

# BIULETYN

Nr 8 (873) • 26 stycznia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

---

## Strategiczne wytyczne w zakresie obronności Stanów Zjednoczonych: założenia, kontekst, implikacje

Marcin Andrzej Piotrowski, Bartosz Wiśniewski

*Ogłoszone przez administrację Obamy na początku stycznia br. Strategiczne wytyczne w zakresie obronności (Defense Strategic Guidance – DSG) spełniają trzy funkcje. Po pierwsze, przypieczętują reorientację strategicznych priorytetów Stanów Zjednoczonych, wskazując region Azji i Pacyfiku jako główny obszar zainteresowania USA w wymiarze polityczno-wojskowym. Po drugie, rozstrzygają o dalszym kierunku transformacji sił zbrojnych USA. Po trzecie, stanowią polityczną wykładnię sposobu, w jaki administracja Obamy zamierza pogodzić te cele z długofalową walką z rosnącym długiem publicznym.*

**Założenia.** DSG potwierdzają rosnące znaczenie regionu Azji i Pacyfiku jako kierunku polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA, co w ostatnich miesiącach sygnalizowali w publicznych wystąpieniach przedstawiciele administracji Obamy i co znajdowało wyraz w innych dokumentach programowych Departamentu Obrony, np. w narodowej strategii wojskowej z lutego 2011 r.

DSG jednoznacznie uznają wzrost potęgi Chin za strategiczne wyzwanie dla interesów gospodarczych i bezpieczeństwa USA. Głównie w związku z rywalizacją z Chinami, ale również pod kątem ewentualnego konfliktu z państwem o znacznie mniejszym potencjale wojskowym (Iran) lub starcia z podmiotem niepaństwowym, DSG kładą nacisk na rozwój zdolności do swobodnej projekcji siły w środowisku zdominowanym przez taktyki asymetryczne, tj. obliczone na neutralizację przewagi militarnej USA. Priorytetami USA mają być dalsze inwestycje w środki walki elektronicznej, systemy antyrakietowe czy instrumenty zapewniające swobodny dostęp do międzynarodowych szlaków wodnych.

Niezmienne wysoko w hierarchii zadań sił zbrojnych USA będzie stać zwalczanie terroryzmu, z istotną rolą sił specjalnych. Na dalszym planie są operacje przeciwpartyzanckie i stabilizacyjne. DSG nie wykluczają podjęcia ich w przyszłości przez USA, ale skala tych operacji będzie mniejsza niż choćby zaangażowanie w Iraku i Afganistanie.

**Uwarunkowania budżetowe.** Ogłoszenie DSG nastąpiło przed zakończeniem prac nad budżetem obronnym USA na rok 2013 oraz nad planem wydatków Departamentu Obrony USA na lata 2013–2017. Obydwa dokumenty, których treść będzie znana na początku lutego br., uwzględnią wytyczne Kongresu USA do limitów wydatków na obronność, przyjęte w obliczu narastających problemów z dyscypliną fiskalną. Wytyczne te doprowadziły już do zrewidowania założeń budżetu obronnego na 2012 r. i do jego zmniejszenia o 30 mld dol., tj. o mniej więcej 6%. Z dostępnych informacji wynika, że budżet Departamentu Obrony na rok 2013 będzie mniejszy o 46 mld dol., czyli o 9% wobec wcześniejszych planów. Sekretarz obrony USA zapowiedział, że do 2021 r. Stany Zjednoczone przeznaczą na obronność niemal 490 mld dol. mniej, niż dotychczas przewidywano. Cięcia w budżecie Pentagonu dotyczą więc przyszłych wydatków i będą równoznaczne z bardziej oszczędnym gospodarowaniem zasobami finansowymi, a nie z ich ograniczeniem w stosunku do obecnego poziomu. Kongres ustalił górny limit budżetu bazowego Departamentu Obrony (z wyłączeniem wydatków związanych z operacjami bojowymi) na 630 mld dol. w roku 2021, wobec 525 mld dol. w roku 2013. Budżet obronny będzie więc rosł, ale zapewne wolniej niż amerykański PKB. Choć będzie to równoznaczne z obniżeniem relatywnego poziomu wydatków na obronność (obecnie

ok. 3,5% PKB), limity te są aprobowane przez cywilne kierownictwo Pentagonu oraz dowództwo sił zbrojnych USA.

W obecnym stanie prawnym nie można jednak wykluczyć dalszego obniżenia limitów na wydatki obronne, co ma związek z ustanowionym w 2011 r. mechanizmem zmniejszania deficytów budżetowych i stopniowej redukcji długu publicznego, tzw. sekwestracji. Uruchomienie tego mechanizmu, które miałyby nastąpić na początku 2013 r., nałożyłoby na Departament Obrony obowiązek dokonania natychmiastowych cięć wydatków w wysokości 10% budżetu bazowego oraz wprowadzenia dodatkowych oszczędności ponad już zaplanowane, sięgających nawet 870 mld dol. w 2021 r.

