

Maciej HACAGA

Akademia Sztuki Wojennej

m.hacaga@akademia.mil.pl

ZMIANY KLIMATU JAKO ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W ŚWIETLE DOKUMENTÓW ADMINISTRACJI AMERYKAŃSKIEJ XXI WIEKU

ABSTRACT *Climate Change as National Security Threat in the 21st Century as Seen from the US Strategic Documents Perspective*

The issue of climate change has started to be implemented in official strategic documents of the United States (US) in the first decade of the 21st century. This paper describes briefly the hierarchy of the US national security documents and climate change-related definitions. In the main part it makes an analysis of how climate change-related issues were introduced into the US national security strategic documents by the three 21st century American presidents. The paper comes to a conclusion, that climate change is treated as a national security threat and therefore reflected in a number of the US strategic documents.

Key words: climate policy, climate change, national security, United States

WSTĘP

Pierwsze analizy wskazujące na rolę zmian klimatu jako czynnika wpływającego na środowisko operacyjne sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych pojawiły się tuż po zakończeniu tzw. zimnej wojny. W 1990 roku United States Naval War College opublikował dokument pt. *Global Climate Change. Implications For The United States Navy*¹. Od tego czasu temat ten był podejmowany przez amerykańskich wojskowych w różnego rodzaju raportach² czy branżowych artykułach prasowych³. Jednakże odzwierciedlenia w oficjalnym dokumencie strategicznym doczekał się dopiero w 2008 roku, za prezydentury George'a W. Busha (2001-2009). Od tego czasu temat zmian klimatu regularnie pojawiał się w dokumentach strategicznych i wykonawczych, co miało miejsce głównie za czasów prezydentury Baracka Obamy (2009-2017). Co więcej, mimo sceptycyzmu klimatycznego Donalda Trumpa (na stanowisku od 2017), do tej pory w oficjalnych dokumentach nie odnotowano radykalnego zakwestionowania polityki klimatycznej prowadzonej przez poprzednika w wymiarze bezpieczeństwa.

Autor nie bez przyczyny wybrał do swojej analizy oficjalne dokumenty przygotowywane przez organy administracji amerykańskiej. Wyszedł bowiem z założenia, że to one – a nie analizy czy raporty przygotowywane przez różnego rodzaju prywatne i państwowe organizacje – stanowią odzwierciedlenie rzeczywistej woli działań w sektorze bezpieczeństwa narodowego największej potęgi współczesnych stosunków międzynarodowych.

Ta praca została podzielona na sześć części. Pierwsza przedstawia pokrótce hierarchię dokumentów administracji amerykańskiej, które mają wpływ na działania w zakresie zmian klimatu i bezpieczeństwa. Druga przedstawia definicje pojęć związanych ze zmianami klimatu, które można znaleźć w oficjalnych dokumentach. Główne części – trzecia, czwarta i piąta – przedstawiają, jak zmiany klimatu były wprowadzane do dokumentów w następujących po sobie administracjach prezydenckich. W związku z tym są one skupione odpowiednio na prezydenturach Busha, Obamy oraz Trumpa. Część szósta dotyczy dokumentów, które poświęcone są Arktyce. Na obszarze tym zmiany klimatu przynoszą w ostatnich latach najpoważniejsze skutki, w związku z czym znalazł się on w kręgu zainteresowania służb amerykańskich. Pracę zamyka krótkie podsumowanie.

¹ T.P. Kelley, *Global Climate Change: Implications for the United States Navy*, Newport 1990.

² CNA, *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria 2007; J.M. Lanicci, *Weather Operations in the Transformation Era*, Maxwell Air Force Base 2003.

³ R.F. Pittenger, R.B. Gagosian, *Global Warming Could Have a Chilling Effect on the Military*, „Defense Horizons” 2003, nr 33.

HIERARCHIA DOKUMENTÓW

Zasadniczym i najbardziej ogólnym dokumentem o charakterze strategicznym w USA jest National Security Strategy (Narodowa Strategia Bezpieczeństwa, dalej NSS), przygotowywana przez obecnie urzędującego prezydenta USA. Wskazuje ona główne zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju oraz sposoby, jak wydająca ją administracja zamierza na nie odpowiedzieć. Dokumentem niższego rzędu jest National Defense Strategy (dalej NDS), opracowywana przez sekretarza obrony USA, która opisuje, w jaki sposób Departament Obrony (Department of Defense, dalej DD) przyczynia się do realizacji celów opisanych w NSS⁴. Powiązaniem dokumentem jest przeprowadzany co cztery lata przez sekretarza obrony tzw. Defense Strategy Review (zwany wcześniej Quadrennial Defense Review, dalej QDR), który jest przeglądem strategii i priorytetów, struktury sił zbrojnych oraz planów ich modernizacji, infrastruktury i budżetu. Przeglądy obronne powinny być przeprowadzane w porozumieniu z przewodniczącym Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*)⁵. National Military Strategy (dalej NMS) jest opracowywana na poziomie Kolegium Połączonych Szefów Sztabów przez jej przewodniczącego i wyjaśnia, w jaki sposób siły zbrojne Stanów Zjednoczonych przyczynią się do realizacji założeń przedstawionych w wyżej wymienionych dokumentach strategicznych. Dokumentami wykonawczymi, obejmującymi całe siły zbrojne, są dyrektywy DoD.

