Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 17.07.2018 www.osw.waw.pl

Szczyt Trump–Putin w Helsinkach

Marek Menkiszak, Witold Rodkiewicz

16 lipca w Helsinkach doszło do pierwszego dłuższego spotkania dwustronnego prezydentów USA Donalda Trumpa i Rosji Władimira Putina. Po trwających ponad cztery godziny rozmowach nie wydano wspólnego oświadczenia (prezydenci wygłosili odrębne wypowiedzi). Spotkanie dotyczyło m.in. wojny domowej w Syrii, wojny rosyjsko-ukraińskiej, problemu Korei Północnej, problemu Iranu, zbrojeń nuklearnych, walki z terroryzmem oraz stosunków gospodarczych. Obydwie strony podkreślały szczery i konstruktywny przebieg rozmów oraz wolę poprawy stosunków dwustronnych. Po rozmowach ogłoszono powołanie grupy wysokiego szczebla ds. stosunków handlowych. Zadeklarowano także wolę prowadzenia dialogu na temat cyberbezpieczeństwa i stabilności strategicznej, w tym w formacie przedstawicieli rad bezpieczeństwa (Rady Bezpieczeństwa Narodowego USA i Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej) i dalsze spotkania prezydentów (bez określenia terminów).

Przebieg konferencji prasowej prezydentów i ogłoszone rezultaty spotkania wskazują, iż nie doszło do porozumienia w żadnej z kwestii będącej przedmiotem rozmów. Strony powtarzały swoje znane stanowiska. Jednak sam fakt odbycia pełnowartościowego rosyjsko-amerykańskiego spotkania na szczycie, o które od dawna zabiegała Rosja, jest sukcesem politycznym i wizerunkowym Moskwy. Rosja uzyskała ze strony prezydenta USA pozytywne deklaracje dotyczące perspektyw poprawy stosunków, nie wykonując ze swej strony żadnych politycznych gestów, nie idąc na żadne ustępstwa i nie zaprzestając wrogiej wobec USA i ich sojuszników polityki. Ogłoszone tworzenie nowych kanałów dialogu jest krokiem w kierunku normalizacji stosunków – co było celem rosyjskiej polityki od momentu wybuchu kryzysu w relacjach z Zachodem spowodowanym rosyjską agresją na Ukrainie. Znaczące różnice interesów stron i odmienne motywacje, jakimi się kierują, sugerują jednak, iż szczyt w Helsinkach nie zapoczątkuje przełomu w stosunkach rosyjsko-amerykańskich.

Prezydenci najpierw odbyli trwające ponad dwie godziny spotkanie w cztery oczy. Równolegle miały miejsce rozmowy pomiędzy delegacjami, w których uczestniczyli ze strony amerykańskiej: szef personelu Białego Domu John Kelly, doradca ds. bezpieczeństwa narodowego John Bolton, sekretarz stanu Michael Pompeo, ambasador USA w Moskwie John Huntsman, dyrektor ds. Eurazji w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego Fiona Hill, a po stronie rosyjskiej: asystent prezydenta ds. międzynarodowych Jurij Uszakow, minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, dyrektor departamentu Ameryki Północnej w MSZ Gieorgij Borisienko, rzecznik prezydenta Dmitrij Pieskow i ambasador Rosji w USA Anatolij Antonow. Następnie prezydenci i delegacje spotkali się na roboczym lunchu. Spotkanie, które trwało łącznie ponad cztery godziny, nie miało ustalonej

szczegółowo agendy. Z wypowiedzi stron wynika, że najwięcej miejsca w rozmowach poświęcono kwestii ingerencji Rosji w amerykańskie wybory, problemowi Syrii i Iranu, a także zbrojeniom nuklearnym (w tym kwestii wzajemnych zarzutów o naruszenie traktatu INF), walce z terroryzmem i stosunkom handlowym. Zdawkowo omawiano także kwestie Ukrainy i Korei Północnej.

