



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 30 (1472), 23 marca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Polityka USA w NATO: zapowiedź kontynuacji i ryzyko zmian

Artur Kacprzyk

Nacisk USA na zwiększenie wydatków obronnych przez sojuszników do co najmniej 2% PKB może doprowadzić do wzmocnienia NATO, ale wiąże się także z ryzykiem osłabienia więzi transatlantyckich. Sojusz i jego państwa członkowskie, w tym Polska, powinny też spodziewać się kolejnych wezwań do większego zaangażowania w walkę z terroryzmem. Na doprecyzowanie czeka kwestia dalszego finansowania amerykańskich działań służących wzmocnieniu wschodniej flanki. Nadal niejasne jest również to, jaką politykę USA będą prowadzić wobec Rosji.

Dwa pierwsze miesiące prezydentury Donalda Trumpa nie przyniosły radykalnych zmian w polityce USA wobec NATO. On sam zadeklarował silne poparcie dla Sojuszu, co kontrastuje z wieloma jego wcześniejszymi wypowiedziami. Zgodnie z retoryką wyborczą Trumpa USA wzmocniły jednak nacisk na zwiększenie wydatków obronnych przez państwa europejskie i lepsze dostosowanie Sojuszu do walki z terroryzmem. Kwestie te, wraz z polityką wobec Rosji, 25 maja najprawdopodobniej zdominują dyskusje na spotkaniu szefów państw i rządów NATO w Brukseli.

Wydatki obronne w NATO. Na spotkaniu ministrów obrony NATO (15–16 lutego) USA wystąpiły z nowym postulatem przyjęcia przez Sojusz do końca 2017 r. harmonogramu zwiększenia do 2024 r. wydatków obronnych państw członkowskich do co najmniej 2% PKB i wzmocnienia w ten sposób deklaracji poczynionych przez wszystkich członków na szczycie w Walii w 2014 r. Według USA kraje, które zapowiedziały osiągnięcie poziomu 2% PKB, powinny przyspieszyć działania w tym kierunku, a pozostałe opracować takie plany. Sekretarz obrony James Mattis podkreślił ważną rolę Estonii, Grecji, Polski i Wielkiej Brytanii – które jako jedyne obok USA spełniają w NATO cel 2% PKB – w mobilizowaniu pozostałych państw do podnoszenia nakładów obronnych. Ponadto USA niezmiennie zabiegają o większy udział Europejczyków we wspólnych operacjach oraz inwestycje w nowoczesne zdolności wojskowe.

Już poprzednie administracje i Kongres krytykowały kraje Sojuszu za zbyt niskie wydatki obronne – za ok. 68% odpowiadają obecnie Amerykanie. Jednak po raz pierwszy USA zasugerowały, choć bez wskazania konkretnych konsekwencji, że jeśli ta sytuacja się nie zmieni, może dojść do ograniczenia amerykańskiego zaangażowania w NATO. Tymczasem w Sojuszu brakuje gotowości politycznej do daleko idącego zwiększenia budżetów wojskowych. Wprawdzie w 2015 r. zahamowano trend spadkowy w łącznych nakładach na obronność w Europie i Kanadzie, a w 2016 r. wzrosły one o 3,8% (ok. 10 mld dol.), ale skonkretyzowane plany osiągnięcia celu 2% PKB w najbliższych latach przedstawiły dotąd jedynie Rumunia (do 2017 r.) oraz Litwa i Łotwa (do 2018 r.).

Relacje z Rosją. Deklaracje Trumpa z okresu kampanii wyborczej oraz pierwsze wypowiedzi najbliższych współpracowników nowego prezydenta wskazywały na chęć szybkiej poprawy relacji amerykańsko-rosyjskich. Michael Flynn, późniejszy doradca ds. bezpieczeństwa narodowego, miał podczas nieformalnych rozmów z ambasadorem Rosji w Waszyngtonie, jeszcze przed objęciem urzędu przez Trumpa, sygnalizować prawdopodobne zniesienie amerykańskich sankcji. Na przełomie stycznia i lutego br., bezpośrednio po zaprzysiężeniu prezydenta, przedstawiciele Białego Domu, w tym wiceprezydent Mike Pence, publicznie sugerowali możliwość zniesienia sankcji w zamian za współpracę w walce z terroryzmem.