Na poziomie parlamentu, w Kongresie, uchwalana jest co roku ustawa autoryzująca wydatki na obronę narodową (*National Defense Authorization Act*, dalej NDAA), określająca roczny budżet i wydatki DD. Określa ona organy odpowiedzialne za sektor obronny, ustala poziom ich finansowania oraz precyzuje zasady, według których będą wydawane środki budżetowe. W dwóch z tych ustaw wprowadzono ważne – z perspektywy analizowanego tematu – zapisy, o których będzie mowa dalej.

Wreszcie nie sposób nie wspomnieć o rozporządzeniach wykonawczych (*executive orders*, dalej EO) wydawanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych. Nie wymagają one zgody Kongresu, ale mają taką samą wagę prawną jak legislacja uchwalana przez parlament. Źródło władzy prezydenta do wydawania EO wywodzi się z amerykańskiej konstytucji, która nadaje mu władzę wykonawczą w szczególności w zakresie polityki zagranicznej i obronności.

DEFINICJA

Zmiany klimatu zostały zdefiniowane w dokumencie, który precyzuje standardy terminologiczne armii Stanów Zjednoczonych w celu efektywnej współpracy wszystkich rodzajów sił. Do słownika DD pojęcie „zmiany klimatu” dodano względnie późno,

⁴ R.M. Gates, *National Defense Strategy 2008*, Washington 2008, s. 1-2.

⁵ Department of Defense, *QDR 101: What You Should Know*, [online] http://archive.defense.gov/home/features/2014/0314_sdr/qdr/docs/QDR_101_FACT_SHEET_January_2010.pdf.

bowiem dopiero w 2016 roku. Zostało ono zdefiniowane jako różnice w średnich warunkach pogodowych utrzymujące się w perspektywie czasowej dziesięcioleci lub dłuższej, obejmujące zarówno wzrost, jak i spadek temperatury, przesunięcia w opadach oraz ryzyko wystąpienia niektórych typów poważnych zdarzeń pogodowych⁶.

Definicje innych pojęć często stosowanych w debacie na temat zmian klimatu znajdujemy w sekcji 8 prezydenckiego EO 13653. Po pierwsze, definiuje on gotowość (*preparedness*) jako działania podejmowane, aby zaplanować, organizować, wyposażyć i ćwiczyć w celu zbudowania, zastosowania i utrzymywania przez organy federalne USA zdolności niezbędnych do zapobiegania, ochrony, łagodzenia skutków, reagowania i odbudowy w związku ze szkodami powodowanymi przez zmiany klimatu dla życia, zdrowia, mienia, źródeł utrzymania, ekosystemów i bezpieczeństwa narodowego. Adaptacja to dostosowanie systemów naturalnych lub ludzkich w oczekiwaniu bądź reagowaniu na zmieniające się środowisko w sposób, który skutecznie wykorzystuje nadarzające się korzystne możliwości lub prowadzi do zmniejszenia negatywnych skutków. „Resilience” (które nie ma w języku polskim jednoznacznego odpowiednika i w tym kontekście właściwym rozumieniem jest połączenie elastyczności z odpornością) oznacza zdolność przewidywania, przygotowania i adaptacji do zmieniających się warunków oraz wytrzymywania, reagowania i szybkiego odzyskiwania pełnej sprawności systemów po wystąpieniu zakłóceń funkcjonowania⁷.

ZMIANY KLIMATU W DOKUMENTACH AMERYKAŃSKICH – PREZYDENTURA GEORGE’A W. BUSHA

Zaskakujący może wydawać się fakt, że proces wprowadzania zmian klimatu do amerykańskich dokumentów strategicznych zaczął się jeszcze za prezydentury George’a W. Busha, powiązanego z sektorem paliwowo-energetycznym⁸. W sekcji 951 NDAA 2008 zapisano, że pierwsza NSS, NDS oraz QDR, przygotowane po wprowadzeniu w życie teje, mają zawierać informacje odnośnie do wpływu przewidywanych zmian klimatu na bieżące i przyszłe misje DD, w tym przygotowanie na klęski żywiołowe spowodowane przez ekstremalne zdarzenia pogodowe. Ustawa w dosłowny sposób nakazuje wykorzystanie badań nad przewidywanymi strategicznymi, społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi skutkami zmian klimatu oraz literalnie wskazuje raporty oenzykowskiego Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) jako punkt odniesienia w tym zakresie⁹.

⁶ Department of Defense, *Department of Defense dictionary of military and associated terms: 8 November 2010 (as amended through 15 February 2016)*, Washington 2016, s. 34.

⁷ B. Obama, The White House, *Executive Order 13653, Preparing the United States for the Impacts of Climate Change*, „Federal Register” 2013, t. 78, nr 215.

⁸ M. Klare, *Krew i nafta. Niebezpieczeństwa i konsekwencje rosnącej zależności Ameryki od importowanej ropy naftowej*, przeł. A. Czerwiński, Warszawa 2006, s. 73.

⁹ US House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008: conference report to accompany H.R. 1585*, Washington 2007, s. 290.

W związku z tym wkrótce problem zmian klimatu został po raz pierwszy wspomniany w sektorowym dokumencie strategicznym. Wydana w czerwcu NDS 2008 argumentuje, że czynniki społeczne, kulturowe, technologiczne i geopolityczne będą zwiększać niepewność. Interakcja tych zmian z już występującymi oraz przyszłymi naciskami wywieranymi przez ludzkość na zasoby, środowisko oraz klimat może wywołać nowe wyzwania związane z bezpieczeństwem. Zagrożenia te zaś będą wymagać zarządzania rozbieżnymi potrzebami rosnącego w skali globalnej zapotrzebowania na energię i konieczności przeciwdziałania zmianom klimatycznym¹⁰.

