



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

BIULETYN

Nr 102 (1675), 2 sierpnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wpływ spotkania Trump–Putin na polityczną spójność NATO

Wojciech Lorenz

Poufny charakter rozmowy Trumpa z Putinem i niepewność dotycząca podjętych decyzji mogą mieć negatywny wpływ na dalszą adaptację NATO do zagrożeń ze strony Rosji. Dla części państw Sojuszu będzie to prawdopodobnie sygnał, że zamiast inwestować w zdolność do odstraszania i obrony należy poszukiwać sposobów na wznowienie współpracy z Rosją. W takiej sytuacji Sojuszowi trudniej będzie utrzymać konsensus w sprawie wsparcia dla Ukrainy i Gruzji.

Szczyt w Helsinkach 19 lipca był pierwszym oficjalnym spotkaniem bilateralnym przywódców USA i Rosji od czasu objęcia urzędu przez Donalda Trumpa w styczniu 2017 r. Oprócz rozmów z udziałem delegacji obu państw doszło także do dwugodzinnego spotkania Trumpa z Putinem w cztery oczy (tylko w obecności tłumaczy). Jak twierdzi strona rosyjska, w Helsinkach poczynione zostały ważne uzgodnienia, a Rosja jest gotowa przystąpić do ich wdrażania. Poufny charakter rozmowy oraz postawa prezydenta USA, który podczas konferencji prasowej z Putinem obwinił swój kraj o pogorszenie relacji z Rosją, wywołały kontrowersje w USA i niepokój części sojuszników. Trump zapowiedział kolejne spotkanie z Putinem jesienią tego roku w Waszyngtonie, ale Biały Dom zdecydował się je przełożyć na przyszły rok, prawdopodobnie w wyniku fali krytyki.

Cele Trumpa i interesy USA. Spotkanie Trumpa z Putinem było próbą normalizacji stosunków USA z Rosją w sytuacji narastającej strategicznej konfrontacji. Chociaż takie próby podejmowali także poprzedni prezydenci, problemem nie do przewyciężenia okazywały się przede wszystkim odmienne wizje systemu bezpieczeństwa europejskiego. Rosja nie zgadzała się na rozszerzenie NATO ani na stałą obecność wojskową USA na terenie nowych państw członkowskich Sojuszu. Destabilizując bezpieczeństwo europejskie poprzez agresję na Gruzję, aneksję Krymu, wywołanie konfliktu na wschodzie Ukrainy i groźby militarne pod adresem państw NATO i UE, znacząco podniosła koszty utrzymania bezpieczeństwa dla USA i państw europejskich. Wysyłając wojska do Syrii w obronie reżimu Baszara al-Asada, stworzyła także sytuację, w której rozwiązanie konfliktu destabilizującego europejskie bezpieczeństwo stało się bez jej udziału praktycznie niemożliwe.

Wyjście z impasu w relacjach z Rosją mogłoby być przedstawiane jako sukces Trumpa i w krótkiej perspektywie zapewnić mu wzrost poparcia opinii publicznej. Dokonanie takiego przełomu jest jednak ograniczone ustawą Kongresu, która nakazuje prezydentowi konsultowanie ewentualnych prób zniesienia sankcji nałożonych na Rosję w związku z aneksją Krymu oraz ingerencją w wybory prezydenckie w USA w 2016 r. Pole manewru prezydenta ograniczają także Departament Stanu i Pentagon, które nie wykluczają współpracy z Rosją, ale bez narażania strategicznych interesów USA i ich sojuszników. Rozmowy z Putinem w cztery oczy mogą ułatwiać Trumpowi obejście tych ograniczeń. Prezydent USA będzie mógł powoływać się na polityczne ustalenia i domagać się od administracji poszukiwania sposobów ich realizacji.

Amerykańskim próbom normalizacji stosunków z Rosją towarzyszy pogorszenie politycznych relacji z tradycyjnymi sojusznikami z NATO. Przed spotkaniem z Putinem prezydent USA obraził Kanadę na szczycie

G7, który zakończył się fiaskiem. Następnie Trump wymusił zmianę w agendzie szczytu NATO, aby wzmocnić krytykę sojuszników (najostrzej krytykował Niemcy) za zbyt niskie wydatki na obronność. Po spotkaniu z Putinem prezydent USA dał do zrozumienia, że przyjęcie w 2017 r. do NATO Czarnogóry było błędem.

Mimo kontrowersyjnych wypowiedzi na temat NATO, dokumenty strategiczne administracji Trumpa jednoznacznie wskazują, że utrzymanie pozimnowojennej architektury bezpieczeństwa w Europie jest korzystne dla Stanów Zjednoczonych. Strategia bezpieczeństwa narodowego (podpisana przez Trumpa) i strategia obronna wskazują, że Rosja i Chiny są mocarstwami rewizjonistycznymi, które w długiej perspektywie mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdolności do rozwoju USA. Strategia obronna podkreśla równocześnie znaczenie sojuszników dla amerykańskiej zdolności do odstraszenia. Groźba konfliktu z Rosją w Europie nie stanowi jednak takiego zagrożenia dla USA, jak miało to miejsce w czasie zimnej wojny. Dlatego Trump eskaluje napięcia z sojusznikami, chcąc wymusić zmianę relacji gospodarczych na bardziej korzystną dla USA, które w wymianie handlowej z UE mają ok. 100 mld dolarów deficytu, z czego 60 mld z Niemcami. Wzmacniając napięcia w NATO, prezydent próbuje zmusić sojuszników do zwiększenia wydatków na obronność do poziomu co najmniej 2% PKB, co jest niezbędne, aby Sojusz, zgodnie ze swoją strategią, posiadał zdolność do prowadzenia misji kolektywnej obrony i kilku misji reagowania kryzysowego w tym samym czasie.

