



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

BIULETYN

Nr 80 (1828), 13 czerwca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Turecko-amerykański spór o rosyjski system S-400

Karol Wasilewski

Pod koniec maja br. tureccy żołnierze rozpoczęli szkolenia z obsługi systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej S-400, zakupionego przez Turcję od Rosji. Spotkało się to z nieprzychylną reakcją Stanów Zjednoczonych, które wdrożyły pierwsze sankcje. USA nawołują Turcję do wycofania się z transakcji i sygnalizują, że doprowadzi ona do negatywnego przewartościowania relacji bilateralnych. Problemy w stosunkach z Turcją mogą skłonić USA do pogłębienia sojuszu z Grecją, wzmocnić napięcia wewnątrz wspólnoty transatlantyckiej i osłabić zaangażowanie Turcji w Sojusz.

USA krytykują decyzję Turcji o zakupie systemu S-400. Twierdzą, że rozmieszczenie w tym państwie rosyjskiej instalacji będzie stanowiło zagrożenie dla myśliwców F-35. Turcja planowała zakup 100 takich maszyn, a tureckie firmy odgrywały ważną rolę w konsorcjum produkującym myśliwiec. Odpowiadały za 937 elementów wykorzystywanych do jego wytworzenia, a Turcja od 2002 r. zainwestowała w program rozwoju F-35 ok. 1,25 mld dol. USA wskazują też, że zakup S-400 przez Turcję stworzy Rosjanom okazję do szpiegowania NATO i skomplikuje współpracę wojskową z Turcją. Turcy uważają zakup S-400 za suwerenną decyzję, która nie godzi w sojusznicze zobowiązania państwa, a amerykański sprzeciw postrzegają jako wyłącznie polityczny. Prezydent Recep Tayyip Erdoğan, który był głównym decydementem prącym ku transakcji, podkreśla, że nie ma od niej odwrotu.

Przyczyny zakupu S-400. Decyzja o nabyciu rosyjskiego uzbrojenia wpisuje się w dążenia Turcji do osiągnięcia tzw. strategicznej autonomii. Ma się ona przejawiać tym, że do 2053 r. turecki przemysł zbrojeniowy będzie samowystarczalny. Oznacza to, że Turcja musi systematycznie redukować zależność od dostawców zachodnich, obecnie dominujących w jej transakcjach, i pozyskiwać nowe technologie. Zdaniem decydemtów zakup S-400 sprzyja obu celom. Wielokrotnie podkreślali oni, że rosyjska oferta – w przeciwieństwie do propozycji sojuszników – uwzględniała transfer technologii. Jej dodatkowym atutem miał być czas realizacji. Zdaniem Turków wzrost zagrożenia balistycznego w regionie wymagał od nich pilnych działań. Ich chęć szybkiego nabycia systemu miała wzrosnąć wskutek czystek kadrowych w lotnictwie po puczu z 2016 r., które osłabiły zdolności Turcji w zakresie obrony powietrznej. Atut miała też stanowić cena – 2,5 mld dol. za cztery baterie rakiet.

Jednak z transakcją wiążą się wątpliwości, które rzucają cień na jej oficjalne przyczyny. Przede wszystkim zakres transferu technologii jest niejasny – jest mało prawdopodobne, aby Rosjanie dzielili się zaawansowaną wiedzą z członkiem NATO. Ponadto S-400 nie będzie podłączone do infrastruktury Sojuszu, co osłabia jego efektywność w zakresie obrony przeciwrakietowej, a koszt jego nabycia jest nieproporcjonalny do tego, który wygeneruje niekorzystna reakcja USA. W tej sytuacji zakup systemu wydaje się efektem kumulacji dwóch czynników. Po pierwsze, tureccy politycy postawili się w skomplikowanej sytuacji decyzyjnej. S-400 zostało przez nich uwikłane w tak wiele inicjatyw, że wycofanie się z transakcji będzie niełatwe i kosztowne. Najpierw argumenty o zakupie miały być elementem presji na sojuszników, aby przedstawili lepsze oferty sprzedaży produkowanego przez nich uzbrojenia. Ostatecznie zyskały status narzędzia, za pomocą którego Turcy próbowali wpływać jednocześnie

i na Rosję, i na USA w kontekście konfliktu syryjskiego. Okazało się to krótkowzroczne, ponieważ również Rosjanie zaczęli posługiwać się kontraktem na S-400 jako kartą przetargową, np. przy negocjacjach na temat syryjskiej prowincji Idlib. Podczas nich Rosja daje Turcji do zrozumienia, że rezygnacja z S-400 będzie oznaczała przyspieszenie ofensywy Asada na to terytorium. Ta zaś stanowiłaby wyzwanie dla Turcji w związku z nagłym napływem dużej liczby uchodźców. Po drugie, wpływ na decyzję o zakupie systemu miała też nieufność tureckich decydentów wobec USA i przekonanie, że sabotują one rozwój Turcji, ponieważ nie jest on w ich interesie.