ZMIANY KLIMATU W DOKUMENTACH AMERYKAŃSKICH – PREZYDENTURA BARACKA OBAMY

Zmiany klimatu w głównym dokumencie strategicznym znalazły się dopiero po dwóch latach – w *Strategii bezpieczeństwa narodowego* Stanów Zjednoczonych opublikowanej przez Baracka Obamę w 2010 roku. Już na pierwszych jej stronach znajdujemy informację o zmianach klimatu umieszczoną w kontekście wyzwań globalnych oraz współpracy międzynarodowej. W odróżnieniu od innych dokumentów, które głównie wymieniają zagrożenia płynące ze strony zmieniającego się klimatu, strategia ta skupia się na działaniach mających powstrzymać ten proces. Konkretnie propozycje pojawiają się w sekcji „Podtrzymywanie szerokiej współpracy w zakresie kluczowych wyzwań globalnych” (*Sustain Broad Cooperation on Key Global Challenges*), która zaczyna się od jednoznaczego stwierdzenia, że *zagrożenie spowodowane zmianami klimatu jest realne, pilne i poważne*. Ze względu na transnarodowy charakter wyzwania dokument postuluje działania, które powinny być podejmowane zarówno na terenie Stanów Zjednoczonych, jak i poza nimi. Te pierwsze obejmują wsparcie dla sektora energii atomowej, podnoszenie standardów efektywności energetycznej oraz promowanie odnawialnych źródeł energii tak, aby stały się opłacalne ekonomicznie. Na płaszczyźnie międzynarodowej celem NSS 2010 była budowa transparentnego porozumienia międzynarodowego na bazie ustaleń ze szczytu w Kopenhadze z 2009 roku. Miało ono zrzeszać główne światowe gospodarki, które zadeklarowały, by narodowe cele, jednocześnie pozostawiając państwom swobodę wyboru konkretnych działań¹¹.

Równie obszernie potraktowano zmiany klimatu w NSS z 2015 roku – i to w kilku aspektach. Po pierwsze, potwierdzono, że zmiany klimatu oraz zakłócenia funkcjonowania rynków energii stanowią strategiczne zagrożenia dla interesów USA. Po drugie, zmiany klimatu są jednym z tych obszarów (podobnie do terroryzmu czy działań w cyberprzestrzeni), gdzie ponadnarodowe współdziałanie jest konieczne. W dalszej części strategii zmianom klimatu poświęcono jeden cały paragraf, zatytułowany *Konfrontowanie zmian klimatu* (*Confront Climate Change*). Określa on zmiany klimatu jako pilne i rosnące zagrożenie dla amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego,

¹⁰ R.M. Gates, *National Defense Strategy 2008...*, s. 4-5.

¹¹ B. Obama, *National Security Strategy 2010*, Washington 2010, s. 3, 47.

przyczyniające się do nasilenia klęsk żywiołowych, migracji oraz konfliktów o kluczowe zasoby, takie jak żywność i woda. Zdaniem NSS 2015 skutki zmian są już teraz odczuwalne na obszarze od Arktyki aż po amerykański Środkowy Zachód. Zwiększony poziom mórz i gwałtowne burze zagrażają obszarom przybrzeżnym oraz infrastrukturze. Dotyczy to nie tylko majątku federalnego, ale i własności prywatnej. Z tego względu USA, jak podkreśla strategia, kontynuują swoje wysiłki, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Na przykład, jak podaje strategia, w latach 2009-2015 emisje w USA zmniejszyły się o większą wartość całkowitą niż w jakimkolwiek innym państwie. W wymiarze zewnętrznym, na bazie podjętych na konferencji w Kopenhadze w 2009 roku ustaleń, Waszyngton wniósł swój wkład do uzgodnionego pod koniec 2015 roku Porozumienia Paryskiego. Jako dwaj najwięksi na świecie emitenci, Stany Zjednoczone i Chiny osiągnęły wówczas porozumienie mające na celu znaczące zmniejszenie emisji dwutlenku węgla. Wreszcie, NSS 2015 przypomina, że ponad sto krajów stało się sygnatariuszami Protokołu Montrealskiego. Ta zawarta pod koniec lat 80. XX wieku umowa ma na celu zastopowanie emisji chemikaliów niszczących warstwę ozonową. Waszyngton współpracuje ponadto z Afryką, rozwijając projekty oparte na energii odnawialnej oraz pomaga rolnikom w uprawie żywności odpornej na zmiany klimatu¹².

Z dokumentów strategicznych niższego poziomu zmiany klimatu pojawiają się już w QDR z 2010 roku. Uznano w nim, że zmiany klimatu wpłyną na działania DD w dwojaki sposób. Po pierwsze, będą one wpływać na środowisko, w którym operuje armia amerykańska. I chociaż same w sobie zagrożenia militarne nie stanowią, to zwiększają ryzyko wybuchu konfliktów, przyczyniając się do braków jedzenia i wody, masowych migracji czy szerzenia chorób. Dodatkowo, zwiększają one ryzyko, że niezbędna będzie pomoc wojska w katastrofach humanitarnych. Po drugie, DD musi przygotować się na wpływ, jaki zmiany klimatu będą miały na jego infrastrukturę oraz zdolności bojowe. Wiele baz jest bowiem położonych na obszarach, które już są (bądź będą) objęte oddziaływaniem zmian klimatu. W związku z tym DD prowadzi działania zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym we współpracy z innymi podmiotami o właściwych kompetencjach. Ponadto, wprowadza polityki mające na celu oszczędzanie energii oraz szybsze wdrażanie innowacyjnych technologii energetycznych. Wreszcie, dokument wskazuje na konieczność przeprowadzenia wszechstronnej oceny wpływu zmian klimatu na instalacje militarne oraz wymaganych działań adaptacyjnych¹³.

