

## **Azjatycka alternatywa?**

**Rosyjskie perspektywy uczynienia z Azji  
alternatywy dla stosunków z Zachodem**

## **An Asian alternative?**

**Russia's chances of making Asia  
an alternative to relations with the West**

Marcin Kaczmarek

Warszawa, czerwiec 2008 / Warsaw, June 2008

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor / Editor

**Anna Łabuszewska**

Współpraca / Co-operation

**Katarzyna Kazimierska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**OSW / CES**

Współpraca / Co-operation

**Jim Todd**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

ISBN 978-83-925190-5-8

## **Spis treści / Contents**

### **Azjatycka alternatywa?**

#### **Rosyjskie perspektywy uczynienia z Azji alternatywy dla stosunków z Zachodem / 5**

Tezy / 5

Wstęp / 6

I. Rosyjskie więzi z Zachodem / 7

II. Azja jako alternatywa geopolityczna / 8

III. Azja jako alternatywa ekonomiczna / 18

IV. Azja jako alternatywa energetyczna / 23

V. Podsumowanie / 27

### **An Asian alternative?**

#### **Russia's chances of making Asia an alternative to relations with the West / 31**

Main points / 31

Introduction / 32

I. Russia's links with the West / 33

II. Asia as a geopolitical alternative / 34

III. Asia as an economic alternative / 43

IV. Asia as an alternative in the energy sphere / 48

V. Conclusions / 52



# Azjatycka alternatywa?

## Rosyjskie perspektywy uczynienia z Azji alternatywy dla stosunków z Zachodem

### Tezy

1. W wymiarze geopolitycznym istnieje małe prawdopodobieństwo budowy przez Moskwę sojuszu w Azji. Naturalnym partnerem Federacji Rosyjskiej mogłaby się wydawać Chińska Republika Ludowa, jednak stosunki rosyjsko-chińskie obciążone są licznymi problemami. Moskwa uzyskała od Pekinu ograniczone polityczne wsparcie w okresie pogarszania się relacji z Zachodem. Oba państwa prowadzą w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy rywalizację o wpływy w Azji Centralnej. Nawarstwiają się też problemy w takich sferach współpracy, jak sprzedaż rosyjskiego uzbrojenia czy surowców. Dynamiczny wzrost Chin potęguje powiększające się różnice potencjałów obu państw. Rosja obawia się, że w przypadku ściśłego sojuszu zostanie sprowadzona do roli „młodszego partnera”.

2. W wymiarze ekonomicznym Rosja w perspektywie średnioterminowej nie może liczyć na zastąpienie rynku europejskiego (z którym wiąże się około połowy jej handlu) rynkiem azjatyckim. Obroty z krajami europejskimi rosną w zbliżonym tempie do obrotów z państwami Azji. Federacja Rosyjska ma zbyt małą ofertę eksportową, by znacząco zwiększyć obroty z Azją – składają się na nią surowce, uzbrojenie oraz energetyka nuklearna (ponadto te dwie ostatnie pozycje nie są w stanie znacząco przełożyć się na wzrost wpływów politycznych Rosji).

3. W przypadku surowców energetycznych opłacalność eksportu ropy czy gazu do krajów azjatyckich jest dużo mniejsza niż do krajów europejskich. Rosji brakuje funkcjonującej infrastruktury dla przesyłu surowców (a budowa infrastruktury, jak ropociąg WSTO na Daleki Wschód, postępuje bardzo wolno). Ceny, jakie mogą zaoferować kontrahenci azjatyccy, są dużo niższe od cen oferowanych przez konsumentów europejskich.

Obniża to prawdopodobieństwo ewentualnego przekierowania eksportu surowców z Europy do Azji nawet w przypadku zbudowania przez Rosję infrastruktury w kierunku dalekowschodnim.

4. Ograniczone możliwości uczynienia z Azji alternatywy dla Zachodu stanowią poważne ograniczenie dla rosyjskiej polityki zagranicznej. Powodują one, że Rosja w perspektywie średnioterminowej pozostanie związana pod względem ekonomicznym i energetycznym z Zachodem oraz nie zdoła zrównoważyć jego przewagi politycznej. Moskwa jest skazana na znalezienie *modus vivendi* zarówno z USA, jak i z Unią Europejską.

## Wstęp

Rosja w okresie rządów Władimira Putina konsekwentnie i systematycznie zwiększała swoją aktywność na kontynencie azjatyckim, zacieśniając kontakty polityczne z kluczowymi krajami regionu, odbudowując relacje z sojusznikami z okresu ZSRR, zwiększając udział w rynku azjatyckim, w tym w sferze energetycznej. Działaniom tym towarzyszyła intensywna propaganda strony rosyjskiej, która wskazywała na możliwość ograniczenia relacji z Zachodem na rzecz stosunków z państwami Azji<sup>1</sup>. W takim kontekście uzasadnione jest pytanie, jakie są realne możliwości Federacji Rosyjskiej, to znaczy, na ile Azja może stać się alternatywą – geopolityczną, ekonomiczną i energetyczną – dla rosyjskich relacji z Zachodem. Czy Rosja może dzięki państwom azjatyckim zbudować sojusz antyzachodni? Czy Federacja Rosyjska jest w stanie zmniejszyć swoją zależność od rynku europejskiego na korzyść azjatyckiego? Czy możliwe jest przekierowanie istotnej części eksportu surowców energetycznych na rynki azjatyckie?