Poinformowano o powołaniu grupy wysokiego szczebla ds. stosunków handlowych, która ma za zadanie szukać pól dla wspólnych biznesów i ma być kierowana przez liderów przedsiębiorczości z obydwu państw. Zadeklarowano także prowadzenie dialogu w kwestiach cyberbezpieczeństwa i strategicznej stabilności (czyli głównie strategicznej broni nuklearnej i systemów rakietowych), ale z wypowiedzi stron nie wynika jasno powołanie formalnych grup roboczych (pojawiły się takie zapowiedzi przed szczytem).

Z wypowiedzi stron wynika, że nie doszło do nowych istotnych uzgodnień w żadnej z omawianych kwestii, a strony powtarzały na ogół swoje znane stanowiska i postulaty. W kwestii rosyjskiej ingerencji w amerykańskie wybory prezydenckie w 2016 roku prezydent Putin przyznał, że życzył zwycięstwa Trumpowi, ale odrzucił oskarżenia wobec państwa rosyjskiego o taką ingerencję. Dotyczyło to także 12 obywateli rosyjskich zidentyfikowanych przez stronę amerykańską jako oficerowie rosyjskiego wywiadu wojskowego GRU (zob. dalej). Putin wezwał do przedstawienia dowodów na ich związki ze służbami, zadeklarował gotowość pomocy prawnej dla amerykańskiej prokuratury, w tym możliwości przesłuchania ich w Rosji, ale jedynie na zasadach wzajemności, domagając się tego samego w odniesieniu do obywateli amerykańskich i funkcjonariuszy amerykańskich służb specjalnych (wskazał tu konkretnie oskarżonego w Rosji amerykańskiego biznesmena Billa Browdera, inicjatora tzw. ustawy Magnitskiego). Zaproponował przy tym dyskusję na ten temat w ramach dialogu o cyberbezpieczeństwie. Prezydent Trump pośrednio wsparł w tej kwestii Putina, mówiąc o jego „poważnych argumentach" i „hojnej ofercie".

W kwestii Syrii prezydent Putin pozytywnie ocenił dotychczasowy dialog na ten temat i wezwał do powrotu *status quo* na wzgórzach Golan do porozumienia z 1974 roku (co oznacza powrót sił reżimu Asada na izraelsko-syryjską linię rozgraniczenia). Zadeklarował także gotowość wsparcia (m.in. poprzez transport lotniczy) pomocy humanitarnej dla syryjskiej ludności i wezwał do współpracy w tej kwestii. Prezydent Trump powtórzył wezwania do współpracy w zapewnieniu bezpieczeństwa Izraelowi i zadeklarował, iż nie pozwoli na wykorzystanie sytuacji dla wzmocnienia Iranu. **W kwestii Iranu** prezydent Putin powtórzył poparcie Rosji dla porozumienia 5+1 w sprawie regulacji problemu nuklearnego Iranu (Trump je potępia, zdecydował o wycofaniu się z niego USA). Putin nie odniósł się wprost do deklaracji Trumpa o niedopuszczeniu do zwiększania obecności i wpływów Iranu w Syrii.

W kwestii zbrojeń i stabilności strategicznej Putin wezwał do rozmowy na temat przedłużenia układu START, rosyjskich zarzutów wobec USA w kwestii systemu obrony przeciwrakietowej i groźby militaryzacji kosmosu.

Strony zgodziły się, że nastąpił postęp w regulacji problemu **Korei Północnej** i zadeklarowały kontynuowanie dialogu i współpracy w tej sferze. W kwestii **Ukrainy** prezydent Putin wyraził oczekiwanie, iż USA wywrą presję na Kijów w celu realizacji porozumień mińskich. Zapewnił także prezydenta Trumpa, że Rosja jest gotowa kontynuować tranzyt gazu przez Ukrainę także po wybudowaniu gazociągu Nord Stream 2,

jednak pod warunkiem rozstrzygnięcia sporu pomiędzy Gazpromem i Naftohazem przed sztokholmskim trybunałem arbitrażowym (ogłoszony wyrok, niekorzystny dla Gazpromu, został przezeń zaskarżony). Prezydent Trump potwierdził jedynie, że amerykański LNG będzie konkurować z rosyjskim w Europie, choć projekt Nord Stream 2 ma przewagę w postaci geografii (chodzi o bliskość źródeł dostaw).

