



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 108 (1550), 10 listopada 2017 © 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

Zmiany w strukturze dowodzenia NATO

Wojciech Lorenz

Ministrowie obrony NATO uzgodnili zmiany w strukturze dowodzenia Sojuszu, mające zwiększyć zdolność do prowadzenia misji kolektywnej obrony. Nie zapadła jednak decyzja o lokalizacji dowództw NATO. Wypracowując kompromis w tej sprawie, państwa członkowskie Sojuszu powinny kierować się przede wszystkim koniecznością utrzymania jego politycznej spójności. To od niej zależy bowiem szybka reakcja NATO w czasie kryzysu.

Ministrowie obrony NATO na spotkaniu 8 listopada w Brukseli zdecydowali o stworzeniu dowództwa odpowiadającego za obszar Atlantyku, dowództwa logistycznego i centrum operacji w cyberprzestrzeni. Sojusz podjął decyzję o przeglądzie struktury dowodzenia na szczycie w Warszawie w lipcu 2016 r. w reakcji na agresywne działania Rosji. Uzgodnienia dotyczące lokalizacji dowództw, ich wielkości i związanych z tym kosztów mają zostać zatwierdzone na spotkaniu ministrów obrony 18 lutego 2018 r.

Ewolucja struktury dowodzenia NATO. Po zakończeniu zimnej wojny Sojusz odszedł od strategii obronnej opartej na utrzymywaniu znacznych sił przy jego ówczesnej wschodniej granicy. Zamiast tego położył nacisk na zdolność do przerzutu wojsk do zagrożonego regionu. Wymagało to głębokich zmian w strukturze dowodzenia i strukturze sił NATO. W wyniku serii reform liczbę dowództw zmniejszono z ponad 60 do 7. Sojusz odstąpił od koncepcji dowództw skoncentrowanych na wybranym obszarze geograficznym i ewoluował w stronę dowództw zdolnych do pełnienia misji w dowolnym regionie. W 2003 r. zlikwidowano m.in. znajdujące się na terenie USA strategiczne Dowództwo Sił Sojuszniczych Atlantyku. Zamiast niego utworzono Dowództwo Sił Sojuszniczych ds. Transformacji (ACT), które miało m.in. wspierać rozwój wielonarodowych sił szybkiego reagowania.

Dzięki odtworzeniu dowództwa odpowiadającego za obszar Atlantyku NATO miałoby zwiększyć zdolność do kontrolowania morskich szlaków komunikacyjnych, od których zależy możliwość udzielenia Europie wsparcia przez USA. Rosnąca aktywność rosyjskich okrętów podwodnych w regionie między Grenlandią, Islandią i Wielką Brytanią sprawiła, że Sojusz, podobnie jak w czasie zimnej wojny, musi się liczyć z próbą zablokowania tego regionu w czasie kryzysu. Jako możliwe lokalizacje dowództwa Atlantyku wymienia się Francję, Hiszpanię, Portugalię lub USA.

Dowództwo logistyczne będzie odpowiadać za zapewnienie zdolności NATO do szybkiego przerzutu wojsk na terenie Europy. Rozmieszczenie niewielkich oddziałów na wschodniej flance w celu odstraszenia Rosji nie zmieniło bowiem głównych ram strategii, która opiera się na zdolności do wysłania wojsk do zagrożonych państw. Ponieważ Rosja dysponuje regionalną przewagą nad NATO i jest w stanie podjąć błyskawiczne działania np. pod pozorem ćwiczeń, Sojusz musi mieć możliwość szybkiego przerzutu wielonarodowych sił szybkiego reagowania (NRF, w tym tzw. szpica VJTF), których oddziały lądowe liczą ok. 15 tys. żołnierzy. W listopadzie Sojusz po raz pierwszy od dekad przeprowadzi także ćwiczenia sztabowe (bez udziału wojsk na poligonach), sprawdzające zdolność do dowodzenia operacją z udziałem nawet trzech korpusów (ok. 100 tys. żołnierzy), i będzie musiał wspierać rozwój odpowiednich zdolności logistycznych dla takiej operacji. O umiejscowienie dowództwa na swoim terytorium zabiegają Niemcy i Polska.

Dzięki utworzeniu centrum ds. operacji w cyberprzestrzeni Sojusz ma m.in. zwiększyć swoją zdolność do tego, by chronić przed cyberatakami siły uczestniczące we wspólnych operacjach. Ponieważ na szczycie w Warszawie uznał cyberprzestrzeń za obszar działań operacyjnych (oprócz lądu, morza i przestrzeni powietrznej), wzrosła jego odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa wojskowym systemom dowodzenia i kontroli, od których zależy zdolność do prowadzenia misji. Prawdopodobną lokalizacją centrum będzie główne dowództwo Sojuszu w belgijskim Mons, gdzie ulokowany jest m.in. Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (NCIRC).

Wyzwania związane z lokalizacją dowództw. Podejmując decyzje o lokalizacji dowództw, Sojusz będzie kierował się względami nie tylko operacyjnymi, ale także politycznymi. Jego nowi członkowie od lat zabiegają o bardziej równomierne rozmieszczenie infrastruktury, w tym elementów dowodzenia, między starymi a nowymi państwami członkowskimi. Na terenie państw przyjętych po 1999 r. do tej pory nie było żadnego dowództwa, które wchodziłoby w skład struktury dowodzenia NATO. Umieszczenie dowództwa logistycznego na terenie Polski byłoby więc sygnałem, że Sojusz ugruntowuje swoją obecność w regionie w sposób trwały. Za lokalizacją dowództwa w Niemczech może natomiast przemawiać bliskość składów uzbrojenia ze sprzętem bojowym dla ciężkich brygad sił amerykańskich oraz portów, do których USA prawdopodobnie wysłałyby siły wsparcia. Podobne dylematy będą związane z lokalizacją dowództwa Atlantyku. Umieszczenie go w USA mogłoby zwiększać zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w sprawy bezpieczeństwa europejskiego. Lokalizacja w jednym z państw europejskich, skoncentrowanych głównie na bezpieczeństwie flanki południowej, mogłaby natomiast wzmacniać ich poczucie współodpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu w obliczu agresywnej polityki Rosji. Ponieważ w przeszłości kwestia rozmieszczenia dowództw wywoływała spory wewnątrz Sojuszu, tym razem może być podobnie. Eskalowanie takich napięć i demonstrowanie podziałów będzie jednak osłabiało wiarygodność NATO.

Wyzwania związane z obsadą dowództw i kosztami. Stworzenie nowych dowództw może wymagać zaangażowania nawet kilkuset doświadczonych oficerów, znających język angielski. Od szczytu w Walii w 2014 r. NATO utworzyło już niewielkie komórki dowódcze (jednostki integracji sił NATO, NFIU) w państwach bałtyckich, Polsce, Rumunii, Bułgarii, na Słowacji i Węgrzech (ok. 40 osób każda), które mają koordynować przerzut tzw. szpicy. Sojusz zwiększył także poziom gotowości i obsadę (z 200 do 400 osób) dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie – jedynego dowództwa tego rodzaju na terenie nowych państw członkowskich, będącego częścią struktury sił Sojuszu. Dodatkowo zaakceptowano propozycje Polski i Rumunii, by na potrzeby Sojuszu w sytuacji kryzysu wykorzystać narodowe dowództwa dywizji, które również częściowo obsadzono międzynarodowym personelem. NATO podjęło także decyzję o zwiększeniu zdolności do reagowania na zagrożenia z południa. W tym celu wzmocniło dowództwo w Neapolu (o ok. 100 osób). W sumie państwa członkowskie musiały oddelegować na potrzeby Sojuszu ok. 600 oficerów. Stworzenie nowych dowództw może więc wymagać przesunięcia środków w ramach już istniejących struktur. Niezależnie od przyjętych rozwiązań reforma powinna stać się okazją do wywarcia dodatkowej presji na państwa członkowskie, aby zwiększyły wydatki na obronność i efektywniej je inwestowały.

Możliwe zagrożenia w przyszłości. Sojusz, odbudowując zdolność do kolektywnej obrony, powinien minimalizować ryzyko tzw. regionalizacji bezpieczeństwa. Obecnie struktura dowodzenia NATO jest oparta na dowództwach operacyjnych w Holandii (Sojusznicze Dowództwo Sił Połączonych w Brunssum) i we Włoszech (Sojusznicze Dowództwo Sił Połączonych w Neapolu), które powinny być zdolne do prowadzenia zarówno misji kolektywnej obrony, jak i operacji reagowania kryzysowego. Ich zdolność do działania sprawdzano jednak głównie pod kątem tych drugich. Konieczność zbudowania zdolności do dowodzenia dużą misją kolektywnej obrony może spowodować, że dowództwo w Brunssum zacznie się specjalizować w obronie terytorium Sojuszu, a dowództwo w Neapolu – na misjach reagowania kryzysowego. W efekcie państwa o różnych percepcjach bezpieczeństwa mogłyby być zainteresowane rozwijaniem zdolności i wysyłaniem personelu tylko do jednego z dowództw. Prowadziłoby to do osłabienia politycznej spójności Sojuszu, od której zależy jego szybka reakcja w sytuacji kryzysu. Sposobem na zmniejszenie takiego ryzyka może być utrzymanie zdolności głównych dowództw operacyjnych do prowadzenia wszystkich rodzajów misji (choćby niektórych na mniejszą skalę) oraz obsadzanie ich oficerami z wszystkich państw członkowskich.

Wnioski. Decyzje o stworzeniu nowych dowództw wskazują, że NATO jest gotowe w sposób trwały odbudowywać zdolność do kolektywnej obrony po latach koncentrowania się na misjach reagowania kryzysowego. Utrzymanie zdolności do prowadzenia obu rodzajów misji będzie jednak warunkiem utrzymania politycznej spójności Sojuszu, od której uzależnione jest przede wszystkim bezpieczeństwo państw wschodniej flanki. Mimo zwiększania przez państwa członkowskie wydatków na obronę problemem może być ograniczona liczba doświadczonych oficerów w państwach członkowskich. Dlatego oprócz inwestowania w nowe dowództwa konieczne może się okazać również zwiększanie roli dowództw narodowych i włączanie ich w strukturę dowodzenia Sojuszu.