



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 128 (1570), 21 grudnia 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

Strategia bezpieczeństwa narodowego USA: podejście administracji Trumpa

Marcin Andrzej Piotrowski, Bartosz Wiśniewski

Stany Zjednoczone odchodzą od założenia, że bezpieczeństwo i pomyślność gospodarczą można osiągnąć dzięki zaangażowaniu we współpracę z innymi aktorami międzynarodowymi. Nastawiają się na rywalizację z Rosją i Chinami, której stawką jest nie tyle obrona istniejącego ładu międzynarodowego, co jego dostosowanie do amerykańskich potrzeb i interesów. Administracja Trumpa zamierza zrealizować ten cel, umacniając dominację militarną USA i koncentrując się na wyzwaniach stwarzanych przez państwa, choć katalog zagrożeń niezmiennie uwzględnia także terroryzm międzynarodowy, w tym z użyciem broni masowego rażenia.

18 grudnia, po kilku miesiącach prac Narodowej Rady Bezpieczeństwa, opublikowano tekst Strategii bezpieczeństwa narodowego (NSS). Tym samym utrzymano tradycję opracowywania tego dokumentu z początkiem kadencji nowego prezydenta USA. NSS ma być ogólną wykładnią i rozwinięciem polityki bezpieczeństwa Donalda Trumpa, w trakcie kampanii wyborczej prowadzonej pod hasłem „America First”. Do żywotnych interesów narodowych zalicza ochronę bezpieczeństwa obywateli, granic i terytorium oraz „amerykańskiego stylu życia”, jak również zabezpieczenie pomyślności gospodarczej oraz umocnienie potęgi i wpływów USA w świecie. Struktura dokumentu, liczącego blisko 60 stron, odzwierciedla tak zdefiniowany katalog interesów i zadań pochodnych.

Zagrożenia i wyzwania. Dokument odchodzi od podzielanych przez kolejne administracje po 1991 r. „fałszywych założeń” o możliwości przezwyciężania napięć i rozwoju harmonijnej współpracy międzynarodowej. NSS stwierdza nasiloną rywalizację międzypaństwową w wymiarze politycznym, gospodarczym, wojskowym, informacyjnym i technologicznym. Jest to istotna różnica w porównaniu z dokumentami, które powstały za rządów poprzedników Trumpa. Najnowsza NSS stwierdza jednoznacznie, że Chiny i Rosja aktywnie osłabiają bezpieczeństwo i wpływy USA. Rozwijają zdolności propagandowe, asymetryczne, konwencjonalne i nuklearne z zamiarem rewizji istniejącego ładu międzynarodowego, którego filarem Stany Zjednoczone planują pozostać, na rzecz zasad sprzecznych z wartościami bliskimi USA. Tuż za Chinami i Rosją dokument wymienia KRLD i Iran jako państwa destabilizujące swoje sąsiedztwo, wspierające terroryzm i posiadające rozbudowane arsenały rakietowe. KRLD poprzez zaawansowanie w programie nuklearnym i rakietowym urasta przy tym do kategorii zagrożenia globalnego. Wszystkie z wymienionych państw-rywali doskonają też swoje zdolności do operowania poniżej progu otwartej agresji.

Wśród bezpośrednich lub potencjalnych zagrożeń dla obywateli i terytorium USA Strategia wymienia działalność globalnych organizacji dżihadystycznych, np. siatki Al-Kaidy oraz tzw. Państwa Islamskiego, a także aktywność zorganizowanych międzynarodowych grup przestępczych. NSS diagnozuje także wzrost zagrożenia użyciem broni masowego rażenia przeciwko USA, w tym zdolności KRLD i Iranu lub terrorystów. Wśród nietradycyjnych zagrożeń wskazuje na możliwość pojawienia się celowych, przypadkowych lub

naturalnych epidemii w USA. Jednocześnie wśród wyzwań całkowicie pomija choćby zmiany klimatu, które odgrywały dużą rolę we wcześniejszych NSS. Nadanie centralnego znaczenia wielowymiarowej rywalizacji państw i zagrożeniom militarnym implikuje dobór preferowanych przez USA środków i metod realizacji strategii.

Środki i metody. NSS podkreśla, że stawiając czoła wyzwaniom, USA będą korzystać ze wszystkich instrumentów swojej potęgi, jednak pierwszoplanową rolę przypisuje sile zbrojnej, a jako priorytet traktuje utrzymanie przewagi militarnej nad rywalami. Temu celowi podporządkowane są działania zmierzające do odbudowy konkurencyjności amerykańskiej gospodarki. Wśród metod zapobiegania nieuczciwym praktykom w handlu międzynarodowym (mowa jest o „agresji ekonomicznej”) Strategia wymienia dążenie do zmiany rządzących nim zasad na rzecz większej „sprawiedliwości i wzajemności”, w tym poprzez zawieranie nowych, dwustronnych umów handlowych. Siła militarna jest też określona jako niezbędny warunek skuteczności działań dyplomatycznych, których rola w porównaniu ze środkami wojskowymi jest jednak widocznie mniejsza. Ponadto sposób, w jaki NSS definiuje priorytet dyplomacji – „utrzymanie dialogu i sprzyjanie współpracy z rywalami” – świadczy o przewadze myślenia administracji Trumpa o relacjach międzynarodowych w kategoriach antagonistycznych. Stany Zjednoczone chcą występować z pozycji siły, upatrując w tym – a nie w dialogu i negocjacjach – najskuteczniejszego sposobu zabezpieczenia swoich interesów.

