

CIVIL PREPAREDNESS – NEW CHALLENGES

PRZYGOTOWANIA CYWILNE – NOWE WYZWANIA

Andrzej Jacuch^{1, 2}

WYDZIAŁ LOGISTYKI WAT
INSTYTUT SYSTEMÓW BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI

Streszczenie: Artykuł przedstawia nowe zadania NATO i krajów członkowskich w zakresie przygotowań pozamilitarnych, w odniesieniu do których w NATO używa się takich terminów, jak „civil preparedness – przygotowania cywilne”, „civil readiness – gotowość cywilna” oraz „resilience – odporność”. Analizowane są istniejące cywilne struktury NATO oraz zadania i rola państw członkowskich. Opisany jest system cywilnego doradztwa eksperckiego oraz proponowane są zmiany w regulacjach krajowych umożliwiające dalsze wykorzystanie systemu doradztwa na rzecz wojska i instytucji cywilnych.

Abstract: The article outlines the new tasks of NATO and allies in the field of non-military preparations, including „civil preparedness”, „civil readiness” and „resilience”. The existing civil NATO structures, as well as the tasks and role of the member states are analysed. NATO system of civil expert is described and changes in national regulations are proposed to enable further use of NATO experts by Polish military and civil bodies.

Słowa kluczowe: NATO, civil preparedness, readiness, resilience, experts.

Keywords: NATO, przygotowania cywilne, gotowość, odporność, eksperci.

¹ Andrzej Jacuch, dr inż. pracownik naukowy w Instytucie Systemów Bezpieczeństwa i Obronności WAT. Pracował w Kwaterze Głównej NATO jako funkcjonariusz i Zastępca Szefa Przygotowań Cywilnych NATO przez siedemnaście lat do 2016 roku. Uczestniczył w planowaniu i przygotowywaniu decyzji oraz zapewnił wsparcie sektora cywilnego zwłaszcza w dziedzinie transportu i energii. Organizował międzynarodowe grupy ekspertów z przemysłu, nauki i administracji. Komandor rezerwy; e-mail: andrzej.jacuch@wat.edu.pl.

Andrzej Jacuch, Dr Eng, academic at the Institute of Security and Defence Systems of the Military University of Technology. He worked at the NATO HQ as an officer and deputy Head of the NATO Civil Preparedness for seventeen years until 2016; participated in the planning and preparation of decisions; provided support of the civil sector, especially in the fields of transport and energy. He was responsible for the organization and development of a network of international experts from industry, science and administration. Capt. (N) (Ret'd); e-mail: andrzej.jacuch@wat.edu.pl.

² Niniejszy artykuł odzwierciedla osobiste poglądy autora i nie reprezentuje poglądów żadnej instytucji lub organizacji.

1. Przygotowania cywilne w NATO

Sojusz NATO, stojący obecnie w obliczu największych wyzwań bezpieczeństwa od zakończenia zimnej wojny, wdraża najbardziej znaczące wzmocnienie swoich wspólnych zdolności obronnych. Podczas gdy wiele uwagi opinii publicznej skupiono na wojskowym dostosowaniu NATO, na spotkaniu Sojuszu w lipcu 2016 roku w Warszawie przywódcy NATO uzgodnili bezprecedensowe „Zobowiązanie do zwiększenia odporności” w tym w zakresie przygotowań cywilnych. 28 Sojuszników pracuje obecnie pilnie nad wprowadzeniem tego zobowiązania w życie.

W lipcu 2016 podczas Szczytu NATO w Warszawie szefowie państw i rządów zobowiązali się między innymi do dalszego zwiększenia odporności i do utrzymania i rozwijania indywidualnej i zbiorowej zdolności odparcia zbrojnej napaści. „Przygotowania cywilne są centralnym filarem odporności sojuszników i kluczowym czynnikiem zapewniającym kolektywną obronę Sojuszu. Podczas gdy pozostają one w kompetencji władz krajowych, NATO może wspierać kraje sojuszu w ocenie oraz rozwijaniu ich przygotowań cywilnych”³.

