

# Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski

Paweł Solocho, Paweł Pietrzak<sup>1</sup>

Szczyt NATO w Warszawie, który odbył się 8–9 lipca 2016 r., miał charakter przełomowy. Decyzje na nim podjęte były właściwą odpowiedzią na fundamentalną zmianę warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu, w tym zwłaszcza na jego wschodniej flance, gdzie agresywna polityka Rosji stała się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilności państw członkowskich NATO. W Warszawie zdecydowano o odejściu od koncepcji obrony terytorium państw członkowskich na wschodniej flance opartej na szybkim wzmocnieniu siłami sojuszniczymi, na rzecz koncepcji bazującej na wysuniętej obecności wojskowej sił sojuszniczych w tym regionie. Zadaniem wszystkich państw sojuszniczych jest obecnie sprawna implementacja tych decyzji. Szczególną rolę w procesie realizacji postanowień odgrywać powinny państwa wschodniej flanki NATO, które będą gościć siły z państw sojuszniczych. Dla Polski oznacza to konieczność udzielenia odpowiedniego wsparcia państwom, które będą rozmieszczały swe jednostki na terytorium RP. Między innymi od tego będzie zależało, czy uda się wypracowane decyzje wdrożyć w pełny i wiarygodny sposób.

Strategiczne kierunki rozwoju Sojuszu Północnoatlantyckiego wytyczane są w trakcie szczytów przywódców państw NATO. Spotkania te nie mają z góry ustalonego regularnego harmonogramu oraz agendy. W ostatnich latach odbywały się średnio co dwa lata, choć w 67-letniej historii Sojuszu były przypadki dłuższych okresów braku potrzeby ich organizacji (głównie w okresie zimnej wojny, kiedy to istnienie dwóch przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych gwarantowało przewidywalność sytuacji bez-

<sup>1</sup> Autorzy byli członkami polskiej delegacji na szczycie NATO w Warszawie.

pieczeństwa, a w związku z tym wymagało przede wszystkim wiarygodnej kontynuacji polityki sojuszniczej nastawionej na odstraszanie przeciwnika). Były też jednak okresy, kiedy miała miejsca zwiększona częstotliwość spotkań (np. cztery szczyty zorganizowane w latach 1989–1991), a związane to było z potrzebą podjęcia przez Sojusz odpowiednich działań adaptacyjnych, określających nowe zadania NATO w pozimnowojennej rzeczywistości, wychodzących poza obronę kolektywną.

Dotychczas odbyło się 27 spotkań Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu głów państw i szefów rządów. O tym, że ostatni szczyt NATO ma odbyć się w Polsce, zdecydowano w 2014 r. w Walii (w Newport). Ostatni punkt Deklaracji końcowej szczytu walijskiego wskazywał właśnie na Polskę jako kolejnego gospodarza szczytu.

Warszawski szczyt odbył się 8–9 lipca 2016 r., a w jego obradach udział wzięło 28 delegacji państw sojuszniczych (w charakterze państwa zaproszonego – *invitee* – we wszystkich sesjach udział brała dodatkowo delegacja Czarnogóry, przysłego 29. członka Sojuszu), 25 delegacji państw partnerskich; wzięli w nim udział również reprezentanci ONZ, UE i Banku Światowego oraz przedstawiciele Kwatery Głównej i Strategicznych Dowództw NATO. Łącznie w obradach – relacjonowanych przez ok. 2,5 tys. dziennikarzy – udział wzięło ok. 2 tys. delegatów. Koszty organizacji szczytu poniesione przez Polskę jako „państwo-gospodarza” wyniosły łącznie ok. 160 mln zł, a same przygotowania do szczytu wymagały przyjęcia odpowiedniej specustawy przez polski parlament. Nad sprawnym przebiegiem szczytu, a także nad bezpieczeństwem jego uczestników, czuwało łącznie ok. 10 tys. funkcjonariuszy służb Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straż Pożarnej.

To jednak nie sprawność organizacyjna, a merytoryczne wyniki obrad wpływają na to, czy dany szczyt będzie zapamiętany jako przełomowy, czy zostanie wpisany do statystyk jako jedno z rutynowych przedsięwzięć. Poszczególne szczyty NATO mają różny ciężar gatunkowy – najważniejsze dotychczasowe spotkania Sojuszu na najwyższym szczeblu odbywały się w momencie kluczowych zmian warunków bezpieczeństwa, w tym zarówno pozytywnych (jak zakończenie zimnej wojny i rozpad bloku wschodniego), jak i negatywnych (rosyjska agresja na Ukrainę). Pozostałe spotkania, których organizacja przypadła na raczej spokojny okres w stosunkach międzynarodowych, miały charakter rutynowy, wpływający w niewielkim stopniu na strategię sojuszniczą.

Szczyt w Warszawie z pewnością zostanie zapamiętany jako jeden z najważniejszych w historii Sojuszu. Został on przeprowadzony w warunkach radykalnej, negatywnej zmiany warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu, a decyzje na nim podjęte przez większość analityków oceniane są jako przełomowe. Pełne zrozumienie ich wagi wymagać będzie w pierwszej kolejności spojrzenia na uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa, w jakich warszawski szczyt był organizowany. Analiza wspomnianych warunków będzie stanowiła pierwszą część niniejszego artykułu. Przebieg szczytu oraz podjęte na nim decyzje znajdą się w drugiej, zasadniczej części analizy. Z kolei ostatnia część niniejszego tekstu zostanie poświęcona wnioskowi, jakie z przebiegu szczytu płyną dla polityki bezpieczeństwa RP, oraz próbie zdefiniowania kluczowych zadań, które Polska powinna podjąć, by w pełni wykorzystać sukces warszawskiego spotkania.

## **Uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa**

Radykalny i dynamiczny wzrost negatywnych trendów w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa nastąpił jeszcze przed poprzednim szczytem Sojuszu w Walii, a zapoczątkowany został w marcu 2014 r. poprzez nielegalną aneksję ukraińskiego Krymu dokonaną przez Rosję. Od szczytu NATO w Newport te negatywne tendencje uległy dalszemu pogorszeniu. Dotyczyły one rozwoju sytuacji zarówno na wschodniej (utrzymująca się agresywna polityka Rosji) oraz południowej flance Sojuszu (m.in.: wewnętrzny konflikt w Syrii, dalszy rozwój działalności tzw. państwa islamskiego, pogłębianie się niestabilności w innych państwach regionu – m.in.: w Iraku, Jemenie czy Libii), jak i wewnątrz Europy (z jednej strony ataki terrorystyczne w Paryżu, Brukseli, Nicei czy innych miastach, a z drugiej – pojawienie się w Europie wielkiej fali migracji, w ramach której do Europy tylko w 2015 r. przybyło ok. 1,4 mln uchodźców<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Zgodnie z danymi Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office - EASO*), w 2015 r. w państwach Unii Europejskiej złożono 1 392 155 wniosków o ochronę międzynarodową. Dane pochodzą z dorocznego raportu *EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, s. 129.