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszej pracy Azja jest rozumiana w kategoriach politycznych; wchodzi w jej skład: Azja Północno-Wschodnia, Południowo-Wschodnia, Południowa i Centralna. Nie została natomiast uwzględniona Azja Południowo-Zachodnia, jako że politycznie należy do regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu.

Punktem wyjścia dla odpowiedzi na te pytania jest pokazanie istniejących więzi Rosji z Zachodem (USA i UE). Następne rozdziały zawierają analizę kolejno perspektyw geopolitycznych, ekonomicznych i energetycznych Rosji na kontynencie azjatyckim. Ostatni rozdział poświęcony jest konsekwencjom relacji z Azją dla polityki zagranicznej Rosji, zwłaszcza dla jej stosunków z Zachodem.

## I. Rosyjskie więzi z Zachodem

Rosyjska polityka zagraniczna w okresie rządów Władimira Putina – mimo deklarowanej wielowektorowości – w przeważającym stopniu pozostawała skupiona na kierunku zachodnim: Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

W wymiarze politycznym głównym punktem odniesienia dla Moskwy pozostawały Stany Zjednoczone. Rosja dążyła do uzyskania równorzędnej z USA pozycji w ładzie międzynarodowym poprzez współpracę (jak w okresie 2001–2003) bądź próbę wymuszenia na USA uwzględniania rosyjskich interesów (po roku 2003). To z Waszyngtonem prowadzony jest dialog w sferze zbrojeń strategicznych. W przypadku UE Kreml dawał preferencje stosunkom bilateralnym z kluczowymi państwami zachodnioeuropejskimi – Niemcami, Francją, Włochami. Jednocześnie podkreślano strategiczny charakter partnerstwa z Unią Europejską.

W wymiarze ekonomicznym Rosja jest równie ściśle związana z Zachodem, ale przede wszystkim z krajami Unii Europejskiej (nie USA). Dla Federacji Rosyjskiej Unia jest partnerem numer jeden, Rosja dla UE – trzecim (po USA i Chinach). W latach 2000–2006 eksport z UE do Rosji wzrósł trzykrotnie – z 22,7 mld do 72,4 mld euro, import dwukrotnie – z 63,8 do 140 mld euro. Na UE przypadało w 2007 roku 51% handlu Rosji<sup>2</sup>.

W wymiarze energetycznym Rosja jest jeszcze ściślej powiązana z UE, zwłaszcza w sferze sprzedaży gazu. Niemal cały rosyjski eksport gazu

<sup>2</sup> Opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystycznego Federacji Rosyjskiej ([http://www.gks.ru/wps/portal/tut/p.cmd/cs.ce/7\\_0\\_A/s/7\\_0\\_375/\\_th/J\\_0\\_CH/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_FL/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_375](http://www.gks.ru/wps/portal/tut/p.cmd/cs.ce/7_0_A/s/7_0_375/_th/J_0_CH/_s.7_0_A/7_0_FL/_s.7_0_A/7_0_375)).

skierowany jest do państw europejskich (wliczając Turcję i państwa bałkańskie niebędące w UE), a rynek europejski jest dla Gazpromu głównym źródłem zysków<sup>3</sup>. Rosyjska infrastruktura przesyłowa pozwala na sprzedaż gazu jedynie do Europy. Większość odbiorców rosyjskiej ropy również stanowią państwa europejskie<sup>4</sup>.

## II. Azja jako alternatywa geopolityczna

Rosja, chcąc znaleźć w Azji geopolityczną alternatywę dla Zachodu, może podjąć działania dwojakiego rodzaju: prowadzić razem z państwami azjatyckimi politykę równoważenia Zachodu (co w praktyce musiałoby oznaczać antyzachodni lub przynajmniej antyamerykański sojusz z jednym z mocarstw azjatyckich) oraz zwiększyć własną atrakcyjność na tyle, by przeciągnąć na swoją stronę dotychczasowych sojuszników państw zachodnich.

### 1. Chiny

Najpoważniejszym ewentualnym partnerem dla Rosji w polityce skierowanej przeciwko Zachodowi są Chiny – z uwagi na ich potencjał, zbliżoną do rosyjskiej wizję ładu międzynarodowego oraz rozliczne sprzeczności interesów z państwami zachodnimi, przede wszystkim USA. Okres rządów Władimira Putina przyniósł aktywizację i rozszerzenie polityki wobec Pekinu.

W stosunkach rosyjsko-chińskich można wyróżnić dwa okresy, w których dochodziło do zacieśniania współpracy: w latach 2000–2001 (kiedy 16 lipca 2001 roku zawarto traktat dwustronny oraz utworzono Szanghajską Organizację Współpracy) oraz w latach 2004–2005 (doszło wówczas m.in. do

<sup>3</sup> Na 248 mld m<sup>3</sup> gazu wyeksportowanego przez Gazprom w 2006 roku, 166 mld trafiło do Europy, reszta do państw WNP (za: statystyki Gazpromu).