W czasie sytuacji kryzysowej tak ludność, jak i zasoby cywilne, są narażone na zewnętrzny atak i wewnętrzne zakłócenia. Także zagrożenia hybrydowe, w tym cybernetyczne, rozmywają tradycyjne linie podziału wojny i pokoju. Gotowość cywilna oznacza, że podczas sytuacji kryzysowych lub katastrof rząd może kontynuować swoje podstawowe funkcje; będzie zapewniona ciągłość podstawowych usług dla ludności oraz cywilne wsparcie operacji wojskowych. Oznacza to również, że sektor cywilny w państwach członkowskich Sojuszu będzie gotowy do wsparcia operacji wojskowych NATO. W dzisiejszym środowisku bezpieczeństwa, gotowość i odporność na takie wyzwania wymaga istnienia pełnej gamy możliwości wojskowych i cywilnych oraz aktywnej współpracy partnerów publicznych i prywatnych, rządu, nauki i sektora prywatnego. Wzmocnienie tej gotowości (odporności) również wymaga dalszego zaangażowania partnerów NATO i innych organów międzynarodowych, a szczególnie Unii Europejskiej.

W dużych operacjach wojsko charteruje lub rekwiruje środki transportowe z sektora komercyjnego, wojskowa łączność korzysta z cywilnych satelitów, a większość wszystkich usług świadczonych na rzecz państwa-gospodarza jest zależna od lokalnej infrastruktury i usług. Siły zbrojne korzystają z dostępu do infrastruktury przemysłowej, sieci transportowej, infrastruktury telekomunikacyjnej, żywności, wody i paliwa, materiałów budowlanych itd. Wymagają one również lokalnych usług i zasobów ludzkich. Cywilna infrastruktura medyczna musi być w stanie poradzić sobie zarówno z ofiarami wśród ludności cywilnej, jak i z leczeniem i ewakuacją ofiar wojskowych. Zasoby te, które są potrzebne zarówno do funkcjonowania społeczeństwa, jak i prowadzenia działań wojskowych, są na ogół ograniczone, dlatego planowanie i ćwiczenia są niezbędne.

³ Komunikat Szczytu NATO w Warszawie: §73, 2016.

Podczas zimnej wojny (w okresie od 1945 do 1990) wiele z zasobów cywilnych, takich jak transport, porty, lotniska, telekomunikacja lub przestrzeń powietrzna były w rękach rządów. W sytuacji kryzysu lub wojny istniały mechanizmy pozwalające na kontrolę i użycie tych zasobów przez Sojuszników NATO. Do mechanizmów tych należały Natowskie Cywilne Agencje Czasu Wojny do: Zarządzania Żegluga oraz Ubezpieczenia Żeglugi; Koordynacji Transportu Lądowego; Lotnictwa, Centralnych Dostaw; Organizacji d/s Energii oraz Organizacji d/s Uchodźców.

Z czasem, wraz ze zmianami w sferze bezpieczeństwa, outsourcing niebojowych zadań wojskowych, wymagań i możliwości stał się normą wśród państw członkowskich NATO. W wyniku outsourcingu nastąpiło zwiększenie zależności sił zbrojnych od możliwości i dostępności do zasobów cywilnych.

Outsourcing niebojowych zadań wojskowych stał się normą i w wyniku tego zależność sił zbrojnych od dostępności do zasobów cywilnych zwiększyła się. Przykładem wykorzystania zasobów cywilnych w 2017 roku było użycie portów, transportu kolejowego czy drogowego do operacji przerzutu do Polski i innych krajów NATO komponentów amerykańskiej brygady pancernej oraz innych jednostek, wzmacniającej bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. Transport wojsk, właściwie zaplanowany, nie zakłócił ruchu drogowego i kolejowego.