Dla NATO najpoważniejszym – wręcz o charakterze żywotnym<sup>3</sup> – wyzwaniem wojskowym pozostawała agresywna polityka Rosji. Nielegalna aneksja Krymu i późniejsza podprogowa agresja (poniżej progu otwartej wojny) na wschodniej Ukrainie uwidoczniły sojusznikom skalę zagrożenia związaną z rosyjskim dążeniem do odbudowania swej mocarstwowej pozycji. Działania te podważyły zasady, na których zbudowany został pozimnowojenny system bezpieczeństwa w Europie. Rosja pokazała, że w imię realizacji własnych, partykularnych interesów jest gotowa do stosowania siły militarnej przeciwko innym suwerennym państwom, nie zważając przy tym na prawo międzynarodowe, w tym zasady nieużywania siły w stosunkach międzynarodowych, nienaruszalności granic, pokojowego rozwiązywania sporów czy swobody wyboru przez poszczególne państwa kierunku ich polityki i sojuszy, których chcą być członkami. Co więcej, ten agresywny kierunek swej polityki Rosja formalnie zapisała w swych najnowszych dokumentach strategicznych. Anna Madej i Paweł Świeżak wskazują, że w rosyjskiej doktrynie wojennej z grudnia 2014 r. Rosja wprowadziła rozszerzającą interpretację obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i obrony nie tylko wobec własnego kraju oraz państw sojusznicznych (za takie Rosja uznaje nie tylko państwa zrzeszone w Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, ale też samozwańcze republiki Abchazji i Osetii Południowej), ale także wobec obywateli rosyjskich pozostających poza granicami Rosji, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia<sup>4</sup>. Wprowadzenie takiego punktu do doktryny (pkt. 22) sugeruje, że Rosja w swej polityce bezpieczeństwa kierować się będzie zasadą ograniczonej suwerenności poradzieckich sąsiadów<sup>5</sup>.

W okresie między szczytem w Walii i Warszawie agresywna polityka Rosji dodatkowo się nasiliła. Przez ten czas Rosja stale rozwijała swój potencjał militarny na terenie zaanektowanego Krymu oraz podtrzymywała konflikt na wschodzie Ukrainy (mimo procesu mińskiego i wynegocjowa-

<sup>3</sup> Przykładowo – gen. P. Breedlove, naczelny dowódca sił sojusznicznych w Europie (SACEUR), wskazywał w swym wystąpieniu 25 lutego 2016 r. przed Komitetem Sił Zbrojnych Izby Reprezentantów USA, na żywotne zagrożenie dla USA i ich sojuszników ze strony Rosji: „*Russia has chosen to be an adversary and places a long term existential threat to the United States and to our European allies and partners*”. Transkrypt wystąpienia gen. P. Breedlove’a dostępny jest pod adresem <http://www.eucom.mil/press-room/transcripts/gen-breedloves-hearing-with-the-house-armed-services-committee> (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

<sup>4</sup> A. Madej, P. Świeżak: *Informacja na temat Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 36, BBN, Warszawa 2015, s. 177–178

<sup>5</sup> Polskie tłumaczenie: *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 35, BBN, Warszawa 2015, s. 179–206.

nego w jego ramach zawieszenia broni, wciąż na linii frontu dochodziło do incydentów wojskowych, prowokowanych głównie przez prorosyjskie siły separatystyczne).

Prowokacyjna polityka rosyjska była w tym czasie również skierowana wobec państw NATO. Przybierało to różne formy, w tym m.in. stałą presję polityczno-militarną związaną z rozbudową rosyjskiego potencjału militarnego przy granicy z państwami sojuszniczymi, szeroko zakrojoną modernizację techniczną wojsk, priorytetowo traktującą siły stacjonujące na zachodnim kierunku strategicznym oraz ofensywne ćwiczenia (w tym także z symulowanymi uderzeniami nuklearnymi) z udziałem znaczących zgrupowań wojskowych (nawet w sile 150 tys. żołnierzy), w tym o charakterze niezapowiedzianym (*snap exercises*). Dochodziło również do rajdów powietrznych rosyjskich samolotów wzdłuż granic państw sojuszniczych oraz do gróźb doprowadzenia do incydentów powietrznych czy morskich jednostek rosyjskich z jednostkami sojuszniczymi<sup>6</sup>.

Kroki te były stale wspierane przez rosyjskie działania dezinformacyjne, propagandowe i lobbingowe, które niejednokrotnie padały na podatny grunt zwłaszcza wśród ekspertów i analityków w państwach Europy Zachodniej. Skuteczność takich metod działań potwierdza fakt, że w tych państwach pojawiła się grupa analityków, określanych jako *Russlands-Versteher*, czyli rozumiejących Rosję, i domagających się uwzględniania jej interesów w polityce NATO czy UE<sup>7</sup>.

Szczególnie niepokojąca dla państw brzegowych Sojuszu była skokowa rozbudowa rosyjskiego potencjału militarnego na zachodnim kierunku strategicznym. Jak wskazuje Anna Maria Dyner, do operowania na tym kierunku Rosja może użyć jednostki zgrupowane zarówno w Zachodnim Okręgu Wojskowym (ZOW), ok. 300 tys. żołnierzy, jak i w Południowym Okręgu Wojskowym (POW), ok. 72 tys. żołnierzy. W obu okręgach Rosja posiada ok. 1100 czołgów, 1900 bojowych wozów piechoty, 60 systemów rakiet taktycznych, 2850 jednostek artylerii kalibru powyżej 100 mm, 570 samolotów, 180 śmigłowców uderzeniowych oraz 126 okrętów, w tym

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zobacz: Ł. Kulesa, T. Frear, D. Raynova: *Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action*, „Policy Brief, European Leadership Network”, listopad 2016.

<sup>7</sup> Najważniejszy niemiecki periodyk poświęcony sprawom międzynarodowym (*Internationale Politik*) w jednym ze swych numerów zamieścił serię artykułów pod wspólnym mottem „Russland verstehen” (rozumieć Rosję). Pozwoliło to na upowszechnienie tego pojęcia w debacie publicznej. „Internationale Politik”: *Russland verstehen*, nr 3, maj/czerwiec 2016 r.

7 podwodnych. Dodatkowo, jeszcze przed szczytem NATO w Warszawie Rosja podjęła decyzję o utworzeniu trzech nowych dywizji (dwóch w ZOW i jednej w POW)<sup>8</sup>.

Istotną rolę we wzmacnianiu rosyjskiej obecności militarnej odgrywają garnizony w Obwodzie Kaliningradzkim i na anektowanym Krymie. To tam trafiają najnowocześniejsze systemy rosyjskie, w tym szczególnie raketowe (zarówno o charakterze defensywnym, jak i ofensywnym), zdolne do przenoszenia ładunków nuklearnych. W efekcie potencjał rosyjski na zachodnim kierunku strategicznym wielokrotnie przewyższa zdolności wojskowe państw położonych na wschodniej flance NATO, a rozbudowane w Obwodzie Kaliningradzkim i na Krymie systemy antydostępowe (*Anti Access/Area Denial, A2/AD*) mogą utrudnić swobodę manewrowania sił sojuszniczych w czasie kryzysu czy konfliktu. Rosyjskie systemy antydostępowe w Obwodzie Kaliningradzkim budzą szczególny niepokój, gdyż w tym miejscu przebiega jedyna lądowa granica między Polską a Litwą (i dalej państwami bałtyckimi), przez którą państwa bałtyckie mogłyby zostać wzmocnione. Liczący w tym miejscu niecałe 70 km pas graniczny określany jest mianem „przesmyku suwalskiego”, który w razie kryzysu czy konfliktu musiałby zostać utrzymany, aby zapewnić wsparcie lądowe państwom bałtyckim.