<sup>4</sup> Eksport ropy poza WNP w 2006 roku wyniósł 211 mln ton, z czego 190 mln przypadło na kraje europejskie (za: statystyki Federalnego Komitetu Celnego).

ostatecznego uregulowania kwestii granicy w 2004 roku<sup>5</sup> oraz przeprowadzenia wspólnych rosyjsko-chińskich manewrów wojskowych na terytorium ChRL, sugerujących zmierzanie przez oba państwa do zawarcia sojuszu).

Obserwowana w pierwszym etapie intensyfikacja współpracy w dużej mierze oparta była na sprzeciwie wobec polityki zagranicznej USA, w tym w kwestii planów wycofania się z traktatu o zakazie systemów obrony przeciwrakietowej (ABM) i budowy systemu obrony przeciwrakietowej (MD). Została ona jednak wyhamowana wskutek korekty rosyjskiej polityki zagranicznej po 11 września 2001 roku i zacieśnienia przez Moskwę współpracy z USA<sup>6</sup>. Fiasko rosyjskiej polityki względem Waszyngtonu, podobnie jak niepowodzenie zbliżenia z Japonią (w latach 2003–2004) i fala tzw. kolorowych rewolucji na obszarze WNP (które przez Kreml były postrzegane jako sponsorowane przez USA i mające na celu ograniczenie wpływów Federacji Rosyjskiej na obszarze poradzieckim), spowodowały powrót Moskwy do polityki zacieśniania relacji z Chinami. W 2005 roku przeprowadzono, po raz pierwszy na terytorium ChRL, wspólne manewry wojskowe, których scenariusz miał wydźwięk antyamerykański<sup>7</sup>. Ponadto w tym samym roku państwa Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW)

<sup>5</sup> Przy czym to Rosja ustąpiła. Ostateczne uregulowanie kwestii granicznej nastąpiło podczas wizyty prezydenta Putina w Chinach w 2004 roku, Rosja zgodziła się przekazać Chinom wyspę Tarabarow oraz podzielić wyspy Wielikij Ussurijskij (łącznie 375 km<sup>2</sup>).

<sup>6</sup> Kreml faktycznie zignorował Chiny. Pomiął również Szanghajską Organizację Współpracy. Pierwsza rozmowa telefoniczna Putina i Jiang Zemina odbyła się dopiero 18 września 2001 roku z inicjatywy Chin. Jednocześnie Rosja starała się zminimalizować wpływ korekty polityki zagranicznej na stosunki z ChRL. Wyzwaniem dla Moskwy była też zmiana przywództwa w ChRL w latach 2002–2003 i objęcie na przełomie 2002/2003 władzy w Pekinie przez Hu Jintao (w przeciwieństwie do poprzednich chińskich przywódców, nie ma on ani kulturowych, ani politycznych związków z Rosją).

<sup>7</sup> Były to pierwsze na terytorium Chin wspólne manewry „Misja Pokojowa-2005”, z udziałem wojsk powietrznodesantowych, prawie 10 tysięcy żołnierzy (z Rosji 3 tysiące). Znacznie częściej odbywały się manewry wielostronne (z udziałem państw SOW), ostatnie w roku 2007 („Misja Pokojowa-2007”). Scenariusz „Misji Pokojowej-2005” odzwierciedlał faktycznie inwazję na Tajwan, „Misji Pokojowej-2007” – interwencję w jednym z państw Azji Centralnej.

pod naciskiem Rosji i Chin wezwały USA do określenia terminu wycofania baz z Azji Centralnej.

Odzwierciedleniem skali współpracy Rosja–Chiny jest rozbudowana infrastruktura dialogu między obu państwami. Regularne kontakty mają miejsce na niemal wszystkich szczeblach władzy centralnej. Podstawę dialogu politycznego stanowią szerokie ramy dwustronnych konsultacji: spotkania głów państw kilka razy do roku (przynajmniej raz bilateralnie, ponadto przy okazji różnych spotkań wielostronnych); spotkania premierów oraz ministrów spraw zagranicznych; konsultacje na temat stabilności strategicznej (na szczeblu wiceministrów spraw zagranicznych); konsultacje dotyczące współpracy wojskowej (na szczeblu ministrów obrony); konsultacje w sprawach bezpieczeństwa (od roku 2005 pomiędzy doradcami ds. bezpieczeństwa narodowego).

