



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 23 (631) • 11 lutego 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Nowe otwarcie w stosunkach amerykańsko-rosyjskich: bilans i perspektywy

Robert Śmigielski, Bartosz Wiśniewski

Efekty proklamowanego przez USA w lutym 2009 r. nowego otwarcia (reset) w stosunkach z Rosją są umiarkowane. Poprawa atmosfery we wzajemnych relacjach w związku ze spodziewanym porozumieniem o redukcji zbrojeń strategicznych tylko nieznacznie ułatwi współdziałanie w innych dziedzinach. Skala zaangażowania Rosji w rozwiązanie problemu programu nuklearnego Iranu lub wsparcie operacji w Afganistanie w niewielkim stopniu zależą od zabiegów USA. Strony pozostaną także przy dotychczasowych stanowiskach wobec politycznego statusu obszaru poradzieckiego.

Amerykańska koncepcja „resetu” stosunków z Rosją została zaprezentowana przez wiceprezydenta USA, Joe Bidena, w lutym 2009 r. Miała ułatwić współpracę stron w krótkim okresie, w sprawach które administracja amerykańska uznała za pilne, a zarazem wymagające współdziałania z Rosją. Dotyczyło to uzgodnienia nowego układu o redukcji zbrojeń strategicznych, zwłaszcza wobec bliskiego terminu wygaśnięcia porozumienia START I, a także uzyskania postępu w sprawie operacji w Afganistanie i rozwiązania kryzysu wokół programu jądrowego Iranu. Logika „resetu” nie zakładała usunięcia rozbieżności dotyczących polityki wobec państw poradzieckich – USA zapowiedziały brak akceptacji dla rosyjskich roszczeń do strefy uprzywilejowanych interesów w tym regionie.

Zbrojenia strategiczne. Podpisanie układu post-START, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez prezydentów Miedwiediewa i Obamę w lipcu 2009 r., można spodziewać się przed wielostronnym szczytem ws. bezpieczeństwa jądrowego (kwiecień br.). Traktat będzie najistotniejszym rezultatem nowego otwarcia w stosunkach amerykańsko-rosyjskich. Jego zawarcie ma znaczenie dla obu stron. Rosja musi zredukować swój starzejący się arsenał nuklearny, a traktat umożliwia jej utrzymanie parytetu z USA. Stany Zjednoczone zaś traktują układ jako część szerszego planu wzmocnienia systemu nieprolifracji, opartego na Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Dla administracji Obamy, jako inicjatora „resetu”, nowy układ potwierdzi słuszność decyzji o zmianie polityki wobec Rosji, a także w stosunku do sojuszników środkowoeuropejskich w kontekście decyzji o zmianie architektury systemu obrony przeciwrakietowej USA (BMD). Jakkolwiek jej głównym uzasadnieniem była ewolucja oceny zagrożenia rakietowego ze strony Iranu oraz względy finansowe, a nie zastrzeżenia rosyjskie, to w efekcie ograniczyła jeden z najważniejszych punktów spornych w stosunkach FR-USA, mogący rzutować na rozmowy w sprawie układu rozbrojeniowego. Rezygnację z planów administracji Busha rozmieszczenia elementów systemu w Polsce i w Czechach odebrano w Rosji jako ważny przejaw „resetu”. Niemniej jednak, pomimo rosyjskich żądań ujęcia w nowym układzie współzależności między strategicznymi zbrojeniami ofensywnymi a strategiczną obroną przeciwrakietową, niewiążąca prawnie deklaracja w tej kwestii pojawi się zapewne jedynie w jego preambule. Każda próba wprowadzenia traktatowych ograniczeń możliwości rozbudowy BMD przez USA spowodowałaby sprzeciw Senatu wobec ratyfikacji traktatu. Nie wpłynie więc on bezpośrednio na amerykańskie plany budowy BMD. W końcowych fazach negocjacji znaczenie kluczowe ma natomiast kształt mechanizmów weryfikacyjnych nowego układu, w tym zwłaszcza dostęp do danych telemetrycznych, dotyczących prób z nowymi typami rosyjskich rakiet RS-24 i Buława.

Iran. Tak USA, jak i Rosja nie są zainteresowane uzyskaniem przez Iran statusu mocarstwa atomowego, ale ich stanowiska wypływają z odmiennych przesłanek. USA traktują Iran jako państwo wspierające terroryzm i stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ich oraz ich sojuszników. Rosja obawia się, że zdobycie broni nuklearnej przez Iran skłoni do podobnego kroku Turcję i Arabię Saudyjską, państwa mające interesy i wpływy na obszarze poradzieckim. USA liczyły na przyłączenie się Rosji do międzynarodowych zabiegów mających wymusić na Iranie pełne podporządkowanie się zaleceniom Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz specjalnej grupy ds. irańskiego programu atomowego (pięciu stałych członków RB ONZ i Niemcy). Stosunek Rosji do programu jądrowego Iranu w 2009 r. nie uległ jednak istotnym zmianom. Rosja forsuje swą koncepcję wzbogacania irańskiego uranu poza granicami tego państwa oraz podtrzymuje prymat rozwiązania problemu środkami dyplomatycznymi. Gestem pod adresem USA jest brak zgody Rosji na sprzedaż Iranowi systemów obrony powietrznej S-300. Rosja zachowuje natomiast wstrzemięźliwość w stosunku do zaostreżenia sankcji wobec Iranu, głównie ze względu na negatywny wpływ, jakie wywarłyby one na istotne obszary współpracy rosyjsko-irańskiej: handel bronią oraz sektor gazowonaftowy. Stanowisko rosyjskie w sprawie sankcji traci jednak na znaczeniu, zważywszy na prawdopodobny sprzeciw Chin w Radzie Bezpieczeństwa.