W kryzysie zarówno wojsko, jak i cywilne instytucje rywalizują o dostęp do tych samych zasobów, które są ograniczone. Dotyczy to infrastruktury i środków transportowych, energii, łączności, żywności, wody czy opieki medycznej itd. Dotyczy to także przemysłu, którego zdolności produkcyjne są uzależnione od kooperantów wewnętrznych czy zagranicznych. Aby zbudować odporność w ważnych obszarach, zapobiec i przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom lub zakłóceniom w sektorze cywilnym, potrzebne są plany, umowy i środki reagowania, opracowane wcześniej i regularnie ćwiczone. Potrzebne są więc: know-how dotyczący sektora cywilnego oraz ekspertyzy dotyczące dostępu do biznesu i przemysłu. Dotyczy to tak szerzbi regionalnego, jak i sojuszniczego. NATO realizuje te cele poprzez komitety cywilne, które zarządzają grupą międzynarodowych ekspertów, zapewniających doradztwo w zdefiniowanych obszarach działania, w tym doradzających w zwiększaniu odporności⁴.

2. Kluczowe funkcje cywilne krytyczne dla kolektywnej obrony

Obecnie NATO wdraża Plan Działań na Rzecz Gotowości, w tym wzmacnia zdolności obronne na wschodniej i południowej flance NATO. Członkowie NATO dostosowują swoje mechanizmy obrony terytorialnej i infrastruktury do nowego środowiska bezpieczeństwa. Gotowość cywilna jest kluczowym czynnikiem obrony

⁴ A. Jacuch, *Ima zdolność. Działania pozamilitarne kluczowe dla wschodniej flanki*, portal Defence24.pl (8.03.2017).

zbiorowej Sojuszu. NATO uzgodniło bazowe wymagania dotyczące odporności w takich strategicznych sektorach, jak: ciągłość rządu, energii, ruchów ludności, żywności i zasobów wodnych, masowych ofiar, cywilnej komunikacji i transportu.

Natowska gotowość cywilna dotyczy przede wszystkim tych aspektów planowania krajowego, uważanych za najbardziej krytyczne dla kolektywnej obrony NATO, które mają wpływ na zdolność wnoszenia wkładu w wysiłki aliantów w ciągłość rządów, ciągłość podstawowych usług dla ludności oraz cywilne wsparcie operacji wojskowych.

Te trzy kluczowe funkcje cywilne zostały przełożone na siedem podstawowych wymogów odpornościowych i uzgodnione przez NATO w lutym 2016 roku. Wraz z pakietem wytycznych dotyczących minimalnych standardów odporności narodowej, oceny i dostosowanym do potrzeb zestawem narzędzi ich celem jest wspieranie krajów w osiągnięciu wymaganej odporności oraz zapewnienie punktów odniesienia, na podstawie których można będzie ocenić stan przygotowań cywilnych. Są to⁵:

- ciągłość działań administracji rządowej i krytycznych służb rządowych – utrzymanie w każdej chwili zdolności do podejmowania decyzji, przekazywanie ich i egzekwowanie ich wykonania oraz do świadczenia niezbędnych usług na rzecz ludności;
- odporne dostawy energii – zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, w tym krajowych sieci energetycznych, oraz utrzymania przez poszczególne kraje koniecznych uzgodnień dotyczących priorytetów i redundancji;
- odporna łączność cywilna – zapewnienie, że telekomunikacja i sieci cybernetyczne zachowują swoją funkcjonalność nawet w trudnych warunkach i w trakcie ataków;
- odporna żywność i woda – zapewnienie dostatecznych dostaw żywności i wody zarówno dla ludności cywilnej, jak i dla wojska, a także zapewnienie bezpieczeństwa przed przerwami w dostawach i przed sabotażem;
- zdolność do radzenia sobie z ruchami ludności o dużej skali i zdolność do de-konfliktowania takich ruchów z potencjalnymi krajowymi lub sojuszniczymi przegrupowaniami wojsk i innymi wymogami;
- zdolność radzenia sobie z masowymi ofiarami – zapewnienie, że systemy opieki zdrowotnej są w stanie poradzić sobie nawet w bardzo wymagających sytuacjach, gdy może dojść do jednoczesnej presji na cywilne i wojskowe możliwości opieki zdrowotnej;
- odporne cywilne systemy transportu – zapewnienie szybkiego przemieszczania się sił NATO przez terytorium Sojuszu oraz sprawne i skuteczne funkcjonowanie i skuteczność cywilnych sieci transportowych, aby wspierać cywilne i wojskowe wymagania, nawet w przypadku dużych wymagań lub ataku.