Efektom tak ścisłych kontaktów jest postrzeganie przez obserwatorów zewnętrznych relacji rosyjsko-chińskich jako znajdujących się na drodze do ścisłego sojuszu polityczno-wojskowego. Jednakże w latach 2006–2007 w stosunkach Rosji z Chinami zapanował **strategiczny zastój** – istniejące poważne problemy polityczne, gospodarcze i energetyczne, których strony nie są w stanie rozwiązać mimo deklaracji o relacjach najlepszych w całej historii kontaktów dwustronnych. Od roku 2005, kiedy demonstracyjnie antyamerykańska współpraca rosyjsko-chińska sięgnęła szczytu, Rosja miała poważne trudności z uzyskaniem otwartego poparcia Chin dla prób redefinicji relacji z Zachodem. Zaostrzenie stosunków na linii Moskwa–Waszyngton w latach 2006–2007 nie spowodowało zacieśnienia stosunków rosyjsko-chińskich. Rosja nie otrzymała wyraźnego wsparcia ze strony Chin w takich kwestiach, jak przyszłość Kosowa (nawet ogłoszenie niepodległości przez Kosowo i jej uznanie przez szereg państw zachodnich nie doprowadziło do wspólnego wystąpienia Moskwy i Pekinu) czy sprzeciw wobec amerykańskich planów rozmieszczenia systemu obrony przeciwrakietowej. Dopiero w trakcie wizyty nowego prezydenta Dmitrija Miedwiediewa w maju 2008 roku Chiny wsparły Rosję w jej sprzeciwie wobec budowy systemu obrony przeciwrakietowej. Zarazem Rosja nie podjęła konkretnych działań na rzecz podniesienia relacji z ChRL do poziomu sojuszu polityczno-wojskowego – rosyjska dyplomacja nie wypracowała propozycji, które skłoniłyby Pekin do takiego sojuszu (m.in.

Rosja nie wyszła naprzeciw chińskim zamówieniom dotyczącym sprzedaży technologii wojskowych bez ograniczeń).

**Niskie prawdopodobieństwo sojuszu.** Sprzeczności interesów hamujących powstanie sojuszu rosyjsko-chińskiego jest wiele. Do najważniejszych przyczyn zdaje się należeć dynamiczny wzrost regionalnej i globalnej pozycji ChRL oraz brak zgody w rosyjskiej elicie co do postrzegania Chin (jako potencjalnego rywala czy sojusznika). Efektem jest brak jednoznacznego kursu Moskwy wobec tego kraju i wahanie między dążeniem do sojuszu a ograniczaniem potęgi Chin.

Rosja obawia się zbyt dużego uzależnienia od dynamicznie rozwijających się Chin. W przypadku sojuszu Moskwa musiałaby podporządkować swoje interesy chińskim i w dłuższej perspektywie groziłoby jej sprowadzenie do roli „młodszego partnera”. Uzasadnieniem takiej tezy jest przede wszystkim różnica w potencjałach gospodarczych, obecnie układająca się w proporcji 4:1 na korzyść Chin. Ponadto trendy ekonomiczne wskazują, że różnice te będą ulegać pogłębieniu. Zbyt silny związek z Chinami musiałby zapewne m.in. pociągać za sobą zobowiązania ze strony rosyjskiej udzielenia pomocy Pekinowi w przypadku kryzysu chińsko-amerykańskiego.

Dodatkowym elementem utrudniającym budowę sojuszu jest brak zaufania po obu stronach. Przyczyn tej nieufności należy upatrywać zarówno w kwestiach historycznych (przekonanie części elit chińskich o nierówności traktatów zawieranych z Rosją, zwłaszcza w wieku XIX; spory ZSRR–ChRL, poczynając od połowy lat 50. XX wieku), jak i nierównowadze demograficznej obu państw. W Rosji regularnie pojawiają się obawy o możliwość masowej imigracji z Chin (choć dane wskazują na obecność na terytorium Federacji Rosyjskiej kilkuset tysięcy obywateli ChRL)<sup>8</sup>. Ponadto zbliżenie rosyjsko-amerykańskie po 11 września 2001 roku, kiedy Moskwa znacząco zmieniła kurs polityki zagranicznej i wycofała się ze wspólnego frontu z Pekinem, wzmocniło panujące w Pekinie przekonanie, że Rosja traktuje Azję instrumentalnie, jako straszak dla Zachodu. W znacznie większym stopniu niż „tradycyjna nieufność” mogło to wpłynąć na niskie

<sup>8</sup> Dane o liczbie migrantów nieprzekraczającej miliona osób, por. Żanna Zajonczkowska, Pieried licom migracyi, *Pro et Contra*, nr 3 (30) 2005, s. 77–78.

poparcie ChRL dla rosyjskiej pozycji w istotnych kwestiach spornych na linii Moskwa–Waszyngton.

W wymiarze regionalnym (przede wszystkim w Azji Centralnej) wyraźnie widoczne są różnice interesów między Moskwą i Pekinem. Rosja kładzie nacisk na zwiększenie tam obecności wojskowej. SOW ma służyć jako demonstracja rosyjskich możliwości sformowania sojuszu równoważącego wpływy USA. Moskwa chce przy tym wykorzystać organizację do ograniczenia swobody działania Chin w regionie, m.in. poprzez skupienie jej uwagi na walce z terroryzmem, dalsze rozszerzanie organizacji czy promowanie idei klubu energetycznego, koordynującego politykę regionalną w tej sferze. Chiny z kolei dążą do ekonomicznego zdominowania regionu. Pekin traktuje SOW jako sposób zwiększenia obecności na rynkach państw regionu. Poprzez intensyfikację kontaktów bilateralnych chce zapewnić sobie dostawy surowców energetycznych niezależne od Rosji. Zakładanym celem maximum jest obecnie utworzenie strefy wolnego handlu. Z punktu widzenia Pekinu pożądane byłoby przerzucenie na Rosję ciężaru rywalizacji z USA w Azji Centralnej.