Philip M. Breedlove, były naczelny dowódca sił sojuszniczych w Europie (SACEUR), wskazuje, że Rosja – podejmując agresywne działania – jest zdeterminowana, aby odbudować swą dawną strefę wpływów, ograniczyć rolę NATO oraz odzyskać status mocarstwa światowego, i przez ten pryzmat powinna być postrzegana przez Zachód<sup>9</sup>. Niestabilność wpływająca na poczucie bezpieczeństwa sojuszników pogłębiła się również na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Ma ona jednak inny charakter niż na wschodniej flance. Konflikty w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, m.in. w Syrii, Iraku, Jemenie czy Libii, nie zagrażają bezpośrednio i w sposób żywotny państwom sojuszniczym leżącym na południowej flance NATO, jednak mają na nie pośrednio destabilizujący wpływ m.in. poprzez fale migracji. Jak wskazuje Agnieszka Szpak, masowe przyływy uchodźców i migrantów mogą być źródłem wzrostu przestępczości, ksenofobii czy przemocy na tle

<sup>8</sup> A.M. Dwyer: *Rosja wzmacnia potencjał wojskowy na zachodzie państwa*, „Biuletyn PISM”, nr 36 (1386), 3 czerwca 2016 r.

<sup>9</sup> P.M. Breedlove, *NATO's Next Act, How to Handle Russia and Other Threats*, „Foreign Affairs”, lipiec/sierpień 2016 r., s. 98.

rasowym i w ten sposób mogą rzutować na spójność społeczną, wywołując napięcia społeczne i polityczne<sup>10</sup>. Innym przejawem zagrożeń i wyzwań związanych z południową flanką NATO jest działalność tzw. państwa islamskiego, w którego szeregach walczy kilka tysięcy obywateli państw europejskich. Ataki terrorystyczne w Paryżu, Brukseli czy Nicei pokazują, że zagrożenie to jest realne.

Istniejącą niestabilność i konflikty w południowym sąsiedztwie sojuszu wykorzystuje Rosja, by w ten sposób móc wpływać na poszczególnych sojuszników oraz osłabiać jedność Sojuszu. Po koniec września 2015 r. władze w Moskwie zdecydowały się na bezpośrednie włączenie się w konflikt w Syrii, kierując tam znaczący komponent powietrzny i morski oraz rozpoczynając uderzenia raketowe nie tylko na cele związane z radykalnymi bojownikami tzw. państwa islamskiego, ale także na cele umiarkowanej opozycji walczącej z reżimem Baszara Assada. Działania rosyjskie znacznie skomplikowały jednocześnie aktywność koalicji pod wodzą Stanów Zjednoczonych, a skierowanej przeciwko tzw. państwu islamskiemu. Marek Ilnicki wskazuje na sześć powodów, które legły u podstaw rosyjskiego zaangażowania w Syrii. Są to:

- rosyjskie dążenie do utrzymania swej bazy morskiej w syryjskim Tartus (która stanowi jedyny pozostały element rosyjskiej obecności na Morzu Śródziemnym),
- chęć wykazania sprawności rosyjskiego uzbrojenia („reklama” oferty eksportowej rosyjskiego przemysłu obronnego),
- wsparcie reżimu Baszara Assada,
- ograniczenie międzynarodowego terroryzmu i zatrzymanie terrorystów z dala od rosyjskich granic (szacuje się, że od 5 do 7 tys. bojowników tzw. państwa islamskiego pochodzi z Rosji),
- powstrzymanie rozprzestrzeniania się „kolorowych rewolucji” w przestrzeni poradzieckiej, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej,
- wola odzyskania statusu mocarstwa globalnego<sup>11</sup>.

Każdy ze wspomnianych elementów nie wyklucza innego, wydaje się jednak, że najważniejszym motywem, który Rosja chciała osiągnąć angażując się w konflikt syryjski, było potwierdzenie, że stała się globalnym graczem, bez którego udziału znalezienie politycznego rozwiązania problemu syryj-

<sup>10</sup> A. Szpak, *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1/2016, s. 130–131.

<sup>11</sup> M. Ilnicki: *On Russia's motives behind its military intervention in Syria*, „Security and Defence Quarterly” nr 4(9) 2015, Warszawa 2016, s. 60–62

skiego (ani jakiegokolwiek innego) nie jest możliwe. Witold Rodkiewicz wskazuje, że poprzez takie działania władze w Moskwie dążą do „ubicia” geopolitycznego targu z Zachodem. Miałby on polegać na przyjęciu przez Zachód rosyjskiej oferty w sprawie Syrii i tym samym odbudowie kontaktów Zachodu i Rosji, co zostałyby scementowane wspólną walką z terroryzmem islamskim. W zamian Rosja oczekiwała zniesienia sankcji ekonomicznych nałożonych na nią, jako konsekwencji aneksji Krymu i późniejszej interwencji na wschodzie Ukrainy<sup>12</sup>. Angażując się w konflikt syryjski Rosja podjęła również próbę zmniejszenia zainteresowania społeczności międzynarodowej konfliktem na wschodzie Ukrainy oraz zwiększyła *de facto* grupę państw w ramach UE i NATO wzywających do powrotu do współpracy z Rosją. Co jednak ważne, szczególnie w kontekście militarnego bezpieczeństwa w Europie, Rosja pokazała także, że jest w stanie prowadzić niezależne operacje na dwóch oddzielnych kierunkach strategicznych.

Powyżej opisane uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa stanowiły najważniejszy kontekst w dyskusji wewnątrzsojuszniczej dotyczącej kierunków dalszej strategicznej adaptacji NATO.

## **Przygotowania, przebieg i rezultaty szczytu NATO w Warszawie**

Proces związany z przygotowaniem do szczytu NATO w Warszawie rozpoczął się praktycznie w dniu zakończenia poprzedniego szczytu w Walii, na którym przyjęto Plan Gotowości Sojuszu (*Readinnes Action Plan*, RAP). Jego implementacja stała się pierwszoplanowym zadaniem, koniecznym do realizacji do momentu rozpoczęcia szczytu warszawskiego. Plan ten zakładał m.in.:

- zwiększenie środków upewnienia (*assurance measures*) poprzez intensyfikację ćwiczeń sojuszniczych na wschodniej flance (ciągła obecność oparta na zasadzie rotacyjności);
- ustanowienie sojuszniczych ośrodków dowodzenia na wschodniej flance;
- wzmocnienie Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Responce Force*, NRF) m.in. poprzez utworzenie w ich ramach Sił Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF);

<sup>12</sup> W. Rodkiewicz: *Rosyjska gra w Syrii*, [w:] „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-30/rosyjska-gra-w-syrii> (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

- wzmocnienie planów ewentualnościowych;
- zwiększenie intensywności prowadzonych ćwiczeń wojskowych;
- rozbudowę infrastruktury sojuszniczej na wschodniej flance;
- podniesienie gotowości Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie (korpus wysokiej gotowości)<sup>13</sup>.