Do wniosków QDR 2010 sięga NMS 2011, stwierdzając, że niewiadomy wpływ globalnych zmian klimatu w połączeniu z powiększającymi się obszarami przybrzeżnymi o rosnącej populacji może stanowić wyzwanie dla zdolności państw słabych lub rozwijających się do reagowania na klęski żywiołowe¹⁴. W podobny sposób sytuację definiuje QDR z 2014 roku, zwracając uwagę na rosnącą i jednocześnie bogaczącą się

¹² Tenże, *National Security Strategy 2015*, Washington 2015, s. 2, 4, 7, 12.

¹³ R.M. Gates, *2010 Quadrennial Defense Review*, Washington 2010, s. 84-86.

¹⁴ M. Mullen, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership*, Washington 2011, s. 2.

populację miejską Indii, Chin czy Brazylii, które będą podatne na zniszczenia obiektów mieszkalnych i infrastruktury oraz degradację ziemi uprawnej. Presja wywierana przez zmiany klimatu wpłynie na konkurencję o zasoby, jednocześnie obciążając gospodarki, społeczeństwa i instytucje rządowe na całym świecie. Z tego względu zmiany klimatu nazywane są czynnikiem zwielokrotniającym zagrożenie (ang. *threat multiplier*), który pogłębi działanie takich procesów jak ubóstwo, degradacja środowiska, niestabilność polityczna i napięcia społeczne, przyczyniając się do rozwoju warunków umożliwiających działalność terrorystyczną i inne formy przemocy¹⁵.

QDR 2014 sygnalizuje również, że DD już zwiększył swoją gotowość odpowiedzi na szkody środowiskowe i nadal podejmuje działania w tym zakresie, dostosowując się do zmieniającego się otoczenia. Jak podkreśla QDR 2014, zdolność operacyjna sił zbrojnych USA zależy od swobodnego dostępu do lądu, powietrza, morza i przestrzeni kosmicznej. W związku z tym DD dokończy kompleksową ocenę wszystkich instalacji, aby ocenić potencjalny wpływ zmian klimatycznych na już trwające operacje, a także opracuje i wdroży niezbędne plany dostosowawcze. Jednocześnie, po raz kolejny DD potwierdza, że zmiany klimatu stanowią również szansę do szerszej współpracy międzynarodowej¹⁶.

W odpowiedzi na te ogólne cele DD przygotował tzw. mapę drogową opublikowaną w 2012 roku w celu realizacji wyzwania wskazanego w QDR 2010 – adaptacji do zmian klimatu. Wyraźnie stwierdza ona, że zmiany klimatu będą miały istotny wpływ na zdolność DD do wypełniania swojej misji, nie tylko w przyszłości, ale i czasie teraźniejszym. W związku z tym dokument formułuje cztery szerokie cele: 1) utworzenie ciała koordynującego do spraw zmian klimatu; 2) zastosowanie metody Robust Decision-Making, opartej na najlepszej dostępnej wiedzy naukowej; 3) integracja kwestii klimatycznych w już prowadzone działania; 4) partnerstwo z innymi agendami rządowymi oraz sojusznikami¹⁷. Po dwóch latach wydano nową, uaktualnioną mapę drogową dla Departamentu. Cele zostały nieco przeformułowane: 1) identyfikacja i ocena efektów zmian klimatu na działania DD; 2) integracja zagadnień klimatycznych do działań DD oraz zarządzanie powiązаныmi ryzykami; 3) współpraca z wewnętrznymi i zewnętrznymi interesariuszami w zakresie wyzwań związanych ze zmianami klimatu. Mają być one realizowane w czterech wymiarach: 1) planowanie i operacje; 2) trening i testy; 3) naturalna i sztuczna infrastruktura; 4) pozyskiwanie wyposażenia oraz łańcuch dostaw¹⁸.

Nie dziwi zatem, że te ogólne cele znajdują swoje odzwierciedlenie w strategiach konkretnych rodzajów sił zbrojnych. Przykładem jest dokument przygotowany przez marynarkę Stanów Zjednoczonych w 2010 roku. Jego celami są obserwacja, przewidywanie wpływu oraz adaptacja do zmian klimatu. Dlatego zaproponowane w dokumencie działania mają przynieść następujące pożądane efekty:

¹⁵ C. Hagel, *2014 Quadrennial Defense Review*, Washington 2014, s. 8.

¹⁶ *Tamże*, s. 25.

¹⁷ Department of Defense, *Department of Defense FY 2012 Climate Change Adaptation Roadmap*, 2012, s. 2.

¹⁸ C. Hagel, *Department of Defense 2014 Climate Change Adaptation Roadmap*, Alexandria 2014.