SOW doprowadziła wprawdzie do ograniczenia zakresu rywalizacji rosyjsko-chińskiej w regionie, ale nie wyeliminowała różnic interesów.

W wymiarze globalnym współpracę Rosji z Chinami hamuje to, że Pekin nie jest zainteresowany konfrontacją z USA. Wręcz przeciwnie, podejmuje działania na rzecz uniknięcia takiego scenariusza, w tym poprzez kreowanie wizerunku pokojowego mocarstwa, którego wzrost nie stanowi zagrożenia dla ładu regionalnego czy globalnego<sup>9</sup>.

## 2. Indie

Władimir Putin zaktywizował politykę wobec New Delhi<sup>10</sup>. Indie pozostają istotnym partnerem Rosji, drugim pod względem znaczenia w Azji, tym bardziej że w ostatnich latach nastąpił istotny wzrost ich pozycji (dołączyły do Chin jako „mocarstwo wschodzące”). Federacja Rosyjska i Indie chętnie określają relacje wzajemne jako „strategiczne partnerst-

<sup>9</sup> Zwłaszcza przed igrzyskami olimpijskimi zaplanowanymi na sierpień 2008 roku.

<sup>10</sup> Indie pozostawały istotnym partnerem politycznym ZSRR w okresie zimnej wojny.

wo”, kontakty na najwyższym szczeblu nabrały regularnego charakteru (doroczne spotkania na szczycie), aczkolwiek są one mniej intensywne niż w przypadku relacji rosyjsko-chińskich. Oba kraje mają zbliżoną wizję ładu międzynarodowego (m.in. dążenie do wielobiegunowości; prowadzenie niezależnej od Zachodu polityki zagranicznej). Indie nie są w żadnym razie traktowane jako potencjalny konkurent, między oboma państwami nie istnieją poważniejsze sprzeczności.

Rozwija się również współpraca dwustronna w wymiarze wojskowym. Indie są drugim po Chinach nabywcą rosyjskiego uzbrojenia (obowiązuje porozumienie rosyjsko-indyjskie o współpracy obronnej do 2010 roku), otrzymują przy tym bardziej zaawansowany technicznie sprzęt niż Pekin. Kraje wspólnie produkują też uzbrojenie – m.in. pocisk przeciwokrętowy Brahmos; trwają rozmowy o rozszerzeniu zakresu tej współpracy. Przychylnie Indiom stanowisko Federacji Rosyjskiej w konflikcie z Pakistanem, jak i poparcie Moskwy dla globalnych ambicji indyjskich (m.in. stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ), podnoszą znaczenie Rosji dla władz w New Delhi. Federacja Rosyjska jest także istotnym partnerem Indii w sferze energetyki, w tym nuklearnej. Oba kraje deklarują również gotowość do zacieśnienia współpracy w sferze tradycyjnych surowców energetycznych.

**Wątpliwy sojusznik.** Istnienie wspólnych interesów nie jest jednak równoznaczne z gotowością Indii do zawarcia z Rosją antyzachodniego bądź antyamerykańskiego sojuszu. Moskwa jest zmuszona do prowadzenia aktywnej polityki wobec Indii – nie może sobie pozwolić na brak zainteresowania w sytuacji, gdy o współpracę z New Delhi zabiegają wszyscy istotni aktorzy (łącznie z USA, próbującymi zawrzeć dwustronny sojusz z Indiami, Chinami naprawiającymi relacje z New Delhi i Unią Europejską). Niemniej między Indiami a światem zachodnim nie ma zasadniczych sprzeczności interesów, polityka Indii jest pragmatyczna i nastawiona na dobre relacje z wszystkimi istotnymi aktorami. Niski poziom współpracy gospodarczej ogranicza możliwości Rosji wywierania presji na Indie. W takiej sytuacji New Delhi ma dla Moskwy znaczenie przede wszystkim jako potencjalny partner równoważący Chiny (zarówno w Azji Centralnej, jak i na całym kontynencie azjatyckim), a nie Zachód.

### 3. Trójkąt strategiczny Rosja–Chiny–Indie

W latach 1996–1999, kiedy ministrem spraw zagranicznych i premierem Rosji był Jewgienij Primakow, jednym z zasadniczych projektów w rosyjskiej polityce zagranicznej stało się stworzenie trójkąta strategicznego Rosja–Chiny–Indie, który miałby równoważyć potęgę USA. Projekt ten został przejęty przez Władimira Putina. Rosji udało się zainicjować coroczne spotkania na szczeblu ministrów spraw zagranicznych (pierwszy raz w 2002 roku; w roku 2007 odbyły się dwa tego typu spotkania) oraz po raz pierwszy doprowadzić do spotkania przywódców tych trzech państw (przy okazji szczytu G8 w Petersburgu w czerwcu 2006). Jednak ich rezultaty należy oceniać jako niespełniające oczekiwań Moskwy, nawet w sferze propagandowej (trójkąt miał stanowić antyzachodnią demonstrację), nie mówiąc o praktycznych rezultatach współpracy<sup>11</sup>.