W kwestii **stosunków dwustronnych** prezydent Trump, deklarując wolę dalszego dialogu, nie odniósł się do propozycji prezydenta Putina powołania grupy eksperckiej, złożonej ze znanych osobistości z obydwu państw, która miałaby pracować nad propozycjami poprawy stosunków, a także do idei koordynacji Rosji i USA w sferze energetycznej, w tym kształtowania cen gazu ziemnego.

Szczyt wywołał bardzo duże zainteresowanie mediów światowych. **Przekaz rosyjskich oficjalnych i półficjalnych kanałów informacyjnych** koncentrował się na kilku wątkach. Po pierwsze podkreślano, że sam fakt szczytu jest już wielkim sukcesem polityki zagranicznej Putina, który potrafił zmusić największe mocarstwo świata do rezygnacji z polityki izolowania Rosji i do uznania go za równorzędnego partnera. Po drugie, że to Stany Zjednoczone, a nie Rosja odpowiadają za napięcia w relacjach i w związku z tym to na nich, a nie na Rosji, spoczywa obowiązek poddania rewizji swojej polityki. Po trzecie, dalsze utrzymywanie się obecnego stanu napięcia, nie mówiąc już o dalszym pogarszaniu się wzajemnych relacji grozi w każdej chwili wybuchem bezpośredniego konfliktu zbrojnego, w tym także konfliktu nuklearnego. Ten ostatni wątek wydaje się być skierowany przede wszystkim do opinii zachodniej w celu skłonienia jej do wywarcia nacisku na administrację Trumpa w kierunku pożądanym przez Kreml. Generalnie rosyjskie media stwarzały przed szczytem atmosferę ostrożnego optymizmu, która – jak się wydaje – odzwierciedla kalkulacje rosyjskiego establishmentu, że jest szansa, iż szczyt rosyjsko-amerykański może zapoczątkować odwrócenie dotychczasowego trendu w stosunkach rosyjsko-amerykańskich.

Na atmosferę w USA wokół szczytu wpłynęła negatywnie publikacja 13 lipca (trzy dni przed szczytem) przez biuro specjalnego prokuratora ds. wyjaśnienia zarzutów ingerencji Rosji w wybory prezydenckie w USA w 2016 roku, **aktu oskarżenia wobec 12 wymienionych z nazwiska agentów rosyjskiego wywiadu wojskowego GRU** (zob. Aneks). Zarzucono im dokonanie cyberataków na komputery działaczy Partii Demokratycznej i publikację części uzyskanych w ten sposób materiałów oraz podejmowanie innych działań o charakterze politycznej dywersji, mających wpłynąć na przebieg i wyniki wyborów prezydenckich w USA.

Komentarz

- Biorąc pod uwagę bardzo zły stan stosunków rosyjsko-amerykańskich i zasadnicze różnice interesów stron w szeregu kluczowych kwestii, nie dziwi, iż spotkanie nie stanowi politycznego przełomu. Jednak **sam fakt odbycia pełnowartościowego szczytu rosyjsko-amerykańskiego** (dwa wcześniejsze spotkania Putina i Trumpa – w Hamburgu w lipcu 2017 i w Da Nang w listopadzie 2017 roku – były krótkie i odbywały się przy okazji spotkań wielostronnych), **o które strona rosyjska od dawna zabiegała, jest sukcesem Moskwy**. Pozwala to bowiem zademonstrować, iż Rosja jest uznawana przez USA za mocarstwo, równorzędnego ze Stanami Zjednoczonymi aktora międzynarodowej sceny

