stanowczo potępiли nielegalną interwencję zbrojną Rosji na Ukrainie i zażądali od Rosji powstrzymania działań oraz wycofania jej sił z terytorium Ukrainy. NATO nie akceptuje nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję i domaga się od niej przestrzegania prawa międzynarodowego, w tym *Karty Narodów Zjednoczonych*. Sojusz poparł sankcje zastosowane przez Unię Europejską oraz inne kraje przeciwko Federacji Rosyjskiej. Mimo że Rosja nie dotrzymuje zobowiązań przewidzianych w *Akcie stanowiącej o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa*⁴, podpisanym przez NATO i Rosję, oraz w deklaracji rzymskiej⁵, Sojusz będzie dążył do budowy wzajemnego zaufania w relacjach z tym krajem, zwłaszcza w odniesieniu do sił nuklearnych w Europie.

W celu zapewnienia gotowości Sojuszu do reagowania na nowe wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa na walijskim szczycie zatwierdzono plan działań na rzecz gotowości

⁴ Akt stanowiący współpracę NATO–Rosja podpisany na szczycie NATO w Paryżu w 1997 r. – dokument regulujący przyszłą współpracę NATO z Rosją. Wikipedia [online], 27.08.2014, dostępny w Internecie: http://www.pl.wikipedia.org/wiki/Szczyt_NATO_w_Paryżu_1997 [dostęp:26.03.2015].

⁵ Deklaracja rzymska – dokument podpisany na szczycie NATO w Rzymie w 2002 r. ustanawiający Radę NATO–Rosja. Wikipedia [online], 16.03.2013, dostępny w Internecie: www.pl.wikipedia.org/wiki/Szczyt_NATO_w_Rzymie_2002[dostęp:26.03.2015].

(Readiness Action Plan – RAP). Ma on służyć umocnieniu obrony kolektywnej Sojuszu oraz wzmocnieniu zdolności w obszarze zarządzania kryzysowego. Elementy planu obejmują środki odnoszące się zarówno do nieustannego zapewniania bezpieczeństwa sojusznikom (*assurance measures*⁶), jak i strategicznej adaptacji (*adaptation measures*⁷) Sojuszu do nowych wyzwań w obszarze bezpieczeństwa.

W odniesieniu do podejmowanych od 2014 roku środków zapewnienia bezpieczeństwa Sojusz zdecydował o utrzymywaniu ciągłej i rotacyjnej obecności wojsk na ziemi, morzu i w powietrzu na terenie krajów wschodniej flanki oraz w akwenach Morza Bałtyckiego, Czarnego i Śródziemnego. Sojusz w dalszym ciągu będzie przeprowadzał intensywne ćwiczenia, zwłaszcza na terytorium wschodniej flanki. Scenariusze tych ćwiczeń będą dostosowane do obecnych wyzwań, szczególnie zaś do zagrożeń płynących ze wschodu. W celu zwiększenia świadomości sytuacyjnej będą wykonywane loty samolotów AWACS na wschodniej flance, to jest w Polsce i Rumunii, oraz zostanie zintensyfikowana wymiana informacji wywiadowczej i rozpoznawczej między sojusznikami a Dowództwem Sił Sojuszniczych NATO ds. Operacji (ACO). W dalszym ciągu będzie wzmocniona – do 16 samolotów – misja nadzoru przestrzeni powietrznej państw bałtyckich Baltic Air Policing, które bazują na lotniskach w Szawlach (Litwa), Amarii (Estonia) i Malborku⁸. Zaplanowano zacieśnienie współdziałania dowództw NATO z dowództwami narodowymi oraz aktualizację planów obronnych i ewentualnościowych dla krajów wschodniej flanki⁹.

Druga część planu działań na rzecz gotowości obejmuje środki adaptacyjne niezbędne do zapewnienia pełnej zdolności Sojuszu do podejmowania nowych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. W ramach tych środków Sojusz zreformuje Siły Odpowiedzi NATO (SON). Istotą reformy jest utworzenie sił zdolnych do szybkiego przemieszczania się i reagowania na potencjalne zagrożenia. W ich skład wejdą siły o bardzo wysokiej gotowości do podjęcia działań (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF). Aby koordynować ćwiczenia i za-

⁶ Przez pojęcie środków bezpieczeństwa (*assurance measures*) NATO rozumie przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa Sojuszu i podejmowanie działań odstraszających. Obejmują one między innymi: wzmocnienie misji nadzoru przestrzeni powietrznej Baltic Air Policing; rozmieszczenie dodatkowych sił powietrznych w Bułgarii, Polsce i Rumunii w celach szkoleniowych; wykonywanie lotów AWACS w przestrzeni powietrznej państw wschodniej flanki; wykonywanie patroli nad akwenami morskimi wschodniej flanki; wzmocnienie obecności morskiej w basenach Morza Czarnego, Bałtyckiego i Śródziemnego; utrzymywanie ciągłej, rotacyjnej obecności wojsk przez szkolenia i ćwiczenia na wschodniej flance; ćwiczenia na podstawie umów bilateralnych; przeprowadzenie ponad 200 ćwiczeń sojuszniczych i narodowych. *NATO's Readiness Action Plan*, Fact Sheet, NATO.int. [online], February 2015, dostępny w Internecie: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150205_1502-Factsheet-RAP-en.pdf [dostęp: 26.03.2015].

