



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 92 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 663-666) • © PISM • NR EGZ. 71 SM 3. 20

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Cele i kierunki polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Ernest Wyciszkievicz

Cele i kierunki polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej (FR) zostały sformułowane w „Koncepcji polityki zagranicznej FR” (zwanej dalej *Koncepcją*), zatwierdzonej przez prezydenta Władimira Putina 28 czerwca 2000 r. Wypracowanie nowej *Koncepcji* zamknęło blisko dziesięcioletni okres tworzenia całościowej strategii rosyjskiej polityki zagranicznej, odpowiadającej na współczesne wyzwania i zagrożenia o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym oraz określającej zakres rosyjskich interesów narodowych. Choć wydarzenia po 11 września 2001 r. nie doprowadziły do zmian w zarysowanych w dokumencie celach i kierunkach, to, z jednej strony, wpłynęły na ich hierarchię, z drugiej zaś, ułatwiły realizację niektórych z nich.

**Uwarunkowania.** Cele i kierunki polityki zagranicznej FR wypływają z określonego postrzegania zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań; stanowią próbę zrównoważenia aspiracji i możliwości. Według autorów *Koncepcji*, we współczesnych stosunkach międzynarodowych zachodzą fundamentalne i dynamiczne zmiany prowadzące do wyłaniania się nowego porządku międzynarodowego.

Wśród nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa FR autorzy *Koncepcji* wymieniają nasilający się trend zmierzający do formowania systemu jednobiegunowego. Jego skutkiem jest zmniejszające się znaczenie Rady Bezpieczeństwa ONZ, której funkcje coraz częściej przejmują niektóre zachodnie państwa i organizacje. Rosja uważa, że jednostronne działania naruszają podstawy prawa międzynarodowego, grożą destabilizacją sytuacji międzynarodowej, przyczyniają się do wzrostu napięć społecznych, etnicznych i religijnych oraz zwiększają ryzyko wystąpienia wyścigu zbrojeń. Uwzględniając te zagrożenia, FR dąży do budowy wielobiegunowego systemu

stosunków międzynarodowych, opartego na mechanizmach zbiorowego rozwiązywania globalnych problemów i odzwierciedlającego naturalne różnicowanie interesów we współczesnym świecie.

Wśród wewnętrznych uwarunkowań, oddziałujących na politykę zagraniczną FR, wymienia się aspiracje do wpływania na globalne procesy; aspiracje wynikające z posiadania stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, znacznego arsenału jądrowego, zasobów surowcowych, intelektualnych i wciąż niewykorzystywanego w pełni potencjału przemysłowego i finansowego. Jednak zwraca się też uwagę na inny czynnik, determinujący określoną hierarchię celów, a mianowicie powiększający się dystans cywilizacyjny pomiędzy Rosją a krajami wysokorozwiniętymi. Z wypowiedzi W. Putina i I. Iwanowa wypływa przekonanie, że efektywna realizacja polityki zagranicznej zależy przede wszystkim od powodzenia wewnętrznych przemian politycznych i gospodarczych. Zmiana w stosunku do lat poprzednich polega na bardziej pragmatycznym podejściu do polityki zagranicznej, to znaczy ocenianiu jej pod względem użyteczności dla procesu reform, a nie tylko stopnia realizacji międzynarodowych ambicji.

**Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej.** Wśród ogólnych celów polityki zagranicznej wymienia się m.in.: (1) zapewnienie bezpieczeństwa, umocnienie suwerenności i integralności terytorialnej; (2) zajęcie w stosunkach międzynarodowych pozycji w pełni odpowiadającej interesom FR, jako jednego z wielkich mocarstw i wpływowych centrów współczesnego świata; (3) oddziaływanie na ogólnoswiatowe procesy, w celu budowy, w oparciu o normy prawa międzynarodowego, stabilnego i demokratycznego ładu międzynarodowego; (4) stworzenie korzystnych warunków zewnętrznych dla rozwoju gospodarki, społeczeństwa i ustroju politycznego; (5) formowanie pasa stabilności wzdłuż granic państwa; (6) współpracę z innymi krajami, instytucjami i organizacjami międzynarodowymi w procesie rozwiązywania problemów o zasadniczym znaczeniu dla Rosji; (7) ochronę praw i interesów mniejszości rosyjskiej za granicą.

