



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 161 (1734), 3 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wnioski z raportu Komisji ds. Strategii Obrony Narodowej USA

Marcin Andrzej Piotrowski

Niedawno opublikowany raport Komisji ds. Strategii Obrony Narodowej USA (NDSC) to ważny i ponadpartyjny dokument, który może wpłynąć na debatę o budżecie obronnym podczas kolejnej kadencji Kongresu. Oceny NDSC wskazują na główne problemy sił zbrojnych USA oraz niezbędne kierunki ich rozbudowy, modernizacji i finansowania. Jawny charakter dokumentu pozwala lepiej zrozumieć skalę wyzwań i wysiłków stojących przed siłami USA i innych państw NATO. Komisja nie odniosła się bezpośrednio do kwestii wysuniętej stałej obecności na wschodniej flance NATO, choć rekomenduje Pentagonowi i Kongresowi odtworzenie ciężkiej dywizji wojsk lądowych USA w Europie.

Status Komisji i jej raportu. Komisja NDSC była ponadpartyjną grupą ekspercką, powołaną przez Kongres USA w 2017 r. z inicjatywy senatora Johna McCaina. Jej zadaniem było dokonanie przeglądu obowiązujących dokumentów Departamentu Obrony oraz sformułowanie własnych ocen i rekomendacji. Intencją McCaina było opracowanie dokumentu sprzyjającego osiągnięciu konsensusu obu partii w sprawie strategii obronnej USA. Wskazana przez Kongres grupa 12 ekspertów składała się z byłych urzędników wysokiego szczebla w różnych administracjach, a jej pracami kierowali amb. Eric S. Edelman (b. zastępca sekretarza obrony Roberta Gatesa) i adm. Gary Roughead (b. szef operacji Marynarki Wojennej USA). Na jej potrzeby powołano zespół analityków, a administrację zobowiązano do pełnej z nią współpracy.

Waga wniosków NDSC wynika z jej ponadpartyjnego składu oraz dostępu do kluczowych urzędników, a także do materiałów Pentagonu i wywiadu USA. Raport Komisji (98 s.) odnosi się do tajnej wersji [Strategii obrony narodowej USA, której streszczenie opublikowano w styczniu 2018 r.](#) Analizuje też inne dokumenty administracji Donalda Trumpa – [Strategię bezpieczeństwa narodowego](#) i [Przegląd polityki jądrowej](#). Prace Komisji zostały przy tym wydłużone aż o 11 miesięcy względem zakładanego terminu. Adresatami raportu NDSC są więc teraz Pentagon i [Kongres w nowym składzie](#). Ten ostatni przesądzi o faktycznej akceptacji lub zignorowaniu jej rekomendacji w debatach o budżecie obronnym USA na kolejne lata.

Diagnoza problemów według Komisji. Raport NDSC zawiera alarmujące wnioski na temat sytuacji sił zbrojnych USA. W ocenie jego autorów zdolności wojskowe oraz wynikająca z nich wiarygodność i wpływy Stanów Zjednoczonych uległy erozji do niebezpiecznie niskiego poziomu. Komisja twierdzi, że konsekwencje tego stanu – o ile nie zostaną podjęte kroki zaradcze – będą katastrofalne. Nie podważa założeń administracji Trumpa o zagrożeniach ze strony Chin, Rosji, Iranu i KRLD. Wystawia ogólnie pozytywną ocenę strategii opracowanej przez sekretarza obrony Jamesa Mattisa, ale uznaje, że nie odpowiedziała ona wciąż na wiele istotnych wyzwań, które zostały omówione w raporcie. Ponadto NDSC stwierdza, że Kongres i kierownictwo Pentagonu zaniedbały zasady cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, coraz częściej cedując na wyższych dowódców decyzje o charakterze polityczno-strategicznym. Komisja krytykuje również obecny niestabilny system finansowania amerykańskiej obronności, który nie zapewnia środków na długofalowe inwestycje w personel i sprzęt.

W raporcie NDSC podkreślono szybko malejący dystans między zdolnościami wojskowymi USA i ich rywali. Wynika on z postępów Chin oraz Rosji w modernizacji ich arsenałów nuklearnych i raketowych, jak również zdolności w cyberprzestrzeni, walki elektronicznej i zwalczania satelitów. Komisja ostrzega przed zdolnościami konwencjonalnymi i asymetrycznymi tych państw. Omawia też najbardziej prawdopodobne scenariusze konfliktów USA z udziałem Chin, Rosji, Iranu i KRLD. Wskazuje tu na przewagę sił Chin w regionie Morza Południowo-Chińskiego oraz Rosji w regionie bałtyckim. Zdaniem Komisji USA mogłyby nawet przegrać konflikty z Chinami o Tajwan i z Rosją o państwa bałtyckie. NDSC analizuje szeroko już praktykowaną przez rywali USA agresję w „szarej strefie”, tj. dezinformację, cyberataki i wojnę hybrydową. Ostrzega przed optymizmem w sprawie denuklearyzacji KRLD, jak i przed konsekwencjami ewentualnej redukcji sił USA na Bliskim Wschodzie dla umocnienia wpływów radykalnych islamistów i Iranu. W odniesieniu do NATO podkreśla jego wyjątkową rolę dla USA oraz skalę zagrożeń i wyzwań w Europie. Według Komisji USA nie mają obecnie koncepcji operacyjnych lub rozwiązań komplikujących i niwelujących przewagę konwencjonalną Rosji nad sąsiadami z NATO. Zdaniem NDSC niejasne i nieprecyzyjne są też plany nuklearne USA na wypadek eskalacji któregoś z kryzysów regionalnych.

