



BIULETYN

Nr 31 (1268), 24 marca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Miejsce Europy i NATO w nowej strategii bezpieczeństwa USA

Wojciech Lorenz, Marcin Andrzej Piotrowski

Nowa Strategia bezpieczeństwa USA uwzględni nowe zagrożenia ze strony tzw. Państwa Islamskiego i Rosji. Choć USA zwiększają rotacyjną obecność w Europie, to w dłuższej perspektywie będą polegać głównie na zdolności NATO do działania. Polska, która została wymieniona w strategii jako państwo wzmacniające NATO, powinna umiejętnie wykorzystać program modernizacji sił zbrojnych do dalszego budowania swojej pozycji – tak w Sojuszu, jak i w relacjach z USA.

Pojawienie się zagrożeń ze strony tzw. Państwa Islamskiego i Rosji skłoniło administrację Baracka Obamy do opublikowania nowej Strategii bezpieczeństwa. Dokument jest w dużym stopniu jedynie rozwinięciem poprzedniej strategii z 2010 r. i nie pociągnie za sobą istotnych zmian w polityce obronnej USA. Podkreśla jednak rolę Europy i NATO w walce z nowymi zagrożeniami. Jednocześnie umożliwia korektę amerykańskiej polityki wobec Europy, m.in. przez zwiększenie rotacyjnej obecności sił USA na wschodniej flance Sojuszu. Aktualizacja strategii ma także ułatwić administracji zbudowanie politycznego kompromisu w Kongresie w sprawie nowego budżetu obronnego, kluczowego dla krótkoterminowego wzmocnienia amerykańskich wojsk w Europie.

Strategiczna cierpliwość i sojusznicy. Podobnie jak poprzedni dokument, opublikowana 6 lutego 2015 r. strategia omawia główne wymiary bezpieczeństwa USA, nie tylko militarne, lecz także gospodarcze, w tym energetyczne i społeczne. Nowy dokument nie wpłynie znacząco na politykę obronną USA w ciągu ostatnich dwóch lat rządów prezydenta Obamy, ponieważ polityka ta wynika z dokumentów planistycznych Pentagonu opracowanych po przyjęciu poprzedniej strategii: *National Military Strategy* (2011), *Strategic Defense Guidance* (2012) oraz *Quadrennial Defense Review* (2014).

Głównymi celami strategicznymi administracji Obamy pozostają: rozwijanie zdolności USA do światowego przywództwa, walka z terroryzmem i skupienie uwagi strategicznej na regionie Azji i Pacyfiku. Najnowsza redakcja strategii bezpieczeństwa wprowadza zmiany w ocenie niektórych zagrożeń i rozmieszczeniu priorytetów. Na dalszy plan została przesunięta tzw. agenda praska, czyli działania na rzecz globalnego rozbrojenia nuklearnego, denuklearyzacji Iranu i KRLD oraz zwalczanie proliferacji broni masowego rażenia. Dokument uwzględnia natomiast zagrożenie ze strony Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie (prócz priorytetowej w 2010 r. Al-Kaidy) i powracających na Zachód zagranicznych bojowników oraz wyzwanie dla bezpieczeństwa europejskiego w związku z rosyjską agresją na Ukrainę.

W nowym dokumencie Obama zapowiada też, że reagując na kolejne zagrożenia, USA będą się kierować „strategiczną cierpliwością i wytrwałością”, co jest nowym ujęciem dotychczasowych założeń, w myśl których priorytetem w budowaniu bezpieczeństwa powinno być działanie w ramach międzynarodowych koalicji i przez sojusze, a jednostronne użycie siły jest zarezerwowane do ochrony żywotnych interesów USA. Gdyby musiały one, ze względu na ograniczenia budżetowe, dokonywać wyboru priorytetów, najważniejszym celem byłyby zawsze zagwarantowanie bezpieczeństwa amerykańskiego terytorium, obywateli oraz sojuszników.