⁷ Przez pojęcie środków adaptacyjnych (*adaptation measures*) NATO rozumie zwiększenie zdolności do podejmowania nowych wyzwań i przeciwdziałania zagrożeniom. Planuje się podjęcie następujących działań: podniesienie zdolności i gotowości Sił Odpowiedzi NATO do reagowania; utworzenie elementów struktur dowodzenia NATO i baz logistycznych na terytorium państw wschodniej flanki; podniesienie gotowości Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego; podniesienie zdolności Stałych Sił Morskich; rozbudowa infrastruktury do przyjęcia wojsk sojuszniczych w państwach wschodniej flanki; zwiększenie liczby ćwiczeń ukierunkowanych na zarządzanie kryzysowe i obronę kolektywną. *NATO's Readiness Action Plan*, op.cit.

⁸ W. Lorenz, *Szpica NATO potrzebuje tarczy na wschodniej flance*, „Biuletyn PISM” 2015 nr 15 [online], 9.02.2015, s. 1, dostępny w Internecie: http://www.pism.pl/files/?id_plik=19213 [dostęp: 26.02.2015].

⁹ *Wales Summit Declaration*, NATO.int. [online], 29.09.2014, dostępny w Internecie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [dostęp 26.02.2015].

pewnić przyjęcie sił sojuszniczych, zdecydowano o utworzeniu w sześciu krajach (Litwa, Estonia, Łotwa, Polska, Rumunia i Bułgaria) jednostek integracji sił Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO Forces Integration Units – NFIU)¹⁰. Zdecydowano także o rozbudowie infrastruktury i baz logistycznych oraz o rozmieszczeniu zapasów i sprzętu wojskowego w krajach wschodniej flanki na potrzeby przyjęcia sił sojuszniczych. Zdolności Stałych Sił Morskich NATO (NATO's Standing Naval Forces) do prowadzenia spektrum operacji na morzu zostaną zwiększone, tak aby utrzymać stałą obecność w akwenach Morza Bałtyckiego, Czarnego i Śródziemnego. Ważnym elementem działań będzie zwiększenie efektywności struktury sił NATO (NATO Force Structure – NFS)¹¹, z uwzględnieniem zwiększenia zdolności Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno–Wschodniego. Kategoria gotowości Dowództwa Korpusu zostanie podwyższona z niskiej (do 180 dni) do wysokiej (do 30 dni)¹². Dowództwo szczecińskiego Korpusu ma być również dostosowane do dowodzenia operacjami połączonymi w rejonie wschodniej flanki. Zwiększona zostanie zarówno liczba, jak i skala ćwiczeń sojuszniczych, z naciskiem na ćwiczenie scenariuszy obrony kolektywnej. Uzgodniona na szczycie w Chicago inicjatywa sił połączonych (Connected Forces Initiative – CFI)¹³ zapewni spójność szkoleń i ćwiczeń ujętych w planach NATO. Plany ewentualnościowe będą dostosowane do nowych zagrożeń i mają uwzględniać reagowanie na nowego rodzaju działania – tak zwane hybrydowe.

Jednocześnie z wdrażaniem planu działań na rzecz gotowości będą wzmocniane zdolności w obszarze reagowania na zagrożenia hybrydowe. Sojusz powinien mieć niezbędne narzędzia i procedury do skutecznego odstraszenia i reagowania na te zagrożenia. W tym celu zostanie wzmocniona komunikacja strategiczna, będą opracowane scenariusze ćwiczeń uwzględniające zagrożenia hybrydowe oraz zostanie wzmocniona koordynacja działań NATO z państwami i organizacjami partnerskimi. Utworzenie Centrum Doskonalenia Komunikacji Strategicznej (Strategic Communications Centre of Excellence) akredytowanego przy NATO świadczy o wysiłkach paktu w tej dziedzinie. Prace nad koncepcją przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym będą weryfikowane wraz z wdrażaniem planu działań na rzecz gotowości.

Na szczycie w Newport zatwierdzono koncepcję państw ramowych (NATO Framework Nations Concept), która polega na pozyskiwaniu zdolności przez grupy państw koordynowane przez państwo ramowe. Wdrożenie tej koncepcji ma zapewnić Sojuszowi spójne siły i wymagane zdolności. Wielka Brytania jako państwo ramowe wspólnie z Norwegią, Danią, Holandią, Litwą, Łotwą i Estonią utworzy połączone siły ekspedycyjne (Joint Expeditionary Force – JEF). Będą się one charakteryzowały wysoką gotowością do przetrzutu i prowadzenia spektrum operacji. Niemcy jako państwo ramowe będą rozwijać zdolności do zabezpieczenia logistycznego, ochrony przed bronią masowego rażenia, obrony

¹⁰ W Polsce powstaje Jednostka Integracji Sił NATO, DPI MON [online], 13.03.2015r., dostępny w Internecie: http://www.sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1239.html [dostęp 24.03.2015].