Rekomendacje Komisji. Raport NSDC zawiera 32 rekomendacje, zarówno ogólne, jak i szczegółowe. Można je podzielić na trzy obszary. Pierwszy z nich obejmuje nowe koncepcje i plany operacyjne w Azji i Europie, które pozwalałyby odzyskać lub utrzymać przewagę wojskową nad potencjalnymi przeciwnikami USA. Zdaniem Komisji konieczne będzie kreatywne podejście do powstrzymywania wojny hybrydowej i odstraszenia nuklearnego. Drugi kierunek zmian powinien objąć współpracę Pentagonu z przemysłem obronnym. NDSC apeluje, aby wzmocnić ochronę amerykańskich firm przed szpiegostwem technologicznym oraz skupić się na wybranych, perspektywicznych technologiach. Z kolei trzeci i największy obszar niezbędnych zmian obejmuje krótko- i długofalowe plany modernizacyjne USA oraz sojuszników. Zdaniem autorów raportu wojska lądowe USA wymagają rozbudowy i nowego sprzętu, flota – zakupu nowych okrętów podwodnych, a siły powietrzne – większej liczby samolotów *stealth* i bombowców. NDSC postuluje utrzymanie Korpusu Piechoty Morskiej co najmniej na obecnym poziomie 185 tys. żołnierzy. Komisja w pełni popiera także planowaną przez Pentagon modernizację strategicznych i niestrategicznych sił nuklearnych USA. Ponadto NDSC rekomenduje Kongresowi, aby zawierano – wzorem krajów skandynawskich – pięcioletnie umowy międzypartyjne, pozwalające na stabilne, długofalowe finansowanie Pentagonu i dzięki temu sprawną realizację planów modernizacji technicznej.

Raport Komisji odnosi się także bezpośrednio do potrzeb wojskowych USA w Europie, w krótkim okresie rekomendując utworzenie osobnego dowództwa dla szczebla dywizji lub korpusu oraz wzmocnienie sił USA o dodatkowe jednostki artylerii, śmigłowców i obrony przeciwlotniczej. W dłuższej perspektywie (niesprecyzowanej, prawdopodobnie więcej niż pięć lat) NDSC postuluje też odtworzenie dywizji pancernych stacjonujących w Europie. Raport jest jednoznaczny w kwestiach niezbędnej modernizacji sił i zdolności amerykańskich sojuszników z NATO. Rekomenduje zwiększenie zapasów „inteligentnej” amunicji oraz wzmocnienie jednostek obrony przeciwlotniczej i jednostek pancernych NATO. Innymi priorytetami państw Sojuszu powinny być inwestycje w dodatkowe samoloty piątej generacji, artylerię raketową i zdolności do zwalczania okrętów podwodnych.

Implikacje raportu. Dokument Komisji należy analizować w kontekście ostatnich zmian w składzie Kongresu USA i prawdopodobnego utrzymania się podziałów partyjnych na tle finansowania polityki obronnej. Część demokratów opowiada się za dużymi cięciami w budżecie obronnym, z kolei jego zwiększanie lansuje Pentagon i wyraźnie rekomenduje raport NDSC. Postulowane przez członków Komisji inwestycje w rozbudowę i modernizację wszystkich rodzajów sił wymagają przesunięć środków w budżecie Pentagonu i utrzymania go na poziomie 746 mld dol. przez kilka lat, tzn. wyższym niż aktualne 700 mld dol. Dlatego raport NDSC rekomenduje zbudowanie stabilnego, ponadpartyjnego konsensusu w kwestii budżetu obronnego. Jak się wydaje, podejście to byłoby korzystne także dla wielu innych krajów NATO w świetle skali zagrożeń ze strony Rosji. Ważnym postulatem NDSC jest stopniowe odtworzenie ciężkiej dywizji wojsk lądowych na potrzeby Europy, choć uznany został on za wykonalny dopiero w dalszej perspektywie. Raport NDSC kilkakrotnie podkreśla rolę wysuniętej obecności sił USA w Azji i Europie przy odstraszaniu potencjalnych agresorów. Jego rekomendacje w tym zakresie można więc traktować jako potwierdzenie trafności argumentów strategiczno-wojskowych na rzecz stałej i znaczącej obecności wojskowej USA na wschodniej flance NATO. Będą one istotne w dalszej dyskusji o rotacyjnym lub stałym kształcie obecności sił USA w Polsce. Tę kwestię powinien rozstrzygnąć osobny raport Pentagonu dla Kongresu, który ma być opracowany do marca 2019 r. Nie mniej istotne są sformułowane wprost oczekiwania autorów raportu co do luk w zdolnościach sojuszników z NATO względem zdolności wojskowych Rosji.