

## Szczyt Biden–Putin: ćwiczenia z komunikacji strategicznej

Marek Menkiszak, Witold Rodkiewicz

16 czerwca doszło w Genewie do pierwszego bezpośredniego spotkania nowego prezydenta USA Joego Bidena i prezydenta Rosji Władimira Putina. Rozmowy w wąskim gronie i w poszerzonym składzie delegacji trwały w sumie dwie i pół godziny. Według informacji stron tematami rozmów były m.in. kwestie stabilności strategicznej (kontroli zbrojeń nuklearnych i konwencjonalnych), kryzysy międzynarodowe (Syria, Libia, Iran, Afganistan), konflikt rosyjsko-ukraiński, sytuacja na Białorusi, tzw. bezpieczeństwo informacyjne (czyli rosyjskie kampanie dezinformacyjne), problemy cyberprzestępczości (tj. rosyjskie cyberataki na cele w USA i innych państwach i strukturach zachodnich); kwestie współpracy gospodarczej, reprezentacji dyplomatycznych, Arktyki i walki z pandemią COVID-19. Strona amerykańska poruszyła też wątki naruszeń praw człowieka, prześladowań opozycji politycznej oraz ograniczenia swobody mediów w Rosji.

Jedynym ogłoszonym rezultatem spotkania było uzgodnienie kontynuacji dialogu politycznego i w sferze bezpieczeństwa, w tym kontroli zbrojeń i cyberbezpieczeństwa oraz początek normalizacji stosunków dyplomatycznych (powrót ambasadorów Antonowa i Sullivana do miejsc ich misji).

Zgodnie z przewidywaniami pierwszy szczyt rosyjsko-amerykański za prezydentury Joego Bidena nie przyniósł przełomu i nie przezwyciężył najgłębszego od zakończenia zimnej wojny kryzysu we wzajemnych stosunkach. Obydwie strony wykorzystały go przede wszystkim jako narzędzie komunikacji strategicznej (między sobą, wobec audytorium wewnętrznego i obserwatorów zewnętrznych). Prezydent USA mógł wyrazić swój pryncypialny, krytyczny stosunek wobec polityki zagranicznej i wewnętrznej Kremla, a jednocześnie dobrą wolę w kwestii pragmatycznego dialogu z Moskwą. Sam fakt odbycia spotkania jest z kolei korzystny przede wszystkim dla strony rosyjskiej, której bardzo na nim zależało, gdyż pozwala to jej na przedstawianie prezydenta Putina jako lidera światowego mocarstwa, równorzędnego interlokutora prezydenta USA. Niezależnie od krytycznej retoryki ze strony USA pozytywne elementy przesłania ze szczytu będą w Moskwie interpretowane jako względny sukces jej dotychczasowej agresywnej polityki. Zachęca Rosję nie do ustępstw czy konstruktywnej współpracy, ale raczej do prób wymuszania pewnych koncesji na USA (w sferze kontroli zbrojeń, problemów regionalnych czy postawy wobec sytuacji wewnętrznej w Rosji) za cenę powstrzymania się przez Moskwę od eskalacji jej wrogich działań (lecz nie ich porzucenia). Moskwa liczy też, że choć nie dojdzie do powtórki z amerykańsko-rosyjskiego resetu z lat 2009–2011, to po szczycie wytworzy się atmosfera ograniczonego odprężenia, która pobudzi także inne państwa i struktury zachodnie (w tym UE) do prób normalizacji stosunków z Rosją.

## Przebieg i rezultaty spotkania

Po trwającym około półtorej godziny spotkaniu w wąskim gronie (prezydenci oraz szefowie dyplomacji) i przerwie odbyły się trwające ok. 60 minut rozmowy poszerzonych delegacji. Kolejna ich sesja została odwołana i spotkanie skończyło się wcześniej, niż planowano. Ze strony rosyjskiej w rozmowach uczestniczyli: asystent (doradca) prezydenta ds. międzynarodowych Jurij Uszakov, zastępca szefa prezydenckiej administracji i specjalny przedstawiciel prezydenta ds. Ukrainy Dmitrij Kozak, minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, jego zastępca ds. Ameryki i polityki bezpieczeństwa Siergiej Riabkow, ambasador FR w Waszyngtonie Anatolij Antonow, specjalny przedstawiciel prezydenta ds. Syrii Aleksandr Ławrientjew, szef sztabu generalnego Sił Zbrojnych FR gen. Walerij Gierasimow oraz rzecznik prasowy prezydenta Dmitrij Pieskow, zaś po stronie amerykańskiej: sekretarz stanu Antony Blinken, podsekretarz stanu ds. politycznych Victoria Nuland, doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego Jake Sullivan, dyrektor ds. Rosji w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego (NSC) Eric Green, szef biura rosyjskiego w NSC Stergos Kaloudis oraz ambasador USA w Moskwie John Sullivan (zbieżność nazwisk przypadkowa).