¹¹ *The NATO force structure*, NATO int. [online], 13.02.2015, dostępny w Internecie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69718.htm [dostęp 26.03.2015].

¹² W. Lorenz, *Szpica NATO potrzebuje...*, op.cit.

¹³ *Connected Forces Initiative*, NATO int. [online], 16.09.2014, dostępny w Internecie: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_98527.htm [dostęp: 26.03.2015].

przed pociskami balistycznymi oraz rozpoznania i dowodzenia. Włochy zaś będą koordynować przedsięwzięcia związane z rozwijaniem zdolności do działań o charakterze stabilizacyjnym i rekonstrukcyjnym¹⁴.

Pozytywnie oceniono proces osiągnięcia zdolności do obrony przed pociskami balistycznymi. Na bieżący rok zaplanowano zakończenie procesu rozmieszczenia lądowego systemu obrony przed pociskami balistycznymi Aegis Ashore¹⁵ w Rumunii. W tym roku, po rozmieszczeniu w bazie Rota w Hiszpanii kolejnych dwóch okrętów, USA będą miały już cztery okręty wyposażone w system Aegis¹⁶.

Zgodnie z przyjętą na szczycie w Chicago inicjatywą na rzecz połączonego wywiadu, obserwacji i rozpoznania (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – JISR) trwają prace nad osiągnięciem wstępnej gotowości do takiego działania, by od 2016 roku móc wspierać operacje sojusznicze oraz kolejne rotacje Sił Odpowiedzi NATO. Daje się zauważyć postęp w rozwoju sojuszniczego systemu obserwacji obiektów naziemnych z powietrza (Alliance Ground Surveillance – AGS), który ma osiągnąć gotowość operacyjną w 2017 roku¹⁷. Sojusz zdecydował, że nadal będzie rozszerzać wdrażanie strategii morskiej (Alliance Maritime Strategy). Stałe Siły Morskie NATO będą bardziej aktywne i bardziej zaangażowane w odstraszanie, obronę kolektywną, zarządzanie kryzysowe i zapewnianie bezpieczeństwa morskiego. Ich struktura będzie elastyczna, dostosowana do charakteru i miejsca prowadzenia operacji. Dążyć się będzie do zwiększenia efektywności sił morskich Sojuszu¹⁸.

W związku z narastającym zagrożeniem atakami cybernetycznymi przyjęto dokument dotyczący wzmocnionej polityki cyberobrony (Enhanced Cyber Defence Policy)¹⁹. Polityka w tej dziedzinie ma polegać na wzmocnieniu bezpieczeństwa cybernetycznego sieci używanych przez NATO, zacieśnieniu współpracy z sektorem przemysłu obronnego oraz na zintensyfikowaniu szkoleń i ćwiczeń. Ustalono, że obrona cybernetyczna będzie stanowić jeden z obszarów obrony kolektywnej NATO.

W celu pozyskania zakładanych przez NATO zdolności wszystkie państwa członkowskie zadeklarowały, że będą dążyć do osiągnięcia w ciągu dekady prognozy 2% PKB wydatkowanego na obronność. Planuje się przeznaczenie nie mniej niż 20% budżetu na pozyskiwanie nowych systemów uzbrojenia i sprzętu, a także na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych. Ponadto uzgodniono pakiet priorytetowych działań obronnych (Defence Planning Package), obejmujących między innymi zwiększenie zdolności wywiadowczych i rozpoznawczych, obrony przed pociskami balistycznymi oraz zintensyfikowanie szkoleń i ćwiczeń²⁰ (fot. 2).

Istotnym elementem planu działań na rzecz gotowości jest reforma Sił Odpowiedzi NATO. Jako zasadniczą część tych sił przewidziano trzy wielonarodowe brygady, które będą pełnić

¹⁴ J. Palowski, *Szpica nie wystarczy. Jak NATO może powstrzymać Rosję?* Defence24.pl [online], 8.09.2014, dostępny w Internecie: http://www.defence24.pl/analiza_szpica-nie-wystarczy-jak-nato-moze-powstrzymac-rosje [dostęp: 26.02.2015].

¹⁵ Aegis – amerykański system obrony przed pociskami balistycznymi.

¹⁶ J. Palowski, *Stać obecność US Marines w Hiszpanii*, Defence24.pl [online], 8.01.2015, dostępny w Internecie: http://www.defence24.pl/news_stala-obecnosc-us-marines-w-hiszpanii [dostęp: 26.02.2015].

¹⁷ *Wales Summit Declaration*, op.cit.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

rotacyjnie dyżur w cyklu 3-letnim. W pierwszym roku, określonym jako faza przygotowawcza, brygada będzie się znajdować w 45-dniowej gotowości do działania. W okresie tym będą prowadzone szkolenia i certyfikacje niezbędne do przejęcia roli sił o bardzo wysokiej gotowości do działań – tak zwanej szpicy. W drugim roku brygada będzie pełnić dyżur jako jednostka o bardzo wysokiej gotowości do podjęcia działań (VJTF). Po upływie tego dyżuru, w trzecim roku, będzie pozostawać w 30-dniowej gotowości do działania²¹.