Spośród celów szczegółowych najważniejsze jest zwiększenie wpływu Rosji na proces formowania się nowego porządku światowego. Wychodząc z założenia o konieczności budowy systemu wielobiegunowego Rosja uznaje, że głównym instrumentem dla osiągnięcia tego celu jest wzmocnienie Organizacji Narodów Zjednoczonych, która powinna pozostać centrum regulowania stosunków międzynarodowych. Rosja zamierza przeciwdziałać wszelkim próbom ograniczenia funkcji ONZ, w szczególności Rady Bezpieczeństwa. Niemniej w *Koncepcji* zawarte jest przekonanie o potrzebie zreformowania ONZ, zwłaszcza w celu rozwinięcia mechanizmów szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe. Rosja popiera projekt zwiększenia liczby stałych członków Rady Bezpieczeństwa (chętnie widzi w niej Indie), opowiadając się równocześnie za utrzymaniem prawa weta. Obecnie jednak działania rosyjskie polegają raczej na obronie istniejącego *status quo*, niż inicjowaniu reform. Postępująca marginalizacja ONZ skłania więc Rosję m.in. do intensyfikacji stosunków z Sojuszem Północnoatlantyckim w celu przekształcenia go w organizację zbiorowego bezpieczeństwa. Jednakże FR nie zamierza przerywać działań na rzecz zwiększenia znaczenia ONZ, o czym świadczy zgłoszona przez I. Iwanowa na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ propozycja przekształcenia obecnej koalicji antyterrorystycznej w „konstrukcję nośną” globalnego systemu bezpieczeństwa i współpracy pod egidą ONZ.

Kolejnym celem jest zwiększenie bezpieczeństwa międzynarodowego. W tym celu FR występuje m.in. za uregulowaniem, zgodnie z zasadami Karty NZ, podstaw prawnych organizowania międzynarodowych operacji pokojowych. Uznaje bowiem, że widoczna dziś tendencja do jednostronnego użycia siły przy rozwiązywaniu konfliktów, z pominięciem Rady Bezpieczeństwa ONZ, grozi destabilizacją sytuacji międzynarodowej. Niemniej jednak Rosja deklaruje chęć udziału w operacjach nie tylko pod egidą ONZ, lecz również organizacji regionalnych, na przykład WNP. W sprawach rozbrojenia,

Rosja opowiada się za zmniejszaniem światowych zasobów broni jądrowej. Dowodem może być podpisane 24 maja 2002 r. porozumienie ze Stanami Zjednoczonym o dalszej redukcji strategicznych głowic jądrowych (nie należy jednak zapominać, że istotnym powodem skłaniającym Federację do redukcji jest brak środków na utrzymanie zasobów na dzisiejszym poziomie).

Za głównego partnera do rozmów o bezpieczeństwie międzynarodowym Rosja uznaje USA, zwłaszcza po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. FR odnosi się z rezerwą do amerykańskich planów budowy systemu obrony przeciwrakietowej, ale zaakceptowała wycofanie się USA z układu ABM i zrezygnowała z użycia w odpowiedzi „adekwatnych środków dla obrony bezpieczeństwa narodowego”, o których wspominała *Koncepcja*.

Ważne miejsce na liście celów zajmuje umocnienie pozycji Rosji w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Prowadzić ma do tego stopniowa integracja ze światową gospodarką, dla której szczególne znaczenie ma zacieśnianie współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i grupą G7. Rosja osiągnęła niewątpliwy sukces na ostatnim szczycie G7 w Kananaskis (czerwiec 2002 r.) w Kanadzie, na którym została formalnie uznana za pełnoprawnego członka i otrzymała prawo zorganizowania szczytu w 2006 r.<sup>1</sup> Jednak obecnie Rosja przywiązuje największą wagę do wstąpienia do Światowej Organizacji Handlu (WTO). O ile w *Koncepcji* brak o tym wzmianki, to w dorocznych orędziach o stanie państwa, prezydent Putin określił członkostwo w WTO, po pierwsze jako narzędzie niezbędne dla ochrony interesów gospodarczych FR na światowych rynkach, po drugie – silny zewnętrzny bodziec, który zmusi do sprawniejszego rozwiązywania wewnętrznych problemów, poprzez konieczność wypełniania przyjętych zobowiązań.

Spośród pozostałych celów warto wymienić ochronę praw człowieka oraz idee stosownej promocji działań rosyjskich na świecie. W pierwszej, największą wagę przywiązuje się do ochrony praw mniejszości rosyjskiej. W drugiej, chodzi o odbudowanie za granicą pozytywnego obrazu Rosji jako kraju stabilnego, przewidywalnego, o sprzyjającym klimacie inwestycyjnym. Bez wątplenia udział w antyterrorystycznej koalicji przyczynia się do zmiany negatywnego wizerunku podtrzymywanego m.in. przez działania w Czeczenii.

W przypadku kierunków polityki zagranicznej FR, zarówno prezydent, jak i minister spraw zagranicznych utrzymują, że została ustanowiona, uwzględniająca specyficzne położenie kraju, zasada tzw. wielowektorowości polityki.

