



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 19 (359) • 22 marca 2006 • © PISM

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

Strategia bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych z 16 marca 2006 r.

Edyta Posel-Częścik

Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego USA wskazuje na większy niż w 2002 r. realizm w ocenie wyzwań i sposobów stawiania im czoła. Choć niezmiennie pozostaje strategią „wojenną”, z odwołaniami do czasów zimnej wojny, oraz potwierdza doktrynę uderzenia wyprzedzającego, odnosi się też do nowych zagrożeń. Większy nacisk kładzie na efektywny multilateralizm i niewojskowe środki polityki bezpieczeństwa. Analiza strategii wskazuje na szanse na lepszą współpracę USA z sojusznikami europejskimi, nie przesądza jednak o tym, jaka będzie rzeczywista polityka bezpieczeństwa.

Administracja amerykańska 16 marca 2006 r. opublikowała nową strategię bezpieczeństwa narodowego (NSS) Stanów Zjednoczonych. Stanowi ona podstawową wytyczną dalszego formułowania i realizowania polityki bezpieczeństwa przez poszczególne instytucje państwowe. Była tym bardziej oczekiwana, że od opublikowania poprzedniej NSS (wrzesień 2002 r.), uznanej za „największą zmianę strategiczną od czasów prezydenta Trumana”, minęły ponad trzy lata.¹ W tym czasie doszło do wielu ważnych dla oceny polityki bezpieczeństwa wydarzeń, jak: interwencja w Iraku, postępy w wojnie z terroryzmem, ale i dalsze zamachy terrorystyczne, głęboki kryzys NATO oraz próba pojednania z europejskimi sojusznikami; a także porozumienie o cywilnej współpracy nuklearnej z Indiami, porozumienie z Koreą Północną, czy zaostrzenie się sytuacji wokół Iranu. Zmieniła się również w dużej mierze ekipa formułująca politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

Ameryka w stanie wojny. Przynajmniej częściowo nowa NSS odzwierciedla te zmiany. Jest mniej nasycona duchem neokonserwatyzmu, bardziej realistycznie podchodzi do zagrożeń oraz do sposobu przeciwstawiania się im. Nie wszystko jednak uległo zmianie – strategia wyraźnie nawiązuje do tej z 2002 r. Nowa NSS to również strategia „wojenna”. Mówią o tym pierwsze zdania wstępu: „Ameryka jest w stanie wojny. To jest strategia bezpieczeństwa narodowego czasów wojny”. Dlatego wojna z terroryzmem niezmiennie znajduje się na pierwszym planie polityki bezpieczeństwa USA, przy czym coraz bardziej bezpośrednio przeprowadzana jest paralela między wojną z terroryzmem a zimną wojną: „Stany Zjednoczone znajdują się obecnie w pierwszych latach długiej walki, podobnej do tej, przed jaką nasz kraj stał we wczesnych latach zimnej wojny. (...) zagraża nam nowa ideologia totalitarna (...) jej treść może być inna niż tych z poprzedniego stulecia, lecz znaczenie podobne: nietolerancja, zbrodnia, terror, niewolnictwo, represje”. Język NSS, jak i jej poprzedniczki, jest emocjonalny, odwołuje się do poczucia zagrożenia, walki nie do uniknięcia, a także do idei, imperatywu moralnego.

Uderzenie wyprzedzające. Tak jak poprzednia strategia, obecna NSS przedstawia amerykańską doktrynę uderzenia wyprzedzającego (*preemption*). Autorzy NSS zaznaczają, iż „miejsce uderzenia wyprzedzającego w strategii bezpieczeństwa narodowego pozostaje takie samo”. Zastrzegają ponownie, że może ono nastąpić nawet przy braku pewności co do miejsca i czasu, w którym wróg potencjalnie zaatakuje. Biorąc pod uwagę potencjalnie niszczące konsekwencje ataku z użyciem broni masowego rażenia, USA nie mogą, według NSS, pozwolić sobie na bierność oczekiwa-

¹ Zob. E. Posel-Częścik, *Strategia bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Polski*, „Biuletyn” (PISM), nr 49 (237) z 4 listopada 2004 r.

nie, aż zagrożenie się zmaterializuje. Obecna NSS uwzględnia doświadczenia irackie i problem oskarżenia reżimu Saddama Husajna o posiadanie broni masowego rażenia. Uderzeniu wyprzedzającemu poświęcono mniej miejsca i opatrzone dłuższym szeregiem zastrzeżeń. Stwierdzono m.in., iż podejmowanie akcji nie wymaga angażowania siły wojskowej – najpierw mamy dyplomację, potem działanie z sojusznikami i partnerami regionalnymi, w ostateczności uderzenie wyprzedzające. NSS odwołuje się do interpretacji samoobrony zgodnej z prawem zwyczajowym (*long-standing principles of self defense*). Decyzja o uderzeniu ma być podejmowana rozważnie, z uwzględnieniem wszystkich konsekwencji. Do zastrzeżeń dodać należy wzmianki o potrzebie ulepszenia wywiadu i o największej od 1947 r. reformie systemu wywiadowczego, co również wynika z doświadczeń irackich.