- Zdolność do przeprowadzania pełnego spektrum operacji podczas zmieniających się uwarunkowań klimatycznych i jednocześnie aktywne włączanie się w działania Stanów Zjednoczonych mające na celu odpowiedź na zmiany klimatu;
- Dostosowanie struktury marynarki oraz jej instalacji, tak by były zdolne spełnić wymagania stawiane przez dowódców we wszystkich prawdopodobnych uwarunkowaniach klimatycznych w ciągu następnych 30 lat;
- Zrozumienie przez marynarkę natężenia oraz wpływu obecnych i przyszłych zmian w globalnym środowisku;
- Zrozumienie przez inne podmioty – takie jak media, społeczeństwo czy inne agencje rządowe oraz społeczność międzynarodową – jak i dlaczego marynarka Stanów Zjednoczonych przeciwdziała zmianom klimatu;
- Rozpoznawalność marynarki Stanów Zjednoczonych jako wartościowego partnera dla innych rodzajów sił zbrojnych, agend rządowych oraz partnerów międzynarodowych w odpowiadaniu na zmiany klimatu¹⁹.

Dalej dokument przedstawia plan bardzo konkretnych działań na lata 2010-14, podzielonych na trzy fazy. Faza pierwsza obejmowała: 1) włączenie zmian klimatycznych do zajęć prowadzonych w Naval War College; 2) rozpoczęcie definiowania wymagań dla kolejnej generacji operacyjnych i klimatycznych zdolności prognozowania środowiska operacyjnego. Faza druga obejmowała: 1) uwzględnienie kwestii klimatycznych w dokumentach zawierających wytyczne strategiczne; 2) sformalizowanie nowych relacji zwiększających zdolność marynarki do oceny, przewidywania i dostosowywania się do zmian klimatu; 3) uwzględnienie aspektów związanych ze zmianą klimatu w szkoleniu i planowaniu. Faza trzecia przewidywała: 1) wykonanie zawartych w dokumentach strategicznych inicjatyw w zakresie zmian klimatycznych; 2) inicjowanie działań międzyrządowych, wielostronnych i dwustronnych, które zwiększają zdolność marynarki do oceny, przewidywania i dostosowywania się do zmian klimatu²⁰.

Wreszcie nie sposób nie wspomnieć o rozporządzeniach wykonawczych wydanych przez Baracka Obamę, które wywarły wpływ na funkcjonowanie amerykańskich służb bezpieczeństwa. Pierwszym z nich było EO nr 13514, *Federal Leadership in Environmental, Energy, and Economic Performance* z 2009 roku, które ustanawiało ograniczanie emisji gazów cieplarnianych jako jeden z priorytetów działań wszystkich służb federalnych²¹. Zostało ono uchylone w 2015 roku przez EO nr 13693, *Planning for Federal Sustainability in the Next Decade*, którego celem było utrzymanie przewodnictwa służb federalnych w zakresie zrównoważonego rozwoju i redukcji emisji gazów cieplarnianych²². W tym dążeniu oba postulują wzrost efektywności energetycznej w działaniach amerykańskiej administracji jako całości.

¹⁹ US Navy, *U.S. Navy Climate Change Roadmap*, Washington 2010, s. 2.

²⁰ *Tamże*, s. 3-4.

²¹ B. Obama, The White House, *Executive Order 13514, Federal Leadership in Environmental, Energy, and Economic Performance*, „Federal Register” 2009, t. 74, nr 194.

²² Ciz, *Executive Order 13693, Planning for Federal Sustainability in the Next Decade*, „Federal Register” 2015, t. 80, nr 57.

Dokumentem o ogólniejszym charakterze jest EO nr 13653, *Preparing the United States for the Impacts of Climate Change*, które zostało wydane pomiędzy wyżej wymienionymi dokumentami, w 2013 roku. Odwołuje się ono do EO nr 13514 i nakazuje wszystkim podległym rządowi amerykańskiemu grupom, osobom i instytucjom działania na rzecz zwiększania gotowości do odpowiedzi na wyzwania płynące ze zmian klimatu²³. Odwołując się bezpośrednio do EO nr 13653, wydana w 2016 roku dyrektywa DD 4715.21 ma na celu zapewnienie Departamentowi zasobów niezbędnych do oceny i zarządzania ryzykiem związanym z wpływem zmian klimatu. Wiąże się to z przygotowaniem do współpracy oraz planowaniem przez DD w celu: 1) wspierania wysiłków sektora federalnego, państwowego, lokalnego, prywatnego oraz non-profit w celu poprawy gotowości na efekty zmian klimatu; 2) wdrożenia wcześniej wspomianej mapy drogowej DD 2014; 3) ochrony gospodarki USA, infrastruktury, środowiska i zasobów naturalnych; 4) zapewnienia ciągłości operacji DD²⁴.

ZMIANY KLIMATU W DOKUMENTACH AMERYKAŃSKICH – PREZYDENTURA DONALDA TRUMPA

Prezydent Donald Trump znany jest ze swoich sceptycznych poglądów odnośnie do zmian klimatu. Wydawać by się zatem mogło, że – zgodnie z zapowiedziami wyjścia z podpisanego w 2015 roku globalnego porozumienia o przeciwdziałaniu zmianom klimatu – zwrotowi ulegnie również narracja dokumentów strategicznych.