⁵ L. Meyer-Minnemann, *Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience*, Johns Hopkins School of Advance International Studies, Center for Transatlantic Relations, 2017.

Kraje sojusznicze NATO, mające doświadczenie w prowadzeniu operacji, posiadają swoje własne struktury, adaptowalne do sytuacji, uwzględniające i włączające aspekty cywilne na wszystkich etapach planowania oraz prowadzenia działań. Komitety Cywilne NATO stanowią platformę do wspólnego działania, ustalania wymagań i zadań. Wraz ze zmianami w strategii NATO ewoluowały też komitety d/s cywilnych przygotowań kryzysowych.

3. Struktury cywilne – zdolności doradcze

Artykuł 9 Traktatu Północnoatlantyckiego⁶ stanowi, że „Strony niniejszym ustanawiają Radę, w której każda z nich będzie reprezentowana, w celu rozpatrywania spraw dotyczących realizacji niniejszego Traktatu. Rada będzie zorganizowana w taki sposób, żeby mogła zbierać się szybko w każdym czasie. Rada utworzy takie organy pomocnicze, jakie okażą się potrzebne; w szczególności utworzy ona niezwłocznie komitet obrony, którego zadaniem będzie zalecanie środków w celu realizacji postanowień artykułów 3 i 5.” W maju 1950 r. w Londynie Rada Północnoatlantycka, na mocy Artykułu 9 Traktatu, ustanowiła Radę Planowania Żeglugi Oceanicznej (PBOS⁷) z zadaniem zapewnienia transportu na wypadek przegrupowania sił zbrojnych morzem. PBOS prowadził dwie Agencje Czasu Wojny: Agencję Żeglugi Oceanicznej – odpowiednik firmy żeglugowej oraz Międzysojuszniczą Agencję Ubezpieczeniową. Następnie powołane zostały Rada Planowania Transportu Lądowego (PBEIST⁸) oraz Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego (CAPC⁹) – agencje właściwe dla tych rodzajów transportu, następnie powstały inne komitety cywilne¹⁰.

Za przygotowania cywilne, gotowość i odporność odpowiada Komitet Kryzysowego Planowania Cywilnego (CEPC¹¹) wraz z czterema Cywilnymi Grupami Planistycznymi, którymi są: Grupa Transportowa (TG¹²) z oddzielnymi elementami odpowiadającymi za Lotnictwo Cywilne, Transport Lądowy oraz Żeglugę Oceaniczną; Grupa d/s Zasobów Przemysłowych i Telekomunikacji (IRCSG¹³); Grupa Ochrony Ludności Cywilnej (CPG¹⁴) oraz Połączona Grupa d/s Zdrowia,

⁶ Traktat Organizacji Północnoatlantyckiej, art. 9, 1949.

⁷ PBOS – Planning Board for Ocean Shipping.

⁸ PBEIST – Planning Board for European Inland Surface Transport.

⁹ CAPC – Civil Aviation Planning Committee.

¹⁰ A. Jacuch, *CEP and Transport PB&Cs*, [w:] *Harbour Protection Through Data Fusion Technologies*, E. Shahbazian, G. Rogova, M. J. de Weert (ed.), Springer Netherlands, 2009.

¹¹ CEPC – Civil Emergency Planning Committee.

¹² TG – Transport Group.

¹³ IRCSG – Industrial Resources and Communications Services Group.

¹⁴ CPG – Civil Protection Group.