politycznej, co wzmacnia wewnętrzną legitymizację polityczną prezydenta Putina. Brak choćby wzmianki o Ukrainie ze strony Trumpa podczas konferencji prasowej stworzył wręcz wrażenie *désintéressement* prezydenta USA wobec rosyjskiej agresji, w tym aneksji Krymu. W tym kontekście pozytywne wypowiedzi prezydenta USA wobec Rosji i Putina, pomimo braku ustępstw ze strony Moskwy i przy kontynuacji jej szkodzącej interesom USA i jej sojuszników polityki, pomagają rosyjskiej propagandzie państwowej przedstawiać rosyjskiego prezydenta jako zwycięzcę w politycznej konfrontacji z USA. Wzmocnił to wrażenie nieoczekiwany gest Putina podczas konferencji prasowej: wręczenie Trumpowi piłki nożnej z komentarzem, że jest ona teraz po stronie USA.

- **Ogłoszone rezultaty szczytu są doraźnie korzystne dla Moskwy, choć sugerują, iż rozbieżności pomiędzy stronami utrudnią postępy w omawianych kwestiach. Jeśli chodzi o Syrię, strona amerykańska nie osiągnęła zamierzonych celów i zapewne jest zmuszona uznać, korzystne dla Rosji, nowe *status quo* w Syrii.** Celem strony amerykańskiej było skłonienie Moskwy do ograniczenia przez nią obecności irańskich i proirańskich sił zbrojnych przynajmniej na obszarach graniczących z Izraelem i Jordanią w południowo-wschodniej Syrii (prowincje Kuneitra, Suweida i Daraa). Na obszarach tych, kontrolowanych do niedawna przez antyasadowską opozycję zbrojną, której trzon stanowiły umiarkowane formacje afiliowane z popieraną przez Stany Zjednoczone i Jordanię tzw. Wolną Armię Syryjską, obowiązywało od lipca 2017 roku zawieszenie broni gwarantowane przez Rosję, Stany Zjednoczone i Jordanię. Od początku czerwca br. obszary te były sukcesywnie opanowywane przez syryjską armię rządową wspieraną przez rosyjskie lotnictwo i rosyjską policję wojskową (która pomaga wynegocjować kapitulację powstańczych oddziałów i ewentualnie zagwarantować ich ewakuację z zajmowanych terytoriów). Choć ofensywa ta rażąco łamała warunki zawieszenia broni, strona amerykańska nie podjęła żadnego przeciwdziałania, a wręcz poinformowała syryjską opozycję o wycofaniu swoich gwarancji bezpieczeństwa, udzielonych jako część realizacji porozumienia z lipca 2017 roku.
- **Jeśli chodzi o zapowiedziane dialogi sektorowe, to widoczne są głębokie rozbieżności co do tego, jak strony definiują ich problematykę**. I tak dialog o cyberbezpieczeństwie według Rosjan powinien się zająć wypracowaniem formalnie wzajemnie wiążących reguł postępowania w cyberprzestrzeni, natomiast Amerykanów interesuje przede wszystkim zapobiegnięcie dalszym ingerencjom w procesy wyborcze i polityczne w Stanach Zjednoczonych. Z kolei dialog o stabilności strategicznej z punktu widzenia Rosjan powinien skupić się przede wszystkim na amerykańskim globalnym systemie obrony przeciwrakietowej, którego rozbudowę krytykuje Rosja, natomiast dla Stanów Zjednoczonych najważniejsze jest utrzymanie systemu wzajemnej weryfikacji arsenałów nuklearnych przewidzianego przez układ START oraz powstrzymanie się Rosji od konstruowania rakiet naruszających układ INF (o likwidacji rakiet średniego i pośredniego zasięgu).
- Przebieg spotkania pokazał, że **kierownictwa polityczne obu państw chcą uniknąć eskalacji kryzysu w stosunkach wzajemnych, podtrzymać dialog i szukają sposobów na ograniczoną, selektywną współpracę. Strony inaczej jednak rozumieją zasady i cele takiej współpracy.** USA oczekują ogólnie, iż Rosja nie tylko powstrzyma się od dalszych, wrogich wobec USA i ich sojuszników działań, ale też częściowo zrewiduje swoją politykę

