



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 80 (184) • 9 grudnia 2003 r. • © PISM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Stany Zjednoczone w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Ernest Wyciszkievicz

W polityce Federacji Rosyjskiej wobec Stanów Zjednoczonych w latach dziewięćdziesiątych przeważały tendencje konfrontacyjne. Decydowały o tym zarówno uwarunkowania wewnętrzne (rozczarowanie rosyjskiej opinii publicznej oraz polityków dotychczasową polityką USA wobec Rosji, nastroje społeczne będące konsekwencją rozpadu ZSRR i utratą pozycji supermocarstwa), jak i zewnętrzne (m.in. odmienne stanowisko w kwestii konfliktu w Bośni, rozszerzenia NATO, interwencji w Kosowie). W Rosji nadal utrzymywało się przeświadczenie, że może ona być równorzędnym partnerem dla USA. W rezultacie Rosja głosiła potrzebę budowy systemu wielobiegunowego, w którym bezpieczeństwo międzynarodowe miało być gwarantowane przede wszystkim przez ONZ i OBWE, jednocześnie dążyła do osłabienia lub likwidacji NATO. Postulaty te wyraźnie zmierzały do ograniczenia hegemonicznej pozycji Stanów Zjednoczonych.

Po objęciu urzędu Prezydenta FR przez Władimira Putina, rozpoczął się proces modyfikacji założeń polityki rosyjskiej wobec USA. Wprawdzie w *Koncepcji polityki zagranicznej FR* z czerwca 2000 r. nadal pojawia się idea „wielobiegunowości” i sprzeciw wobec amerykańskiego unilateralizmu, jednak w dokumencie tym akcent został przeniesiony ze spraw bezpieczeństwa na kwestie gospodarcze, a ściślej na konieczność integracji Rosji z gospodarką światową.

Reorientacja polityki wobec USA wynikała z dysproporcji między potencjałami obu państw, w rezultacie której polityka konfrontacji nie przynosiła Rosji pożądanych rezultatów. Tempo zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych i waga amerykańskiego oddziaływania na ten proces prawdopodobnie uzmysłowiły władzom rosyjskim, iż jedynie poprzez współpracę z supermocarstwem FR może zwiększyć swą rolę w modyfikowaniu zasad regulujących stosunki międzypaństwowe. Nie bez znaczenia były również oczekiwania, iż poprawa relacji z USA wpłynie na ożywienie współpracy gospodarczej, przyczyni się do napływu inwestycji, a tym samym polepszenie warunków dla odbudowy gospodarczej państwa rosyjskiego.

Od spotkania prezydentów FR i USA w Genewie w lipcu 2001 r. w polityce rosyjskiej zaznacza się dążenie do intensyfikacji relacji z USA, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Następstwa ataków terrorystycznych z 11 wrze-

śnia 2001 r., przede wszystkim powstanie koalicji antyterrorystycznej, znacznie przyspieszyły proces pogłębiania tej współpracy. Władze rosyjskie zrezygnowały z antyamerykańskiej retoryki na rzecz selektywnego angażowania się we współpracę z USA. Dla Rosji, poza korzyściami wynikającymi z obalenia talibów w Afganistanie i podwyższenia poziomu stabilności w regionie Azji Środkowej, duże znaczenie miała możliwość przedstawiania operacji wojskowej w Czeczenii jako elementu zmagania z międzynarodowym terroryzmem. Prezydent Putin wykorzystał formowanie koalicji antyterrorystycznej dla poprawy położenia Rosji w stosunkach międzynarodowych.