Po spotkaniu strony wystosowały krótkie wspólne oświadczenie, w którym – wyrażając zadowolenie z przedłużenia traktatu o dalszej redukcji zbrojeń nuklearnych START-3 – zadeklarowały, że należy uniknąć wojny nuklearnej, której nie da się wygrać, oraz zobowiązały się do prowadzenia dialogu na temat stabilności strategicznej. Nie doszło do typowej w takich sytuacjach wspólnej konferencji prasowej (nie chciała jej strona amerykańska), lecz obie strony odbyły odrębne spotkania z dziennikarzami.

Podczas konferencji obaj prezydenci ogólnie ocenili spotkanie pozytywnie – jako otwarte i rzeczowe. Prezydent Putin potwierdził, że uzgodniono powrót ambasadorów Antonowa i Sullivana do miejsc ich misji, co nastąpiło po trwającym niemal dwa miesiące okresie ich – wymuszonego decyzją Rosji – wyjazdu. Resorty spraw zagranicznych mają kontynuować rozmowy na temat warunków (i wprowadzonych ograniczeń) reprezentacji dyplomatycznych stron. W kwestii kontroli zbrojeń Putin zadeklarował rozpoczęcie konsultacji w ramach specjalnej ścieżki dyplomatycznej pod auspicjami resortów spraw zagranicznych. W kwestii cyberbezpieczeństwa zapowiedział odrębny dialog, odrzucił przy tym zarzuty wobec Rosji dotyczące cyberataków na USA i inne państwa. W sprawie Ukrainy stwierdził, że strony potwierdziły, iż regulacja kryzysu musi opierać się na porozumieniach mińskich. Według niego temat członkostwa Ukrainy w NATO był omawiany krótko, bo „nie ma o czym mówić”. Odpowiadając na zarzuty dotyczące łamania praw człowieka w Rosji, oskarżył on USA o wspieranie (w tym finansowe) struktur opozycyjnych jako elementu polityki powstrzymywania Rosji, a także o naruszanie przez nie tych praw (na przykładzie funkcjonowania specjalnych więzień dla terrorystów i popełniania zabójstw na tego typu osobach za pomocą dronów) i ograniczanie wolności mediów (np. działalności propagandowej telewizji RT w USA). W kwestii Arktyki podkreślił konieczność współpracy, w tym gospodarczej i w sferze żeglugi, na podstawie istniejących porozumień międzynarodowych, deklarując zarazem poszanowanie ich przez Rosję. Dopuścił także możliwość osiągnięcia „kompromisowego rozwiązania” (wymiany?) w sprawie dwóch Amerykanów odbywających kary pozbawienia wolności w FR oraz skazanych w Stanach Zjednoczonych obywateli rosyjskich.

Prezydent Biden powtórzył założenia polityki USA wobec Rosji, podkreślając, że nie jest ona skierowana przeciwko niej (także w sferze obrony praw człowieka i obywatela). Zwrócił uwagę na potencjalną zbieżność interesów stron w kwestiach utrzymania korytarza humanitarnego do Syrii, przeciwdziałania uzyskaniu przez Iran broni jądrowej, współpracy w Arktyce, zapobiegania odrodzeniu się terroryzmu w Afganistanie (posłużył się przy tym stwierdzeniem, że Putin wyraził nadzieję na utrzymanie obecności USA w tym państwie i zaoferował „pomoc”). Ponadto Biden zadeklarował pełne wsparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy. W kwestii cyberataków poinformował, że przekazał Putinowi listę 16 obiektów krytycznej infrastruktury USA, które powinny mieć status nietykalnych (*off-limits*). Dodał, iż Rosja wie, że jeśli powtórzy ona ataki na Stany Zjednoczone, to spotka się z odpowiedzią, także cybernetyczną. Zarazem jednak oświadczył, że strony będą identyfikować obszary ewentualnej współpracy w różnych sferach.