W skład sił o bardzo wysokiej gotowości do podjęcia działań wejdzie jednostka wielkości brygady wojsk lądowych, licząca około 5 tys. żołnierzy, wsparta elementami pozostałych rodzajów sił zbrojnych. Planuje się, że jednostka o bardzo wysokiej gotowości do podjęcia działań będzie zdolna do rozmieszczenia w zagrożonym rejonie w ciągu 2–5 dni od podjęcia decyzji. W wyniku konsensusu osiągniętego przez sojuszników VJTF będą mogły być użyte w operacjach na dowolnym kierunku – zarówno wschodnim, jak i południowym, a także do działania poza obszarem traktatowym NATO. Gotowość elementów VJTF będzie sprawdzana w ramach ćwiczeń ogłaszanych z krótkim wyprzedzeniem. Przewidziano, że pełną zdolność operacyjną VJTF osiągną w 2016 roku. Do tego czasu rolę tymczasowych VJTF będą pełnić elementy Zestawu Sił Odpowiedzi NATO 2015, złożone z pododdziałów niemieckich, holenderskich i norweskich²².

Według wstępnych założeń, jednostka VJTF będzie podporządkowana rotacyjnie jednemu z korpusów wysokiej gotowości NATO. Przewiduje się, że w przypadku jej użycia w operacji na wschodniej flance NATO, dowodzenie nad jednostką przejmie Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego ze Szczecina²³.

Ze względu na zaniepokojenie państw południowej flanki Sojuszu intensywną działalnością Państwa Islamskiego obszerna część deklaracji końcowej szczytu w Newport jest poświęcona zagrożeniom pochodzącym z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Przyjęty na szczycie plan działań na rzecz gotowości zawiera propozycje przeciwdziałania zagrożeniom płynącym z tego kierunku, głównie ze strony Islamskiego Państwa w Iraku i Lewancie (Islamic State of Iraq and Levant – ISIL). Zagrożenie to zostało uznane za międzynarodowe, jednak w największym stopniu dotyczy społeczeństwa Iraku i Syrii. Sojusz potwierdził swoje zaangażowanie na rzecz partnerstwa z Irakiem. W ramach istniejącego programu indywidualnego partnerstwa i współpracy będzie wspierał Irak w takich sferach, jak: dialog polityczny, edukacja i szkolenia, reagowanie na zagrożenia terrorystyczne, budowa instytucji sektora obronnego, bezpieczeństwo granic oraz komunikacja strategiczna²⁴. Ponadto uzgodniono, że NATO będzie przekazywać Irakowi informacje wywiadowcze. Planuje się nawiązanie sojuszniczej współpracy przy wymianie informacji o powracających z zagranicy bojownikach. Sojusz potępił kampanię przemocy prowadzoną przeciwko ludności syryjskiej przez reżimowe władze tego kraju. Wezwał je do przestrzegania postanowień re-

²¹ J. Palowski, *Niemcy o szpicy NATO. Szczegóły reformy Sił Odpowiedzi*, Defence24.pl [online], 6.03.2015, dostępny w Internecie: http://www.defence24.pl/analiza_niemcy-o-szpicy-nato-szegoly-reformy-sil-odpowiedzi [dostęp: 4.03.2015].

²² W. Lorenz, *Szpica NATO potrzebuje...*, op.cit.

²³ *Szczecin: gen. Breedlove pozytywnie o zmianach w Korpusie NATO*, PAP [online], 13.01.2015, dostępny w Internecie: http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=193014&filename=&idnews=196325&data=&status=biezace&_Checksum=1294321664 [dostęp: 26.02.2015].

²⁴ *Wales Summit Declaration*, op.cit.



Fot. 2. Obrady Sojuszu. W celu pozyskania zakładanych przez NATO zdolności wszystkie państwa członkowskie zadeklarowały, że będą dążyć do osiągnięcia w ciągu dekady progu 2% PKB wydatkowanego na obronność

zolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz do natychmiastowego przystąpienia do rozmów pokojowych w celu zakończenia wojny domowej. W odniesieniu do pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa w Libii Sojusz wezwał strony konfliktu do zaprzestania stosowania przemocy i przystąpienia do dialogu politycznego. Zadeklarował gotowość wsparcia władz libijskich w budowie aparatu bezpieczeństwa państwa oraz w rozwijaniu inicjatyw na rzecz przystąpienia Libii do Dialogu Śródziemnomorskiego. Za zagrożenia bezpieczeństwa regionalnego oraz bezpieczeństwa NATO uznano również działalność terrorystyczną, a także handel narkotykami i ludźmi w regionie Sahelu i Sahary. Zadeklarowano gotowość do wsparcia działań ONZ, Unii Afrykańskiej i Unii Europejskiej w celu ustabilizowania sytuacji i zapewnienia bezpieczeństwa w regionie.

