Strategiczne wytyczne w sprawie obronności USA

Komentarz – Andrzej Juszczak

3 stycznia 2012 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama podpisał nowe strategiczne wytyczne obronne, dwa dni później podpisane przez sekretarza obrony USA. Zasadniczym przesłaniem dokumentu jest dążenie do utrzymania amerykańskiego światowego przywództwa i zaakcentowanie priorytetów na obecne stulecie, które mają wykorzystywać i wspierać wszystkie elementy narodowego potencjału Stanów Zjednoczonych, w tym siły zbrojne.

Kryzys finansowy przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. dotknął boleśnie wiele państw, w tym Stany Zjednoczone, dlatego też w planach finansowych na najbliższe dziesięć lat przewidziano oszczędności w wysokości 1,5 bln dolarów, w tym 487 mld dolarów w obszarze obronności (259 mld dolarów w latach 2013–2017). W obliczu tych trudności, a także obecnych wyzwań – przede wszystkim rosnącej potęgi Chin – Departament Obrony USA dokonał rewizji amerykańskiej strategii obronnej. Stworzyło to szansę na opracowanie nowego podejścia do współczesnych problemów, w tym transformacji sił zbrojnych.

Strategiczne wytyczne obejmują trzy części: pierwsza dotyczy wyzwań dla światowego środowiska bezpieczeństwa, a dwie następne – dotyczą sił zbrojnych.

W pierwszej części potwierdza się, że terroryzm stanowi największe zagrożenie dla USA. Główne wyzwania i jednocześnie szanse dla interesów gospodarczych i bezpieczeństwa dostrzega się w rozwoju sytuacji na obszarze łuku rozciągającego się od zachodniego Pacyfiku i wschodniej Azji do Oceanu Indyjskiego i południowej Azji. Największy wpływ na te interesy mogą wywrzeć Chiny, dlatego podkreśla się konieczność przeniesienia strategicznych priorytetów w ten region. Niemniej jednak Europa uznawana jest za głównego partnera w dążeniu do światowego i ekonomicznego bezpieczeństwa. Zobowiązanie wynikające z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego z 1949 r. zostało potwierdzone. Zasadniczym narzędziem dostosowania NATO do nowych wyzwań ma być „inteligentna obrona" (*smart defense*).

Zapewnieniu światowego przywództwa ma służyć budowanie partnerstw z zaprzyjaźnionymi krajami, a elementami tych partnerstw mają być innowacyjne, niskonakładowe działania obejmujące ćwiczenia, rotacyjne pobyty i rozbudowa doradztwa. Ważne znaczenie nadaje się swobodnemu przepływowi wspólnych dóbr. W celu jego zapewnienia USA zamierzają skupić działania na podejmowaniu jednoczesnych wysiłków w wymiarze normatywnym i wojskowym.

W drugiej części dokumentu formułuje się misje amerykańskich sił zbrojnych. Z ich uszeregowania wynika, że priorytet nadaje się walce z terroryzmem i działaniom nieregularnym. Siły zbrojne, nawet w przypadku zaangażowania w operacje o dużej skali, mają być gotowe do odparcia agresji w innym regionie. W przewidywaniu dążenia Chin i Iranu do ograniczania amerykańskiej obecności wojskowej zakłada się wdrożenie koncepcji połączonego operacyjnego dostępu (*Joint Operational Access Concept*), utrzymywanie zdolności do działań podwodnych, budowę nowego samolotu bombowego typu *stealth* oraz umacnianie elastyczności i skuteczności zasadniczych zdolności bazowania w przestrzeni kosmicznej. Rozważana jest możliwość zmniejszenia liczby ładunków jądrowych oraz ograniczenia roli broni jądrowej w strategii bezpieczeństwa narodowego USA. Amerykańska obecność wojskowa za granicą ma opierać się na rotacyjnych rozmieszczeniach sił oraz ćwiczeniach dwu- i wielostronnych. Przewiduje się odstąpienie od budowania sił do prowadzenia długotrwałych operacji stabilizacyjnych na dużą skalę.

W trzeciej części formułuje się zasady budowania sił zbrojnych do 2020 r. Siły te mają być mniejsze, bardziej elastyczne i bardziej zaawansowane technologicznie. Przewiduje się przegląd zdolności i skupienie wysiłku na tych najistotniejszych dla przyszłości, zmniejszenie kosztów własnych, przegląd obecnych planów kampanii i planowania ewentualnościowego (*contingency planning*) oraz wypracowania współzależności sił w służbie czynnej i rezerwowej, nadanie szczególnej rangi działaniom sieciowym oraz utrzymaniu odpowiedniego zaplecza przemysłowego, a także dokonanie niezbędnych inwestycji w naukę i technologię.