Zgodnie z założeniami, zadania te zostały skutecznie zrealizowane w okresie poprzedzającym szczyt warszawski. Na wschodniej flance w sposób ciągły pojawiały się siły sojusznicze, skierowane w ramach środków wsparcia (*assurance measures*); zintensyfikowana została polityka sojuszniczych ćwiczeń, w tym o dużej skali; utworzone zostały siły natychmiastowego reagowania zdolne do przerzutu i działania w ciągu kilku dni, a w ośmiu państwach regionu (w Polsce, Rumunii, Bułgarii, na Litwie, Łotwie i w Estonii, na Węgrzech i Słowacji) powstały Jednostki Integracji Sił NATO (*NATO Force Integration Units*, NFIU). Podniesiona została też gotowość korpusu szcześcińskiego, który jest przygotowywany do przejęcia dowództwa nad obroną operacją sojuszniczą, gdyby taka była realizowana w regionie.

Poważnym wyzwaniem dla państw sojuszniczych była sprawa podniesienia nakładów na obronność. Szczyt w Walii zakończył się przyjęciem zobowiązań do zatrzymania spadkowego trendu w wydatkach na obronność oraz deklaracji o gotowości do podnoszenia budżetów obronnych do poziomu 2 proc. PKB, zalecanego przez NATO (tzw. *Defence spending pledge*)<sup>14</sup>. Było to szczególnie wyzwaniem z uwagi na wciąż odczuwalne w państwach sojuszniczych negatywne skutki światowego kryzysu gospodarczego, trwającego od 2008 r. W komunikacie prasowym opublikowanym przez Wydział Dyplomacji Publicznej NATO na 4 dni przed szczytem NATO w Warszawie, zwrócono uwagę, że po latach cięć i ograniczeń budżetów obronnych (trwających praktycznie do 2014 r.) w 2015 r. nastąpiło zatrzymanie tego trendu (odnotowano wtedy minimalny wzrost budżetów obronnych o 0,6 proc.), a w 2016 r. przewidywany jest wzrost wydatków obronnych o 3 proc. Wśród państw, które wypełniają zalecenia NATO dotyczące przekazywania 2 proc. PKB na obronność, są Stany Zjednoczone (3,61 proc.), Grecja (2,38 proc.),

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zobacz: S. Koziej, P. Pietrzak: *Szczyt NATO w Newport*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 31, BBN, Warszawa 2014, s. 21–22.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat zobacz: P. Pietrzak, K. Sobczyk: *W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 34, BBN, Warszawa 2015, s. 35–55.

Wielka Brytania (2,21 proc.), Estonia (2,16 proc.) i Polska (2,0 proc.)<sup>15</sup>. Wzrost tych wydatków pokazał więc większe sojusznicze zrozumienie dla potrzeby wzmacniania własnego potencjału i zdolności wojskowych w obliczu nasilających się tradycyjnych i nietradycyjnych zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa.

Powyżej opisane elementy były jednak realizacją decyzji z poprzedniego szczytu z Walii. Tym, czym Polska była szczególnie zainteresowana, było nadanie nowego impulsu w procesie strategicznej adaptacji Sojuszu do zmienionych warunków bezpieczeństwa. Naszkicowanie polskich oczekiwań przybrało formę Warszawskiej Inicjatywy Adaptacji Strategicznej (*Warsaw Strategic Adaptation Initiative*), zaprezentowanej Sojusznikom w maju 2015 r., w której Polska sformułowała sugestie dotyczące dalszych środków i działań pozwalających Sojuszowi lepiej dopasować swój potencjał i zdolności do współczesnych zagrożeń<sup>16</sup>.

Adaptacja strategiczna Sojuszu stała się też głównym elementem zagranicznej aktywności prezydenta Andrzeja Dudy w pierwszym roku jego urzędowania. Symbolicznym wyrazem tego kierunku był wybór Estonii jako pierwszego miejsca zagranicznej podróży prezydenta (23 sierpnia 2015 r.). W tym czasie, w licznych wystąpieniach publicznych A. Duda wskazywał na polskie oczekiwania wobec szczytu warszawskiego, podkreślając trzy elementy, zgodnie z którymi szczyt NATO powinien być:

- uniwersalny (powinien mieć charakter wszechstronny i potwierdzić niepodzielność bezpieczeństwa wszystkich sojuszników wobec zagrożeń z każdego możliwego kierunku, w tym szczególnie ze wschodniego i południowego; perspektywa 360 stopni);
- ukierunkowany na przyszłość (decyzje powinny być aktualne i dopasowane do scenariuszy możliwego rozwoju wypadków);
- decyzyjny, tzn. powinien przynieść konkretne rezultaty wzmacniające jedność, siłę odstraszenia i poczucie bezpieczeństwa wszystkich sojuszników<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016)*, Communiqué PR/CP(2016)116, [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_07/20160704\\_160704-pr2016-116.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf) (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat: W. Lorenz: *NATO at a Critical Crossroads*, „The Polish Quarterly of International Affairs” s. 9–12.

<sup>17</sup> Między innymi na te elementy wskazywał Prezydent RP w trakcie konferencji prasowej po spotkaniu z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem, które odbyło się w Brukseli w styczniu 2016 r.

By wzmocnić siłę polskich postulatów, prezydent A. Duda podjął – jak się później okazało udaną – próbę pozyskania sojuszników. Wspólnie z prezydentem Rumunii zorganizował spotkanie dziewięciu państw wschodniej flanki NATO (Bukareszt, 4 listopada 2015 r.), które zakończyło się przyjęciem Wspólnej deklaracji „Sojusznicza jedność, wspólna odpowiedzialność” (*Joint Declaration on „Allied Solidarity and Shared Responsibility”*). Deklaracja ta wskazywała na dążenie państw regionu do utworzenia silnej, wiarygodnej i trwałej obecności sojuszniczej na wschodniej flance Sojuszu<sup>18</sup>.