Na szczycie w Newport dokonano przeglądu i oceny prowadzonych obecnie operacji Sojuszu, z uwzględnieniem zwłaszcza operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie (International Security and Assistance Force – ISAF). Przebieg operacji ISAF omówiono podczas oddzielnej sesji, w której wzięli udział przywódcy państw spoza NATO uczestniczących w operacji ISAF, a także liderzy ONZ, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Banku Światowego. W deklaracji szczytu walijskiego oddano honor wszystkim Afgańczykom i członkom kontyngentów międzynarodowych, którzy stracili życie lub odnieśli rany podczas działań w ramach ISAF. W deklaracji określono również charakter i zakres dalszego zaangażowania Sojuszu w Afganistanie. Zdecydowano o kontynuacji tego zaangażowania w trzech równoległych, wzajemnie uzupełniających się

wymiarach. W perspektywie krótkoterminowej sojusznicy i państwa partnerskie w ramach misji szkoleniowej „Resolute Support”²⁵ będą szkolić Afgańskie Narodowe Siły Bezpieczeństwa. W perspektywie średnioterminowej Sojusz nadal będzie finansował siły afgańskie. Natomiast w perspektywie długoterminowej Sojusz będzie podejmował działania zmierzające do wzmocnienia partnerstwa z Afganistanem. Ponieważ przed rozpoczęciem szczytu nie została podpisana umowa o statusie sił (Status of Forces Agreement – SOFA) między NATO i Afganistanem, nie można było ogłosić formalnego rozpoczęcia misji „Resolute Support” od 1 stycznia 2015 roku. Sojusz nadal będzie się angażował w Kosowie i utrzymywał tam siły bezpieczeństwa KFOR z zadaniem wsparcia pokojowego rozwoju stabilnego i wieloetnicznego państwa. W ramach wzmocnienia morskiej świadomości operacyjnej NATO będzie kontynuować swoje zaangażowanie w operację „Active Endeavour”²⁶ w rejonie Morza Śródziemnego oraz „Ocean Shield”²⁷ u wybrzeży Somalii. Działania NATO w ramach operacji „Ocean Shield” znacząco przyczyniły się do redukcji działalności pirackiej. Uzgodniono, że operacja będzie prowadzona do końca 2016 roku.

Nadal za główny obszar działania NATO uznano współpracę partnerską. Sojusz aktywnie będzie się angażował w działania mające na celu bezpieczeństwo międzynarodowe, we współpracę z państwami partnerskimi spoza Sojuszu oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Na szczycie w Newport przyjęto dokument poświęcony inicjatywie dotyczącej interoperacyjności partnerów (Partnership Interoperability Initiative). Pozwoli on na utrzymywanie i rozwijanie współpracy partnerskiej ugruntowanej przede wszystkim podczas misji ISAF, którą partnerzy spoza Sojuszu znacząco wspomagali. Zainicjowano również tak zwaną platformę interoperacyjności (Interoperability Platform) w celu umożliwienia współpracy z państwami partnerskimi, które wyrażają wolę wzmocnienia interoperacyjności z NATO. Kolejny dokument szczytu w Walii dotyczy inicjatywy budowy zdolności obronnych na rzecz bezpieczeństwa (Defence and Related Security Capacity Building Initiative). Przedsięwzięcia realizowane w ramach tej inicjatywy będą pomocne w budowaniu i wzmocnianiu zdolności obronnych państw partnerskich. W kontekście skomplikowanej sytuacji bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego, mającej odniesienia do bezpieczeństwa euroatlantyckiego, Sojusz podkreślił duże znaczenie współdziałania na forum Dialogu Śródziemnomorskiego oraz Stambulskiej Inicjatywy Współpracy²⁸.

Na szczycie NATO w Newport potwierdzono kontynuację polityki „otwartych drzwi” realizowanej przez NATO zgodnie z artykułem 10 traktatu waszyngtońskiego. Ministrowie

²⁵ *Resolute Support Mission in Afghanistan*, NATO.int. [online], 27.02.2015, dostępny w Internecie: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm [dostęp: 4.03.2015].

²⁶ *Operation Active Endeavour*, NATO.int. [online], 26.03.2015, dostępny w Internecie: www.nato.int/cps/en/natolive/topics_7932.htm [dostęp: 4.03.2015].

²⁷ *Operation Ocean Shield*, NATO.int. [online], dostępny w Internecie: www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx [dostęp: 4.03.2015].

²⁸ Stambulska Inicjatywa Współpracy – została powołana przez NATO na szczycie w Stambule w 2004 r. i ma na celu współpracę paktu z państwami Bliskiego Wschodu między innymi w zakresie walki z terroryzmem, wymiany informacji wywiadowczych i wspólnego szkolenia. Strona Ministerstwa Spraw Zagranicznych [online], dostępny w Internecie: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/nato/wspolpraca_nato_z_panstwami_trzecimi [dostęp: 31.03.2015].

spraw zagranicznych państw NATO potwierdzili gotowość do kontynuowania polityki zbliżenia i pogłębienia wzajemnej współpracy z Gruzją, Czarnogorą, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii oraz Bośnią i Hercegowiną.

