

BIULETYN

Nr 35 (784) • 31 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Stany Zjednoczone wobec interwencji wojskowej w Libii

Bartosz Wiśniewski

Siły zbrojne USA odgrywają kluczową rolę w rozpoczętej 19 marca br. akcji militarnej w Libii. Jednakże skala ich zaangażowania przewyższyła początkowe ambicje polityczne, jakie związała z nią administracja Obamy. Celem interwencji nie jest usunięcie reżimu Kadafiego, choć administracja otwarcie sprzyja takiemu scenariuszowi. Stany Zjednoczone skoncentrowały się na zachowaniu spójności działającej w Libii koalicji międzynarodowej, traktując to jako gwarancję stopniowego przejścia USA do pełnienia zadań pomocniczych pod egidą NATO. Pole manewru administracji zawęża Kongres, przeciwny finansowaniu operacji.

Uwarunkowania stanowiska USA. Początkowa rezerwa Stanów Zjednoczonych wobec ustanowienia strefy zakazu lotów nad Libią, a następnie konsekwentne dążenie do ograniczenia roli USA w działaniach militarnych wynikała z dwóch przesłanek. Po pierwsze, w administracji prezydenta Obamy zarysował się spór o bilans polityczny decyzji w sprawie interwencji. Obawiano się, że ingerencja zewnętrzna z użyciem siły będzie stanowić zaprzeczenie oddolnego i endogenicznego charakteru wydarzeń w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, a jako kolejny, po Afganistanie i Iraku, przypadek interwencji militarnej w kraju muzułmańskim, pogłębi negatywny wizerunek USA w arabskich państwach regionu. Z kolei uchylając się od poparcia strefy zakazu lotów USA narażałyby się na oskarżenia o nadmiernie zachowawczą postawę, zwłaszcza gdyby doszło do masowych strat wśród ludności cywilnej, a w dalszej perspektywie również o przyczynienie się do wyhamowania procesów demokratyzacyjnych w regionie. Z krytyką spotykała się już chwiejna reakcja administracji Obamy na rewoltę w Egipcie, w szczególności niejednoznaczne stanowisko wobec postulatu dymisji prezydenta Mubaraka, a w mniejszym stopniu także bierność wobec wypadków w Bahrajnie i Jemnie, tj. siłowego stłumienia protestów w tych państwach.

Po drugie, w amerykańskich kręgach wojskowych zwracano uwagę, że ustanowienie strefy zakazu lotów mogłoby się okazać niewystarczające zarówno jako instrument ochrony ludności cywilnej, jak i sposób na usunięcie reżimu Kadafiego. Wykluczono możliwość interwencji sił lądowych. Z kolei dozbrajanie oddziałów rebelianckich, co postulowali m.in. przedstawiciele Partii Republikańskiej i co rozważali doradcy Obamy, byłoby niezgodne z embargiem na dostawy broni do Libii wprowadzonym rezolucją RB ONZ nr 1970. Zdaniem przedstawicieli Departamentu Obrony ograniczona skuteczność strefy zakazu lotów, w połączeniu z niejasnością co do celu, jakiemu miałyby służyć ta operacja, mogłaby doprowadzić do długotrwałego zaangażowania USA w Libii. W wypadku eskalacji kryzysu wzrosłaby presja na intensyfikację obecności amerykańskiej, wykraczającą poza patrolowanie libijskiej przestrzeni powietrznej oraz selektywne ataki na libijskie jednostki i instalacje obronne, czyli istoty wprowadzenia strefy zakazu lotów.

Prymat działań wielostronnych i intensywność zaangażowania. Administracja Obamy poparła starania o przyjęcie rezolucji ustanawiającej strefę zakazu lotów dopiero po tym, jak z wnioskiem w tej sprawie wystąpiła do RB ONZ Liga Państw Arabskich (LPA). Deklaracja niektórych państw LPA o gotowości wsparcia implementacji rezolucji RB ONZ nr 1973 sprawiła, że argumenty zwolenników aktywnej polityki USA, w tym użycia siły w celu ochrony ludności cywilnej, przeważały nad obawami o zarzut, że akcja w Libii będzie miała charakter interwencji Zachodu. Zaangażowanie szerokiej koalicji państw, w tym zdecydowaną postawę Francji i Wielkiej Brytanii oraz udział w operacji innych członków NATO i państw arabskich, USA uznały za wystarczającą przesłankę do poparcia rezolucji,

która oprócz strefy zakazu lotów zawierałaby również upoważnienie do zastosowania wszelkich środków niezbędnych do ochrony ludności cywilnej w duchu „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect*). Wychodziło to naprzeciw wątpliwościom czy akcja społeczności międzynarodowej będzie wystarczająco stanowcza, a także obawom, że USA będą ponosić większość nakładów materialnych oraz ewentualnych kosztów politycznych kampanii libijskiej.