Jako argument za realizacją polskich postulatów na szczycie, Polska wykorzystywała też swoją szerszą aktywność sojuszniczą, pokazując się nie tylko jako „konsument”, ale również „producent” bezpieczeństwa. Wyrazem tego było skierowanie do państw bałtyckich kompanii zmechanizowanej do udziału w organizowanych tam ćwiczeniach (w ramach środków wzmocnienia) czy cykliczny udział w operacji ochrony przestrzeni powietrznej nad państwami bałtyckimi (*Baltic Air Policing*). Co więcej, w imię podkreślenia zrozumienia dla zagrożeń i wyzwań odczuwanych przez sojuszników na południowej flance (perspektywa 360 stopni), jeszcze przed szczytem w Warszawie Polska skierowała tam dwa kontyngenty wojskowe do wsparcia działań międzynarodowej koalicji skierowanej przeciwko tzw. państwu islamskiemu: pierwszy (w sile do 150 żołnierzy), operujący głównie z Kuwejtu, zawierający komponent powietrzny (4 samoloty F-16) przeznaczony do realizacji zadań w zakresie rozpoznania, oraz drugi (operujący głównie w Iraku) skierowany do zadań *stricte* szkoleniowych (w sile do 60 żołnierzy).

Kierunkowe decyzje szczytu warszawskiego wypracowywane były w trakcie odbywających się przed szczytem Sojuszu spotkań w formule ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw NATO. Szczególnie istotny był przebieg lutowego (10–11 lutego 2016 r.) i czerwcowego (8–9 czerwca 2016 r.) spotkania ministrów obrony NATO. W trakcie lutowego spotkania ministrowie obrony uzgodnili, aby wzmocnienie sojuszniczej postawy obrony i odstraszenia na wschodniej flance dokonało się przez ustanowienie wzmocnionej wysuniętej sojuszniczej obecności (*Enhanced Forward Presence*, EFP). Była to przełomowa decyzja, która naszkicowała agen-

<sup>18</sup> „We will join efforts to secure, where needed, a robust, credible and sustainable Allied military presence in our region”. Tekst deklaracji *Joint Declaration on „Allied Solidarity and Shared Responsibility”* znajduje się na stronie internetowej rumuńskiego stałego przedstawicielstwa przy NATO, <https://nato.mae.ro/en/local-news/904> (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

dę dalszych prac Sojuszu. Zamknęła ona etap dyskusji o tym, czy NATO w ogóle powinno zdecydować się na ustanowienie obecności militarnej na wschodniej flance, i przeszła do fazy, gdy dyskutowano, jak ta uzgodniona wzmocniona obecność wojskowa ma wyglądać w praktyce. Na spotkaniu czerwcowym ministrowie obrony uzgodnili, aby wspomniana wysunięta obecność wojskowa przyjęła formę czterech wielonarodowych wzmocnionych batalionów, które zostaną rozmieszczone w Polsce, na Litwie, Łotwie i w Estonii. Na warszawskim szczycie decyzje ze spotkań ministrów obrony zostały przyjęte i potwierdzone przez głowy państw i szefów rządów oraz dodatkowo uzupełnione przez konkretne deklaracje poszczególnych państw do włączenia się do ich praktycznej realizacji.

### *Przebieg szczytu*

W trakcie szczytu NATO w Warszawie odbyło się pięć sesji na szczeblu głów państw i szefów rządów. Pierwsza sesja (Rada Północnoatlantycka na temat odstraszenia i obrony) poświęcona była dyskusji nad kierunkiem wzmocnienia zasadniczej, obronnej funkcji Sojuszu w wymiarze politycznym, wojskowym i instytucjonalnym. W jej trakcie przedyskutowano sojuszniczą politykę odstraszenia, w tym szczególną uwagę poświęcono konkretyzacji wysuniętej obecności wojskowej na wschodniej flance. Druga sesja (w formule kolacji roboczej Rady Północnoatlantyckiej z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej, premiera Szwecji oraz prezydenta Finlandii) była przede wszystkim okazją do przedyskutowania zagrożeń ze wschodu oraz przyszłości relacji NATO–Rosja. Trzecia sesja (spotkanie na temat Afganistanu z udziałem partnerów biorących udział w operacji *Resolute Support* oraz przedstawicieli Afganistanu, Japonii, Korei Południowej, UE, ONZ i Banku Światowego) dotyczyła przyszłości współpracy Sojuszu z Afganistanem, dalszej realizacji operacji *Resolute Support* oraz finansowania Afgańskich Sił Bezpieczeństwa w kolejnych latach. Czwarta sesja (Rada Północnoatlantycka na temat adaptacji na południu, z udziałem Jordanii, przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej) odnosiła się do roli Sojuszu w działaniach na rzecz budowy stabilności w południowym sąsiedztwie, wsparciu dla działań koalicji przeciw tzw. państwu islamskiemu oraz zagrożeniom związanym z migracjami. Ostatnia, piąta sesja (spotkanie w formule Komisji NATO–Ukraina) poświęcona była dyskusji nad kierunkiem wsparcia sojuszniczego dla Ukrainy.

Obok wspomnianych pięciu sesji na szczelbu głów państw i szefów rządów odbyły się również posiedzenia Komisji NATO–Gruzja (na szczelbu ministrów spraw zagranicznych), kolacja robocza ministrów spraw zagranicznych w formule Pogłębianego Partnerstwa (*Enhanced Opportunities Partners*), z udziałem przedstawicieli Australii, Finlandii, Gruzji, Jordanii i Szwecji, kolacja robocza na szczelbu ministrów obrony narodowej oraz spotkanie ministrów obrony narodowej w formacie Platformy Interoperacyjności (*Interoperability Platform*), z udziałem przedstawicieli Armenii, Australii, Austrii, Azerbejdżanu, Bahrajnu, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Finlandii, Gruzji, Irlandii, Japonii, Jordanii, Kazachstanu, Korei Południowej, Macedonii, Mołdawii, Mongolii, Maroka, Nowej Zelandii, Serbii, Szwecji, Szwajcarii, Tunezji, Ukrainy i Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

Na szczycie przyjęto szereg dokumentów, z których najważniejszym jest Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie (*Warsaw Summit Communique*)<sup>19</sup>. Odnosi się on praktycznie do każdej dziedziny aktywności Sojuszu, poczynając od misji kolektywnej obrony (wzmacnianie sojuszniczej podstawy odstraszania i obrony), poprzez operacje zarządzania kryzysowego (w tym operacje prowadzone w Afganistanie i na Bałkanach), aż po relacje z partnerami. Dotyczył więc adaptacji Sojuszu na wschodzie i południu, relacji z Rosją, współpracy z państwami partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi (ONZ, UE, OBWE, Unia Afrykańska), sojuszniczych zdolności konwencjonalnych, nuklearnych czy w dziedzinie obrony przeciwrakietowej, walki z terroryzmem, utrzymania polityki otwartych drzwi oraz zagrożeń pozamilitarnych (cybernetycznych, hybrydowych, energetycznych).