Tym bardziej zaskakuje podpisany w grudniu 2017 roku NDAA na rok fiskalny 2018. Zawiera on sekcję nr 335 pt. *Sprawozdanie w sprawie wpływu zmiany klimatu na Departament Obrony*. Na jej początku pojawiają się cytaty prominentnych przedstawicieli amerykańskich sił zbrojnych na temat zmian klimatu. Na przykład sekretarz obrony James Mattis potwierdził rolę zmian klimatu, mówiąc: *Zgadzam się z tym, że skutki zmieniającego się klimatu – takie jak, między innymi, zwiększony dostęp do Arktyki, wzrost poziomu mórz, pustynnienie – wpływają na naszą sytuację w obszarze bezpieczeństwa*. Były sekretarz obrony Robert Gates (2006-2011) zaś oświadczył: *W ciągu następnych 20 lat pewne czynniki – populacja, energia, klimat, gospodarka, środowisko – mogą łączyć się z gwałtownymi zmianami kulturowymi, społecznymi i technologicznymi, aby wygenerować nowe źródła nędzy, gniewu społecznego i niestabilności*. Zdaniem byłego szefa sztabu amerykańskiej armii Gordona Sullivana (1991-1995): *Zmiany klimatyczne są kwestią bezpieczeństwa narodowego. Stwierdziliśmy, że niestabilność klimatu doprowadzi do niestabilności geopolitycznej i wpłynie na amerykańskie operacje wojskowe prowadzone na świecie*²⁵.

²³ Ciż, *Executive Order 13653...*

²⁴ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *DoD Directive 4715.21: Climate Change Adaptation and Resilience*, Washington 2016.

²⁵ US House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: report of the Committee on Armed Services, House of Representatives, on H.R. 2810*, Washington 2017, s. 75.

Po drugie, NDAA 2018 podkreśla zagrożenie dla instalacji militarnych, jakie płynię ze zmian klimatu. Stwierdza, że zwiększenie poziomu morza o około metr zagrozi działaniu ponad 128 obiektów wojskowych w USA, w związku z czym wiele z nich w najbliższych latach może znaleźć się pod wodą. Jednym z nich jest instalacja radarowa sił powietrznych zbudowana na Wyspach Marshalla za kwotę miliarda dolarów, która zostanie zatopiona w ciągu dwóch dekad. W zachodnich Stanach Zjednoczonych susze zwiększają zagrożenie pożarami, a powodzie uszkadzają drogi, pasy startowe i budynki na terenie baz wojskowych. W Arktyce połączenie topniejącego lodu morskiego, topnienia wiecznej zmarzliny i wzrostu poziomu morza powoduje erozję linii brzegowej, która uszkadza instalacje radarowe i telekomunikacyjne, pasy startowe, falochrony i poligony²⁶.

Dlatego – zdaniem amerykańskiego Kongresu – zmiany klimatu stanowią bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego USA. Mają wpływ na stabilność na obszarach, w których siły zbrojne USA operują dzisiaj, jak również na tych, które niosą implikacje strategiczne dla konfliktów w przyszłości. Po raz kolejny w dokumencie amerykańskim znajdujemy informację, że zmiany klimatu prowadzą do suszy, a ta do głodu, co w konsekwencji stanowi pożywkę dla wzrostu organizacji terrorystycznych. Dlatego, mimo że wycena kosztów, jakie generują zmiany klimatu, jest złożona, Departament musi mieć pewność, iż jest i będzie przygotowany do prowadzenia operacji, a także na to, jak zmieniający się klimat będzie wpływał na ocenę zagrożeń, posiadane zasoby oraz gotowość operacyjną. Wreszcie, należy uwzględnić łagodzenie szkód spowodowanych przez zmiany klimatu w planowaniu przyszłych instalacji militarnych²⁷.

W związku z tym do grudnia 2018 roku Sekretarz Obrony miał przedłożyć komisjom Sił Zbrojnych Senatu i Izbie Reprezentantów raport o podatnościach instalacji militarnych i wymaganiach wobec dowódców tzw. Unified Combatant Commands, wynikających ze zmian klimatu w ciągu najbliższych 20 lat. Raport ten ma obejmować: 1) listę dziesięciu najbardziej narażonych instalacji wojskowych w ramach każdego rodzaju sił zbrojnych, zagrożonych przez wzrastający poziom mórz, zwiększoną liczbę powodzi, susze, pustynnienie, pożary, rozmarzanie wiecznej zmarzliny i wszelkie inne kategorie, które Sekretarz Obrony USA uzna za stosowne; 2) przegląd środków zaradczych, które mogą być konieczne dla zapewnienia ciągłości zdolności operacyjnych i zwiększenia żywotności zidentyfikowanych instalacji militarnych oraz koszt podjęcia takich środków zaradczych; 3) omówienie skutków związanych ze zmianą klimatu dla Departamentu Obrony: zwiększenie częstotliwości pomocy humanitarnej i misji pomocy ofiarom katastrof; a także planowanie na poziomie teatru działań, planowanie na wypadek sytuacji kryzysowej oraz postawę dowódców bojowych; 4) przegląd środków łagodzących wpływ zmian klimatu, które mogą być konieczne w celu zapewnienia odporności i zdolności regeneracji misji sił zbrojnych (zakładam, że chodzi o misje bojowe, choć nie jest to dokładnie określone – MH) oraz ich kosztów²⁸.

²⁶ *Tamże*, s. 76.

²⁷ *Tamże*.

²⁸ *Tamże*, s. 76-77.