W lutym i marcu br. wielu członków administracji Trumpa, w tym Pence i Mattis, zapowiedziało, że USA będą prowadzić dialog z Rosją z pozycji siły i – podobnie jak za prezydentury Obamy – domagać się od Rosji zwrotu Krymu i realizacji porozumień mińskich. W wypowiedziach podkreślano, że powrót do partnerstwa i współpracy wojskowej

Sojuszu z Rosją będzie możliwy pod warunkiem respektowania przez nią Aktu stanowiącego NATO–Rosja. Stanowisko to ma silne poparcie w Kongresie.

Wypowiedzi te mogą świadczyć o zaostrzeniu polityki USA wobec Rosji, ale nie jest jasne, czy od zamiaru polepszenia stosunków amerykańsko-rosyjskich odstąpił sam Trump. Zaznaczył jednak, że utrudniają mu to przeciwnicy polityczni i media, zwłaszcza wobec kontrowersji wokół rosyjskiej ingerencji w amerykańskie wybory prezydenckie. Elastyczność Trumpa w dążeniu do poprawy relacji z Rosją ograniczają również działania rosyjskie, m.in. łamanie traktatu o likwidacji wyrzeliwanych z ładu pocisków rakietowych krótkiego i średniego zasięgu (INF). W lutym, już po zaprzysiężeniu Trumpa, rosyjskie samoloty prowadziły też prowokacyjne manewry nad niszczycielem USA na Morzu Czarnym.

Wzmocnienie wschodniej flanki. Przedstawiciele administracji Trumpa potwierdzili dalszy udział USA we wzmacnianiu wschodniej flanki Sojuszu, w tym objęcie w kwietniu przewodnictwa batalionowej grupy bojowej NATO w Polsce. Zgodnie z wcześniejszymi planami USA rozmieściły ponadto w Europie Środkowo-Wschodniej, m.in. w Polsce, brygadę pancerną w ramach European Reassurance Initiative (ERI). Nie odniesiono się jednak do finansowania ERI po 2017 r. W trwającym do września bieżącym roku budżetowym wynosi ono 3,4 mld dol., ale obowiązujące do 28 kwietnia prowizorium uwzględnia jedynie część tych funduszy. Reszta zostanie odblokowana po uchwaleniu przez Kongres tegorocznego budżetu. Informacje o proponowanych przez administrację Trumpa środkach dla ERI na 2018 r. powinny pojawić się do końca maja w pełnym projekcie kolejnego budżetu obronnego. W 2018 r. przyjęta zostanie również narodowa strategia obronna (National Military Strategy, NDS), która uszczegółowi zapowiedzi Trumpa odwrócenia cięć potencjału wojskowego z czasów Obamy. W 2018 r. powinien zakończyć się też przegląd obrony przeciwrakietowej (Ballistic Missile Defense Review, BMDR), ważny dla przyszłości systemu obrony przeciwrakietowej USA w Europie (European Phased Adaptive Approach, EPAA) – w tym mającej powstać do końca 2018 r. bazy w Redzikowie – do którego nowa administracja USA jeszcze się nie odniosła.

Walka z terroryzmem. Jak dotąd wsparcie NATO dla międzynarodowej koalicji przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu (PI) polega na zaangażowaniu samolotów zwiadu i rozpoznania AWACS, których pierwsze misje odbyły się jeszcze w październiku 2016 r. NATO wspiera też budowę sił bezpieczeństwa Iraku, m.in. poprzez szkolenie oficerów armii irackiej. Rzeczywista rola Sojuszu w walce z PI jest zatem ograniczona, choć w działania koalicji włączone są, na różnych zasadach, wszystkie państwa NATO. Szybkie pokonanie PI było jedną z wyborczych zapowiedzi Trumpa, należy się więc spodziewać dalszych postulatów pod adresem zarówno Sojuszu, jak i jego członków – prócz usprawnienia wymiany informacji o zagrożeniach terrorystycznych, odcięcia źródeł finansowania terroryzmu i wzmocnienia obrony przed cyberatakami – w miarę jak USA będą intensyfikować działania w Syrii i Iraku. Nie można ponadto wykluczyć, że zaapelują o wzmocnienie misji szkoleniowej NATO Resolute Support w Afganistanie, o co zabiegają amerykańscy dowódcy.