Afganistan. Administracja Obamy za istotny obszar współdziałania uznała proces stabilizacji Afganistanu. Porażka koalicji nie leży w rosyjskim interesie, gdyż groziłaby ekspansją islamskiego fundamentalizmu na państwa środkowoazjatyckie oraz muzułmańskie regiony FR. Stanowisko Rosji wobec misji ISAF jest jednak ambiwalentne, gdyż dążąc do utrzymania swoich wpływów w Azji Środkowej, Rosja nie jest zainteresowana wzmacnianiem obecności w niej USA. Wyraża gotowość większego zaangażowania na rzecz stabilizacji Afganistanu (dostawy sprzętu i uzbrojenia, remont infrastruktury), ale na zasadzie komercyjnej. Opowiada się także za współpracą NATO z Organizacją Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Do tej pory USA nie widziały takiej potrzeby.

W tej sytuacji najważniejszym efektem „resetu” było porozumienie o transzycie lotniczym podpisane 7 lipca 2009 r. w Moskwie. Transport amerykańskiego zaopatrzenia niebojowego drogą lądową odbywa się na zasadach komercyjnych od marca 2009 r., na podstawie stosownego porozumienia NATO-Rosja ze szczytu Sojuszu w Bukareszcie (kwiecień 2008 r.). Lipcowa umowa umożliwia transport ładunków o charakterze bojowym. Jej faktyczną wartość ogranicza jak dotąd niska intensywność tranzytu, dalece odbiegająca od planowanych 4500 lotów rocznie (m.in. wskutek przeszkód biurokratycznych po stronie rosyjskiej), oraz brak analogicznej umowy z Kazachstanem.

Perspektywy. Dalsza współpraca amerykańsko-rosyjska jest najbardziej prawdopodobna w sferze rozbrojenia i bezpieczeństwa. Porozumienie redukujące arsenały strategiczne może skłonić obie strony do podjęcia rozmów w sprawie zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i przejrzystości ich arsenałów taktycznych. Redukcja tych arsenałów będzie jednak problematyczna z uwagi na: rolę, jaką broń ta odgrywa w doktrynie bezpieczeństwa FR, próby powiązania przez Rosję ewentualnych redukcji z kwestią sił konwencjonalnych, w tym broni precyzyjnego rażenia dalekiego zasięgu i obroną przeciwrakietową, oraz na utrzymujące się znaczenie arsenału taktycznego USA w Europie jako jednego z przejawów trwałości gwarancji amerykańskich w ramach NATO. Możliwa jest natomiast współpraca w dziedzinie wspólnej oceny zagrożeń proliferacją technologii rakietowych, czego warunkiem byłby postęp w realizacji projektu wspólnego centrum wymiany informacji nt. aktywności rakietowej, oraz w dziedzinie cywilnych technologii kosmicznych.

Szanse na podtrzymanie dynamiki „resetu” w innych dziedzinach są niewielkie. USA nie zdecydują się np. na trwałe ustanowienie z FR normalnych relacji handlowych. Utrzymywanie przez USA praktyki corocznego, warunkowego obejmowania Rosji standardowymi procedurami dla tego rodzaju kontaktów, choć nieuzasadnione z formalnoprawnego punktu widzenia, jest uznawane za oznakę dezaprobaty dla stanu rosyjskiej demokracji oraz kierunków jej polityki zagranicznej. Na drodze do ustanowienia normalnych stosunków handlowych stają dodatkowo przypadki ograniczania dostępu produktów amerykańskich do rynku rosyjskiego.

Wnioski dla Polski. Kontynuacja polityki „resetu” w obszarze bezpieczeństwa i rozbrojenia będzie oznaczała zwiększoną tolerancję USA dla niektórych działań Rosji w jej polityce zagranicznej. Jednakże poprawa relacji rosyjsko-amerykańskich nie wiązała się bezpośrednio z zauważalnym spadkiem zainteresowania USA Europą Środkową w 2009 r. Był on raczej konsekwencją koncentracji aktywności USA na ich głównych obszarach zaangażowania militarno-politycznego. Także w istotnej z punktu widzenia polskich interesów kwestii polityki USA wobec obszaru poradzieckiego nie należy spodziewać się zasadniczych zmian. USA będą unikać konfrontacyjnych działań na obszarze poradzieckim, czemu sprzyja faktyczne odsunięcie w czasie perspektywy rozszerzenia NATO o Gruzję i Ukrainę. Nie spowoduje to jednak zmiany polityki amerykańskiej np. wobec następstw konfliktu rosyjsko-gruzińskiego, w tym uznania niepodległości Abchazji i Osetii Południowej.