Najważniejszym kierunkiem polityki, jak wynika z *Koncepcji* i wypowiedzi prezydenta FR, pozostaje Wspólnota Niepodległych Państw. Z jednej strony, Rosja uznaje za nieodzowne kontynuowanie integracji w ramach WNP, z drugiej – coraz mocniej podkreśla wagę rozwoju stosunków dwustronnych dla stabilizowania sytuacji w regionie. Głównym zadaniem jest dalsze zacieśnianie związku z Białorusią. Proces został ostatnio spowolniony z powodu odmiennych dążeń obu stron. W dalszej kolejności chodzi o ożywienie współpracy w ramach utworzonej w 2000 r. Eurazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (Rosja, Białoruś, Kazachstan, Tadżykistan i Kirgistan). Zwiększenie współzależności regionalnej ma przyczynić się do poprawy pozycji Rosji na światowych rynkach. Wśród innych celów polityki rosyjskiej wobec WNP jest współdziałanie w sferze bezpieczeństwa, w celu zapobiegania i rozwiązywania konfliktów lokalnych, a także przeciwdziałania wzrostowi aktywności organizacji terrorystycznych. Obecnie groźba destabilizacji w Azji Środkowej została odsunięta dzięki obaleniu reżimu Talibów w Afganistanie i działaniom koalicji antyterrorystycznej. USA przyczyniły się zatem do realizacji jednego z celów rosyjskiej polityki zagranicznej.

W sprawach europejskich, rosyjscy politycy deklarują potrzebę stworzenia stabilnego systemu bezpieczeństwa europejskiego, którego fundamentem powinna być OBWE, jako jedyna organizacja o ogólnoeuropejskim charakterze. Wszelako patrząc z perspektywy

<sup>1</sup> Zob. S. Dębski, A. Gradziuk, *Szczyt G7/G8 w Kananaskis w Kanadzie*, „Biuletyn PISM”, nr 74-2002.

ostatniego roku trudno wskazać, jakie rzeczywiste działania podjęła FR dla ratowania słabnącego prestiżu OBWE.

Od jesieni 2000 r. wzrasta znaczenie stosunków z Unią Europejską, najważniejszym partnerem handlowym i głównym inwestorem w FR. Rosji zależy, przede wszystkim, na pogłębieniu współpracy gospodarczej z UE. Szczególną wagę przywiązuje ona do realizacji tzw. partnerstwa energetycznego, dzięki któremu miałyby, wraz z długoterminowymi zamówieniami, pozyskać inwestycje niezbędne dla modernizacji sektora paliwowo-energetycznego. *Koncepcja* porusza również temat rozszerzenia i reformowania UE, wskazując na potrzebę uwzględnienia rosyjskich interesów w obu procesach. Obecnie wątek ten przejawia się np. w dyskusjach na temat przyszłości Kaliningradu po rozszerzeniu UE.

Rosja deklaruje również chęć rozszerzenia współpracy z NATO, podkreślając jednak, że w wielu kwestiach istnieją trudne do przezwyciężenia różnice interesów i celów. Niezmiennie podtrzymuje się opinię, że natocentryczny system bezpieczeństwa europejskiego nie odpowiada wyzwaniom i zagrożeniom stojącym przed Europą. Przede wszystkim FR sprzeciwia się podejmowaniu przez NATO akcji *out of area* z pominięciem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rosja nadal zachowuje negatywny stosunek do procesu rozszerzenia Sojuszu, choć pogodziła się już z jego nieuchronnością. W zamian, poszukuje możliwości jak najszerzego włączenia jej w proces podejmowania decyzji w NATO, wykorzystując sytuację po 11 września 2001 r. Utworzenie w maju 2002 r. Rady NATO-Rosja oraz nowe określenie mechanizmów współpracy i włączenia FR do procesu decyzyjnego stanowi częściową realizację rosyjskich postulatów.

Jako trzeci kierunek polityki zagranicznej, *Koncepcja* wymienia Azję, kładąc nacisk na zacieśnianie współpracy z krajami Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN, APEC) m.in. dla poprawy sytuacji na Syberii i rosyjskim Dalekim Wschodzie. Ważnym instrumentem oddziaływania na sytuację w regionie jest współdziałanie w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Za równie istotny uznano rozwój, na zasadzie wzajemnych korzyści, stosunków dwustronnych z Chinami i Indiami. Jeżeli chodzi o Chiny, Rosji zależy na usunięciu asymetrii, istniejącej pomiędzy intensywnymi relacjami politycznymi a słabą (pomijając kontrakty na dostawy rosyjskiej broni) współpracą gospodarczą. W przypadku partnerstwa strategicznego z ChRL wydaje się, że w obliczu zacieśniania relacji FR z NATO, UE i USA, koncepcja straciła na znaczeniu. W stosunkach z Indiami, oprócz chęci umocnienia tradycyjnego partnerstwa i utrzymania pozycji głównego dostawcy uzbrojenia, FR zwraca uwagę na potrzebę przystąpienia ich i Pakistanu do Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Zasadnicze znaczenie dla Rosji ma stabilizacja sytuacji w Azji, w której odradzają się geopolityczne ambicje pewnych państw, narasta wyścig zbrojeń, grożący wybuchem otwartego konfliktu. Celem FR jest zachowanie i rozwijanie możliwości bezpośredniego udziału w procesach zapobiegania i rozwiązywania kryzysów, by, oddziałując stabilizująco na sytuację, umacniać swoją pozycję w poszczególnych regionach (np. na Bliskim Wschodzie i w rejonie Zatoki Perskiej).