



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 15 (355) • 2 marca 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Kierunki polityki obronnej Stanów Zjednoczonych. Perspektywy

Janusz Dołęga

Raport z czteroletniego przeglądu obronnego Stanów Zjednoczonych oraz propozycja budżetowa na rok 2007 kładą większy niż dotąd nacisk na rozwijanie środków zwalczania terroryzmu, choć nadal dominujące znaczenie mają programy służące obronie przeciwko zagrożeniom tradycyjnym. Z polskiego punktu widzenia znaczenie ma podkreślenie roli NATO jako pierwszoplanowego sojuszu z udziałem USA. Potencjalnie korzystne może być podejście USA do idei specjalizacji w Sojuszu, natomiast postulowane zmiany w zasadach przyznawania pomocy zagranicznej mogą spowodować jej zmniejszenie dla Polski.

Strategiczne partnerstwo między Polską a Stanami Zjednoczonymi obejmuje bliską współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Polska korzysta z amerykańskich doświadczeń transformacji sił zbrojnych i jest istotnym sojusznikiem w wojnie z terroryzmem. Na początku 2006 r. przedstawiono w USA dwa istotne dokumenty wskazujące kierunki rozwoju amerykańskiej polityki obronnej: projekt budżetu obronnego na rok budżetowy 2007 i najnowszy raport z czteroletniego przeglądu obronnego (*Quadrennial Defense Review* – QDR), opublikowany 6 lutego 2006.

Budżet obronny. Propozycja budżetu Departamentu Obrony USA na rok budżetowy 2007 r. (rok budżetowy rozpoczyna się w Stanach Zjednoczonych 1 października roku poprzedniego) zakłada wydatki regularne na poziomie 441 mld dolarów. Ponadto projekt przewiduje na programy związane z obronnością, realizowane przez inne instytucje np. Departament Energetyki odpowiadający za wojskowy program jądrowy, środki sięgające 21,8 mld dolarów. Jeśli chodzi o operacje wojskowe w Iraku i Afganistanie (wydatki wojenne) to administracja amerykańska planuje pokrycie przez projektowany budżet nadzwyczajny zarówno dodatkowych kosztów operacji prowadzonych w roku budżetowym 2006 (ok. 120 mld dolarów) jak i kosztów, które zostaną poniesione w 2007 r. (50 mld dolarów). Łącznie zatem wydatki na obronę w budżecie na rok 2007 wyniosłyby około 561 mld dolarów. Niemniej wydatki regularne w porównaniu z rokiem poprzednim nie wzrosły istotnie. Nominalny wzrost wynosi 7%, a realny, po uwzględnieniu inflacji, 4,4%. Zważywszy, że to z wydatków regularnych finansowana będzie modernizacja i transformacja armii, stanowi to pewne ograniczenie w świetle ambitnych zadań wyznaczonych w QDR. Nadal jednak dystans między wielkością budżetu obronnego USA a budżetami innych państw jest olbrzymi. Dla porównania: w 2005 r. budżet obronny USA wynosił 423 mld dolarów (wydatki regularne) a łączne wydatki państw członkowskich UE na obronę – 192,8 mld dolarów. Wydatki amerykańskie stanowiły 47% wszystkich wydatków na obronę na świecie. Proponowane cięcia budżetowe w istniejących programach są raczej symboliczne. Wydaje się jednak, że w świetle nadchodzących problemów z rosnącym deficytem budżetowym, projekt budżetu może zostać zmodyfikowany w Kongresie.

Czteroletni przegląd obronny 2006. Przeglądy czteroletnie dokonywane są począwszy od 1997 r. Raporty z tych przeglądów są dokumentami o charakterze refleksyjnym i programowym, opierającymi się na analizie dotychczasowego rozwoju sytuacji strategicznej i wskazującymi kierunki, w jakich powinna w przyszłości pójść polityka obronna Stanów Zjednoczonych. Podstawowym założeniem QDR 2006 jest to, że Stany Zjednoczone znajdują się w stanie długotrwałej wojny (z terroryzmem). Dlatego też w dokumencie często wskazuje się zwalczanie terroryzmu jako priorytet. Choć w retoryce i w proponowanych rozwiązaniach istotnie dużo miejsca poświęcono tej tematyce, jednak z analizy jego

treści wynika, że nadal dominują środki związane z tradycyjnymi zagrożeniami o charakterze wojskowym. QDR 2006 kładzie więc nacisk na dwa kierunki: rozwój środków do prowadzenia nieregularnych działań zbrojnych i antyterrorystycznych oraz powstrzymywanie głównych rywali (prawdopodobnie przede wszystkim Chin).