Obok komunikatu końcowego, sojusznicy przyjęli również inne dokumenty:

- Warszawską Deklarację Bezpieczeństwa Transatlantyckiego (*Warsaw Declaration on Transatlantic Security*);
- Wspólną Deklarację NATO–UE (*Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation*);
- Deklarację Szczytu NATO na temat Afganistanu (*Warsaw Summit Declaration on Afghanistan*);

<sup>19</sup> Wszystkie oficjalne dokumenty sojusznicze przyjęte na szczycie NATO dostępne są na stronie internetowej NATO pod adresem: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts.htm) (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

- Wspólne Oświadczenie Komisji NATO–Ukraina (*Joint Statement of the NATO–Ukraine Commission*);
- Wspólne Oświadczenie Komisji NATO–Gruzja na poziomie ministrów spraw zagranicznych (*Joint statement of the NATO–Georgia Commission at the level of Foreign Ministers*);
- Zobowiązanie w dziedzinie obrony cybernetycznej (*Cyber Defence Pledge*);
- Zobowiązanie do wzmocnienia odporności (*Commitment to enhance resilience*);
- Politykę NATO w sprawie ochrony cywilów (*NATO Policy for the Protection of Civilians*);
- Politykę NATO w sprawie budowania integralności (*NATO Building Integrity Policy*).

Najważniejsze decyzje podjęte na szczycie NATO w Warszawie dotyczyły wzmocnienia polityki odstraszania i obrony Sojuszu (*strengthening defence and deterrence*) oraz kształtowania stabilnego otoczenia Sojuszu (*projecting stability*). Decyzje dotyczące wzmocnienia odstraszania i obrony potwierdzały oraz konkretyzowały wcześniejsze ustalenia dotyczące ustanowienia wysuniętej obecności sił NATO na wschodniej flance. W trakcie szczytu państwa wносиły konkretne zobowiązania, deklarując swój militarny wkład do planowanych grup bojowych. Cztery państwa zobowiązały się do przejęcia roli państw ramowych dla tworzonych grup batalionowych na wschodniej flance: Stany Zjednoczone – w Polsce, Niemcy – na Litwie, Kanada – na Łotwie oraz Wielka Brytania – w Estonii. Łącznie 18 państw zgłosiło swą gotowość do skierowania własnych sił do tworzonych wielonarodowych grup batalionowych<sup>20</sup>. Jednocześnie NATO zaakceptowało propozycję utworzenia w Polsce wielonarodowego dowództwa dywizyjnego, które mogłoby wspomagać funkcjonowanie wspomnianych czterech grup batalionowych. Dodatkowo (na zasadzie bilateralnego polsko-amerykańskiego porozumienia) USA potwierdziły plany rozmieszczenia od 2017 r. w Polsce pancernego brygadowego zespołu bojowego (*Armored Brigade Combat Team*) jako uzupełnienia działań NATO.

Szczyt odniósł się również do kierunku zwiększania swojej obecności w basenie Morza Czarnego. W tym regionie ma mieć ona charakter „dostosowanej wysuniętej obecności” (*Tailored Forward Presence, TFP*). Polska

---

<sup>20</sup> Wielka Brytania i Rumunia zadeklarowały skierowanie po jednej kompanii do grupy batalionowej tworzonej w Polsce.

zadeklarowała skierowanie oddziału w sile kompanii na Łotwę, jako wkład do grupy bojowej tworzonej przez Kanadę, oraz kompanii do Rumunii jako wkład do dopasowanej wysuniętej obecności w regionie Morza Czarnego.

Decyzje szczytu NATO dotyczące wzmocnienia wschodniej flanki poprzez obecność wojsk sojuszniczych w regionie oznaczają fundamentalną zmianę w podejściu Sojuszu do obrony swoich państw flankowych. Justyna Gotkowska nazywa to mianem „nowego paradygmatu”<sup>21</sup>.

W deklaracji końcowej odnotowana też została realizacja Planu Gotowości Sojuszu, przyjętego na poprzednim szczycie w Walii, który stanowił pierwszą odpowiedź na radykalne zmiany bezpieczeństwa na wschodniej i południowej flance Sojuszu (pkt. 35–37). Szczyt zakończył się natomiast deklaracją odnoszącą się do osiągnięcia przez sojuszniczy system obrony przeciwraкетowej wstępnej zdolności operacyjnej (*NATO BMD Initial Operational Capability*).

Ponadto, sojusznicy uznali cyberprzestrzeń za domenę sojuszniczych działań operacyjnych, zobowiązując się do zwiększenia zdolności obronnych w tym zakresie. Oznacza to, że atak cybernetyczny na któregokolwiek sojusznika będzie powodował uruchomienie art. 5 traktatu waszyngtońskiego (TW), a sojusznicy będą uwzględniali zagrożenia cybernetyczne w swoich planach obronnych.

Szczyt też odniósł się do postulatu zwiększenia odporności (*resilience*) poszczególnych państw oraz do zwiększania indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia wszelkich form zbrojnej napaści. Wprawdzie gotowość cywilna jako podstawowy filar odporności leży w gestii poszczególnych państw członkowskich, to jednak Sojusz zadeklarował gotowość do jej wsparcia w zakresie zapewnienia ciągłości władzy państwowej i podstawowych usług, bezpieczeństwa cywilnej infrastruktury krytycznej oraz wsparcia sił zbrojnych za pomocą środków cywilnych (pkt. 73).

W odniesieniu do zagrożeń agresją hybrydową Sojusz przypomniał o przyjęciu strategii antyhybrydowej oraz planów dotyczących roli NATO w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych. Jakkolwiek dokument wspomina, że podstawowy obowiązek reagowania na zagrożenia hybrydowe spoczywa na poszczególnych państwach, to jednak przypomina, że Sojusz gotowy jest do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym w ramach obrony zbioro-

<sup>21</sup> J. Gotkowska: *NATO na wschodniej flance – nowy paradygmat*, [w:] „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/nato-na-wschodniej-flance-nowy-paradygmat> (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

wej, a w konkretnych przypadkach agresji hybrydowej może odwołać się do art. 5 TW (pkt 72). W kontekście zagrożeń hybrydowych należy również zwrócić uwagę na ustalenie, wskazujące, że będą one polem wzmocnionej współpracy NATO i Unii Europejskiej.

Odnosząc się do flanki południowej, w trakcie szczytu przyjęto trzy zasadnicze decyzje:

- NATO zdecydowało o przygotowaniu i uruchomieniu misji szkoleniowej dla irackich sił bezpieczeństwa na terytorium tego kraju (pkt. 94–95);
- Sojusz zdecydował o wsparciu działania międzynarodowej koalicji przeciwko tzw. państwu islamskiemu pod przywództwem Stanów Zjednoczonych poprzez udostępnienie zdolności rozpoznania z powietrza z wykorzystaniem samolotów AWACS (pkt. 96);
- Sojusz zdecydował, by na bazie dotychczasowej operacji *Active Endeavour* ustanowić nową operację *Sea Guradian*, z poszerzonymi w stosunku do poprzedniej zadaniami: zwiększenia świadomości sytuacyjnej, przeciwdziałania przemytowi ludzi i aktom terroru, utrzymania swobody żeglugi oraz wspierania budowy zdolności obrony wybrzeża i marynarki wojennej Libii. Jednocześnie w ramach nowej operacji NATO będzie ściśle współpracować z operacją morską Unii Europejskiej *Sophia*.