**Wirtualny trójkąt.** Szanse na wykorzystanie trójkąta Rosja–Indie–Chiny jako narzędzia powstrzymywania USA wydają się nikłe. Podstawową przyczyną są napięcia pomiędzy Indiami i Chinami (m.in. rywalizacja o wpływ w regionie, poparcie Chin dla Pakistanu, nierozwiązane problemy graniczne po wojnie 1962 roku). Moskwa usiłuje wprowadzić wykreować się jako pośrednik, ale ani Pekin, ani New Delhi nie wydają się tym zainteresowane. Ponadto zarówno Pekin, jak i New Delhi pozostają niechętnie idei demonstracyjnego antagonizowania USA.

### 4. Japonia

Relacje rosyjsko-japońskie w okresie rządów Putina były zdominowane przez nierozwiązany spór terytorialny o Wyspy Kurylskie<sup>12</sup>. W latach 2003–2005 Moskwa podjęła próbę zacieśnienia współpracy z Japonią,

<sup>11</sup> Wyjątkiem był wspólny komunikat wzywający do powrotu do rozmów w sprawie Kosowa wydany w maju 2008 roku. Mark N. Katz, Primakov Redux? "Putin's Pursuit of Multipolarism" in *Asia, Demokratizatsiya*, Vol. 14, Issue 1, Winter 2006, s. 149–150.

<sup>12</sup> Rosja i Japonia pozostają w sporze terytorialnym o przynależność czterech Wysp Kurylskich od czasu zakończenia II wojny światowej. W 1956 roku ZSRR i Japonia podpisały deklarację, w której Moskwa wyraziła gotowość rezygnacji z dwóch najmniejszych wysp pod warunkiem podpisania traktatu pokojowego.

oferując dostawy surowców energetycznych (przede wszystkim ropy) oraz sugerując możliwość zawarcia kompromisu odnośnie Kuryłów (wskazywano na możliwość zwrotu dwóch z czterech wysp pod warunkiem zawarcia traktatu pokojowego i japońskich ustępstw ekonomicznych). Jednak stronom nie udało się dojść do porozumienia i w roku 2006 stosunki dwustronne uległy ponownie zaostrzeniu, prowadząc do politycznego impasu w relacjach na linii Moskwa–Tokio.

**Trwałe problemy.** Mimo sygnałów o chęci zbliżenia z Tokio za rządów Władimira Putina Japonia nie nabrała dla Rosji takiego znaczenia (jako czynnik geopolityczny czy ekonomiczny), aby Moskwa poszła na zasadnicze ustępstwa. Okazało się, że spór wokół problemu terytorialnego wciąż definiuje relacje dwustronne w sferze politycznej i blokuje strategiczną współpracę m.in. w dziedzinie energetyki. Ponadto Japonia jest związana sojuszem polityczno-wojskowym ze Stanami Zjednoczonymi, co powoduje, że szanse Moskwy na wciągnięcie Tokio do antyzachodniej współpracy są minimalne. Sojusz amerykańsko-japoński może być ponadto pogłębiony w wyniku rosnącego zaangażowania Tokio w amerykański projekt globalnego systemu obrony przeciwkietowej.

Podjętą przez Władimira Putina próbę zbliżenia z Japonią należy traktować jako sposób nie tyle oderwania sojusznika od USA, ile zrównoważenia dominacji Chin na azjatyckim kierunku rosyjskiej polityki zagranicznej.

## 5. Mniejsze państwa azjatyckie

W okresie rządów Władimira Putina Rosja zaczęła prowadzić wobec mniejszych państw azjatyckich, w tym państw koreańskich i krajów Azji Południowo-Wschodniej, aktywniejszą politykę.

Moskwa odbudowała dialog z **Koreą Północną**, ale ani w sferze politycznej, ani gospodarczej nie zdołała odzyskać pozycji istotnego sojusznika, jaką pełnił ZSRR. Również w przypadku **Korei Południowej** wpływy Rosji pozostały ograniczone, mimo wzrostu obrotów gospodarczych oraz planów współpracy energetycznej. Najważniejszym osiągnięciem Moskwy wydaje się włączenie (od sierpnia 2003 roku) do rozmów sześciostronnych na temat przyszłości Półwyspu Koreańskiego i neutralizacji ambicji nuklearnych Korei Północnej. Wcześniej USA blokowały rozszerzenie for-

matu tych negocjacji. Chiny werbalnie popierały kandydaturę Moskwy, Rosja uważała natomiast, że Pekin faktycznie nie chce dopuścić jej do negocjacji.

