Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 15.07.2020 www.osw.waw.pl

Wielka Brytania: prace nad nową strategią polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Piotr Szymański

Na początku lipca w brytyjskich mediach pojawiły się informacje o planowanej redukcji liczby żołnierzy brytyjskich wojsk lądowych, która miałaby objąć nawet 19 tys. etatów, oraz o przygotowaniach do rezygnacji z części samolotów transportowych, śmigłowców, niszczycieli min i ciężkiego sprzętu piechoty morskiej. Doniesienia te związane są ze wznowieniem zapoczątkowanych w lutym prac nad Zintegrowanym przeglądem polityki zagranicznej, obronnej, bezpieczeństwa i pomocy rozwojowej (Integrated Review of Foreign Policy, Defence, Security and International Development), przerwanych przez pandemię COVID-19. Ma on stanowić podstawę dla planowania rozwoju zdolności wojskowych. Będzie rozszerzoną wersją dotychczasowych dokumentów strategicznych, w tym z obszaru bezpieczeństwa i obronności (Strategic Defence and Security Review, ostatni z 2015 r.). Za opracowanie przeglądu odpowiada międzyresortowy zespół pod kierownictwem Alexa Ellisa – zastępcy doradcy premiera ds. bezpieczeństwa narodowego. Horyzontem czasowym dokumentu jest rok 2030. Ma on zostać opublikowany najwcześniej w ostatnim kwartale 2020 r.

Komentarz

- Rząd Borisa Johnsona ma ambicję przedłożyć kompleksowy dokument – na nowo definiujący miejsce Wielkiej Brytanii w świecie po brexicie wobec narastającej rywalizacji Stanów Zjednoczonych i Chin oraz obaw o erozję specjalnych relacji z USA. Według informacji medialnych ma on w większym stopniu koncentrować się na zagrożeniach hybrydowych ze strony Pekinu. Zmiana dotychczasowego kursu, zakładającego rozszerzanie współpracy z Chinami, widoczna jest m.in. w podjęciu działań na rzecz zmniejszenia zależności od Pekinu w imporcie towarów o znaczeniu strategicznym czy wykluczeniu Huawei z budowy sieci 5G. Pozostałymi dyskutowanymi wyzwaniami są zagrożenia ze strony Rosji (ze szczególnym uwzględnieniem północnego Atlantyku), Iranu i organizacji terrorystycznych (w tym tzw. Państwa Islamskiego). Londyn ma dążyć do większej synergii potęgi militarnej i tzw. miękkiej siły oraz skuteczniejszej koordynacji działań różnych resortów na rzecz realizacji brytyjskich interesów na arenie międzynarodowej, w szczególności w relacjach z państwami pozaeuropejskimi (koncepcja „Global Britain”). Służyć ma temu m.in. zaplanowane na wrzesień br. połączenie Ministerstwa Współpracy Rozwojowej z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Narodów. Coraz ważniejszą rolę odgrywać ma współpraca z dużymi państwami demokratycznymi gotowymi bronić liberalnego ładu międzynarodowego.