Rolnictwa i Żywności (JHAFG¹⁵). Członkami Grup są przedstawiciele właściwych ministerstw z krajów członkowskich.

Zasadniczym aktywnym zarządzanym przez Grupy Cywilne NATO są międzynarodowi eksperci (VIPs¹⁶), którzy doradzają przy rozwijaniu odporności i gotowości cywilnej, a także w planowaniu i prowadzeniu operacji wojskowych oraz reagowaniu kryzysowym. Eksperti są rekrutowani z firm prywatnych, nauki oraz administracji oraz są szkoleni przez NATO. Wiele krajów członkowskich utworzyło swoje własne grupy ekspertów, które zapewniają doradztwo na szczeblu krajowym.

Grupy Planistyczne doradzają organom politycznym i wojskowym NATO w zakresie cywilnych aspektów kryzysów oraz skutecznego wykorzystania cywilnych zdolności, wspierają planowanie cywilno-wojskowe, opracowanie programów i koncepcji; zapewniają dostęp do krajowych ministerstw i organizacji, a także do społeczności międzynarodowej. Grupy Planistyczne zarządzają pulami cywilnych ekspertów międzynarodowych, którzy doradzają w zakresie zadań realizowanych przez daną Grupę.

NATO opracowało reguły i zasady określające zadania krajów członkowskich, Grup Planistycznych i Sekretariatu Międzynarodowego NATO oraz procedury normujące zasady rekrutacji, szkolenia i użycia ekspertów. Cywilni eksperci NATO są dostępni dla krajów i organizacji bez opłat, są szkoleni i posiadają właściwe upoważnienia do informacji niejawnych. Mogą być delegowani poza miejsce zamieszkania na okres do kilku dni. Koszty takiej delegacji są pokrywane przez NATO, tzn. Sojusz zwraca koszty podróży i zakwaterowania, diety oraz zapewnia częściowe ubezpieczenie podczas misji. Eksperti nie są kierowani do miejsc, gdzie mogłyby istnieć nadzwyczajne zagrożenia. Często doradztwo jest udzielane za pośrednictwem środków elektronicznych i telekomunikacyjnych bez potrzeby podróżowania. Eksperti nie pobierają wynagrodzenia za swoje usługi.

W uzgodnieniu z potencjalnymi beneficjentami systemu ekspertów – komitetami NATO, dowództwami wojskowymi, rządami – ustalane są wymagane pozycje eksperckie. Następnie kraje nominują kandydatów na dostępne wakaty. Każda z Grup Planistycznych dokonuje wyboru ekspertów spośród otrzymanych kandydatur. Eksperti, na co dzień pracują w firmach, w placówkach naukowych lub organach administracyjnych. Po zaakceptowaniu wyselekcjonowanych ekspertów, przez Grupy Planistyczne, są oni szkoleni przez NATO.

Natowska cywilna ekspertyza jest dostępna w każdej chwili dla organów NATO, jak i indywidualnych krajów członkowskich lub partnerów NATO. Ekspertyza ta polega na analizowaniu danej sytuacji kryzysowej i wydaniu opinii i zaleceń. Eksperti nie wykonują formalnie planów, ani nie podejmują decyzji. Raczej ich ekspertyzy

¹⁵ JHAFG – Joint Health, Agriculture and Food Group.

¹⁶ VIPs – Voluntary International Professionals.

pomagają w opracowaniu planów i podejmowaniu decyzji przez zainteresowane podmioty krajowe oraz w ramach Sojuszu¹⁷.

Dokument „Zasady Zarządzania Kryzysowego Planowania Cywilnego”¹⁸ określa role i obowiązki Komitetu Kryzysowego Planowania Cywilnego, Grup Planistycznych i ich cywilnych ekspertów, oraz Euro-Atlantyckiego Centrum Koordynacji Reagowania na Katastrofy. Ministerstwa proponują kandydatów na ekspertów z przemysłu, biznesu, ministerstw, nauki, agencji i usług. Nacisk kładzie się na ich doświadczenie, wiedzę, profesjonalność, gotowość do świadczenia doradztwa nieodpłatnie oraz gotowość do udziału w kilkudniowych misjach. Wybrane osoby przechodzą rygorystyczną selekcję.