Jak wspomniano, ważnymi przesłankami opracowania strategicznych wytycznych obronnych były wzrost znaczenia regionów Azji i Bliskiego Wschodu, z jednej strony, oraz konieczność dokonania oszczędności w budżecie narodowym, z drugiej. Skala przewidywanych redukcji w wydatkach jest ogromna. Mimo to wydatki obronne USA będą wciąż większe od łącznych wydatków w tym obszarze kolejnych dziesięciu państw.

Zasadnicze przesłanie wytycznych różni się w zdecydowany sposób od przesłania Narodowej Strategii Obronnej USA (National Defense Strategy) z 2008 r. W strategii obronnej priorytetem była długotrwała walka z terroryzmem, w wytycznych cel jest całościowy – kontynuowanie skutecznego amerykańskiego światowego przywództwa w zmienionych warunkach.

Konsekwencje wynikające z postanowień strategicznych wytycznych dotyczyć będą bezpośrednio USA, a pośrednio ich sojuszników i partnerów. Zgodnie z prognozą budżetową na 2013 r., liczba personelu wojskowego ma zmniejszyć się do 2017 r. o ponad 100 tys. żołnierzy. Odroczeniu ulegnie realizacja wielu programów zbrojeniowych. Zmniejszenie liczby personelu, a także przesunięcie w strategicznych priorytetach będzie skutkować wycofaniem dwóch brygad z Europy. Ten ostatni krok należy traktować jako sygnał dla Starego Kontynentu, zachęcający sojuszników do zwiększenia wysiłków obronnych. W pozytywnym scenariuszu może to skutkować konsolidacją Europy w wymiarze polityczno-wojskowym. W scenariuszu negatywnym rodzi obawy, że za redukcją pójdą kolejne ograniczenia i przyspieszenie niepokojącej tendencji do renacjonalizacji polityk, osłabienia zwartości Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także zaostrzenie sytuacji w regionach zapalnych. Pojawia się także niepewność, czy redukcja sił nie wpłynie na zmniejszenie roli i miejsca Europejskiego Dowództwa USA (United States European Command, EUCOM) w strukturze sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych.

Ważny sygnał dla Europy i świata stanowi potwierdzenie poparcia dla zapisów zawartych w Koncepcji Strategicznej NATO, w tym dla zobowiązania na mocy artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Wydaje się jednak, że wymowa tego zobowiązania przy zmniejszającej się amerykańskiej obecności wojskowej będzie słabsza.

Rekompensatą redukcji wielkości amerykańskiego personelu wojskowego mają być: umocnienie związków z sojusznikami i partnerami, nawiązanie stosunków z nowymi państwami, rotacyjne rozmieszczenia jednostek amerykańskich oraz wspólne ćwiczenia. Realizacja takich przedsięwzięć na terytorium Polski jest w polskim interesie; niezbędne będzie przyjęcie krótko- i średnioterminowych planów dwustronnych w tym zakresie.

Propozycje zawarte w planach transformacji Sił Zbrojnych USA są doniosłe. Pozwalają na pozbycie się zbędnego balastu potencjałów odpowiednich do prowadzenia wojen klasycznego typu oraz budowę nowych zdolności, niezbędnych do stawienia czoła wyzwaniom i zagrożeniom w XXI w. Można je traktować jako kierunek, w którym powinni podążać sojusznicy, w tym Polska. Trudno jednak oczekiwać, aby w obliczu kryzysu finansowego

podjęli się oni śmiałego zwiększania wydatków na obronność. W tej sytuacji należy liczyć się z zachętami ze strony USA i NATO do aktywnego włączenia się do programu „inteligentnej obrony". Wydaje się, że w obecnych warunkach łączenie wysiłków i specjalizacja w różnych zdolnościach są rozwiązaniem optymalnym, jakkolwiek praktyka będzie najlepszym sprawdzianem takiego podejścia.

W strategicznych wytycznych niewielką uwagę poświęcono Rosji. Dlatego też Rosja nie odniosła się do nich oficjalnie (co nie znaczy, że powinna je zignorować). Warto jednak odnotować w kontekście redukcji nakładów amerykańskich plan prezydenta elekta Władimira Putina dotyczący modernizacji armii. W ciągu najbliższej dekady rosyjskie wydatki na obronność mają wzrosnąć o około 770 mld dolarów (tu *caveat*: zamierzenia rosyjskie często ulegały przewartościowaniu w obliczu trudności wewnętrznych tego państwa, więc należy takie plany traktować ostrożnie).

Z wytycznych obronności nie wynikają bezpośrednio ani zmniejszenie zakresu współpracy, ani wycofanie się strony amerykańskiej z dwustronnych porozumień z Polską dotyczących przede wszystkim tarczy przeciwrakietowej oraz stałego komponentu powietrznego. Analizując wnikliwie realne i potencjalne konsekwencje amerykańskiego dokumentu, Polska powinna przyjąć program maksymalnie łagodzący ewentualne negatywne dla siebie skutki, a jednocześnie inspirujący i wspierający projekty wzmacniające europejską i atlantycką solidarność w dziedzinie obrony.