W regionie **Azji Południowo-Wschodniej** głównym partnerem Rosji pozostaje **Wietnam**, postrzegany jako najsilniejsze państwo regionu, a jednocześnie kraj niezwiązany ani z Chinami, ani z USA. Rosja wycofała się wprawdzie jeszcze w 2001 roku z dzierżawionej od Wietnamu bazy wojskowej w Cam Rahn, ale kontynuowała dialog polityczny. Utrzymuje się współpraca w sferze energetycznej. Rosja pozostaje też istotnym dostawcą broni dla Hanoi. **Malezja** udziela Rosji wsparcia politycznego w regionie (promowała m.in. uczestnictwo Rosji w szczycie Azji Wschodniej); ponadto jest nabywcą rosyjskiego uzbrojenia. Postrzega przy tym kontakty z Federacją Rosyjską przede wszystkim jako sposób równoważenia USA w regionie. Aktywizacji uległa też polityka Rosji wobec **Birmy**. Moskwa we współpracy z Chinami występuje w obronie reżimu na forum Rady Bezpieczeństwa. Rosyjskie firmy wykazują zainteresowanie złożami surowców w Birmie. W 2006 roku podpisany został kontrakt na budowę próbnego reaktora jądrowego. Główną oś relacji Rosji z **Indonezją** stanowi sprzedaż rosyjskiego uzbrojenia.

W okresie rządów Władimira Putina zwiększyła się rosyjska obecność polityczna i ekonomiczna w Azji, szczególnie zacieśniono współpracę z **wielostronnymi instytucjami azjatyckimi**. Rosja pozostaje obserwatorem w **ASEAN** (Stowarzyszenie Państw Południowo-Wschodniej Azji) oraz jest od 1993 roku członkiem Regionalnego Forum ASEAN, poświęconego problematyce bezpieczeństwa w regionie. W roku 2004 Federacja Rosyjska podpisała traktat o przyjaźni i współpracy z ASEAN, w 2005 roku zorganizowano pierwszy szczyt Rosja–ASEAN. Rosja jest członkiem **APEC** (Rada Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku). Symbolicznym wyrazem uznania dla rosnącej roli Rosji w Azji jest wstępna zgoda państw APEC na zorganizowanie szczytu w 2012 roku we Władywostoku. Docenieniem roli Rosji okazał się udział prezydenta Putina w Szczycie Azji Wschodniej (**EAS**) w grudniu 2005 roku, na który nie zaproszono USA. Jednocześnie z powodu sprzeciwu m.in. Australii i Singapuru w 2007 roku Rosja nie została zaproszona na drugi szczyt EAS.

**Ograniczone możliwości.** Mimo wzrostu aktywności w regionie wpływy Rosji w mniejszych państwach azjatyckich pozostają ograniczone. Te ostatnie są bowiem połączone więzami politycznymi, wojskowymi i gospodarczymi bądź ze Stanami Zjednoczonymi, bądź z Chinami (tylko Wietnam nie jest związany ściśle z żadnym z tych państw).

Tymczasem oferta Moskwy wobec tych państw, tak w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i gospodarki, pozostaje ograniczona. Do najistotniejszych narzędzi można zaliczyć sprzedaż uzbrojenia, oferty dostaw surowców energetycznych czy sprzedaż technologii nuklearnych. Wydaje się to być jednak niewystarczające dla odciążenia państw azjatyckich od Waszyngtonu czy Pekinu. Ewentualna współpraca z Rosją może stanowić dla tych państw środek nacisku na USA czy ChRL.

## 6. Wnioski

Rosyjska polityka wobec Azji w dużej mierze kształtowana była pod wpływem czynników geopolitycznych – Moskwa poszukiwała partnerów, współpraca z którymi pozwoliłaby równoważyć globalną dominację Stanów Zjednoczonych i polepszyć jej pozycję w ładzie międzynarodowym. Jednak dokładniejsza analiza pokazuje, że Rosja nie może liczyć na zawarcie w Azji sojuszy, dzięki którym mogłaby skutecznie przeciwstawić się polityce amerykańskiej.

Największym potencjałem dla tworzenia antyamerykańskiego sojuszu dysponują z punktu widzenia Moskwy Chiny. Tyle że relacje rosyjsko-chińskie znajdują się w stanie zastoju. Rosja zyskała jedynie ograniczone wsparcie ze strony ChRL w okresie napiętych stosunków z Zachodem. Oba kraje prowadzą cichą rywalizację w Azji Centralnej, nierozwiązane pozostają także problemy ekonomiczne, które mogą przełożyć się na sferę polityczną. Ponadto rosnąca pozycja Chin w Azji Wschodniej powoduje, że Rosja w regionie kieruje się nie tylko dążeniem do ograniczania wpływów USA, ale również koniecznością limitowania wpływów chińskich. Czynniki te uniemożliwiają antyzachodni sojusz z Pekinem.

Pozostałe mocarstwa regionu, Indie i Japonia, albo nie są zainteresowane konfliktem z Zachodem, albo są związane z państwami zachodnimi sojuszem. Z kolei średnim państwom regionu Moskwa nie jest w stanie za-

oferować dostatecznie atrakcyjnych warunków w dziedzinie bezpieczeństwa czy gospodarki, by odciągnąć je od sojuszy z państwami Zachodu. W perspektywie średnioterminowej nie należy oczekiwać, że sytuacja w tej sferze diametralnie się zmieni.

