



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 58 (526) • 12 listopada 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Wybory prezydenckie w USA – implikacje dla polsko-amerykańskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa

Beata Górka-Winter, Bartosz Wiśniewski

Pierwsza faza kadencji prezydenta Baracka Obamy upłynie na tworzeniu zespołu mającego kreować politykę zagraniczną oraz na próbach wdrożenia najważniejszych punktów programu z okresu kampanii wyborczej. Polska powinna poszukiwać możliwości współdziałania z nową administracją przy realizacji zbieżnych planów, np. zwiększenia skuteczności działań w Afganistanie. Przewidywane nastawienie administracji do projektu obrony przeciwrakietowej czyni prawdopodobnym scenariusz opóźnienia realizacji najnowszych umów polsko-amerykańskich, ale nie powinno wpłynąć na inne sfery współpracy dwustronnej.

Formalne rozpoczęcie urzędowania przez administrację prezydenta Baracka Obamy nastąpi 20 stycznia 2009 r. Zasadnicza część uwagi w obszarze polityki zagranicznej będzie początkowo skoncentrowana na poszukiwaniu „nowego otwarcia” w stosunkach z Iranem, ustalaniem głównych założeń polityki wobec Rosji, a także na formułowaniu propozycji reakcji na kryzys na międzynarodowym rynku finansowym.

Wylanianie kandydatów do objęcia funkcji kluczowych z punktu widzenia kształtowania polityki zagranicznej USA oraz obsadzenie wielu stanowisk na niższych szczeblach może potrwać nawet kilka miesięcy. Dopiero po tym procesie nastąpi sformułowanie koncepcji polityki nowej administracji, określającej cele i preferowane środki ich realizacji. Rola Polski w całokształcie amerykańskiej polityki zagranicznej będzie uwarunkowana, niezależnie od łączących Polskę i USA więzów współpracy, sposobem kształtowania przez administrację Obamy stosunków z kluczowymi sojusznikami europejskimi (Francją, Niemcami, Wielką Brytanią), którzy będą podejmować próby wykorzystania faktu zmiany administracji do zacieśnienia stosunków z USA, a także polityką Stanów Zjednoczonych wobec Rosji.

Afganistan. Bardzo duże znaczenie odgrywać będzie reorientacja amerykańskiego zaangażowania wojskowego z operacji irackiej na afgańską, choć nowa administracja będzie zapewne musiała zrewidować plany redukcji obecności w Iraku¹. Obecnie trwa przegląd założeń strategii wojsk amerykańskich w Afganistanie; jego wyniki i rekomendacje są spodziewane na początku 2009 r. W kontekście długoterminowego zaangażowania Polski w Afganistanie, a także przejęcia przez PKW odpowiedzialności za bezpieczeństwo prowincji Ghazni, istotne jest wyraźne zakomunikowanie stronie amerykańskiej sposobu postrzegania przez Polskę i oceny dotychczasowej realizacji celów operacji ISAF. Warto przede wszystkim akcentować zbieżność zapowiedzi znacznego zwiększenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Afganistanie z autonomicznymi polskimi planami wzmocnienia obecności wojskowej i pomocy rozwojowej dla tego kraju.

Przyszłość porozumienia o „bazie antyrakietowej”. Ciągłość współpracy polsko-amerykańskiej w dłuższej perspektywie nie jest zagrożona, ale plany pogłębienia relacji zgodnie z treścią Deklaracji

¹ Zob. B. Wiśniewski, *Program polityki zagranicznej Baracka Obamy*, „Biuletyn” PISM nr 49 (517) z 7 października 2008 r.

w sprawie współpracy strategicznej z 20 sierpnia br. będą uzależnione od losów Umowy dotyczącej rozmieszczenia na terytorium RP antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących².

W sferze obrony budżet USA na rok 2009 zawiera trzy warunki uruchomienia funduszy przewidzianych na rozmieszczenie systemu obrony przeciwrakietowej w Europie. Po pierwsze, Polska i Republika Czeska muszą podpisać i ratyfikować porozumienia o utworzeniu baz (odpowiednio raketowej i radarowej) oraz towarzyszące im porozumienia SOFA. Po drugie, komisje obrony i budżetowa w obydwu izbach Kongresu mają otrzymać raport zawierający niezależną ocenę programu europejskiego za 2008 r. Po trzecie, sekretarz obrony powinien zaświadczyć, iż rakiety przechwytyjące, które mają znaleźć się w bazie w Redzikowie, będą zdolne do efektywnego działania w warunkach operacyjnych.

Realizacja polsko-amerykańskiego porozumienia mogłaby zatem *de facto* zostać zablokowana już w przypadku odrzucenia przez czeski parlament umów zawartych pomiędzy USA a Czechami. Możliwość takiego scenariusza wzrosła po ostatnich wyborach, kiedy ODS, partia premiera Topolánka popierająca budowę radaru, utraciła większość w Senacie (głosowanie nad ratyfikacją zapowiedziano na grudzień br.).