i pójdzie na ustępstwa w niektórych kwestiach (np. wobec Ukrainy), a nawet udzieli ograniczonego wsparcia USA (np. w Syrii czy Korei Północnej). Z kolei w przypadku Rosji szczyt przybliżył ją do **realizacji celu minimum: stworzenia pozorów konstruktywnej postawy i woli poprawy stosunków, aby powstrzymać USA przed dalszym zaostrzaniem sankcji i podejmowaniem innych działań szkodzących interesom Rosji.** Głównym celem Kremla pozostaje obniżenie kosztów dotychczasowej rewizjonistycznej polityki rosyjskiej oraz zmniejszenie ryzyka przekształcenia się obecnego kryzysu w relacjach rosyjsko-amerykańskich w pełnowymiarową konfrontację, w ramach której powstrzymywanie Rosji stanie się głównym celem politycznym Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej i dla osiągnięcia którego Waszyngton gotów byłby zaangażować swoje – znacznie przekraczające rosyjskie – zasoby ekonomiczne i finansowe. W związku z tym, **w wariancie maksimum**, Kreml jest zainteresowany powtórzeniem „resetu" w stosunkach rosyjsko-amerykańskich, podobnego do tego, jaki miał miejsce po wojnie rosyjsko-gruzińskiej 2008 roku. Reset taki powinien polegać na milczącej *de facto* akceptacji konsekwencji użycia przez Rosję siły militarnej (aneksja Krymu, ingerencja na Ukrainie, pozycja Rosji jako kluczowego aktora w Syrii) ze strony Waszyngtonu oraz powrocie do pełnowymiarowej współpracy gospodarczej (rezygnacja z sankcji) w zamian za ofertę współpracy rosyjskiej tam, gdzie istnieje realna lub pozorna zbieżność interesów (kontrola zbrojeń, proliferacja broni masowego rażenia, walka z terroryzmem). Optymalnie reset taki powinien prowadzić do sytuacji, w której Rosja będzie mogła dalej prowadzić rewizjonistyczną politykę zmierzającą do rewizji postzimnowojennego ładu międzynarodowego, osłabienia Stanów Zjednoczonych i rozmontowania zachodnich sojuszy, korzystając jednocześnie z ekonomicznych i politycznych korzyści współpracy z tymże Zachodem (tak jak to miało miejsce w latach 2007–2014).

- **Rosyjsko-amerykański dialog polityczny, w tym na najwyższym szczeblu, zapewne będzie kontynuowany**. **Ze względu na poważne różnice interesów i podejścia stron do stosunków wzajemnych, nie należy się jednak spodziewać nowej formy politycznego „resetu" czy „strategicznego przetargu".** Nawet jeśli dojdzie do formalnej normalizacji stosunków wzajemnych i deklaracji selektywnej współpracy w niektórych sferach, to ich zakres będzie ograniczony i prędzej czy później dojdzie do ponownego pogorszenia stosunków wzajemnych.

Aneks. Akt oskarżenia wobec oficerów GRU

13 lipca biuro specjalnego prokuratora USA ds. zbadania zarzutów ingerencji Rosji w wybory prezydenckie w USA w 2016 roku Roberta Muellera opublikowało, złożony w sądzie Dystryktu Kolumbii, 29-stronicowy akt oskarżenia wobec dwunastu, wymienionych z imienia i nazwiska, obywateli rosyjskich, zidentyfikowanych jako oficerowie rosyjskiego wywiadu wojskowego GRU. Zarzucono im m.in., iż począwszy od marca 2016 roku, za pomocą wyłudzonych haseł, uzyskali dostęp do komputerów grupy pracowników komitetów wyborczych Partii Demokratycznej w wyborach prezydenckich i kongresowych oraz kierownictwa partii (w sumie około 300 osób), pozyskując w ten sposób wrażliwe informacje częściowo obciążające kandydatkę Partii Demokratycznej w wyborach prezydenckich 2016 roku Hillary Clinton i wybranych jej współpracowników. Oficerowie GRU stworzyli także, za pomocą wynajętych zagranicznych serwerów, m.in. strony internetowe i