Wnioski. Presja USA może poskutkować przyspieszeniem wzrostu wydatków obronnych w Europie, ale osiągnięcie poziomu 2% PKB przez większość państw NATO w najbliższych latach jest mało prawdopodobne. Wiele krajów nie tylko wskazuje na swą niestabilną sytuację finansową, lecz także przekonuje, że cel 2% nie jest odpowiednim miernikiem wypełniania zobowiązań sojuszniczych, ponieważ nie uwzględnia m.in. jakości posiadanych zdolności wojskowych, wkładu operacyjnego do działań Sojuszu czy wydatków w pozamilitarnych dziedzinach bezpieczeństwa. Część państw akcentuje ponadto potrzebę nie tyle zwiększania wydatków obronnych, ile ich bardziej efektywnego wykorzystania dzięki bliższej współpracy obronnej, zwłaszcza w ramach UE. Okoliczności te utrudnią rozmowy o postulowanym przez USA harmonogramie wydatkowym. Niewykluczone, że odpowiedzią na jego nieprzyjęcie lub niezrealizowanie będzie zmniejszenie udziału USA w operacjach, strukturach oraz budżecie Sojuszu, a także obecności wojskowej w Europie, w tym na wschodniej flance.

Jednak samo utrzymanie wzrostu wydatków obronnych i zwiększenie zaangażowania NATO i jego członków w walkę z terroryzmem może zostać potraktowane przez Trumpa jako osobisty sukces i zaważyć na jego postrzeganiu organizacji w długim terminie. Politycznej spójności Sojuszu będzie sprzyjać taki wzrost wydatków obronnych, który zostanie powiązany z inwestycjami w zaawansowane zasoby wojskowe służące realnemu zwiększeniu zdolności Europy do obrony i odstraszenia. Takie podejście spotka się prawdopodobnie z poparciem Kongresu. Niezależnie od tego USA zapewne będą domagały się większego udziału sojuszników, w tym Polski, w walce z terroryzmem – np. wykorzystania stacjonujących w Kuwejcie samolotów F-16 do wykonywania, prócz misji rozpoznawczych, także operacji bojowych – oraz w kosztach amerykańskiej obecności wojskowej w Europie. Kluczowe znaczenie ma przy tym zadbanie o zrównoważony charakter adaptacji NATO do zagrożeń terrorystycznych, aby nie osłabiła zdolności do obrony wschodniej flanki.

Perspektywa zawarcia porozumienia amerykańsko-rosyjskiego, które uderzałoby w interesy europejskich sojuszników, oddaliła się w obliczu usztywnienia opinii części administracji USA na temat polityki wobec Rosji. Pole manewru Trumpa zmniejsza też postawa znacznej części członków Kongresu. Wciąż istnieje jednak ryzyko, że Trump podejmie decyzję polityczną, która ograniczy gotowość USA do wzmacniania wschodniej flanki w zamian za współpracę Rosji w walce z terroryzmem. W takiej sytuacji mogłoby dojść np. do ograniczenia zakresu ERI czy korekty w harmonogramie realizacji EPAA. Ewentualne zmiany w obydwu projektach bez wątpienia znalazłyby odzwierciedlenie w wynikach trwających wciąż prac nad dokumentami budżetowymi i strategicznymi. Świadczyłyby o zlekceważeniu przez USA doświadczeń z poprzednich nieudanych prób poprawy relacji amerykańsko-rosyjskich (tzw. reset), a także o pominięciu faktu instrumentalnego traktowania przez Rosję walki z PI i rozbieżności interesów amerykańskich i rosyjskich w Syrii. Ponadto odstąpienie przez USA od wzmacniania wschodniej flanki oddaliłoby perspektywę skutecznego dialogu z Rosją, który powinien być oparty na wiarygodnej polityce odstraszenia.