Nawet jeśli obydwa państwa spełnią warunek ratyfikacji, dynamika realizacji porozumień USA z Polską i Czechami może ulec znacznemu osłabieniu. Nowa administracja nie zakwestionuje zasadności rozmieszczenia elementów systemu w Europie. Kluczowe może jednak okazać się stanowisko europejskich sojuszników USA, o których poparcie będzie zabiegał Obama, chcąc zapewnić powodzenie operacji afgańskiej. Nie będzie to możliwe bez uzyskania zwiększenia ich zaangażowania (w tym militarnego). Tymczasem niektóre państwa europejskie (Francja, Niemcy), pomimo formalnie wyrażonej aprobaty dla projektu MD na szczycie NATO w Bukareszcie, wciąż zgłaszają zastrzeżenia, wskazując m.in. na konieczność inwestowania przede wszystkim w te programy, które mogą chronić siły sojuszników podczas operacji ekspedycyjnych. Wskazują również na zagrożenia płynące z antagonizowania Rosji. Poparcie FR będzie ponadto dla USA niezbędne w przypadku, gdyby nowa administracja zdecydowała się na zainicjowanie nałożenia dotkliwych sankcji lub na interwencję militarną dla powstrzymania postępów programu nuklearnego Iranu.

Pretekstem do opóźnienia budowy baz europejskich mogą stać się kwestie techniczne. Skuteczność dwustopniowych rakiet przechwytyjących, które mają być rozmieszczone w Polsce, ma zostać zweryfikowana zanim zostaną one umieszczone w bazie w Redzikowie, pierwsze ich testy zapowiedziano zaś dopiero na czwarty kwartał 2009 r. Niewykluczone, że z powodu wymienionych wyżej argumentów (prawnych, politycznych, technicznych) nowa administracja zdecyduje się na przesunięcie priorytetu w ramach budowy systemu MD z rakiet bazowania lądowego np. na montowany na okrętach system Aegis.

Opóźnienie realizacji Umowy nie będzie dla Polski scenariuszem korzystnym, ponieważ osłabi istotny czynnik mogący zdynamizować stosunki polsko-amerykańskie. Dlatego należy rozważyć, które z postanowień zawartych w Deklaracji z sierpnia 2008 r. można wcielać w życie bez względu na ewentualne opóźnienia w realizacji programu w Polsce – w szczególności prowadzenie intensywnego dialogu polityczno-wojskowego w kwestiach takich jak współpraca w operacjach międzynarodowych, przyszłość NATO, problemy bezpieczeństwa energetycznego.

Amerykańska pomoc wojskowa. Administracja prezydenta Obamy w pierwszym roku urzędowania przejmie budżet opracowany przez odchodzącą ekipę. Przewiduje on, że w ramach programu Foreign Military Financing (FMF) Polska otrzyma w 2009 r. pomoc wojskową w wysokości 47 mln USD; w sumie tej zawiera się kwota 20 mln USD, wprowadzona do budżetu na odrębny wniosek administracji G.W. Busha. Zwiększenie finansowania było uwarunkowane szczególnym kontekstem, jaki stwarzały rozmowy w sprawie udziału Polski w systemie obrony antyrakietowej; uzyskanie podobnego poziomu finansowania w latach następnych nie jest przesądzone. Jak wynika z dotychczasowej praktyki, przedstawienia wstępnych propozycji budżetowych administracji Obamy dotyczących roku budżetowego 2010 można się spodziewać po kilkunastu tygodniach od rozpoczęcia urzędowania.

Kwestia modernizacji polskich sił zbrojnych. Niewiadomą stanowi faktyczna gotowość przejęcia, a następnie nadania przez nową ekipę praktycznego wymiaru deklaracjom politycznym złożonym przez administrację Busha, w tym na najwyższym szczeblu, dotyczących amerykańskiego wsparcia dla modernizacji polskich sił zbrojnych. Ponieważ w trakcie kampanii wyborczej Obama także zadeklarował taką gotowość, istotne znaczenie będzie miało jej wyegzekwowanie, np. poprzez uznanie przez nową ekipę rezultatów prac polsko-amerykańskich grup roboczych, których zadaniem było oszacowanie potrzeb modernizacyjnych polskich sił zbrojnych i kosztów koniecznych do ich pokrycia, a następnie postulowanie ich uwzględnienia przy ustalaniu wysokości pomocy w ramach FMF. Co ważne, mimo zastrzeżeń co do zasadności rozmieszczenia w Europie elementów obrony przeciwrakietowej, jako kandydat do prezydentury Obama poparł przekazanie Polsce baterii rakiet Patriot, uznając ten krok za element realizacji amerykańskich zobowiązań sojusznicznym wobec Polski.

² Zob. B. Górka-Winter, *Porozumienia Polski i Stanów Zjednoczonych w sprawie obrony przeciwrakietowej – zakres współpracy i perspektywy realizacji*, „Biuletyn” PISM nr 38 (506) z 22 sierpnia 2008 r.