Eksperci wspierają operacje natowskie, uczestniczą w misjach, seminariach, opracowują analizy oraz wykładają na kursach NATO dla kadr wojskowych i cywilnych. Biorą także udział w negocjacjach dotyczących umów międzynarodowych. Aktywnie wspierają prace na rzecz zwiększenia odporności cywilnej w obszarach zdefiniowanych przez NATO, w tym doradzają organom krajowym.

Komitet Kryzysowego Planowania Cywilnego prowadzi także odrębny program Specjalistów ds. Kompleksowego Podejścia (COMPASS)¹⁹. Program dotyczy identyfikowania i szkolenia cywilnych specjalistów gotowych do natychmiastowego wyjazdu na wybrane misje, często do rejonu operacji, na okres do sześciu miesięcy, zdolnych do działania wraz z przedstawicielami wojskowych i cywilnych instytucji w celu zapewnienia skuteczności całego spektrum zarządzania kryzysowego. Specjaliści są dobrowolnie udostępniani przez rządy swoich krajów, które wypłacają im z tego tytułu wynagrodzenie. Specjaliści doradzają siłom zbrojnym NATO w wypełnianiu zadań i zapewniają współpracę z lokalną administracją i organizacjami międzynarodowymi w ocenie, planowaniu lub wykonaniu operacji. Często kraje zatrudniają emerytowanych wojskowych do tych zadań.

Zakończenie

W natowskim systemie eksperckim funkcjonują także polscy eksperci i specjaliści, którzy doradzali NATO przy operacjach w tym przy planowaniu wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Aby zintensyfikować wykorzystanie ekspertów natowskich w Polsce, niezbędne jest opracowanie regulacji prawnych opisujących udział ekspertów cywilnych w pracach komitetów NATO, zasady wykorzystywania ekspertów do prac w Sojuszu i dla potrzeb narodowych. W ramach tych regulacji konieczne jest

¹⁷ A. Jacuch, *Zasoby cywilne w służbie NATO. Kim są eksperci Sojuszu?* [analiza], portal Defence 24.pl (20.03.2017).

¹⁸ CEP Crisis Management Arrangements, dokument NATO.

¹⁹ COMPASS – Comprehensive Approach Specialist Support.

jasne określenie i przypisanie właściwym organom administracji państwowej zadań i nadanie uprawnień do zarządzania ekspertami. Ważne jest opracowanie procedur współpracy ekspertów ze strukturami militarnymi oraz pozamilitarnymi w Polsce.

LITERATURA

- [1] *CEP Crisis Management Arrangements*, dokument NATO, 2015.
- [2] JACUCH A., *CEP and Transport PB&Cs*, [w:] *Harbour Protection Through Data Fusion Technologies*, E. Shahbazian, G. Rogova, M. J. de Weert (ed.), Springer Netherlands, 2009.
- [3] JACUCH A., *Działania pozamilitarne kluczowe dla wschodniej flanki* (2017), defence24.pl, <http://www.defence24.pl/558581,inna-zdolnosc-ekspert-dzialania-pozamilitarne-kluczowe-dla-wschodniej-flanki>.
- [4] JACUCH A., *Zasoby cywilne w służbie NATO. Kim są eksperci Sojuszu? [ANALIZA]* (2017), defence24.pl, 2017, <http://www.defence24.pl/564642,zasoby-cywilne-w-sluzbie-nato-kim-sa-eksperci-sojuszu-analiza>.
- [5] *Komunikat Szczytu NATO w Warszawie: §73*, 2016.
- [6] MEYER-MINNEBACH L., *Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience*, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 2017.
- [7] *Traktat Organizacji Północnoatlantyckiej*, 1949.