portale (w tym DCLeaks), za pośrednictwem których publikowali od czerwca 2016 roku część pozyskanych materiałów (w tym prywatnej korespondencji, także pozyskanej we wcześniejszych operacjach cyberataków od 2015 roku, przypisywanych rosyjskiej Federalnej Służbie Bezpieczeństwa) oraz prowadzili agitację wyborczą i operacje zmierzające do wywołania napięć politycznych w USA. Zdobyte materiały przekazali oni m.in. (zanonimizowanej w dokumencie) organizacji (zidentyfikowanej przez media jako portal WikiLeaks) i zostały one przez nią opublikowane; korespondowali też z pojedynczymi (zanonimizowanymi w dokumencie i częściowo zidentyfikowanymi przez amerykańskie media) amerykańskimi politykami, dziennikarzami i lobbystami, oferując im niektóre zdobyte materiały. W tym celu stworzyli m.in. fałszywą postać rzekomego rumuńskiego hakera o pseudonimie Guccifer 2.0, przypisującego sobie sprawstwo włamań komputerowych i korespondującego z potencjalnymi odbiorcami pochodzących z nich informacji. Zarzuty obejmują także próby uzyskania dostępu do elektronicznego systemu wyborczego w pojedynczych stanach USA i zakłócenia przebiegu wyborów. Sprawcy starali się przy tym zacierać ślady swojej działalności, usuwając ślady elektroniczne, używając sieci wynajętych adresów mailowych i serwerów oraz płacąc za transakcje w kryptowalucie bitcoin.

Żadna z ujawnionych w akcie oskarżenia informacji nie wskazuje winnymi naruszenia prawa obywateli amerykańskich, nie twierdzi też, że byli oni świadomi, że mają do czynienia z rosyjskim agentami ani też, że rosyjskie działania wpłynęły na przebieg i rezultaty wyborów prezydenckich w USA (powyższe podkreślają – w opublikowanym w reakcji oświadczeniu – służby prasowe Białego Domu). Informacje zawarte w dokumencie mogą jednak być podstawą dalszych czynności śledczych i działań prawnych ze strony biura specjalnego prokuratura. Sam prezydent Trump odniósł się do publikacji aktu oskarżenia w lakonicznym wpisie w Twitterze, w którym oskarżył poprzednią administrację prezydenta Baracka Obamy o zaniechania wobec działalności oskarżonych obywateli rosyjskich.

Politycy i media krytyczne wobec prezydenta Trumpa i jego administracji podkreślają jednak, że niektóre opublikowane w akcie oskarżenia informacje stawiają w złym świetle niektóre osoby związane z kampanią wyborczą Trumpa i mogą sugerować (świadomą bądź nie) współpracę z hakerami (zidentyfikowanymi jako rosyjscy agenci).

Treść dokumentu jasno dowodzi kłamliwości twierdzeń strony rosyjskiej (w tym prezydenta Rosji Władimira Putina) dementujących udział Moskwy w próbach ingerencji w wybory prezydenckie w USA w 2016 roku. Stawia ona także w niewygodnej sytuacji, dezawuującego te zarzuty, prezydenta Trumpa. W związku z tym komentatorzy amerykańscy podkreślają, że publikacja aktu oskarżenia trzy dni przed szczytem Trump –Putin w Helsinkach była nieprzypadkowa i można ją interpretować jako próbę wywarcia przez amerykański establishment (w tym służby specjalne) wpływu na przebieg szczytu i stworzenie atmosfery niesprzyjającej porozumieniu z Kremlem.

Zdjęcie: Alexander Zemlianichenko/AP Photo/East News