Propozycje zmian w systemie zarządzania kryzysowego NATO

Sytuacja kryzysowa na Ukrainie i wyciągane z niej wnioski skłoniły Sojusz nie tylko do działań mających na celu podniesienie gotowości do obrony kolektywnej, lecz także do głębokich zmian w systemie zarządzania kryzysowego. Zagrożenia o charakterze hybrydowym, stanowiące agresję poniżej progu otwartej wojny, oraz udział w działaniach nieokreślonych organizacji, tak zwanych zielonych ludzików, to czynniki, które utrudniały gremiom politycznym NATO zidentyfikowanie rzeczywistego zagrożenia. Różnice w postrzeganiu tych zagrożeń nie sprzyjały jedności Sojuszu i szybkiemu podejmowaniu decyzji politycznych. W świetle zapisów traktatu waszyngtońskiego działania hybrydowe trudno zakwalifikować do zagrożeń wymagających przeciwdziałania w formie obrony kolektywnej. Brak jest mechanizmów przeciwstawienia się agresji na kraje członkowskie NATO, a obowiązujący system zarządzania kryzysowego nie sprzyja szybkiemu podejmowaniu decyzji i zdecydowanemu reagowaniu na rzeczywiste zagrożenia. Jeśli zważyć na obowiązujące zapisy RAP oraz uwzględnić wnioski z przebiegu konfliktu na Ukrainie, to należy uznać celowość zmian w obowiązującym systemie zarządzania kryzysowego NATO. Zmiany powinny dotyczyć procedur zarządzania kryzysowego, ale nie tylko. Powinny być w takim stopniu głębokie, żeby decyzje polityczne można było podejmować szybko, odpowiednio do dynamicznych zmian w środowisku bezpieczeństwa, oraz żeby komponent militarny mógł rzeczywiście podejmować działania. Sojusz nie może być reaktywny i działać z opóźnieniem. Mechanizm podejmowania decyzji i użycia sił zbrojnych powinien sprzyjać odstraszeniu potencjalnego przeciwnika, a w razie konieczności ułatwiać szybkie przyjmowanie ugrupowania bojowego i prowadzenie działań wyprzedzających. Uzasadniona wydaje się weryfikacja stałych i wariantowych planów obronnych NATO opracowanych na potrzeby obrony kolektywnej. Powinny być one realizowane przez zweryfikowanie mechanizmu systemu zarządzania kryzysowego NATO.

Elementem inicjującym proces zarządzania kryzysowego jest system monitorowania i ostrzegania NATO (NATO Intelligence and Warning System – NIWS). Powinien on zapewniać terminową i wiarygodną informację dla gremiów decyzyjnych Sojuszu oraz wymianę informacji na różnych poziomach, z uwzględnieniem instytucji i organizacji cywilnych. Z oceny reakcji NATO na sytuację kryzysową na Ukrainie wynika, że przywódcy Sojuszu wielokrotnie byli zaskakiwani działaniami Rosji, a system NIWS nie wypracowywał terminowej i wiarygodnej informacji. Powodem – słaba wymiana informacji między państwami a strukturami NATO. Obecnie system NIWS opiera się na źródłach przekazywanych przez służby wywiadowcze krajów członkowskich. Wskazuje się, że niektóre państwa NATO prowadząc własną politykę wobec agresora, mogą opóźniać lub wstrzymywać przekazywanie do NIWS informacji wywiadowczych, tym samym mogą obniżać skuteczność systemu. Należy zatem opracować nowe zasady funkcjonowania systemu na wszystkich poziomach. Celowe wydaje się wprowadzenie bezpośrednich kontaktów między elementami systemu

zarządzania kryzysowego NATO i ich odpowiednikami w krajach członkowskich. Uzasadnione jest włączenie w system NIWS krajów partnerskich, takich jak Szwecja czy Finlandia, które po agresji Rosji na Gruzję (2008) oraz Ukrainę (2014) odczuwają coraz większe zagrożenie. Kraje te mają dobry system rozpoznania w basenie Morza Bałtyckiego, ważny również dla bezpieczeństwa naszego kraju. W interesie Polski jest utrzymywanie ciągłej wymiany informacji wywiadowczych i rozpoznawczych z NATO i państwami partnerskimi, zwłaszcza leżącymi w basenie Morza Bałtyckiego.

Z działań na Krymie i w Donbasie wynika, że proces podejmowania decyzji przez niektóre państwa sojusznicze znajdujące się na granicy wschodniej wyprzedza proces decyzyjny NATO, wymagający konsensusu 28 państw członkowskich. Istnieje obawa, że reakcja NATO na działania Rosji będzie spóźniona, zwłaszcza w obliczu stosowania taktyki działań hybrydowych, gdy nie ma otwartej agresji militarnej, a zaatakowany kraj nie prowadzi typowych działań zbrojnych. W takiej sytuacji koniecznością jest posiadanie przez NATO mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji politycznych i rozpoczynania działań wojskowych.