NATO zadeklarowało jednocześnie dalsze wsparcie dla Afganistanu. W tym kontekście sojusznicy, wraz z partnerami uczestniczącymi w misji *Resolute Support*, zobowiązali się do:

- utrzymania misji *Resolute Support* po 2016 r. (z zadaniami szkolenia i wsparcia afgańskich sił bezpieczeństwa)<sup>22</sup>;
- zapewnienia finansowania Afgańskich Sił Bezpieczeństwa do 2020 r.;
- wzmacniania Trwałego Partnerstwa (*Enduring Partnership*) NATO z Afganistanem.

Odnosząc się do Ukrainy, podkreślono wzmocnienie współpracy w ramach Karty Szczególnego Partnerstwa. Przyjęto także Kompleksowy Pakiet Wsparcia dla Ukrainy (*Comprehensive Assistance Package*). Sojusznicy odnieśli się również do nowych obszarów współpracy, obejmujących m.in. zwalczanie zagrożeń hybrydowych.

---

<sup>22</sup> Polska zadeklarowała utrzymanie swego zaangażowania w operację *Resolute Support* na dotychczasowym poziomie (do 200 żołnierzy).

Ważną częścią dyskusji sojuszniczych była ocena działań Rosji oraz nakreślenie przyszłego kształtu relacji NATO–Rosja (pkt. 9–24). Sojusznicy przypomnieli, że przez lata to Sojusz kierował ofertę współpracy wobec Rosji, którą to ofertę Rosja, poprzez swą agresywną politykę, odrzuciła. Potwierdzono jednocześnie wolę utrzymania dialogu na poziomie Rady NATO–Rosja. Powrót do partnerstwa (*business as usual*) i praktycznej współpracy nie będzie jednak możliwy, dopóki Rosja nie powróci do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego.

Szczyt potwierdził też żywotność polityki „otwartych drzwi” oraz polityki partnerstw. Udział Czarnogóry w szczycie w charakterze państwa zaproszonego pokazywał, że perspektywa członkostwa w Sojuszu pozostaje ważnym instrumentem zarówno stabilizującym, jak i wymuszającym odpowiednie reformy w państwach kandydujących. Również sesje „partnerskie” pokazywały, jaką ofertę Sojusz może kierować do swych partnerów, ale jednocześnie były okazją do zaprezentowania, jaki wkład sami partnerzy mogą wnieść do działań sojuszniczych (np. poprzez udział w operacjach). Dla Polski szczególnie ważne było podkreślenie znaczenia partnerstwa z państwami leżącymi w regionie: Szwecją, Finlandią, Ukrainą i Gruzją.

## Wnioski dla polskiej polityki bezpieczeństwa

Decyzje podjęte na szczycie NATO w Warszawie wymagają obecnie praktycznej implementacji. Ich pełne wdrożenie ma szczególne znaczenie dla polskiej polityki bezpieczeństwa. Z tego więc punktu widzenia Polska musi sama wnieść odpowiedni wkład w ich realizację oraz jednocześnie zachęcać i naciskać na sojuszników, aby wywiązywali się z ich zobowiązań.

Można wskazać dziesięć obszarów aktywności Polski (swoisty sojuszniczy dekalog bezpieczeństwa RP), których podjęcie ułatwi sprawną implementację decyzji ze szczytu w Warszawie i w ten sposób wzmocni polskie bezpieczeństwo.

1. **Realizacja zadań związanych z obowiązkami spoczywającymi na „państwie-gospodarzu”** (*Host Nation Support*). Zapowiedź skierowania do Polski grupy batalionowej pod dowództwem amerykańskim jako państwa ramowego (z udziałem komponentów z Rumunii i Bułgarii) wymusza na Polsce odpowiednie przygotowanie miejsc ich dyslokacji. Podobne zadanie spoczywa na Polsce w kontekście ulokowania w kraju amerykańskiej brygady, która będzie realizowana na zasadzie umowy

dwustronnej. Postulat Polski, by sojuszniczą wysuniętą obecność wojskową uruchomić od początku 2017 r., ogranicza czas na przygotowanie miejsc dyslokacji do absolutnego minimum. Co ważne, w tych przygotowaniach Polska musi być „prymusem”. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której Polska byłaby odpowiedzialna za utrudnienia związane z rozmieszczeniem sił na wschodniej flance.

2. **Wypełnienie własnych zobowiązań związanych ze wzmocnieniem wschodniej flanki.** Zapowiedzi dotyczące narodowego zaangażowania we wzmocnienie wschodniej flanki pozwoliły pokazać, że Polska nie chce być jedynie konsumentem sojuszniczej obecności, ale że jest też gotowa wносить do niej własny, istotny wkład. W tym kontekście przedstawiciele MON i Sił Zbrojnych RP powinni podjąć intensywny dialog z władzami wojskowymi Kanady (państwo ramowe grupy batalionowej na Łotwie) oraz Łotwy (państwo-gospodarz), by w sposób sprawny doprowadzić do rozmieszczenia polskiego komponentu wojskowego na Łotwie. Jednocześnie Polska powinna podjąć podobny intensywny dialog ze stroną rumuńską, gdzie ma być skierowana polska kompania zmechanizowana w ramach dopasowanej obecności wojskowej.
3. Obecność sojusznicza na wschodniej flance nie powinna być substytutem podjęcia własnego wysiłku obronnego. Polska powinna poważnie podejść do **wzmocnienia własnego potencjału obronnego** i w ten sposób wypełniać zadania nałożone na poszczególnych sojuszników zawartych w art. 3 TW. W tym kontekście kluczowe jest co najmniej utrzymanie, a w miarę możliwości zwiększenie nakładów na obronność. Polska obecnie spełnia sojuszniczy wymóg ponoszenia 2 proc. PKB na obronność, jednak z uwagi na swe położenie na wschodniej flance Sojuszu, istnieje potrzeba ponoszenia większych nakładów związanych z rozwojem własnego potencjału militarnego.
4. Z powyższym punktem związana jest kwestia **realizacji programu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP**. Nakłady na ten cel powinny stale wynosić co najmniej 20 proc. całości budżetu obronnego (próg zalecany przez NATO), gdyż dopiero taka skala pozwala na wzrost siły militarnej państwa. Ewentualne większe nakłady gwarantowałyby szybszy realny przyrost zdolności bojowych Sił Zbrojnych RP. Pierwszeństwo w realizacji programów modernizacyjnych powinny mieć zdolności związane z obroną państwa, wzmocnieniem siły odstraszenia oraz przełamывania rosyjskich systemów antydostępowych.