NATO pierwszą linią obrony w Europie. Uaktualniona strategia wskazuje, wyraźniej niż poprzedni dokument, na rolę Europy i NATO jako najważniejszych sojuszników USA w budowaniu międzynarodowego bezpieczeństwa. Administracja zapewnia, że gwarancje obronne USA dla Europy w ramach NATO (kolektywna obrona) są niezłomne. Jednocześnie oczekuje od Sojuszu rozwijania zdolności do pełnienia dwóch innych

najważniejszych funkcji: zarządzania kryzysowego (m.in. misje ekspedycyjne) i zapewniania bezpieczeństwa kooperacyjnego (współpracy wojskowej z partnerami). Strategia wymienia z nazwy tylko kilku najważniejszych sojuszników USA w NATO: Wielką Brytanię, Francję, Niemcy, Włochy i Kanadę. Po raz pierwszy w tym kontekście pojawia się i Polska, która obok państw nordyckich i bałtyckich została doceniona za wzmacnianie spójności i siły NATO.

Strategia podkreśla, że USA są gotowe stanowczo reagować na agresję Rosji na Ukrainę, wprowadzając sankcje i zwiększając koszty rosyjskiego zaangażowania. Zdolność do odstraszenia i poczucie bezpieczeństwa sojuszników z NATO będą wzmacniane przez rotacyjną obecność sił USA w Europie. Waszyngton zapowiada też wspieranie bezpieczeństwa energetycznego w Europie i rozwijanie narodowych zdolności obronnych Ukrainy, Gruzji i Mołdawii. Jednocześnie drzwi do współpracy z Rosją, opartej na wspólnych interesach, pozostaną otwarte, pod warunkiem zmiany kursu przez rosyjskie władze i respektowania suwerenności sąsiadów. Gdyby taka zmiana nie zaszła, USA rozważą udzielenie wsparcia sojusznikom i partnerom w długiej perspektywie.

Czasowe wstrzymanie redukcji sił USA w Europie. Dokumenty strategiczne USA wskazują, że Waszyngton postrzega rosnącą rolę Chin jako główne wyzwanie dla swoich globalnych interesów. W rezultacie w latach 2009–2014, przy znacznie zmniejszonym budżecie obronnym, USA zwiększyły liczebność wojsk na Dalekim Wschodzie z 73 tys. do 135 tys., zmniejszając jednocześnie siły w Europie z 78 tys. do 65 tys. Ich stała obecność w Europie jest zastępowana obecnością rotacyjną, rozmieszczeniem nowych rodzajów uzbrojenia (systemy obrony przeciwrakietowej, samoloty F-35), wzmacnianiem zdolności do działania sił specjalnych i potencjału obronnego sojuszników i partnerów. USA konsekwentnie domagają się też od Europy zwiększenia budżetów obronnych i wzięcia większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, zwłaszcza w obliczu nowych zagrożeń.

Państwo Islamskie jest traktowane jako bezpośrednie zagrożenie zarówno dla USA, jak i dla sojuszników. Natomiast Rosja, chociaż nie może konkurować z USA o dominację w świecie, może stanowić niebezpieczeństwo dla nowych członków NATO, dążyć do podważenia jego wiarygodności i osłabienia amerykańskiej pozycji w Europie. Ponieważ jednak sojusznicy prezentują często różną percepcję zagrożeń płynących z południa i wschodu, z perspektywy Waszyngtonu kluczowe będą wzmacnianie spójności NATO i rozwijanie zdolności zarówno do obrony terytorium, jak i do prowadzenia misji ekspedycyjnych oraz zwiększenie potencjału obronnego państw partnerskich.