Działanie w ramach koalicji miało więc legitymizować zaangażowanie USA oraz stwarzać perspektywę stopniowego przekazania partnerom międzynarodowym odpowiedzialności za poszczególne aspekty operacji „Świt Odysei” (wymuszenie embarga, utrzymanie strefy zakazu lotów ochrona ludności cywilnej). W rezultacie w obliczu skrytykowania przez LPA pierwszych akcji bojowych jako wykraczających poza mandat RB ONZ, a następnie rozbieżności wokół preferowanych mechanizmów dowodzenia w kolejnych fazach operacji, USA zajęły stanowisko pragmatyczne, dopuszczające rozwiązanie, które gwarantowałoby przede wszystkim dalsze istnienie koalicji. Względy te legły u podstaw zgody na powołanie struktury *ad hoc* z udziałem państw Sojuszu Północnoatlantyckiego i członków LPA. Taka formuła miała uwzględnić opór Turcji i państw arabskich przed przekazaniem NATO kompetencji politycznych w sprawie kryzysu libijskiego, nie wykluczając jednak użycia struktur Sojuszu. W dniach 23-31 marca NATO przejęło odpowiedzialność za koordynację wszystkich aspektów interwencji.

Departament Obrony zapowiedział, że w miarę transferu odpowiedzialności na rzecz NATO zmieni się profil zaangażowania USA. W pierwszym tygodniu działań amerykańskie lotnictwo przeprowadziło niemal połowę wszystkich akcji bojowych (nie licząc ataków pociskami samosterującymi) i ok. 75% działań niebojowych. Misje bojowe stanowiły w przypadku USA ponad 40% wszystkich wykonanych zadań. Należy oczekiwać, że po objęciu przez NATO odpowiedzialności za wszystkie rodzaje działań militarnych, intensywność zaangażowania amerykańskiego będzie największa w obszarze działań niebojowych (obserwacja przestrzeni powietrznej i zabezpieczenie logistyczne operacji).

Cele zaangażowania. Spekulacje co do celów zaangażowania militarnego USA w Libii sprowokował fakt, że – już po rozpoczęciu operacji – Obama nie odwołał swoich słów z początku marca, kiedy po raz pierwszy otwarcie wezwał Kadhafiego do odejścia ze stanowiska. Przedstawiciele administracji USA podkreślali jednak, że mandat operacji wyznacza rezolucja nr 1973, a działania Stanów Zjednoczonych ograniczą się do zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej, umożliwienia dotarcia do Libii pomocy humanitarnej i wymuszenia zawieszenia ognia. W rezultacie w pierwszych dniach operacji przyznawano, że USA mogą uznać akcję wojskową za sukces również wtedy, gdy reżim Kadhafiego się utrzyma.

Ewolucja oczekiwań administracji wobec interwencji nastąpiła pod wpływem sukcesów militarnych koalicji (powodzenie strefy zakazu lotów) i przejścia inicjatywy przez rebeliantów, a także w świetle wzmocnienia legitymacji akcji zbrojnej dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu lotnictwa państw arabskich oraz sygnałów o możliwości opuszczenia libijskiego przywódcy przez jego najbliższych współpracowników. Jako warunek zakończenia nalotów administracja uznała wycofanie się sił rządowych do koszar, nie zaś zawieszenie ognia. W praktyce oznacza to, że dla USA politycznym celem interwencji wojskowej stało się stworzenie warunków dla sukcesu rebelii. USA powołały specjalnego wysłannika ds. kontaktów z opozycją libijską, otwarcie też zaczęto rozważać wsparcie rebelii dostawami sprzętu wojskowego. Bezpośrednio przed przekazaniem NATO pełnej odpowiedzialności za planowanie działań militarnych, siły amerykańskie nasiliły działania przeciwko jednostkom Kadhafiego.

Kontekst wewnętrzny – finansowanie operacji. Decyzja administracji o użyciu siły w Libii spotkała się z mieszanym przyjęciem w Kongresie. Liderzy Partii Republikańskiej krytykowali brak precyzji w definiowaniu celów operacji i związany z tym brak horyzontu czasowego zaangażowania. Z kolei przedstawiciele obu partii kwestionowali legalność podjęcia akcji zbrojnej bez formalnego upoważnienia Kongresu. Administracja zapowiedziała, że nie będzie zabiegać o taką zgodę, powołując się na kompetencje prezydenta jako głównodowodzącego siłami zbrojnymi, co oznacza, że dąży do szybkiego zakończenia misji bojowej w Libii. Wynika to m.in. z wpływu, jaki ten tradycyjny spór prawny może wyrzucić na dyskusję w sprawie finansowania operacji. Obecnie Departament Obrony pokrywa jej koszty na mocy prowizorium budżetowego, którego ważność upływa 8 kwietnia br. Jeśli Kongres uzna, że administracja nie dysponowała wystarczającymi przesłankami do rozpoczęcia działań militarnych, może zablokować, a przynajmniej ograniczyć, możliwości finansowania operacji po tej dacie, powołując się na dominujący w debacie nad budżetem obronnym USA trend ograniczania i racjonalizacji wydatków.