Przygotowanie terminowej i wiarygodnej informacji ma szczególne znaczenie w kontekście stosowanej przez Federację Rosyjską skrytej agresji z wykorzystaniem mniejszości do destabilizowania struktur państwowych. W hipotetycznej sytuacji, gdy nie będzie wyraźnych sygnałów otwartej agresji na jeden z krajów NATO, brak zgodności w ocenie tego, co się dzieje, będzie utrudnieniem w osiągnięciu porozumienia co do oceny sytuacji i identyfikacji zagrożenia, a w konsekwencji co do szybkiego wprowadzania środków reagowania kryzysowego. Brak decyzji o przejściu do kolejnych faz procesu opóźni reagowanie Sojuszu w stosunku do potrzeb i prawdopodobnie w stosunku do działań podejmowanych przez zagrożone państwo członkowskie Sojuszu. Można założyć, że państwa będą zmuszone do rozpoczęcia samodzielnych działań obronnych bez wsparcia NATO, przynajmniej w początkowym stadium agresji. Ze względu na konieczność reagowania na zagrożenia i agresję poniżej poziomu wojny wobec państw NATO niezbędne staje się przekazanie naczelnemu dowódcy wojsk sojuszniczych (Supreme Allied Commander Europe – SACEUR) uprawnień do rozpoczęcia działań co najmniej w ramach środków reagowania kryzysowego wcześniej zatwierdzonych przez Radę Północnoatlantycką. Oczywiście należy uwzględnić doświadczenia minionego roku. W tym celu trzeba ustalić w NATO mechanizmy działania na zagrożenia poniżej poziomu formalnej agresji militarnej. W wypadku zagrożeń o takim charakterze SACEUR powinien mieć swobodę decydowania o podjęciu określonych działań wojskowych.

Na przykładzie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego można stwierdzić, że globalny terroryzm nie wyparł całkowicie zagrożeń wynikających z agresji przy użyciu klasycznych działań militarnych. Sojusz nie zapomina o rozwijaniu zdolności do obrony suwerenności i integralności terytorialnej państw członkowskich. Jednym z najważniejszych postanowień szczytu w tej sprawie jest dostosowanie struktur i zdolności Sił Odpowiedzi NATO do działań w ramach obrony kolektywnej. Planowane jest między innymi wprowadzenie jednostek ciężkich i przeciwlotniczych. Pierwszorazowym elementem SON będą siły o bardzo wysokiej gotowości do podjęcia działań. Ich główne zadanie we wczesnym stadium sytuacji kryzysowej powinno polegać na zademonstrowaniu spójności i determinacji Sojuszu do szybkiego reagowania na zagrożenia nienaruszalności terytorium traktatowego.

Projekt reformy SON, w tym utworzenie VJTF, ma realne szanse na sukces, ale tylko przy spełnieniu określonych warunków²⁹. Kluczowe wydaje się stworzenie mechanizmu wspólnego finansowania operacji na wzór mechanizmu Athena stosowanego w Unii Europejskiej³⁰. Ocenia się, że choć przyjęcie takiego rozwiązania zwiększy ogólne koszty funkcjonowania Sojuszu, to jednocześnie pozwoli wszystkim sojusznikom na aktywniejszy udział w Siłach Odpowiedzi NATO. Drugim warunkiem stworzenia efektywnych sił szybkiego reagowania jest zmiana zasad ich aktywacji i użycia. Obecnie na ich wykorzystanie jest wymagana zgoda Rady Północnoatlantyckiej. Formalny proces planowania użycia Sił Odpowiedzi NATO może być rozpoczęty po przyjęciu przez Radę Północnoatlantycką dyrektywy inicjującej (NATO Initiating Directive – NID). Mimo przyjętej w planie RAP bardzo wysokiej gotowości do użycia wydzielonych sił NATO, wynoszącej 2–5 dni dla VJTF, proces opracowywania dokumentów oraz ich uzgadniania nadal będzie opóźniał rzeczywisty czas użycia VJTF na teatrze działań operacyjnych. Jako rozwiązanie tego problemu można zalecić wcześniejsze przygotowanie stosownych planów i ich aktywację przez Radę Północnoatlantycką. W tym wypadku można rozważyć rozdzielenie decyzji Rady na dwa etapy. W pierwszym, wynoszącym do kilku godzin, na podstawie wcześniej przygotowanych dokumentów planistycznych Rada mogłaby podjąć decyzję o przemieszczeniu sił bardzo wysokiej gotowości. Natomiast w drugim etapie, już dłuższym, odpowiadającym rozmieszczaniu sił na teatrze działań, Rada zatwierdzałaby plan operacji, co byłoby równoznaczne z wyrażeniem zgody na rozpoczęcie działań operacyjnych. Ponadto za uzasadnione uważa się zaplanowanie użycia VJTF w ramach planów ewentualnościowych, co wiązałoby się z odstraszeniem i przygotowaniem do przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium zagrożonego państwa. Przedsięwzięcia te powinny być skoordynowane z działaniami sił narodowych w ramach wspólnej operacji obronnej.