### **Bilans spotkania: korzyści dla USA...**

Wobec faktu, że stosunki rosyjsko-amerykańskie znajdują się w najgłębszym kryzysie od zakończenia ponad 30 lat temu zimnej wojny, spotkanie przykuło bardzo dużą uwagę mediów i międzynarodowych obserwatorów. Obydwie strony potraktowały je nie jako okazję do zainicjowania przełomu, do którego nie doszło, ale do wysłania komunikatów do siebie wzajemnie, swoich elit i społeczeństw oraz innych państw.

Sukces USA polega głównie na tym, że nie dopuściły one do powtórzenia spektakularnej wizerunkowej porażki strony amerykańskiej, jaką był przebieg konferencji prasowej po szczycie prezydentów Donalda Trumpa i Władimira Putina w Helsinkach w lipcu 2018 r. Prezydent Biden wzmocnił strategiczną komunikację dwutorowej polityki (swoistej „linii porozumienia i walki”) wobec Rosji. Z jednej strony chciał zademonstrować, że wraz z odejściem Trumpa zakończył się okres głębokiego kryzysu w stosunkach transatlantyckich i USA – mając poparcie globalnych i regionalnych sojuszników – są gotowe przeciwstawiać się agresywnej polityce Kremla, osłabiając jej skuteczność. Z drugiej strony pokazał, że Stany Zjednoczone oferują Rosji szansę na deeskalację napięcia i pragmatyczny dialog w wybranych ważnych kwestiach, w tym tych, co do których Waszyngton dostrzega potencjalną zbieżność lub niekonfliktowość interesów stron.

W sytuacji gdy Waszyngton nie jest najwyraźniej gotowy do zwiększenia presji na Moskwę (łagodnie reaguje na jej agresywne działania), możliwe dalsze korzyści w sferze realnej polityki wydają się niewielkie. Rosja może, co nie jest jednak pewne, jedynie powstrzymać się od dalszej eskalacji wrogich wobec USA działań, niemniej nie wycofa się z tych już podjętych. Nie jest też w stanie zaoferować Stanom Zjednoczonym poważnych korzyści, ponieważ nie chce lub nie może wywrzeć konstruktywnego wpływu na sytuację w kluczowych państwach i regionach. W tym kontekście lista potencjalnych sfer zbieżnych interesów stron zaprezentowana przez Bidena może sugerować, iż nie całkiem trafnie interpretuje on cele i motywacje rosyjskiej polityki.

### **...i dla Rosji**

Sukcesem Moskwy był sam fakt odbycia spotkania. Doszło bowiem do niego zaledwie miesiąc po kolejnych groźnych cyberatakach rosyjskich hakerów (najprawdopodobniej działających na zlecenie rosyjskich służb specjalnych) na krytyczne elementy sieci USA: ważny rurociąg (Colonial Pipeline) i znaczącego producenta mięsa (JBS). Zarówno skład delegacji, jak i obszerny zakres tematów poruszanych podczas rozmów dowartościowały

stronę rosyjską. Spotkanie z Bidenem podnosi prestiż Putina oraz podkreśla jego wagę i znaczenie na arenie międzynarodowej – jako przywódcy, z którym amerykański prezydent spotyka się na równej stopie. Służy też legitymizacji jego władzy w oczach społeczeństwa i elit w Rosji.

Przede wszystkim jednak pozytywne elementy przesłania ze spotkania to demonstrowanie przez obydwie strony woli kontynuacji i pogłębienia dialogu, prowadzącego w perspektywie do selektywnej współpracy, co wpływa istotnie na atmosferę tych stosunków i na relacje innych państw (zwłaszcza zachodnich) z Rosją. Moskwa nie tylko znacznie mniej obawia się obecnie zaostrzenia sankcji ze strony Waszyngtonu (co było postrzegane jako całkiem realne zagrożenie po ubiegłorocznych wyborach w USA i tuż po objęciu urzędu przez Bidena w styczniu br.), lecz także – nie dokonując żadnych ustępstw – może liczyć, że w ślad za Stanami Zjednoczonymi inne państwa zachodnie (w tym kraje członkowskie UE) zwiększą starania o normalizację stosunków z Rosją.