Przystąpienie Rosji do koalicji antyterrorystycznej, wsparcie amerykańskiej interwencji w Afganistanie, akceptacja czasowej obecności wojskowej USA w Azji Środkowej, to działania podyktowane kalkulacją, iż ustępstwa na rzecz koalicji zostaną wynagrodzone. Oczekiwanie na rekompensatę narastało w Rosji wraz z kolejnymi działaniami rosyjskich władz, odczytywanymi jako następstwa polityki po 11 września. Gdy w grudniu 2001 r. prezydent USA wypowiedział *Układ o ograniczeniu systemów obrony przeciwrakietowej (ABM)*, władze rosyjskie zareagowały bardzo wstrzeźliwe. Wprawdzie skrytykowano tę decyzję oraz ostrzegano przed wpływającymi z niej zagrożeniami dla stabilności międzynarodowej, ale ostatecznie uznano, że nie jest ona wymierzona w interesy państwa rosyjskiego. Innym ważnym przejawem ewolucji polityki zagranicznej FR było wyraźne złagodzenie stanowiska wobec rozszerzenia NATO. Brak instrumentów, za pomocą których Rosja mogłaby powstrzymać rozszerzenie sprawił, że jej władze skoncentrowały się na określaniu nowej formuły relacji z NATO i uzyskaniu jak największego wpływu na proces wypracowywania decyzji przez organizację. Ukonstytuowanie się nowej Rady NATO–Rosja w maju 2002 r. oznaczało wprawdzie, że część rosyjskich celów została zrealizowana, jednak bez najważniejszego – Rosja nie uzyskała możliwości blokowania decyzji sojuszu.

Zbliżenie amerykańsko-rosyjskie nie oznaczało jednak, że wszystkie kwestie sporne zostały rozstrzygnięte. Już w pierwszej połowie 2002 r. w Rosji wzrosły obawy co do charakteru obecności amerykańskich sił zbrojnych w Azji Środkowej. Rozgorzały spory w sprawie potrzeby traktatowego uregulowania kolejnej redukcji liczby strategicznych głowic jądrowych. Zaostrzyła się ponadto różnica zdań co do oceny zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego ze strony Iranu. Rząd USA do dziś próbuje, na razie bez powodzenia, wymóc na Rosji rezygnację ze współpracy z Iranem w dziedzinie energetyki jądrowej.

Narastające w Rosji rozczarowanie spowodowane brakiem rekompensat za poczynione ustępstwa zostało złagodzone w czerwcu 2002 r., gdy Stany Zjednoczone uznały gospodarkę FR za gospodarkę rynkową oraz poparły przyznanie jej statusu pełnoprawnego członka G8. Na razie brak jest jednak oznak, by lepsze stosunki polityczne wpłynęły na ożywienie rosyjsko-amerykańskiej współpracy gospodarczej. Nie udało się wypracować zasad współdziałania w zakresie tzw. partnerstwa energetycznego. Rosyjskie próby uzyskania ze strony amerykańskiej jednoznacznych deklaracji w tym względzie zakończyły się niepowodzeniem.

W ostatnim roku najważniejszym wyzwaniem dla polityki FR wobec USA stał się kryzys iracki. Rosja sprzeciwiała się działaniom prowadzonym bez mandatu ONZ. Negatywne stanowisko FR wobec interwencji wynikało z obaw, iż obalenie Saddama Husajna przysporzy Rosji strat gospodarczych i politycznych¹. Oceniając stanowisko FR trzeba zwrócić uwagę na uwarunkowania wewnętrzne. Prowadzona od 2001 r. polityka zbliżenia z USA spotykała się w Rosji z rosnącą krytyką ze strony różnych środowisk, przede wszystkim armii, sektora wojskowo-przemysłowego oraz części parlamentarzystów. Władze rosyjskie zachowały jednak bardziej elastyczną

¹ A. Eberhardt, *Federacja Rosyjska wobec kryzysu irackiego*, „Biuletyn” (PISM) nr 13(117) z 6 marca 2003 r.

postawę niż inni europejscy przeciwnicy interwencji. Nie doszło do oczekiwanego wzrostu antyamerykańskiej retoryki, a prezydent Putin tuż po rozpoczęciu interwencji, podtrzymując opinię, że była ona błędem, podkreślił, że różnica zdań między Rosją i USA w sprawie Iraku nie wpłynie na strategiczne znaczenie stosunków dwustronnych. Wyniki spotkania obu prezydentów w Camp David z września 2003 r. oraz poparcie dla amerykańskiego projektu rezolucji RB ONZ nr 1511 w sprawie Iraku pozwalają stwierdzić, że kryzys iracki nie zachwiał wypracowanym w ciągu ostatnich lat modelem współpracy.