Konsekwencje zakupu S-400 – działania USA. Pierwszym krokiem Stanów Zjednoczonych będzie zablokowanie sprzedaży Turcji myśliwców F-35 i usunięcie tureckich firm z konsorcjum produkującego samolot. USA podjęły już działania w tym kierunku – 11 czerwca br. przerwały szkolenia tureckich pilotów, którzy uczyli się latać F-35. Ponadto p.o. sekretarza obrony Patrick Shanahan zagroził, że turecki personel będzie musiał opuścić USA do 31 lipca, a Turcy zostaną wyłączeni z obiegu informacji nt. programu rozwoju myśliwca. Te działania są niezależne od sankcji, które mogą być skutkiem Ustawy o przeciwdziałaniu przeciwnikom Ameryki przez sankcje (CAATSA). Pozwala ona na nakładanie obostrzeń na podmioty angażujące się w transakcje z rosyjskim przemysłem obronnym (producent S-400 Ałmaz-Antiej jest objęty sankcjami) i będzie stanowiła następny element amerykańskiej presji. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że propozycja nałożenia na Turcję sankcji cieszy się szerokim – i dwupartyjnym – poparciem w Kongresie. Wskazują na to np. złożone w obu izbach ustawy o wspólnej nazwie Protecting NATO Skies Act of 2019, których celem jest powstrzymanie sprzedaży F-35 Turcji, jeśli zdecyduje się ona na zakup S-400. Wprawdzie decydującą rolę w projektowaniu sankcji ma Departament Skarbu, jednak nastawienie Kongresu jest istotne, ponieważ osłabia perspektywę zastosowania wyłączenia przez prezydenta Donalda Trumpa (ang. *waiver*).

Ponadto z dotychczasowych działań administracji USA wynika, że Amerykanie są gotowi na wywieranie silniejszej presji. Mogłaby ona objąć np. dalsze ograniczenie współpracy wojskowej z Turcją (np. odmowę serwisowania zakupionego dotychczas uzbrojenia czy komponentów) i nakłanianie sojuszników z NATO, aby zrobili to samo. USA mogłyby się również zdecydować na reorganizację swojej obecności wojskowej w regionie Bliskiego Wschodu i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, np. zacieśniając współpracę z Grecją kosztem Turcji. Świadczą o tym m.in. wsparcie dla kształtującego się sojuszu między Izraelem, Grecją i Cyprzem czy propozycje zniesienia embarga na broń dla tego ostatniego państwa.

Wnioski i perspektywy. Obecnie działania USA są nastawione na skłonienie tureckich decydentów do rezygnacji z zakupu S-400. Wskazują na to choćby zapowiedzi Shanahana, że decyzje dotyczące F-35 są odwracalne i uwarunkowane dalszymi krokami Turków. Jednocześnie sygnały wysyłane przez administrację USA świadczą o tym, że postrzega ona kwestię S-400 jako przełomową w relacjach z Turcją. Stany Zjednoczone coraz poważniej myślą o swojej bliskowschodniej strategii, nie uwzględniając w niej Turcji jako kluczowego sojusznika.

Wiodąca rola prezydenta Erdoğan w procesie decyzyjnym, skomplikowane uwarunkowania wokół transakcji i rozpoczęcie przez tureckich żołnierzy szkolenia w Rosji powodują, że rezygnacja z zakupu jest mało prawdopodobna. W najbliższym czasie Turcy mogą jednak sugerować opóźnienia w dostawie systemu (wg ministra obrony narodowej nastąpi to w październiku), aby odroczyć reakcję USA. Będą też zabiegać o przychylność Donalda Trumpa, co miałyby skutkować wyłączeniem z sankcji. Temu m.in. ma służyć spotkanie obu prezydentów przy okazji najbliższego szczytu G-20 w Osace (28–29 czerwca). Turcy będą także starali się przenieść spór z USA na forum NATO, proponując utworzenie komisji, w ramach której omówiono by problem jednoczesnej obecności w Turcji S-400 i F-35.

Napięcia turecko-amerykańskie doprowadzą do wzmożenia współpracy wojskowej Turcji z Rosją – tym intensywniejszej, im dalej USA posuną się w ograniczeniu kooperacji militarnej. To będzie zwiększało nieufność wobec Turcji w NATO. Ostrzejsza reakcja USA może też nasilić spory wewnątrz Sojuszu w związku ze sprzeciwem części państw (np. Niemiec) wobec nadmiernej presji na Turcję. Pogłębiający się kryzys w relacjach z USA może też doprowadzić do spadku znaczenia Turcji na fance południowo-wschodniej, tworząc szansę dla sojuszników z Europy Środkowej na uzupełnienie jej potencjału np. w zakresie odstraszenia Rosji. Z kolei wyrugowanie Turcji z programu rozwoju F-35 stwarza szansę na wzmocnienie więzi z USA przez udział we flagowym projekcie współpracy zbrojeniowej z ich najbliższymi sojusznikami. Stany Zjednoczone wskazują, że firmy tureckie zostaną zastąpione przez amerykańskie, ale w dłuższej perspektywie są otwarte na innych partnerów.