Co więcej, Moskwa najprawdopodobniej zinterpretuje taką postawę administracji Bidena jako oznakę relatywnej słabości i chęci unikania konfliktu, co tylko utwierdzi ją w przekonaniu o słuszności i skuteczności jej dotychczasowej agresywnej polityki. W taki sposób może być interpretowana zwłaszcza lista obiektów w USA, które nie powinny być atakowane przez hakerów, stanowiąca swoisty apel administracji Bidena do Moskwy o deeskalację. Tym samym Kreml może nadal uprawiać politykę, w której na przeciwniku (i jednocześnie ofierze) wymusza się swoisty „haracz” za powstrzymanie się od wyrządzania mu jeszcze poważniejszych szkód. Gdyby powstało wrażenie, że Waszyngton jest gotów tolerować taką sytuację, wpłynęłoby to bardzo niekorzystnie na politykę Moskwy, paradoksalnie zachęcając ją do punktowego powtarzania agresywnych działań.

### **Czego chce Moskwa?**

Celem minimum polityki Kremla wobec USA jest obniżenie kosztów konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi bez konieczności rezygnacji z antyamerykańskiego kursu w polityce zagranicznej. Służyć ma temu przede wszystkim wciągnięcie Waszyngtonu w proces negocjacji w kwestii kontroli zbrojeń – jedynej sferze, w której można mówić o względnym parytecie potencjałów USA i Rosji. Z punktu widzenia Kremla negocjacje takie mają w pierwszym rzędzie być czynnikiem zachęcającym Waszyngton do ograniczenia lub przynajmniej niezwiększania wydatków wojskowych i tym samym zapobiec wyścigowi zbrojeń, który Rosja (tak jak ZSRR) musiałaby przegrać ze względu na swoją względną słabość gospodarczą. Kreml liczy także na to, że dzięki negocjacjom będzie mógł utrzymać lub zwiększyć swoją przewagę w takich sferach jak taktyczna broń nuklearna czy wprowadzane ostatnio przez armię rosyjską pociski hipersoniczne i rakiety średniego zasięgu. Wreszcie, Moskwa podejmować będzie kolejne próby włączenia do „przetargu” w sferze kontroli zbrojeń kwestii raketowej broni precyzyjnej (amerykańska koncepcja Prompt Global Strike), aktywności wojskowej w kosmosie i zwłaszcza systemu obrony przeciwraketowej w Europie i Azji, licząc m.in. na możliwość zamrożenia (przedłużającej się) budowy bazy przeciwraketowej (Aegis Ashore) w polskim Redzikowie.

Do celów minimum należy zapewne również przywrócenie możliwości funkcjonowania rosyjskiej reprezentacji dyplomatycznej w Stanach Zjednoczonych do stanu, jaki istniał przed wprowadzeniem ograniczeń przez administrację Baracka Obamy jesienią 2016 r. (w odwecie za ingerencje wyborcze), co wiąże się naturalnie także z odbudową rosyjskiej siatki

wywiadowczej w USA.

Moskwa liczy niewątpliwie też na to, że nowa administracja w Waszyngtonie, zgodnie ze swoimi wyborczymi obietnicami (zakończenia „wiecznych wojen”), będzie kontynuować proces wycofywania się ze Środkowego Wschodu (w tym Afganistanu i Syrii), co zwiększy pole politycznego manewru i wpływów Rosji w regionie, a także zabiegać o konstruktywne stanowisko Moskwy w kwestii Iranu czy Korei Płn. oraz powiązanych z nimi problemów proliferacji broni masowego rażenia.

Celem maksimum Moskwy wydaje się przekonanie administracji Bidena, że w imię ustabilizowania stosunków wzajemnych i „niewpychania Rosji w objęcia Pekinu” powinna ona wyjść naprzeciw niektórym postulatom Kremla. Należą do nich m.in. powstrzymanie się od zaangażowania w promocję standardów demokratycznych i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, niezacieśnianie współpracy USA z Ukrainą oraz ewentualnie skłonienie Kijowa do realizacji porozumień mińskich (w ich rosyjskiej interpretacji), a przede wszystkim oczekiwanie stopniowego ograniczania obecności wojskowej USA w Europie Środkowo-Wschodniej, optymalnie do poziomu sprzed 2014 r.

Nie wydaje się, aby takie maksymalne cele Moskwy były możliwe do osiągnięcia. Wpływ na to mają m.in. brak atrakcyjnej dla Waszyngtonu oferty ze strony Kremla oraz opór przed poważniejszymi ustępstwami wobec Rosji ze strony krytycznie do niej nastawionego Kongresu USA. Sama dyskusja na ten temat może jednak osłabić presję Waszyngtonu na Moskwę.