Zagrożenia. Nie zmienił się zestaw najważniejszych zagrożeń. Nadal na jego czele znajdują się terroryzm, konflikty lokalne, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. Tak jak i w 2002 r. wejście przez terrorystów w posiadanie broni masowego rażenia jest uznane za najgroźniejsze.

Na czele państw, których zachowanie uznano za szczególnie niebezpieczne, znalazł się Iran, który zarówno usiłuje dokonać proliferacji broni masowego rażenia, jak też: sponsoruje terroryzm, zagraża Izraelowi, Irakowi i pokojowi w regionie w ogóle oraz tyranizuje własnych obywateli. Zagrożenie stanowi również Korea Północna; napiętnowano też tyranie w Białorusi, Birmie (Myanmarze), Syrii, Zimbabwie i na Kubie. Choć lista państw jest zdecydowanie dłuższa od tej z 2002 r., na której prym wiodły niepodzielnie KRLD i Irak, trudno w sposób jednoznaczny określić jej klucz; brakuje np. Sudanu. Pojawiły się natomiast słowa krytyki pod adresem Chin i Rosji.

Zwraca jednak uwagę, że do dotychczasowego zestawu dodano zagrożenia, których poprzednia NSS nie dostrzegała lub które traktowała bardzo pobieżnie. Są wśród nich ludobójstwo i zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego. Oddzielny rozdział poświęcono zagrożeniom „niekonwencjonalnym”, związanym z globalizacją: pandemiom (HIV/AIDS, ptasia grypa), handlowi ludźmi i narkotykami, zagrożeniom dla środowiska naturalnego, spowodowanym przez człowieka bądź katastrofy naturalne. Choć NSS odwołuje się do dziedzictwa Trumana czy Reagana, części powyższych fragmentów zdecydowanie bliżej jest koncepcyjnie do administracji Clintona.

Skuteczny multilateralizm i środki niewojskowe. Kolejną zmianą jest większy nacisk na działania multilateralne oraz na dywersyfikację instrumentów oddziaływania na środowisko międzynarodowe. W przypadku zarówno terroryzmu, broni masowego rażenia, jak i katastrof naturalnych „skuteczne wysiłki multilateralne” określone zostały jako kluczowe, by rozwiązać te problemy. Strategia wymienia instytucje, z którymi USA współpracują: na poczesnym miejscu znalazły się ONZ, MAEA, WTO, G8, NATO, UA, OPA i ASEAN. Co znamienne, jako organizacja regionalna w Europie wskazana została OBWE; NATO zdefiniowano jako „żywy filar” polityki Stanów Zjednoczonych (w 2002 r. raczej wysuwano pod adresem NATO postulaty zmian, niż akcentowano jego znaczenie), natomiast Unia Europejska pojawia się w kontekście współpracy jej państw członkowskich z Amerykanami w sprawie irańskiego programu nuklearnego. Dużą rolę w polityce bezpieczeństwa USA mają odgrywać też inicjatywy, takie jak GTRI oraz PSI. Gdy wskazywane są „centra potęgi”, z którymi USA współpracują, uwagę zwraca bardzo wysokie miejsce Afryki, która nie doczekała się tak dużego zainteresowania ani w poprzedniej strategii, ani w clintonowskiej „NSS for a New Century”. Więcej miejsca niż poprzednio nowa NSS poświęca różnorodnym środkom zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Mówi się tu o zapobieganiu konfliktom, o pokonfliktowej stabilizacji i odbudowie państw, o znaczeniu amerykańskiej pomocy zagranicznej i usprawnianiu sposobów jej udzielania, promowaniu efektywnej demokracji.

Analiza nowej strategii bezpieczeństwa narodowego USA wskazuje, iż ma ona, w porównaniu z NSS z 2002 r., więcej elementów wspólnych z europejską kulturą strategiczną. Większe znaczenie nadane środkom niewojskowym, w tym zapobieganiu konfliktom i pomocy rozwojowej, większe akcentowanie multilateralizmu, większy nacisk na problemy Afryki, czy zwrócenie uwagi na niedemokratyczne reżimy również w najbliższym sąsiedztwie UE i problemy bezpieczeństwa energetycznego, czynią ją w wielu miejscach zbieżną z europejską strategią bezpieczeństwa z 2003 r. Bardziej zbieżne postrzeganie polityki bezpieczeństwa wydaje się dawać szansę na lepszą współpracę USA z europejskimi sojusznikami, co byłoby w interesie RP. Nie można jednak zapominać, że po pierwsze, wciąż istnieją bardzo poważne różnice (np. podejście do uderzenia prewencyjnego), po drugie, analizy strategii bezpieczeństwa nie należy utożsamiać z polityką bezpieczeństwa. Dopiero wdrażanie NSS w życie pokaże, na ile jest ona efektem rzeczywistej refleksji i uwzględnienia wniosków z dotychczasowych niepowodzeń.