



Główne założenia polityki bezpieczeństwa i zagranicznej nowej administracji USA

Marcin Andrzej Piotrowski

3 marca 2021 r. Biały Dom opublikował Tymczasowe wytyczne strategiczne bezpieczeństwa narodowego (INSSG). Określają one założenia polityki nowej administracji do czasu opracowania Strategii bezpieczeństwa narodowego (NSS). Publikacji towarzyszyło programowe wystąpienie sekretarza stanu Tony'ego Blinkena na temat wizji polityki zagranicznej prezydenta Joe Bidena. Dokument i wystąpienie wskazują na wyraźne odejście USA od zasad „America First” Donalda Trumpa i nacisk na kwestie obrony wartości demokratycznych, a także sygnalizują najważniejsze kwestie strategiczne rywalom, partnerom i sojusznikom USA.

Wytyczne, opracowane przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i podpisane przez prezydenta, są pierwszym dokumentem tego typu. Między kolejnymi prezydenturami panowała zwykle większa ciągłość lub ponadpartyjne porozumienie co do interesów narodowych i globalnej roli Ameryki. Powodowało to, że strategie bezpieczeństwa kolejnych administracji nie były przyjmowane bezpośrednio po objęciu władzy. Kontynuacja tego podejścia w polityce bezpieczeństwa USA, podobnie jak funkcjonowanie zaplecza Rady, zostały jednak poważnie zakłócone za prezydentury Trumpa. Stąd też administracja Bidena uznała, iż potrzebne są tymczasowe wytyczne. Nietypowe było także wystąpienie nowego sekretarza stanu, w pierwszej kolejności i retorycznie skierowane do obywateli USA.

Założenia polityki bezpieczeństwa. Według INSSG departamenty i agencje odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe są zobowiązane kierować się wytycznymi do czasu opracowania nowej NSS. Świadczy to o bardzo sprawnym przejściu i pełnym skompletowaniu zaplecza urzędniczo-ekspertskiego Białego Domu. Tekst odzwierciedla też w całości wizję polityki sformułowaną w programie wyborczym Partii Demokratycznej z lipca 2020 r., za duże fragmenty której odpowiadał zespół kierowany przez Blinkena. INSSG inicjuje więc dalsze prace oraz decyzje departamentów stanu i obrony dotyczące całego zestawu dokumentów strategicznych. Kontynuacja sposobu myślenia prezydenckich doradców sugeruje możliwość

szybkiego przygotowania [NSS odchodzącej od strategii Trumpa i deklarowanej w niej polityki „America First”](#). Opracowanie głównego dokumentu nastąpi równoległe z pracami Białego Domu i Departamentu Stanu nad przeglądami polityk regionalnych i problemowych. W wyniku wspólnych analiz Białego Domu i Pentagonu powinny z kolei powstać rozwinięcia NSS w postaci [Strategii obrony narodowej](#), [Przeglądu polityki jądrowej](#) i [Przeglądu obrony przeciwraкетowej](#). INSSG przypomina też o trwających pracach nad tekstem Przeglądu globalnej struktury sił (Global Posture Review), którego wnioski będą bardzo istotne dla sojuszników i wieloletniego planowania NATO.

Podejście strategiczne, prezentowane przez Biały Dom, wiąże kwestie bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem globalnym, niewiele miejsca poświęcając poszczególnym regionom geograficznym. Wskazuje przede wszystkim na zagrożenia wynikające z pandemii COVID-19, zmian klimatycznych, cyberzagrożeń, niestabilności gospodarczej, kryzysów humanitarnych, ekstremizmu i terroryzmu oraz proliferacji broni masowego rażenia. Ekspozuje przy tym zagrożenia dla demokracji stwarzane przez problemy wewnętrzne oraz wykorzystujące je mocarstwa autorytarne. INSSG uznaje Chiny za jedynego rywala USA łączącego elementy siły ekonomicznej, dyplomatycznej, wojskowej i technologicznej w sposób mogący destabilizować porządek globalny. Rosję uznaje za zdeterminowaną do odgrywania podobnej roli,

BIULETYN PISM

ale nie odnotowuje jej zdolności na poziomie analogicznym do chińskich. Dokument zrównuje jednak wysiłki obu mocarstw w celu ograniczania amerykańskich wpływów, w dalszej części uznając Chiny za „asertywne”, a Rosję za „destabilizującą”. INSSG wspomina o groźnych zdolnościach Iranu i Korei Północnej, przez co rozumie ich potencjały nuklearne, które znajdują się obecnie na różnych etapach rozwoju. Lista przedstawionych zagrożeń państwowych nie różni się od tej, którą opracowały poprzednie administracje, jednak posługuje się innym językiem i zakłada inne podejście – co wynika z chęci odejścia od retoryki administracji Trumpa. Dokumentu nie należy traktować jako pełnego katalogu lub analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa USA. W najbliższym czasie jawne i doroczne oceny spodziewanych niebezpieczeństw mogą bowiem przedstawić Kongresowi szefowie wywiadu. W ostatnim roku kadencji Trumpa uniemożliwiono ich prezentację, [m.in. ze względu na niewygodne dla prezydenta ostrzeżenia przed skalą pandemii COVID-19](#).