Komentarz należy się również ogłoszonej niedawno NSS 2017²⁹. Z jednej strony jest ona krokiem wstecz w zakresie zmian klimatu i brak wzmianki na ich temat odzwierciedla sceptycyzm klimatyczny prezydenta Trumpa. Z drugiej – liczba wprowadzonych w życie aktów prawnych uznających ten problem jest tak duża, że prawdopodobnie NSS 2017 nie wpłynie znacząco na to, jak środowiska odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe Stanów Zjednoczonych będą zajmować się tym zagrożeniem. Co więcej, należy pamiętać, że przytaczany wyżej akt NDAA 2018 wyraźnie akcentuje ten problem. Jego przyjęcie przez Kongres oraz podpisanie przez prezydenta Trumpa sugeruje, że ponadpartyjny konsensus nie został złamany. NSS 2017 nie blokuje również już przyjętych aktów, które wiążą amerykański Departament Obrony. Poza NDAA 2018 obowiązuje wcześniej wspomniana dyrektywa DD 4715.21. Ponadto, należy zwrócić uwagę na opublikowanie w styczniu 2018 roku raportu „Ryzyka związane ze zmianami klimatu dla infrastruktury DD. Wstępny przegląd podatności” (ang. *Climate-Related Risk to DoD Infrastructure: Initial Vulnerability Assessment Survey (SLVAS) Report*), którego wykonanie związane jest z legislacją wprowadzoną jeszcze w 2016 roku³⁰.

Wreszcie, sama NSS 2017 nie neguje problemu zmian klimatu całkowicie, stwierdza bowiem: *Stany Zjednoczone pozostaną światowym liderem w ograniczaniu tradycyjnych zanieczyszczeń, a także gazów cieplarnianych, jednocześnie rozwijając swoją gospodarkę*. Takie sformułowanie sygnalizuje zobowiązanie do zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń, w tym również tych wpływających na zmiany klimatu. Co więcej, dokument zawiera fragment poświęcony *resilience* (którego polskie znaczenie – jak już wspomniano – to połączenie elastyczności z odpornością), w tym *klęskom żywiołowym, niekonwencjonalnym wstrząsom i zagrożeniom dla naszej gospodarki oraz systemu demokratycznego*³¹. W tak sformułowanej treści z pewnością można zawrzeć przestrzeń interpretacyjną do odpowiedzi na klęski żywiołowe, których efekty będą zastrzane przez zmiany klimatu.

ARKTYKA W AMERYKAŃSKICH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH

Już w 2010 roku zwracano uwagę, że efekty zmiany klimatu i ich wpływ na środowisko operacyjne DoD jest widoczny na obszarze Arktyki. Wymaga to współpracy sił zbrojnych USA z innymi podmiotami rządu Stanów Zjednoczonych, takimi jak US Coast Guard (Straż Przybrzeżna USA) czy Department of Homeland Security (Departament Bezpieczeństwa Krajowego)³². Nie dziwi zatem, że to Arktyce poświęcono trzy strategie sektorowe.

²⁹ D. Trump, *National Security Strategy of the United States 2017*, Washington 2017.

³⁰ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *Climate-Related Risk to DoD Infrastructure: Initial Vulnerability Assessment Survey (SLVAS) Report*, Washington 2018.

³¹ D. Trump, *National Security Strategy...*, s. 14.

³² R.M. Gates, *2010 Quadrennial Defense Review...*, s. 86.

Arktyczna strategia DD z 2013 roku wskazuje, że prognozy dotyczące przyszłego dostępu do Arktyki i jej aktywności mogą być niedokładne. Problemem jest znaczna niepewność co do tempa i zakresu skutków zmian klimatycznych na tym obszarze. Trudno również oszacować przyszłe uwarunkowania ekonomiczne oraz tempo wzrostu ludzkiej aktywności w tym regionie. Wyzwaniem jest zatem zrównoważenie ryzyka związanego z niewystarczającymi zdolnościami administracji USA z kosztem alternatywnym powiązany z dokonywaniem przedwczesnych i/lub niepotrzebnych inwestycji. Przedwczesne inwestycje mogą zmniejszyć dostępność zasobów przeznaczonych na inne priorytety, szczególnie w czasach obostrzeń fiskalnych, które obowiązywały w trakcie opracowywania strategii. Kluczowe zatem jest stopniowe zaspokajanie pojawiających się potrzeb w zależności od tempa wzrostu aktywności w Arktyce, przy jednoczesnym równoważeniu potencjalnych inwestycji z innymi priorytetami. Departament ograniczy to ryzyko, monitorując zmieniające się środowisko arktyczne i sytuację geostrategiczną, co pozwoli na określenie odpowiedniego momentu na inwestycje³³.

Strategia z 2016 roku zasadniczo powtarza założenia z dokumentu z 2013 roku o potrzebie budowy gotowości oraz adaptacji. Niemniej zwraca uwagę, że ocieplenie w Arktyce postępuje szybciej, niż przewidywano. Aby zapewnić efektywność i bezpieczeństwo swoich operacji teraz i w przyszłości, DD musi je zaadaptować do zmian środowiskowych poprzez: 1) identyfikację i ocenę efektów zmian klimatu na działania DD w Arktyce; 2) wzięcie pod uwagę efektów zmian klimatu w procesie planowania i wdrażania procedur; 3) przewidywanie i zarządzanie ryzykami, które powstają w wyniku zmian klimatu, tak aby zachować elastyczność w stosunku do zmieniającego się środowiska operacyjnego³⁴.