Polityka FR wobec USA od 2001 r. koncentruje się na trzech zagadnieniach: wspólnej walce z terroryzmem, zapobieganiu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, rozwoju współpracy gospodarczej, zwłaszcza w dziedzinie energetyki. Rosja ograniczyła swoje aspiracje globalne, koncentrując się na zagadnieniach regionalnych, sprzyjało to poprawie stosunków z USA. W sprawach bezpieczeństwa światowego zajęła wobec USA pozycję „partnera niższego rangą” (tzw. *junior partner*), próbując jednocześnie w jak największym stopniu przejąć odpowiedzialność za sytuację na obszarze WNP. W kwestii bezpieczeństwa regionalnego w Azji Środkowej oraz rozprzestrzeniania broni masowego rażenia Stany Zjednoczone traktują Rosję jako ważnego partnera, bez którego realizacja pewnych celów (np. rozbicia organizacji terrorystycznych) byłaby znacznie utrudniona. Z jednej strony rosnąca dysproporcja pomiędzy rosyjskim i amerykańskim potencjałem militarnym i gospodarczym, a także zmiany w strategii bezpieczeństwa USA (dopuszczenie możliwości uderzeń prewencyjnych) pogłębiają w Rosji obawy przed amerykańską dominacją, sprawiając, że wciąż jest podtrzymywany pogląd o potrzebie budowy świata wielobiegunowego. Z drugiej strony jednak, amerykański unilateralizm, którego szczególnym przejawem stała się właśnie legitymizacja działań prewencyjnych, dostarcza stronie rosyjskiej argumentów na rzecz prowadzenia podobnych działań w skali regionalnej.

Wyniki wyborów do Dumy Państwowej (7 grudnia 2003 r.) wskazują, iż w Rosji rośnie znacznie środowisko sceptycznie odnoszących się do jej integracji z gospodarką światową, przyciąganiem inwestycji zagranicznych i długookresowym partnerstwem ze Stanami Zjednoczonymi. Jednak ze względu na decydujący wpływ prezydenta FR na politykę zagraniczną wydaje się, że dotychczasowa polityka wobec USA nie zostanie zmodyfikowana.

OGŁOSZENIA

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”

t. 3, nr 5 (15), 2003

W numerze m.in.:

NATO I UNIA EUROPEJSKA – transformacja i bezpieczeństwo – Ryszard Stemplowski**Andrzej Olechowski: Cztery przesłanki do polskiej strategii w Unii Europejskiej**

Rozpoczyna się debata na temat polskiej strategii wobec Unii Europejskiej, poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakiej chcemy Unii i jak chcemy do niej doprowadzić. Aby nasza strategia była zgodna z polskim interesem narodowym, winna przede wszystkim uwzględniać to, że Unia jest bardzo ważna dla powodzenia kraju, oraz wyznaczać ambitne cele dotyczące skuteczności Unii, jej demokratyzacji i pro wzrostowego charakteru systemu gospodarczego oraz jej polityki w tym obszarze. Uzgodnienie takiej strategii sprawi, że Polska przyjmie wobec Unii postawę konstruktywnego zaangażowania. Będziemy należeć do „lokomotywu” integracji, zabiegać o jej sukces, przelamywać trudności, chronić Unię przed porażkami. Inne podejście – widza, pasażera na gapę, hamulcowego – byłoby dla nas samobójcze.

Tomasz Grzegorz Grosse: Wybrane aspekty wspólnotowych polityk regionalnej i konkurencji w świetle debaty teoretycznej o integracji europejskiej

W artykule przedstawiono debatę teoretyczną na temat roli państw narodowych w procesach integracji europejskiej. Wnioski skonfrontowano z wybranymi przykładami polityk wspólnotowych: regionalnej i konkurencji. Potwierdzono tezę szkoły międzyrządowej, iż w przełomowych momentach decyzje polityczne podejmuje przede wszystkim państwa członkowskie. Ich wybory są wypadkową głównie interesów ekonomicznych, odzwierciedlają także równowagę sił zgodnie z koncepcją asymetrycznej współzależności. Zgodnie z teorią neofunkcjonalną, codzienna praktyka funkcjonowania Unii Europejskiej dowodzi rosnącego znaczenia instytucji wspólnotowych. Działalność Komisji Europejskiej potwierdza tezę historycznego instytucjonalizmu, zgodnie z którą powołane do życia instytucje generują własne interesy. Podejście sieciowe wyjaśnia relacje w sferze publicznej w dobie globalizacji, lecz w niedostateczny sposób określa specyfikę Unii Europejskiej. Wydaje się wątpliwą, by Unii Europejskiej udało się osiągnąć federalną wspólnotę polityczną. Wymaga to skokowej, a nie „ewolucyjnej” zmiany ustroju instytucji europejskich, a w najbliższych latach nowi członkowie będą spowalniaли postępy integracji. Na zakończenie przedstawiono podsumowujące uwagi dotyczące wyzwań stojących w najbliższym czasie przed Polską.