Podsumowując, trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy NATO jest właściwie przygotowane do podejmowania nowych wyzwań i przeciwdziałania zagrożeniom. Z pewnością jest na dobrej drodze. Ale czy to wystarczy do oddalenia groźby agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko państwom Sojuszu? Niewątpliwie zapisy planów zwiększenia bezpieczeństwa NATO mają wymiar symboliczny, zwłaszcza w części dotyczącej środków bezpieczeństwa (*assurance*). Niektóre kroki, szczególnie dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze hybrydowym w ramach artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, świadczą o poważnym traktowaniu problemu nowych wyzwań i zagrożeń. Czy wystarczy politycznej determinacji, by wyeliminować ryzyko spóźnienia kolektywnej odpowiedzi? W czasie szczytu aż nadto było widoczne, że różne postrzeganie zagrożeń nie sprzyja podejmowaniu jednomyślnych decyzji. Świadczy o tym chociażby fakt, że tak naprawdę szczyt był zdominowany nie problematyką agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, lecz zagrożeniami ze stro-

²⁹ J. Abts, *NATO`s Very High Readiness Joint Task Force, Can the VJTF Give New Elan to the NATO Response Force?* „Research Paper” 2015 nr 109, s. 7, NATO.int. [online], 26.02.2015, dostępny w Internecie: http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=771 [dostęp: 4.03.2015].

³⁰ Mechanizm Athena – pozwala na częściowe finansowanie kosztów operacji UE ze wspólnego budżetu, który pokrywa wydatki związane z przygotowaniem i osiągnięciem gotowości stanowisk dowodzenia, pozyskiwaniem informacji, transportem strategicznym oraz zabezpieczeniem medycznym. Vide: <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena> [dostęp: 26.03.2015].

ny Państwa Islamskiego. To państwa leżące w południowej części terytorium traktatowego zdecydowały, że postanowienia w sprawie zagrożeń płynących ze wschodu nie były tak wyraźne i mocne, jak oczekiwały tego państwa znajdujące się na wschodniej flance NATO. Za sukces należy uznać konsensus co do ustanowienia sił wysokiej gotowości i ich wykorzystania do obrony terytorium traktatowego. Ale czy to wystarczy? Zasadnicze znaczenie dla przeciwstawienia się zagrożeniom mają zdolności NATO. Przyjęte deklaracje zwiększenia wydatków obronnych państw członkowskich Sojuszu są krokiem we właściwym kierunku, niemniej jednak należy pamiętać, że konkretnych zdolności można oczekiwać dopiero w perspektywie kilku lat. Z optymizmem można patrzeć na propozycje budowania zdolności regionalnych, ale konieczne będą zmiany w procesie planowania obronnego NATO.

Sojusz nie może przestać na deklaracjach politycznych. W interesie wszystkich członków leży pragmatyzm wyrażający się w skuteczności zapewnienia bezpieczeństwa. W aspekcie nowych zagrożeń celowe jest przeprowadzenie głębokiej reformy systemu zarządzania. Aby zwiększyć efektywność jego funkcjonowania, postuluje się wprowadzenie takich zmian pragmatycznych, jak:

- umożliwienie podejmowania działania w ramach obrony kolektywnej w sytuacjach zagrożeń o charakterze hybrydowym oraz cybernetycznym;
- skrócenie czasu podejmowania decyzji i umożliwienie przejścia do kolejnych faz zarządzania kryzysowego na podstawie ocen wywiadowczych i militarnych;
- dostosowanie systemu zarządzania kryzysowego do zapisów planu RAP, tak aby umożliwić uruchamianie posiadanych zdolności obronnych stosownie do narastających zagrożeń;
- w ramach opcji zapobiegania – wprowadzenie mechanizmów skutecznego odstraszenia przez podnoszenie gotowości bojowej sił zbrojnych i szybkie użycie na zagrożonych kierunkach sił bardzo wysokiej gotowości;
- przekazanie dowódcy strategicznemu NATO upoważnienia do aktywacji i przemieszczania na zagrożone kierunki sił bardzo wysokiej gotowości, co skróci czas podejmowania decyzji politycznych o ich użyciu;
- zwiększenie liczby środków reagowania, które dowódca strategiczny będzie mógł samodzielnie implementować (tak zwanych środków *pre-authorized*) w przypadku zagrożeń o charakterze hybrydowym i cybernetycznym;
- wprowadzenie mechanizmu szybkiej ścieżki decyzyjnej zatwierdzania planu użycia VJTF i rozpoczęcia operacji;
- opracowanie ewentualnościowych planów użycia VJTF w ramach obrony kolektywnej i zsynchronizowanie ich z planami narodowymi;
- w krajach flanki wschodniej i południowej – utworzenie stanowiska dowodzenia, bazy sprzętu i środków materiałowych oraz infrastruktury ułatwiającej sprawne i szybkie przyjęcie sił wzmocnienia NATO w sytuacji zagrożeń ze strony Federacji Rosyjskiej;
- opracowanie i wdrożenie mechanizmu wspólnego finansowania sił bardzo wysokiej gotowości, co zachęci państwa członkowskie do większego zaangażowania się i deklarowania zdolności do VJTF. ■