Sukces Rosji. Spotkanie prezydentów Putina i Trumpa może być uznane za sukces rosyjskiego przywódcy, który dąży do odbudowania pozycji mocarstwa oraz podważenia pozimnowojennego systemu bezpieczeństwa w Europie. Do rozmowy doszło, chociaż Rosja kontynuuje politykę destabilizowania tego systemu i mimo dowodów na jej ingerencję w amerykańskie wybory. Putin wykorzystał spotkanie, aby zaprezentować się jako silny przywódca, z którym USA muszą rozmawiać, chociaż Rosja nie zmieniła swojej agresywnej polityki. Wypowiedzi Trumpa, sygnalizujące współodpowiedzialność USA za pogorszenie wzajemnych relacji, mogą ułatwić Rosji przekucie sukcesu taktycznego w zyski strategiczne. Rosja będzie mogła odwoływać się do słów amerykańskiego prezydenta, forsując swoją koncepcję bezpieczeństwa europejskiego, w której miałyby prawo wpływać na politykę bezpieczeństwa innych państw. Dzięki rozmowom w cztery oczy Putin uzyskał też dodatkowe narzędzie oddziaływania psychologicznego i politycznego na Ukrainę. Rosja zaczęła już je wykorzystywać, ujawniając informację, że Putin zaproponował Trumpowi zorganizowanie referendum w sprawie statusu wschodnich regionów Ukrainy. W ten sposób próbuje zastraszyć ukraińskie władze i zmusić je do zaakceptowania niekorzystnych warunków zakończenia konfliktu, które dadzą Rosji de facto prawo weta w sprawie ukraińskiej polityki zagranicznej.

Wpływ na spójność NATO. Efektem szczytu Putin–Trump może być osłabienie politycznej spójności NATO, co będzie negatywnie wpływać na Sojusz w dwóch głównych obszarach. Po pierwsze, wbrew oczekiwaniom Trumpa, część państw członkowskich nie będzie bardziej zdeterminowana, by podnosić wydatki i wzmacniać potencjał militarny. Na lipcowym szczycie w Brukseli sojusznicy zatwierdzili istotne decyzje dotyczące wzmocnienia struktury dowodzenia oraz sił Sojuszu, ale konsensus w sprawie adaptacji NATO do nowych zagrożeń jest kruchy. Presja przybierająca formę szantażu będzie utrudniać podejmowanie decyzji dotyczących zwiększania wydatków, zwłaszcza przez państwa, które nie są bezpośrednio zagrożone przez Rosję. Sygnał, że prezydent USA jest gotów na poszukiwanie kompromisu z Rosją, może także zachęcić część państw Sojuszu do nasilenia starań o powrót do współpracy z tym krajem. W obliczu braku zmiany w rosyjskiej polityce byłby to sygnał strategicznej słabości NATO, który mógłby zachęcać Rosję do eskalowania żądań.

Po drugie, istnieje ryzyko osłabienia woli politycznej do obrony szerszego systemu bezpieczeństwa europejskiego. NATO udziela politycznego i praktycznego wsparcia państwom partnerskim, takim jak Ukraina i Gruzja, i kontynuuje politykę otwartych drzwi, która jest przejawem braku zgody na istnienie rosyjskiej strefy uprzywilejowanych interesów. Koordynuje też politykę wobec Rosji, obejmującą m.in. sankcje i inicjatywy rozbrojeniowe w ramach G7, Unii Europejskiej i OBWE. Rosyjsko-amerykańska współpraca może wzmocnić grupę państw, które otwierają kwestionując utrzymanie nałożonych na Rosję sankcji. Poszczególne kraje mogą również dążyć do ograniczenia współpracy politycznej i militarnej z byłymi republikami ZSRR, zarówno na zasadzie dwustronnej, jak i w ramach NATO.

Testem dla Sojuszu mogą się już okazać ćwiczenia NATO z Gruzją w 2019 r., w których sojusznicy zapowiedzieli znaczący udział. W polskim interesie jest udzielenie wsparcia Gruzji w staraniach o jak najszerze zaangażowanie państw Sojuszu, w tym głównych mocarstw, oraz krajów południa Europy. Wyzwaniem dla Polski będzie również dalsze wzmacnianie zdolności NATO do odstraszenia i obrony. Warunkiem utrzymania spójności w tym obszarze jest bowiem równoczesny rozwój zdolności do projekcji siły poza terytorium NATO i wzrost zaangażowania Sojuszu w misje i operacje na południu.