W ramach korekty polityki bezpieczeństwa USA, której wyrazem jest nowa strategia, w krótkiej perspektywie należy się liczyć z zawieszeniem dalszych cięć w ilości i zdolnościach sił w Europie. Świadczy o tym m.in. ogłoszenie przez Pentagon w styczniu 2015 r. kolejnej fazy konsolidacji baz na kontynencie (European Infrastructure Consolidation), która nie doprowadziła do zmniejszenia liczebności wojsk i ich możliwości reagowania na potencjalne zagrożenia. Administracja Obamy jest także gotowa do wzmocnienia zdolności odstraszenia i uwiarygodnienia gwarancji bezpieczeństwa dla Europy przez częstsze ćwiczenia, rozmieszczenie sprzętu i rozbudowę infrastruktury umożliwiającej szybsze przerzucenie wojsk na wschodnią flankę NATO. Będzie to realizowane zarówno w ramach NATO, zgodnie z Planem działań na rzecz gotowości (Readiness Action Plan, RAP), jak i na zasadzie dwustronnej, w ramach nowej inicjatywy (European Reassurance Initiative, ERI), na którą Kongres przeznaczył 1 mld USD w budżecie na 2015 r. W propozycji budżetu na 2016 r. administracja zapisała dodatkowe wydatki na ERI w wysokości 789 mln USD.

Niepewny budżet Pentagonu. Z powodu kryzysu ekonomicznego USA od kilku lat muszą prowadzić politykę obronną przy znacznie ograniczonym i co więcej, niepewnym budżecie. Środki na bezpieczeństwo Europy będą więc zależne od wypracowania politycznego kompromisu. Zgodnie z ustawą z 2011 r. (*Budget Control Act*) na budżet obronny nałożono limity, które mają obowiązywać aż do 2023 r. i ich nieprzestrzeganie grozi przymusowymi, niekontrolowanymi cięciami (sekwestracja). Po zawieszeniu sekwestracji na lata 2014–2015 ryzyko przymusowych redukcji budżetu powróci w 2016 r. Oddalenie tej wizji będzie niezwykle trudne, ponieważ Kongres USA jest obecnie zdominowany przez republikanów, którzy są zwolennikami ograniczania wydatków i wiele kwestii międzynarodowych jest elementem ich szerszych sporów z Białym Domem. Przymusowe cięcia i opór wobec zamykania baz na terenie USA mogą natomiast wymusić dalsze ograniczenia stałej obecności amerykańskich sił w Europie. Prawdopodobnie nie odbiłyby się jednak na obecności rotacyjnej w Europie Środkowo-Wschodniej, ponieważ jest ona finansowana z części budżetu (Overseas Contingency Operations), która nie podlega sekwestracji. Trudna sytuacja fiskalna i pojawienie się nowych zagrożeń, które wymagają dodatkowego finansowania, prawdopodobnie doprowadzą do nasilenia presji USA na sojuszników w sprawie zwiększenia wydatków na obronność, realizacji planu RAP i rozwijania zdolności ekspedycyjnych. Gdyby Waszyngton uznał, że działania NATO są nieadekwatne do rosnącego zagrożenia ze strony Rosji, mógłby podjąć w dłuższej perspektywie decyzje o wzmocnienie bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej na zasadzie dwustronnej.

Wobec nowej strategii bezpieczeństwa USA priorytetem dla Polski powinno być wzmacnianie sojuszniczej solidarności w NATO i pogłębienie dwustronnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. W tym celu istotne jest przede wszystkim dopilnowanie realizacji planu RAP pod kątem zarówno wzmocnienia zdolności do obrony wschodniej flanki Sojuszu, jak i rozwoju zdolności jego szybkiego reagowania przydatnych w innych scenariuszach kolektywnej obrony. Zaprezentowanie spójności NATO powinno być jednym z priorytetów Polski na szczyt w Warszawie w 2016 r. Realizując ambitny program modernizacji sił zbrojnych, którego elementy zostały przyspieszone, Polska musi podkreślać, że nie tylko stwarza on możliwość wzmocnienia narodowych i sojuszniczych zdolności obrony terytorialnej, lecz także przyczyni się do rozwoju zdolności ekspedycyjnych Sojuszu.