**Implikacje dla relacji transatlantyckich.** DSG podkreślają trwałość gwarancji bezpieczeństwa wynikających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, ale nie ulega wątpliwości, że głównym komunikatem dla sojuszników z NATO jest podkreślenie wagi inicjatywy *smart defense* – ukierunkowanej na specjalizację zdolności i mobilizację wspólnych zasobów wobec malejących wydatków na obronność – przed szczytem Sojuszu w Chicago. W związku z pracami nad przeglądem obrony i odstraszenia NATO zwraca uwagę kolejna zapowiedź zmniejszenia amerykańskiego arsenału jądrowego oraz jego roli w polityce obronnej USA.

DSG zapowiadają przyspieszenie i pogłębienie transformacji amerykańskiego zaangażowania wojskowego w Europie<sup>1</sup>. USA nie zrezygnują z dotychczasowej struktury stałej obecności wojskowej, przede wszystkim z dużych baz sił powietrznych i głównych rejonów dyslokacji wojsk lądowych. Są one niezbędne, by USA mogły elastycznie reagować w razie kryzysu w regionach takich jak Zatoka Perska, gdzie stała amerykańska obecność wojskowa ma zostać ograniczona do poziomu sprzed 1990 r. i opierać się głównie na siłach marynarki wojennej. Ponadto jednostki stacjonujące w Europie oraz wykorzystywana przez nie infrastruktura stanowią podstawę do inicjatyw zwiększania interoperacyjności z sojusznikami, której wagę podkreślono w DSG. Przewidziana w DSG dalsza ewolucja obecności wojskowej USA będzie polegać na wycofaniu z Europy dwóch spośród czterech brygadowych zespołów bojowych. Z jednej strony wpisuje się to w plany ogólnej redukcji sił lądowych USA, a z drugiej stanowi powrót do pierwotnej koncepcji zmian ich struktury w Europie. Intensywność współpracy z partnerami z NATO (w formie wspólnych manewrów) będzie więc coraz bardziej zależeć od rotacyjnej dyslokacji jednostek stacjonujących w USA. Nie można wykluczyć, że w przyszłości będzie to dotyczyć również innych rodzajów wojsk, np. sił powietrznych. DSG stwierdzają, że częstotliwość i kierunki rotacji będą dyktowane głównie dostępnością środków finansowych.

Jednocześnie po administracji Obamy można spodziewać się gestów mających z jednej strony zrównoważyć wywołane treścią DSG wrażenie spadku znaczenia Europy jako kierunku międzynarodowego zaangażowania USA, a z drugiej uwiarygodnić projekty w rodzaju etapowego systemu obrony przeciwrakietowej, wpisującego się w rozwijanie zdolności pod kątem przyszłych zagrożeń (*future capabilities*). Taką rolę mogą odegrać choćby rotacje morskiego komponentu systemu w rejonach, w których miałyby się znajdować jego elementy w kolejnych stadiach rozwoju tarczy antyrakietowej. Wprawdzie szersza obecność wojskowa USA w Europie Środkowej jest mało prawdopodobna, ale treść DSG nie zapowiada pogorszenia perspektyw współpracy wojskowej USA z RP. Oprócz obrony przeciwrakietowej USA będą zapewne zainteresowane współpracą w zakresie interoperacyjności sił powietrznych oraz wojsk specjalnych.

**Perspektywy.** Niepewność stopnia, w jakim zostaną ograniczone wydatki na obronność, coraz bardziej utrudnia władzom USA planowanie spójnej, długofalowej strategii polityczno-wojskowej, a w dłuższej perspektywie może podkopać międzynarodową wiarygodność Stanów Zjednoczonych. Uniknięcie drastycznych cięć, wiążących się z uruchomieniem mechanizmu sekwestracji, wymaga porozumienia głównych sił politycznych w Kongresie USA. Choć trudne do osiągnięcia, takie porozumienie nie jest niemożliwe. Z pewnością będzie do niego dążyć administracja Obamy, której przedstawiciele publicznie ostrzegają przed niedoinwestowaniem amerykańskich sił zbrojnych. Postawiłoby ono pod znakiem zapytania przynajmniej dwie istotne przesłanki DSG. Po pierwsze, obniżyłaby się wiarygodność zapewnień, że nawet dokonując strategicznego zwrotu ku regionowi Azji i Pacyfiku, USA zachowają zdolność do reagowania w innych częściach świata, w tym również na ograniczoną skalę (szeroko komentowane odejście od paradygmatu „dwóch wojen”). Po drugie, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe oraz jednoznaczne uznanie zwalczania terroryzmu za priorytet, trudniej byłoby zachować doświadczenia nabyte przez siły zbrojne USA w toku operacji stabilizacyjnych i przeciwpartyzanckich. Tak jak w następstwie zaangażowania w Wietnamie, gdy USA zaprzestały inwestowania w zdolności do podjęcia takich misji, amerykańskie siły zbrojne mogą teraz znaleźć się w sytuacji, w której ich struktura nie będzie w pełni przystawać do wymogów współczesnego środowiska bezpieczeństwa.

<sup>1</sup> B. Wiśniewski, *Transformacja obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w Europie*, „Biuletyn” (PISM), nr 44 (793) z 5 maja 2011 r.