- Przegląd ma zawierać nową wizję rozwoju sił zbrojnych. Z debaty publicznej wynika, że będzie ona zakładała stopniowe odchodzenie od tradycyjnych zdolności wojskowych (rozwijanych pod kątem udziału większych związków taktycznych w konflikcie międzypaństwowym). Oznaczać to może redukcję części potencjału konwencjonalnego, w szczególności wojsk lądowych. Dyskusje dotyczą m.in. znacznego uszczuplenia etatów w wojskach lądowych (nawet o 25%) oraz redukcji obejmujących samoloty transportowe i śmigłowce sił powietrznych, niszczyciele min marynarki wojennej czy ciężki sprzęt lądowy i okręty piechoty morskiej. Chociaż przedstawiciele resortu obrony i siły zbrojne zaprzeczają takim planom, to w debacie obecny jest wątek potrzeby większej specjalizacji brytyjskich sił zbrojnych (koncentracji na rozwoju wybranych obszarów, w szczególności marynarki wojennej), które nie są w stanie utrzymać zdolności do pełnego spektrum działań. Londyn chce też w większym stopniu stawiać na zdolności przydatne w konfliktach typu hybrydowego, w których granice między wojną i pokojem są rozmyte. Obejmą one działania w przestrzeni kosmicznej i w cyberprzestrzeni (ofensywne i defensywne), środki walki elektronicznej, wywiad i rozpoznanie, sieciocentryczność, sztuczną inteligencję, wykorzystanie bezzałogowców oraz mobilność i gotowość sił.
- Wielka Brytania chce kontynuować zwiększanie obecności wojskowej na Bliskim Wschodzie i w Azji Południowo-Wschodniej. Dotyczy to głównie marynarki wojennej – w przyszłości w tych regionach na stałe operować miałyby jeden z dwóch lotniskowców i oddział piechoty morskiej. W latach 2018–2019 Brytyjczycy otworzyli nowe bazy w Bahrajnie i Omanie, trwają dyskusje na temat stałej bazy morskiej w Azji Południowo-Wschodniej. Z dostępnych informacji wynika, że Londyn nie planuje jednak angażować dużych sił w powstrzymywanie Chin, stawiając raczej na punktowe wspieranie działań partnerów i sojuszników (m.in. USA, Japonii, Australii czy Indii).
- Brytyjskie dyskusje o wzmocnieniu obecności wojskowej w Azji Południowo-Wschodniej oraz dużych redukcjach w zdolnościach konwencjonalnych są alarmujące dla państw wschodniej flanki NATO. Ograniczałyby one udział brytyjskich sił zbrojnych w większych operacjach lądowych Sojuszu. W dłuższej perspektywie Wielka Brytania mogłaby utracić zdolność do wystawienia sił wielkości dywizji i mieć problemy z wypełnianiem zobowiązań w ramach procesu planowania obronnego NATO (NDPP), choć raczej utrzymałaby dotychczasową obecność wojskową na wschodniej flance Sojuszu (w tym w Estonii i w Polsce).
- Rząd Johnsona zapewnia o utrzymaniu zobowiązania do przeznaczania co najmniej 2% PKB na obronność (w 2019 r. było to 2,14% PKB) i corocznego zwiększania budżetu obrony o co najmniej 0,5% powyżej inflacji, jednak już wkrótce może być zmuszony do poszukiwania oszczędności w obszarze obronności. Spadek PKB i recesja związana z pandemią, a także niepewność wynikająca z gospodarczych skutków brexitu zwiększają presję na budżet resortu obrony (ok. 66 mld dolarów w 2019 r.). W najbliższych latach będzie on już i tak obciążony kosztami wprowadzania do służby dwóch lotniskowców i programem wymiany atomowych okrętów podwodnych. Może to doprowadzić do sytuacji, w której ambicje polityczne nie znajdą pokrycia w finansowaniu.
- W pracach nad nową strategią ścierają się różne stanowiska. Na kształt dokumentu najsilniej wpływają: doradca ds. bezpieczeństwa narodowego, jeden z najbardziej doświadczonych urzędników brytyjskich Mark Sedwill (formalnie prace nadzoruje jego

zastępca Alex Ellis), kontrowersyjny doradca premiera Dominic Cummings oraz minister spraw zagranicznych Dominic Raab. We wrześniu Sedwilla zastąpi David Frost – specjalista od spraw UE, ale bez doświadczenia w bezpieczeństwie i obronności. Istotny dla ostatecznych wyników przeglądu będzie wynik sporu między zwolennikami nowego podejścia do inwestycji obronnych, skupiającego się na technologiach, zdolnościach niemilitarnych i konfliktach hybrydowych (należą do nich Sedwill i Cummings), a obrońcami tradycyjnego nastawienia (w resorcie obrony i siłach zbrojnych), zakładającego pierwszeństwo inwestycji w zdolności konwencjonalne i gotowość do udziału w militarnym konflikcie międzypaństwowym.