Priorytety amerykańskiej dyplomacji. Przemówienie sekretarza stanu rozwija i tłumaczy część tekstu INSSG dotyczącą priorytetów polityki bezpieczeństwa nowej administracji. Deklarowanymi odbiorcami wystąpienia Blinkena byli obywatele USA, choć przemówienie zawiera też szereg jasnych sygnałów dla odbiorców zewnętrznych. Jego wagę wzmacnia fakt, że Blinken od 2002 r. jest najbliższym doradcą Bidena w sprawach międzynarodowych. Administracja deklaruje, iż jej dyplomacja służyć będzie bezpieczeństwu Amerykanów, ich demokratycznym wartościom i dobrobytowi, dla zabezpieczenia których – co podkreślają INSSG i wystąpienie – konieczne jest odzyskanie amerykańskiego przywództwa w ramach sojuszy, opanowanie kryzysu klimatycznego i zwalczanie pandemii. W interesie Amerykanów będą też wzmocnienie demokracji w USA i w świecie, wysiłki na rzecz opanowania problemów globalnych oraz obrony praw kobiet, mniejszości religijnych i LGBTQI+. Dyplomacja będzie ponownie działać na rzecz wzmocnienia ONZ i innych „jakkolwiek niedoskonałych” organizacji międzynarodowych. Wszystko to ma się składać na powrót Ameryki do jej podstawowych wartości i wiodącej roli w świecie pod hasłem „America is Back”. Sekretarz stanu deklaruje też podejście, w którym prymat mają mieć metody dyplomatyczne, a użycie siły pozostanie ostatecznym instrumentem Ameryki.

Wystąpienie Blinkena tłumaczy potrzebę ożywienia relacji z głównymi sojusznikami lub partnerami USA. Jest to kolejne i pośrednie – ale wyraźne – odcięcie od transakcyjnego podejścia Trumpa do sojuszników w różnych częściach świata. Wytyczne uznają potrzebę „potwierdzenia, inwestycji, modernizacji” sojuszy, na pierwszym miejscu wymieniając NATO, a za nim Australię, Japonię i Koreę Południową. W odniesieniu do Europy

INSSG zakłada też odbudowę relacji transatlantycznych w ramach współpracy z Unią Europejską i Zjednoczonym Królestwem. Dokument zapowiada dalszy rozwój partnerstwa z krajami ASEAN-u oraz ścisłe sojusze z Izraelem i krajami arabskimi dla powstrzymania zagrożeń ze strony Iranu i bliskowschodnich siatek terrorystycznych. Tekst INSSG przypomina zobowiązanie Bidena do zakończenia wojny w Afganistanie w sposób minimalizujący ryzyko powtórzenia się ataków na skalę 11 września 2001 r. Dokument zakłada też, że wiarygodne sojusze USA oraz ich przywództwo w zakresie promocji wartości demokratycznych pozwolą na utrzymanie przewagi w rywalizacji z Chinami. Niemniej już w wystąpieniu Blinkena spodziewany kształt relacji z ChRL jest bardziej zniuansowany i wskazuje na możliwości selektywnej współpracy z tym państwem.

Wnioski. Mimo tymczasowego charakteru INSSG precyzuje zasady polityki bezpieczeństwa i dyplomacji USA, porządkując priorytety administracji do czasu zatwierdzenia NSS. Podkreśla przywiązanie Bidena do wartości demokratycznych, wielostronnej dyplomacji oraz formalnych sojuszy w Europie i Azji. Dokument zwiększa przejrzystość tej polityki także dla rywali USA. Potwierdza wcześniejszy, wielowymiarowy i długofalowy charakter ich rywalizacji z Chinami, ale przy mniej konfrontacyjnej retoryce i utrzymaniu możliwości dialogu.

Należy oczekiwać, iż pierwszy rok nowej administracji będzie zdominowany przez powiązane ze sobą kwestie opanowania pandemii i stabilizacji gospodarki światowej. Są to problemy bezpośrednio dotyczące obywateli USA. Obecna sytuacja może ograniczyć osobiste zaangażowanie Bidena w dyplomację w 2021 r. (szczyty i spotkania) i spowodować, że ścisła współpraca z NATO, UE i sojusznikami w Azji będzie uzgadniana na szczeblach roboczych. Przywództwo USA w Sojuszu będzie się przejawiać w utrzymaniu obecności wojskowej w Europie przy jednoczesnym mobilizowaniu europejskich sojuszników do zwiększenia wydatków oraz wkładu w odstraszenie i obronę NATO, ale bez podnoszenia tych kwestii w konfrontacyjnym stylu Trumpa. Dla państw NATO ważne będzie spodziewane opracowanie zestawu nowych dokumentów strategicznych. Ich założenia będą istotne dla procesu opracowania następczej [koncepcji strategicznej NATO](#), która powinna uwzględnić amerykańską percepcję zagrożeń w Europie ze strony Rosji i w Azji ze strony Chin. Ciągłość personalna i kierunków myślenia doradców Bidena uwidacznia znaczenie kwestii obrony praw człowieka oraz problemów zmian klimatycznych, co zostało wyeksponowane już w programie wyborczym, a teraz – w tekstach INSSG i programowym wystąpieniu sekretarza Blinkena.