Dominacja wojskowa ma zniechęcać rywali USA do prób kwestionowania amerykańskiej swobody działania w wymiarze zarówno militarnym, jak i gospodarczym czy politycznym. Co ważne, NSS stwierdza, że USA nie mogą polegać jedynie na przewadze technologicznej, i zapowiada – oprócz jej ugruntowania – także inwestycje w rozbudowę amerykańskich sił zbrojnych. Strategia milczy na temat planów zwiększenia wydatków obronnych, a dodatkowych możliwości upatruje w usprawnieniu procedur budżetowych i bardziej efektywnym dysponowaniu środkami. Jednakże Trump wielokrotnie opowiadał się za tym, by zaprzestać stosowania wobec bazowego budżetu obronnego mechanizmu tzw. sekwestracji, czyli jego automatycznych cięć w sytuacji, gdy poziom wydatków przekracza ustawowo ustalone limity. NSS duże znaczenie przypisuje wysuniętej obecności wojskowej USA: ma stanowić podstawę odstraszenia i ewentualnej zwiększonej projekcji siły.

NSS nie precyzuje kryteriów użycia siły zbrojnej, choć zaznacza, że zagrożenia dla bezpieczeństwa będą eliminowane u ich źródeł oraz że USA rezerwują sobie możliwość reagowania również na potencjalne zagrożenia, zwłaszcza te, wobec których tradycyjnie rozumiane odstraszanie zawodzi. Dotyczy to zagrożeń ze strony aktorów niepaństwowych, głównie dżihadystów. Co ważne, NSS zapowiada, że w odpowiedzi na atak USA „pokonają”, a nie „ukarzą” napastnika, co stanowi jasny sygnał ostrzegawczy pod adresem KRLD.

Perspektywy i wnioski. Publikacja Strategii wieńczy pierwszy okres urzędowania Trumpa, naznaczony wieloma konfliktami i zmianami personalnymi w jego najbliższym otoczeniu. Nie przeszkodziły one jednak w sprawnym przygotowaniu dokumentu, którego rolą jest każdorazowo uporządkowanie podejścia danej administracji USA do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Administracja Trumpa finalizuje obecnie prace nad dokumentami uzupełniającymi: narodową strategią obronną oraz przeglądami polityki nuklearnej i obrony przeciwrakietowej. Podobnie jak w przypadku NSS można oczekiwać, że dokumenty te będą odzwierciedlać znaczący wpływ Departamentu Obrony na refleksję strategiczną tej administracji.

W przypadku ekipy Trumpa problemem jest jednak rozdzźwięk między treścią oficjalnych dokumentów – opracowanych w ramach rygorystycznego procesu, angażującego najważniejsze instytucje odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa państwa i formalnie zatwierdzanych przez prezydenta – a publicznymi wypowiedziami szefa amerykańskiej egzekutywy. Już w trakcie prezentacji założeń samej NSS prezydent Trump ponownie zapowiedział, że USA będą domagać się od sojuszników „rekompensaty” za zaangażowanie w ich obronę.

Powoduje to, że wątpliwości co do politycznej gotowości honorowania przez Stany Zjednoczone ich zobowiązań sojuszniczych, zamiast ustępować – utrzymują się. W relacjach z sojusznikami takie podejście może służyć ich mobilizacji na rzecz zwiększenia nakładów na obronę, w tym modernizacji ich sił zbrojnych. NSS przypomina w tym kontekście m.in. o zobowiązaniu członków NATO do podwyższenia poziomu wydatków do 2% PKB w perspektywie 2024 r. Postulat ten zgłaszały także poprzednie administracje, jednakże po raz pierwszy znalazł się on w tekście tej rangi. Wprowadzenie przez prezydenta Trumpa tego typu niejednoznaczności i napięcia do relacji sojuszniczych może jednak osłabiać spójność amerykańskich sojuszy, a w skrajnych przypadkach ośmielać rywali USA do testowania ich wiarygodności.

Jednocześnie, o ile treść nowo przyjętej NSS będzie konsekwentnie wdrażana, należy spodziewać się pozytywnych skutków dla sojuszników USA na wschodniej flance NATO, w tym Polski. Strategia zapowiada dalsze wzmacnianie zdolności sił USA w Europie, w tym do odstraszenia i obrony przed zagrożeniami ze strony Rosji. Ponadto, w kontekście zabiegów o dywersyfikację kierunków zaopatrzenia w surowce energetyczne, region Europy Środkowo-Wschodniej skorzystać może na zapowiedzi umocnienia pozycji USA jako ich eksportera. Z kolei obiecującym polem współpracy może okazać się zapobieganie zagrożeniom – zarówno konwencjonalnym, jak i cybernetycznym – dla infrastruktury krytycznej, w tym energetycznej.