Zmiany klimatu są również zauważane przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego Stanów Zjednoczonych, któremu podlega Straż Przybrzeżna. Ta ostatnia wydała w 2013 roku strategię operacyjną na terenach arktycznych. Podobnie do wyżej wspomnianych dokumentów podkreśla ona rolę szybkości zmian klimatycznych zachodzących w Arktyce i przytacza ich konkretne negatywne skutki. Wpływ zmian klimatycznych na Alasce był już widoczny w 2013 roku i obejmował wcześniejsze wiosenne roztopy śniegu, zredukowany obszar pokrywy lodowej na morzu, wielkoskalowe cofanie się lodowców, ocieplanie wiecznej zmarzliny, wysuszenie ziemi oraz bardziej rozległe epidemie owadów i wybuchy pożarów. Niektóre miejscowości są dotknięte przez erozję wybrzeża oraz rosnącą liczbę sztormów, wynikającą z cofania się pokrywy lodowcowej³⁵.

³³ Department of Defense, *2013 Department of Defense Arctic Strategy*, Washington 2013.

³⁴ Department of Defense, *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*, Washington 2016, s. 13.

³⁵ R.J. Papp, *U.S. Coast Guard Arctic Strategy*, Washington 2013.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, co może zaskakiwać, republikańscy prezydenci, niejednokrotnie powiązani z kompleksem paliwowo-energetycznym, podpisują dokumenty uznające rolę zmian klimatu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa USA. Po drugie, za czasów prezydenta Obamy wyzwanie to rozprzestrzeniło się w dokumentach strategicznych i zostało zaimplementowane na coraz niższych szczeblach administracji amerykańskiej. Odzwierciedleniem tego jest zaistnienie tego zagadnienia w sektorowych dokumentach strategicznych oraz dokumentach wykonawczych. Po trzecie, administracja amerykańska sprawnie i na bieżąco identyfikuje zmieniające się uwarunkowania. Znajduje to swoje potwierdzenie w tym, że już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku powstawały dokumenty koncentrujące swoją uwagę na obszarze arktycznym, który podlega szybkim przeobrażeniom. Po czwarte, mimo sceptycyzmu klimatycznego prezydenta Trumpa i odwracania polityki klimatycznej poprzednika w innych obszarach, działania w obszarze bezpieczeństwa narodowego nie uległy zahamowaniu. Po piąte, organy administracji odpowiedzialne za bezpieczeństwo podejmują dwa rodzaje działań związanych z omawianym obszarem. Z jednej strony, dostosowują się do ulegających coraz większej zmienności warunków klimatycznych. Z drugiej, prowadzą działania mające na celu ograniczenie własnej emisji.

Podsumowując, to wszystko wskazuje na istnienie trwałego konsensusu w administracji amerykańskiej co do tego, że zmiany klimatu stanowią wyzwanie dla bezpieczeństwa narodowego USA.

BIBLIOGRAFIA

- CNA, *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria 2007.
- Department of Defense, *2013 Department of Defense Arctic Strategy*, Washington 2013.
- Department of Defense, *Department of Defense dictionary of military and associated terms: 8 November 2010 (as amended through 15 February 2016)*, Washington 2016.
- Department of Defense, *Department of Defense FY 2012 Climate Change Adaptation Roadmap*, 2012.
- Department of Defense, *QDR 101: What You Should Know*, [online] http://archive.defense.gov/home/features/2014/0314_sdr/qdr/docs/QDR_101_FACT_SHEET_January_2010.pdf, 28 III 2018.
- Department of Defense, *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*, Washington 2016.
- Gates R.M., *2010 Quadrennial Defense Review*, Washington 2010.
- Gates R.M., *National Defense Strategy 2008*, Washington 2008.
- Hagel C., *2014 Quadrennial Defense Review*, Washington 2014.
- Hagel C., *Department of Defense 2014 Climate Change Adaptation Roadmap*, Alexandria 2014.
- Kelley T.P., *Global Climate Change: Implications for the United States Navy*, Newport 1990.

- Klare M., *Krew i nafta. Niebezpieczeństwa i konsekwencje rosnącej zależności Ameryki od importowanej ropy naftowej*, przeł. A. Czerwiński, Warszawa 2006.
- Lanicci J.M., *Weather Operations in the Transformation Era*, Maxwell Air Force Base 2003.
- Mullen M., *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership*, Washington 2011.
- Obama B., *National Security Strategy 2010*, Washington 2010.
- Obama B., *National Security Strategy 2015*, Washington 2015.
- Obama B., The White House, *Executive Order 13514, Federal Leadership in Environmental, Energy, and Economic Performance*, „Federal Register” 2009, t. 74, nr 194.
- Obama B., The White House, *Executive Order 13653, Preparing the United States for the Impacts of Climate Change*, „Federal Register” 2013, t. 78, nr 215.
- Obama B., The White House, *Executive Order 13693, Planning for Federal Sustainability in the Next Decade*, „Federal Register” 2015, t. 80, nr 57.
- Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *Climate-Related Risk to DoD Infrastructure: Initial Vulnerability Assessment Survey (SLVAS) Report*, Washington 2018.
- Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, *DoD Directive 4715.21: Climate Change Adaptation and Resilience*, Washington 2016.
- Pittenger R.F., Gagosian R.B., *Global Warming Could Have a Chilling Effect on the Military*, „Defense Horizons” 2003, nr 33.
- Papp R.J., *U.S. Coast Guard Arctic Strategy*, Washington 2013.
- Trump D., *National Security Strategy of the United States 2017*, Washington 2017.
- US House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008: conference report to accompany H.R. 1585*, Washington 2007.
- US House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018: report of the Committee on Armed Services, House of Representatives, on H.R. 2810*, Washington 2017.
- US Navy, *U.S. Navy Climate Change Roadmap*, Washington 2010.