Jerzy J. Wiatr: Publiczny wymiar dyplomacji

Termin „dyplomacja publiczna” pojawił się w literaturze naukowej w połowie lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. W czasie II wojny światowej mocarstwa walczące po obu stronach poświęcały znaczne środki na propagandę. W latach zimnej wojny propaganda skierowana na zagranicę odgrywała jeszcze większą rolę. Zakończenie zimnej wojny nie zniszczyło zapotrzebowania na publiczną dyplomację. Zmienił się jednak jej charakter i kierunek. Propaganda pozostała narzędziem rządów niedemokratycznych, dyplomację publiczną zaś rozwijały demokracje. Dyplomacja ta napotyka liczne, istniejące już dawniej, a także nowe problemy. Uległy one spotęgowaniu po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r. Oddziałując w różnorodny sposób na myślenie ludzi, którzy zajmują się lub będą się zajmowali polityką zagraniczną, państwa mogą tworzyć klimat psychologiczny korzystny dla realizacji ich strategicznych interesów. Publiczny wymiar dyplomacji zasługuje na to, by uczeni uwzględniali go w swoich badaniach, politycy zaś – w działaniach.

Wojciech Stankiewicz: Współczesne koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego na tle problemu rozprzestrzeniania broni jądrowej

W artykule podkreśla się, że bezpieczeństwo zajmuje naczelną pozycję wśród wartości i interesów państw; decydując o ich egzystencji międzynarodowej. W końcu lat dziewięćdziesiątych i na początku nowego tysiąclecia obserwowana jest stagnacja w procesie kontroli broni jądrowej. Od zakończenia zimnej wojny traktaty rozbrojeniowe pozostawiają na stosunkowo wysokim poziomie arsenały nuklearne. Decyzje rosyjskich organów prawodawczych umożliwiły ratyfikację układu START II, co umożliwi wypracowanie nowych inicjatyw w ramach układu START III. Działania te mogą zostać stępowane przez amerykańskie koncepcje koncentrujące się na programie ABM. W ostatniej dekadzie XX w. odżyły obawy o realizację norm układu NPT oraz możliwość redukcji broni jądrowej.

Uwidaczniające się konflikty międzynarodowe w obszarze bezpieczeństwa światowego, pod wpływem podejrzeń o prowadzenie wojskowych programów nuklearnych wywołują wątpliwości co do skuteczności realizacji zobowiązań wynikających z traktatów, zwłaszcza NPT. Obserwowana stagnacja kontroli arsenałów nuklearnych wymaga ponownego zaangażowania społeczności i organów międzynarodowych.

Václav Průcha: Ekonomiczne aspekty podziału Czechosłowacji w latach 1990-1993

W okresie międzywojennym występowały wyraźnie dostrzegalne, uwarunkowane historycznie różnice poziomu gospodarki i jej struktury w zachodniej i wschodniej części Czechosłowacji. Po roku 1946 dążenie do przewyciężenia tej dysproporcji stanowiło jeden z priorytetów czechosłowackiej polityki gospodarczej i narodowych planów gospodarczych. Pod koniec lat osiemdziesiątych różnice były już bardzo małe. Z kolei koncepcja transformacji gospodarki, którą w latach 1990-1992 forsowali liberalni ekonomiści czescy, w Słowacji prowadziła do poważnego spadku wskaźników makroekonomicznych, toteż nie spotykała się tam ze zrozumieniem. Spory o politykę gospodarczą i o uprawnienia w tej dziedzinie obu republik tworzących federację nasilały się coraz bardziej i w końcu stały się jedną z przyczyn rozpadu wspólnego państwa. Artykuł przedstawia analizę odmiennego podejścia Czech i Słowacji do problemów ekonomicznych, a kończy się zarysem działań z roku 1993, zmierzających do rozwiązania majątkowych, monetarnych i innych zagadnień związanych z podziałem federacji. Dane statystyczne pozwalają na porównanie rozwoju gospodarczego obu państw sukcesyjnych aż do roku 2001.

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”

do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej

(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: www.pism.pl/czasopisma.html) oraz w wybranych księgarniach: www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html