5. Polska powinna w większym stopniu skupić się na **budowie odporności** struktur państwowych na potencjalne kryzysy. Odporność państwa jest szczególnie ważna w kontekście zagrożeń hybrydowych (poniżej progu wojny), a więc w sytuacjach, w których to państwo ponosi zasadniczą odpowiedzialność za swe bezpieczeństwo. Koncentracja prac musi być więc nakierowana na utrzymanie ciągłości dowodzenia i kierowania przez władze państwowe (warunkiem jest tu posiadanie stałych i zapasowych stanowisk kierowania, w tym o charakterze mobilnym) oraz zapewnienia: bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa energetycznego (bezpieczeństwo dostaw oraz szlaków transportowych dla surowców energetycznych), bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni i bezpieczeństwa informacyjnego. Zadania te mają zarówno charakter wojskowy, jak i cywilny, a w ich realizację powinny być włączone militarne i pozamilitarne ogniwa systemu bezpieczeństwa narodowego. W kontekst zwiększania odporności wpisują się również plany utworzenia w Polsce Wojsk Obrony Terytorialnej.
6. Polska powinna zabiegać o **dalsze pogłębienie adaptacji sojuszniczej do zagrożeń na wschodniej flance**. Postulatem, który był podnoszony jeszcze przed szczytem NATO i o który Polska powinna dalej artykułować, jest kwestia związana ze zwiększeniem zdolności wywiadowczych, rozpoznania i wczesnego ostrzegania na wschodniej flance. W tym kontekście Polska powinna dążyć do utworzenia w Polsce Regionalnego Centrum Analiz Wywiadowczych oraz ustanowienia w Polsce wysuniętych baz dla systemów wczesnego ostrzegania – AWACS i AGS. W razie utrzymywania się konfrontacyjnej polityki Rosji, należy przemyśleć podjęcie działań zmierzających do dalszego zwiększenia obecności sojuszniczej na wschodniej flance NATO oraz wpisania tej obecności do planów ewentualnościowych Sojuszu. Równoległe jednak Polska musi mieć zrozumienie dla wrażliwości sojuszników leżących na południowej flance NATO. Wola utrzymania ich zainteresowania wschodnią flanką wymuszać będzie na Polsce analogiczne skupienie części swojej uwagi na zagrożeniach płynących z południa oraz gotowość do angażowania się w praktyczne działania nakierowane na ustabilizowanie tego regionu.
7. Polska nie powinna zapominać o konieczności kontynuowania przez Sojusz **realizacji zadań zapisanych w Planie Gotowości Sojuszu**, przyjętym na szczycie w Walii. Utrzymanie wiarygodności sił VJTF oraz wzmocnionych sił NRF wciąż pozostaje ważnym zadaniem. To

właśnie te siły w pierwszej kolejności będą przeznaczone do szybkiego wzmocnienia i przerzutu w rejon potencjalnego konfliktu. Niezbędne jest też wypracowanie swoistego „sojuszniczego systemu Schengen”, pozwalającego na szybki przerzut sił między państwami sojuszniczymi. Jednocześnie Polska powinna zabiegać o urealnienie koncepcji sił rozwinięcia (*follow-on-forces*) na wypadek najczarniejszego scenariusza – pełnowymiarowego konfliktu.

8. Polska powinna starać się **wzmacniać jednolity głos dziewięciu państw flanki wschodniej Sojuszu**. Przekonanie sojuszników do realizacji postulatów ważnych dla całej flanki wschodniej, dzięki poparciu innych państw regionu, będzie zadaniem łatwiejszym. Jednocześnie Polska stale powinna próbować pozyskać dla swoich postulatów kluczowych sojuszników, w tym Stanów Zjednoczonych, które nadają ton sojuszniczej dyskusji.
9. Ważną kwestią pozostają przyszłe **relacje NATO–Rosja**. Należy być świadomym, że grupa państw sojuszniczych, chcących krok po kroku doprowadzać do odnowienia współpracy z Rosją, będzie wzrastać. Polska musi więc stale przypominać, że odnowienie współpracy z Rosją możliwe będzie dopiero, gdy Rosja powróci do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego, a praktyczna współpraca NATO i Rosji (powrót do *business as usual*) powinna być do tego czasu wstrzymana.
10. Utrzymywanie się agresywnej polityki rosyjskiej w wymiarze długoterminowym oraz niestabilność na południowej flance z jednej strony, a dotychczasowa adaptacja strategiczna NATO z drugiej strony, tworzą nowe warunki bezpieczeństwa, w których funkcjonuje Sojusz Północnoatlantycki. Do tych warunków powinny zostać dopasowane najważniejsze dokumenty sojusznicze – w tym **Koncepcja Strategiczna NATO** (obecnie obowiązująca koncepcja, przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie pochodzi z 2010 r. i była przygotowana w odmiennej sytuacji geopolitycznej). Proces wypracowania nowej strategii mógłby przyjąć formę analogiczną do tej zastosowanej w procesie wypracowania Koncepcji z Lizbony – przeprowadzenia całościowego przeglądu strategicznego przez „Grupę Mędrców” i przygotowanie końcowego dokumentu na podstawie przedłożonego przez tę grupę raportu. Polska powinna w tym procesie aktywnie uczestniczyć. Jednocześnie warto dokonać spokojnego, metodycznego przemyślenia założeń polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze narodowym, w tym ponownego zdefiniowania narodowych interesów i celów strategicznych, odpowiedniego ukierunkowania kon-

cepcji działań oraz ponownego zdefiniowania niezbędnych przygotowań systemu bezpieczeństwa państwa. To zadanie powinno być zrealizowane w ramach drugiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), który mógłby być uruchomiony pod auspicjami prezydenta i zostać zrealizowany pod kierunkiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, w ścisłej współpracy z Radą Ministrów. Konkluzje SPBN powinny w efekcie stać się zasadniczym materiałem, na którym powinna zostać oparta nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Realizacja tych postulatów będzie istotnym polskim wkładem w implementację decyzji ze szczytu w Warszawie oraz dalszą strategiczną adaptację Sojuszu. Przyczyni się też do podniesienia poziomu bezpieczeństwa narodowego Polski.

\* \* \*

Szczyt NATO w Warszawie był najważniejszym spotkaniem na szczelbu głów państw i szefów rządów w 17-letniej historii polskiego członkostwa w Sojuszu. Przejdzie do historii jako moment zmiany paradygmatu bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcja obrony wschodniej flanki NATO, która przez cały okres pozimnowojenny oparta była na planach szybkiego wzmocnienia, odchodzi do historii. W jej miejsce pojawia się koncepcja bazująca na obecności sił sojuszniczych w regionie. Siły te będą wypełniać funkcję odstrasżającą, a w razie kryzysu czy szerszego konfliktu staną się kołem zamachowym dla wsparcia ze strony Sojuszu.

Decyzje warszawskie przełamują logikę nierozmieszczania sił wojskowych Sojuszu na jego wschodniej flance, a tym samym są istotnym krokiem na drodze do zrównania poziomów bezpieczeństwa wszystkich członków NATO. Ostateczne zerwanie z paradygmatem niestacjonowania sił sojuszniczych na wschodniej flance NATO nastąpi w momencie pełnej implementacji decyzji podjętych na szczycie w Warszawie. Obecność sojuszniczych sił w regionie powinna zostać zapoczątkowana na początku 2017 r. i być w pełni zrealizowana do kolejnego szczytu NATO w Brukseli, który planowany jest w połowie 2017 r. w nowej Kwaterze Głównej.

Należy równocześnie pamiętać, że warszawski szczyt nie kończy procesu adaptacji strategicznej NATO. Jej dalsze pogłębienie zależeć jednak będzie przede wszystkim od rozwoju sytuacji bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu.