

**Bolesław Balcerowicz**

## **KONCEPCJA STRATEGICZNA NATO 2010. WYMIAR WOJSKOWY**

Każdej sensownej ocenie potrzebne są określone kryteria. W refleksji nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu Północnoatlantyckiego, jej wymiarem wojskowym, funkcję kryteriów oceny mogą spełniać trzy zasadnicze pytania. Jako że NATO jest sojuszem polityczno-militarnym, pierwsze może być pytanie o wagę, jaką przywiązuje się w koncepcji do czynnika wojskowego. Pracom nad nową strategią towarzyszyło oczekiwanie, że znajdzie się w niej odpowiedź na szereg problemów – dylematów, z jakimi w ostatnich latach organizacja się boryka. Stąd drugie pytanie, jak NATO się do tych problemów ustosunkowuje, jak je „strategia 2010” konsumuje; jakie znajduje rozwiązania zasadniczych dylematów. Pytanie trzecie odnosi się do postulatów, oczekiwań zgłaszanych przez członków Sojuszu: w jakim stopniu więc zapisy koncepcji odpowiadają oczekiwaniom członków organizacji. W sytuacji, gdy były one dość zróżnicowane, skupię się na postulatach Polski.

Charakterystyczną cechą NATO – sojuszu polityczno-militarnego – od samego początku istnienia w jego strategiach i działaniach był prymat polityki, komponentu politycznego. Mimo to trzy pierwsze koncepcje strategiczne Sojuszu miały jednak charakter praktycznie strategii wojskowych. W istocie nie były to pełne (polityczno-militarne) strategie, lecz – co wyrażają jednoznacznie ich nazwy – tylko „koncepcje strategicznej obrony obszaru północnoatlantyckiego”. Te tajne dokumenty stanowiły bezpośrednią podstawę planowania operacyjnego (obronnego, wojennego). Warstwa polityczna strategii NATO pozostawała zaś praktycznie poza „koncepcjami”. Polityzacja Sojuszu, rozumiana jako szersze zastosowanie w strategii instrumentów pozamilitarnych, wzmocniona obecność czynników politycznych, ledwie odczuwalna stała się w koncepcji z 1968 roku, ograniczającej się w istocie do wymiaru wojskowego strategii elastycznego reagowania.

Kwestia wyważenia udziału w strategii (koncepcji strategicznej w formie jawnego dokumentu) czynnika politycznego i wojskowego, określenia między nimi odpowiednich proporcji, pojawiła się po zakończeniu zimnej wojny. W pierwszych dwóch pozimnowojennych koncepcjach strategicznych silnie eksponowana jest warstwa polityczna, instrumentarium „miękkie”. Znajduje to swój wyraz już w samej strukturze dokumentu; aspektom wojskowym poświęcono w nich jedynie jedną z czterech części (rozdziałów). Należy jednak podkreślić, że część czwarta zawierała za każdym razem dość szczegółowe wytyczne dla sił zbrojnych Sojuszu – w tym

zadania oraz szczegółowe charakterystyki sił konwencjonalnych i sił nuklearnych. Część „wojskowa” koncepcji była najbardziej rozbudowana i najbardziej szczegółowa.

Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przyjęta w Lizbonie w 2010 roku różni się wyraźnie od poprzednich przede wszystkim odmiennym jej ujęciem; struktura dokumentu odbiega od klasycznych kanonów rodem ze sztuki wojennej, strategii wojennej. To dokument w swojej formie wyraźnie „odwojskowany”. Nie ma tu oddzielnego rozdziału traktującego jedynie o wymiarze wojskowym Sojuszu, natomiast dwa wymiary – polityczny i wojskowy – w tej koncepcji przeważnie wzajemnie się przenikają.

O wadze, jaką przywiązuje się w strategii do czynnika wojskowego, może świadczyć liczba paragrafów traktujących o kwestiach *stricto* militarnych. Jest ich dwanaście na ogólną liczbę trzydziestu ośmiu. W koncepcji poprzedniej było ich dwa razy więcej – dwadzieścia cztery – ale na ogólną liczbę sześćdziesięciu siedmiu. Choć w nowej koncepcji nie ma obszernych wytycznych dla sił zbrojnych, to jednak kwestiom wojskowym poświęcono niewiele mniej miejsca (licząc ich udział w procentach) co w poprzednich. O tym, że w nowej strategii Sojuszu następuje dalsze zwiększenie wagi czynników politycznych, przekonuje bardziej jej duch niż proste porównania „ilościowe”.

Dobra strategia to taka, która odpowiada nie tylko na pytanie: jak, jakimi metodami, przy zastosowaniu jakich środków osiągnąć założone cele; dobra strategia odpowiada też na pytanie, jak rozwiązać określone problemy, jakie znaleźć wyjście wobec określonych dylematów. Lista problemów, dylematów – starych i nowych, z którymi mierzy się Sojusz – jest długa. Najważniejszy z nich, obecny od zakończenia zimnej wojny, to problem tożsamości – charakteru organizacji; funkcji, które ma spełniać; zadań, których ma się podejmować. Do stale aktualnego dylematu – „ile sojuszu w sojuszu?” – doszedł nowszy – „ile sojuszu obronnego w sojuszu obronnym?”. Z nimi wiążą się dylematy kolejne, odnoszące się wprost do kwestii wojskowych.

O proporcjach (równowadze) wymiaru politycznego i wojskowego była mowa. Wciąż aktualny pozostawał problem wyważenia misji i zadań wojsk między zadaniem traktatowym (art. 5) – obroną wspólną – a działaniami ekspedycyjnymi. Doprecyzowania definicji wymagał termin „obrona”, zacierający swoje tradycyjnie defensywne/reaktywne znaczenia. W perspektywie szerszej, nie tylko wojskowej, otwarty pozostawał problem znaczenia art. 5, jego dointerpretowania; kwestia nieuchronności reakcji (głównie militarnej) w sytuacji, w której mógłby mieć zastosowanie. Z podejmowaniem misji ekspedycyjnych wiązał się problem zasięgu geograficznego działalności wojskowej Sojuszu. Wobec liczby zadań, operacji, jakich podejmował się Sojusz w ostatnich kilkunastu latach (16 – od dużych operacji kryzysowych po zabezpieczenie olimpiady), i ich różnorodności wyłoniła się potrzeba ich selekcji oraz hierarchizacji. Wiele niejasności pozostawiała kwestia udziału i roli wojska w reagowaniu na liczne zagrożenia niemilitarne, szczególnie na zagrożenia atakami cybernetycznymi.

Doświadczenia wyniesione z Afganistanu ujawniły ostrość kwestii solidarności sojuszniczej (problem „ograniczeń”), co w wymiarze wojskowym przekłada się na znaczne obniżenie efektywności prowadzonych wspólnie operacji.

Można było oczekiwać, że nowa strategia odniesie się do zasygnalizowanych powyżej i innych problemów, w tym budowy zintegrowanego systemu obrony przeciwrakietowej.

Istotne, jeśli nie najistotniejsze znaczenie w budowaniu nowej strategii miały postulaty zgłaszane przez państwa członkowskie. Polska optowała za sojuszem silnym wojskowo. W swoim stanowisku akcentowała konieczność utrzymania jego klasycznej funkcji, zachowania roli zadania kolektywnej obrony. Dążyła do wzmocnienia zapisów art. 5 przez uruchomienie bądź reaktywowanie pewnych mechanizmów implementujących owe zapisy tak, by wzmocnić jego wiarygodność, nieuchronność jego realizacji.

Generalne stanowisko Polski znalazło swoje naturalne odbicie w postulatach odnoszących się do kwestii wojskowych. Ich pełną formułę zawiera niepublikowany dokument Sztabu Generalnego *Rozważania nt. nowej koncepcji strategicznej Sojuszu*. Podkreśla się w nim, że „istotą wartości NATO jest gotowość do prowadzenia efektywnej operacji obronnej” i niedopuszczalność sprzeczności między rozwojem zdolności ekspedycyjnych a zdolnościami niezbędnymi do obrony kolektywnej. Sztab Generalny następnie rozwinął zagadnienie gotowości do prowadzenia operacji obronnej, zdolności do obrony, proponując: odpowiednie lokowanie i należyte rozwijanie infrastruktury sojuszniczej, integrowanie sił zbrojnych państw sojuszniczych, wykorzystanie instrumentarium planistycznego, prowadzenie cyklicznych ćwiczeń sojuszniczych. Podkreślił potrzebę wzmocnienia i odświeżenia planistycznej funkcji NATO. W polskich postulatach zwracano uwagę na znaczenie budowy sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej.

Już sam podtytuł przyjętego w Lizbonie dokumentu – „Aktywne zaangażowanie. Nowoczesna obrona” – sygnalizuje ducha wielkiego kompromisu w kwestiach wyważenia misji, zadań Sojuszu, zasięgu strategicznego. Ton dokumentowi nadaje przedmowa. Tu już w drugim akapicie jest mowa wprawdzie o zobowiązaniu do wzajemnej obrony, a (dopiero) potem o zapobieganiu kryzysom, opanowywaniu konfliktów i działaniach stabilizacyjnych. Symptomatyczne jest to, że już w przedmowie wspomina się o odpowiednim rozmieszczeniu wojsk.

Bez zmiany (w stosunku do poprzedniej koncepcji) pozostaje hierarchia trzech głównych zadań Sojuszu – obrona zbiorowa, zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo kooperatywne.

Kwestii wojskowych prawie w całości dotyczy rozwinięcie pierwszego z trzech głównych zadań – „obrony i odstraszania”. Szeroko, w trzynastu podpunktach, określone zostały wymagane zdolności do odstraszania i obrony. Inaczej niż w poprzedniej koncepcji są tu rozłożone akcenty, pojawiły się też nowe elementy. Ogólnie formułowane zdolności po ich uszczegółowieniu oznaczają – co charakterystyczne – zdolności do jednoczesnego prowadzenia większych operacji połączonych i kilku mniejszych operacji obrony wspólnej, a także zarządzania kryzysowego, w tym na odległych obszarach strategicznych; zakładają zdolność Sił Odpowiedzi do szybkie-

go rozmieszczenia zarówno w celu realizacji zadań na mocy art. 5, jak i operacji ekspedycyjnych. Tak postawiona kwestia zdolności – zarówno do obrony, jak i działań ekspedycyjnych – w akapitach odnoszących się do odstraszenia i obrony wyraźnie wskazuje na nowoczesne, nie tylko defensywne traktowanie obrony.

Wśród wymagań stawianym przed wojskowymi wysoko sytuuje się planowanie ewentualnościowe; prowadzenie niezbędnych, zorientowanych na odpowiednie, znaczące wsparcie (*visible assurance*) i wzmocnienie szkoleń oraz ćwiczeń. To w koncepcji strategicznej akcent nowy.

Silnie wybrzmiewa w dokumencie kwestia zdolności do obrony przeciwrakietowej. Na podkreślenie zasługuje to, że obrona przeciwrakietowa traktowana jest jako zasadniczy element obrony zbiorowej. Należałoby dodać, że zapowiadany odpowiadający jej potrzebom system będzie spełniał istotną funkcję integrującą NATO.

Ważne miejsce zajmuje obrona przed atakami cybernetycznymi, budowanie przez Sojusz zdolności odpowiadających jej potrzebom. Przekłada się to w koncepcji na postulat koordynacji narodowych systemów obrony w sferze cybernetycznej, włączenie instytucji NATO w system scentralizowany. Postulaty w tym zakresie dość daleko wykraczają poza sferę wojskowości, a ewentualny natowski system obrony przed atakami cybernetycznymi pozostaje wciąż jeszcze bardziej w sferze idei aniżeli planowania. Na dalszym planie znalazła się obrona przeciwterrorystyczna; nie ma mowy o głoszonej przez G. Busha „wojnie z terroryzmem”.

Zupełnym *novum* w nowej koncepcji strategicznej NATO jest (ograniczone) zaangażowanie w obszar bezpieczeństwa energetycznego. W wymiarze wojskowym oznacza to budowę i rozwijanie zdolności do ochrony m.in. krytycznej infrastruktury, szlaków i linii tranzytowych.

W rozwinięciu drugiego z głównych zadań Sojuszu – zarządzania kryzysowego – kwestie wojskowe zajmują mniej miejsca. Więcej uwagi poświęca się wymiarom cywilnemu i zintegrowanemu cywilno-wojskowemu. Efektywność w zakresie opanowywania kryzysów powinno zapewnić w myśl nowej strategii m.in. rozwijanie doktryn i zdolności do działań ekspedycyjnych, w tym działań przeciwpartyzanckich. Należy zauważyć, że o działaniach przeciwpartyzanckich nie było mowy w żadnej z dotychczasowych koncepcji strategicznych NATO. Kolejny nowy akcent to zdolność do szkolenia i budowy sił lokalnych w strefach objętych kryzysem.

Istota reformy i transformacji według koncepcji zawiera się w dwóch postulatach. Pierwszy – NATO musi dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi, wojskowymi i ludzkimi dla spełniania swoich zasadniczych misji; drugi – te zasoby muszą być wykorzystywane możliwie najbardziej efektywnie. Nietrudno zauważyć ich niepodważalną słuszność, podręcznikową oczywistość, a przez to pewną jałowość.

W koncepcji strategicznej 2010 znajduje się odpowiedź na większość natowskich dylematów. Niekoniecznie jednoznaczna. Od koncepcji poprzedniej wyróżnia ją położenie silniejszego akcentu na obronę wspólną, na mechanizmy wzmacniające skutki uruchomienia działań wynikających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego – planowanie ewentualnościowe, rozmieszczenie wojsk, sojuszniczą infrastrukturę, ćwiczenia. Obrona w nowej strategii nie ogranicza się jedynie do działań defensywnych, nowoczesną obronę cechować ma wysoka aktywność, w tym działania wy-

przedzające. Po raz pierwszy w miarę wyraźnie postawiona została kwestia obrony przed atakami cybernetycznymi. Po raz pierwszy też w natowskiej strategii wspomina się o działaniach przeciwpartyzanckich. Z uznaniem trzeba przyjąć zrationalizowaną/uaktualnioną listę zagrożeń wraz z ich hierarchią.

W nowej strategii zabrakło wyraźniejszego określenia zasięgu strategicznego, wskazania ewentualnych teatrów działań wojskowych, określenia granic apetytów strategicznych. Pominięta milczeniem została boląca (w Afganistanie) kwestia solidarności sojuszniczej, czyli tzw. ograniczeń narodowych. W nowej strategii nie ma ponadto tego, co z upływem czasu nie tyle się zestarzało, ile zbanalizowało, stało się oczywistą normą, m.in. wielonarodowości, interoperacyjności, kompatybilności. Pominięcie w koncepcji niektórych zagrożeń powoduje, że wojsko w świetle strategii Sojuszu nie musi walczyć np. w zwalczanie narkomanii, przestępczości zorganizowanej, wszelkie akcje pomocowe itp.

Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego jest rezultatem wielu kompromisów. Można powiedzieć, że kompromis stanowi jej znak firmowy. Kompromisy w sposób nieuchronny musiały się odbić niekoniecznie korzystnie na pożądanej jakości dokumentu. Wojskowym może brakować tzw. konkretów; może ich rozczarowywać pewna ogólnikowość, nieostrość sformułowań, pomijanie pewnych kwestii. Trzeba przy tym zauważyć, że wojskowi, sztabowcy zarówno armii starych członków NATO, jak i członków nowych, do nowej formuły, nowej retoryki koncepcji strategicznych Sojuszu z konieczności przywykli, nauczyli się je czytać, tłumaczyć (choć z trudem) na język operacji. Nie bacząc na klasykę strategii, uczą się traktować je jako nowy kanon.

Koncepcję strategiczną NATO 2010 w wymiarze wojskowym należy bez większych zastrzeżeń uznać za adekwatną do rozpoznanych wyzwań i zagrożeń początku XXI wieku. To, w jakim stopniu strategia będzie wyprzedzała rzeczywistość, a w jakim za nią podążała, zapewne okaże się po pewnym czasie. W przeszłości z tym było różnie; w różnym też tempie kolejne strategie się starzały.

Koncepcja strategiczna to nie – jak niektórzy dyletanci powiadają – plan działania. To jedynie (i aż) podstawa planów. Doświadczenie uczy, że to podstawa niejedyna, niekoniecznie jedyna.

Przyjęta w Lizbonie nowa strategia Sojuszu spełnia w większości oczekiwania i postulaty Polski odnoszące się do jej wymiaru wojskowego. Strategia w znacznej mierze oddala obawy o rozmięczenie organizacji, o marginalizację jej podstawowego zadania. Racjonalne wyważenie wymiaru politycznego i wojskowego powinno sprzyjać efektywności jej poczynań. Zgodnie z oczekiwaniami Polski w strategii określone zostały wyraźnie mechanizmy wzmacniające wiarygodność art. 5 traktatu waszyngtońskiego – planowanie ewentualnościowe, rozbudowa sojuszniczej infrastruktury, rozmieszczenie wojsk, ćwiczenia. Silny akcent stanowi kwestia zintegrowanego systemu obrony przeciwrakietowej traktowanego jako istotny element obrony wspólnej. NATO, o co zabiegała od kilku lat Polska, zobowiązuje się także do wniesienia określonego wkładu (też z udziałem czynnika militarnego) na rzecz bezpieczeństwa energetycznego. Trzeba dodać, że w nowej koncepcji trudno znaleźć zapisy, które by Polsce nie odpowiadały.

Oceny czołowych polityków – prezydenta, premiera, ministra obrony narodowej – brzmią jednakowo: ta strategia spełnia oczekiwania Polski. W istocie spełnia. Należy też podzielić zdanie, że wzmocnione zostały gwarancje bezpieczeństwa. To dokument dobry dla Polski. Pozostaje jego realizacja, przekucie na plany, doktryny, działania.