Wojna z terroryzmem. W przypadku pierwszego kierunku propozycje nastawione są na zwiększenie możliwości bojowych w operacjach zagranicznych i nową konfigurację jednostek jako lżejszych, bardziej skutecznych, samowystarczalnych i mobilnych. Idzie za tym zmiana modelu amerykańskiej obecności w świecie: redukcja systemu stałych, rozwiniętych baz wojskowych na rzecz sił ekspedycyjnych, które mogą być kierowane w różne punkty globu. Zapowiedziano także zwiększenie liczby personelu jednostek przeznaczonych do operacji specjalnych (o 15% do 2011 r.), większy nacisk na „element ludzki” w operacjach wywiadowczych przez inwestycje w szkolenia językowe i funkcjonowania w obcych kulturach. Przewiduje się większy nacisk na trening, wyposażenie i doradztwo dla sił zbrojnych i służb specjalnych państw zwalczających terroryzm na własnym terenie. Departament Obrony zamierza zwiększyć o jedną trzecią liczbę personelu wyspecjalizowanego w operacjach oddziaływania psychologicznego oraz cywilnych aspektach wojny z terroryzmem. Autorzy raportu sugerują również polepszenie koordynacji działania organów i instytucji państwowych oraz zwiększenie środków skuteczniejszego zapobiegania zagrożeniom na terenie USA. Wojna z terroryzmem będzie wspierana również przez inwestycje w rozwój nowych systemów broni i sprzętu rozpoznawczego, przede wszystkim bezzałogowych statków powietrznych.

Powstrzymywanie. Drugi kierunek, wskazany w QDR 2006, będzie znacznie kosztowniejszy. Najważniejsze zadania to kontynuowanie programów myśliwców F-22 i Joint Strike Fighter (F-35), które są na etapie wdrażania produkcji, nowego niszczyciela DD-X oraz przyspieszenie programu samolotu głębokiego przełamania obrony (*deep-strike aircraft*), który ma się zakończyć do 2018 r. QDR wskazuje również na potrzebę radykalnego zwiększenia liczby okrętów wojennych na Pacyfiku, w tym lotniskowców, w ciągu następnych czterech lat. Można to uznać za przejaw postrzegania Chin jako przyszłego głównego rywala USA. Zważywszy jednak na dysproporcję w ilości, jakości i poziomie uzbrojenia, która jest nie do zniwelowania w najbliższych 20 latach (pomimo intensywnej modernizacji chińskiej armii), wydaje się, że taka obawa jest mocno przesadzona. Ważnym i równie kontrowersyjnym elementem jest także program obrony przeciwrakietowej. Zakłada się zwiększenie jego finansowania o 20%. Kontrowersje co do przyszłości programu wynikają głównie z małej, jak dotąd, skuteczności systemów tej obrony.

USA a sojusznicy. W części raportu, dotyczącej współpracy międzynarodowej, dużo więcej miejsca niż w QDR z 2001 r. poświęcono roli NATO. Wyraźnie podkreślono, że NATO pozostaje fundamentem bezpieczeństwa transatlantyckiego i przejawem strategicznej solidarności demokratycznych państw Europy i Ameryki Północnej. Warto przypomnieć, że podobne podejście do NATO jako emanacji wspólnoty cywilizacyjnej Zachodu jest zbieżne z polską wizją polityki bezpieczeństwa. Niemniej jednak autorzy raportu wskazują na pewne niepokojące tendencje charakterystyczne dla europejskich sojuszników. Zwracają uwagę, że kurczące i starzejące się populacje ograniczają zwykle wydatki na obronę, co powoduje, że zdolności do efektywnego współdziałania z siłami amerykańskimi są niedostateczne. Autorzy postulują, aby Stany Zjednoczone, w porozumieniu z sojusznikami, wspierały i propagowały ideę specjalizacji członków sojuszu. Nie jest to nowy pomysł. W przypadku Polski wielokrotnie sugerowano np. specjalizację w siłach specjalnych. Wydaje się, że z punktu widzenia zwiększonego nacisku na tego typu działania w QDR 2006, taka specjalizacja (oczywiście w rozsądnym zakresie) mogłaby być elementem podwyższającym wartość Polski jako sojusznika.

W raporcie znajdują się również postanowienia dotyczące pomocy zagranicznej. Postulowana jest głęboka reforma zasad jej przyznawania. Z analizy treści QDR wynika, że reforma ta prawdopodobnie skutkowałaby ograniczeniem pomocy dla Polski. Dotychczas pomoc dotyczyła wsparcia zdolności odpierania ataków z zewnątrz, a więc miała głównie charakter wojskowy. Według QDR 2006 obecnie ma być położony większy nacisk bardziej na wspieranie procesów poprawy jakości rządzenia, bezpieczeństwa wewnętrznego i rządów prawa, tak aby ograniczyć możliwość działania organizacji terrorystycznych. Wydaje się zatem, że adresatami pomocy będą raczej państwa leżące w regionach zapalnych, zagrożone destabilizacją. Polska nie będzie spełniać tych kryteriów, zatem trudniej będzie jej zabiegać o zwiększenie amerykańskiej pomocy.