### III. Azja jako alternatywa ekonomiczna

Aby uczynić z Azji alternatywę ekonomiczną dla więzi z państwami zachodnimi (przede wszystkim UE), Rosja musiałaby znacząco zwiększyć udział w gospodarce tamtego regionu.

#### 1. Porównanie handlu Rosji z Europą i Azją

W 2000 roku wartość handlu Rosji z Azją wynosiła 32% wartości handlu Federacji Rosyjskiej z Europą. W roku 2006 współczynnik ten wzrósł do 37%. W roku 2000 eksport z Rosji do krajów azjatyckich stanowił 34,6%

Tabela 1. Porównanie handlu Federacji Rosyjskiej z Azją i Europą<sup>13</sup>

|   | 2000             | 2006              |
|---|------------------|-------------------|
| Obroty handlowe Federacji Rosyjskiej z Azją/procent całości handlu zagranicznego Federacji Rosyjskiej   | 21,7 mld / 14,5% | 87,5 mld / 18,6%  |
| Obroty handlowe Federacji Rosyjskiej z Europą/procent całości handlu zagranicznego Federacji Rosyjskiej | 66,3 mld / 44,2% | 232,8 mld / 49,7% |
| Eksport Federacji Rosyjskiej do Azji/procent całości eksportu   | 18,3 mld / 17,5% | 53,1 mld / 17,5%  |
| Eksport Federacji Rosyjskiej do Europy/procent całości eksportu   | 53 mld / 50,4%   | 171,5 mld / 56,4% |
| Import Federacji Rosyjskiej z Azji/procent całości importu  | 3,3 mld / 7,4%   | 34,3 mld / 20,8%  |
| Import Federacji Rosyjskiej z Europy/procent całości importu  | 13,3 mld / 29,7% | 61,3 mld / 37,2%  |

<sup>13</sup> Opracowanie własne na podstawie danych rosyjskiego Państwowego Komitetu Statystycznego.

eksportu do Europy; w roku 2006 – 30,9%. Import do Rosji z krajów azjatyckich w roku 2000 wyniósł 25% importu z Europy; w roku 2006 – 56%.

## 2. Relacje ekonomiczne Rosji z państwami azjatyckimi

Do kluczowych partnerów rosyjskich w Azji należą Chiny, Japonia oraz Korea Południowa. Widoczny jest na tym tle niski poziom relacji gospodarczych z Indiami.

Ekonomiczne stosunki Rosji z **Chinami** znacząco rozwinęły się w ostatnich latach<sup>14</sup>. W 2007 roku Chiny stały się trzecim partnerem ekonomicznym Rosji po Niemczech i Holandii. Wartość wymiany handlowej w 2006 roku sięgnęła 28,5 mld USD, co stanowi 8% wartości handlu rosyjskiego, ale jedynie 1% handlu Chin. Zarazem obroty handlowe w 2007 roku sięgnęły 40 mld USD (nastąpił 44-procentowy wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim)<sup>15</sup>. W sierpniu 2007 roku, po raz pierwszy od wczesnych lat dziewięćdziesiątych, Rosja straciła nadwyżkę w handlu z Chinami (3 mld USD w 2006) i ma deficyt rzędu 7,5 mld USD<sup>16</sup>. Główną przyczyną jest dynamika importu z ChRL, który wzrósł o ponad 89% w roku 2007. Obecna struktura rosyjskiego eksportu jest zdominowana przez surowce naturalne: ropa i jej produkty stanowią 54%, drewno 12%. Maszyny i sprzęt stanowią jedynie 1,2% (w porównaniu z niemal 30% we wczesnych latach obecnej dekady).

Notuje się dużo szybszy wzrost importu z Chin w porównaniu z eksportem; dominację surowców w rosyjskim eksporcie; małą obecność rosyjskich towarów wysoko przetworzonych na rynku chińskim. Z rosyjskiego punktu widzenia głównym problemem w relacjach ekonomicznych z Chinami stała się asymetria w handlu. Dla Rosji najbardziej pilną kwestią jest dywersyfikacja struktury jej eksportu do Chin. Moskwa chciałaby wy-

<sup>14</sup> W latach dziewięćdziesiątych saldo obrotów handlowych pomiędzy Federacją Rosyjską i ChRL kształtowało się na poziomie 5–6 mld USD rocznie.

<sup>15</sup> Według danych chińskich, obroty za rok 2007 mogły wynieść nawet 48 mld USD. Różnica z danymi rosyjskimi może wynikać z niewliczania przez stronę rosyjską do rachunków za rok 2007 handlu przygranicznego, którego wartość ocenia się na 8 do 10 mld USD rocznie.

<sup>16</sup> Michaił Siergiejew, Piekinił uderzył Moskwę po bałansu, *Niezawisimaja Gazieta*, 14.11.2007.

korzystać relacje polityczne z Pekinem dla ułatwienia wejścia rosyjskich przedsiębiorstw na chiński rynek, zwłaszcza w sferze sprzedaży maszyn, sektora nuklearnego, lotnictwa i telekomunikacji. Chiny postrzegają obie gospodarki jako komplementarne, toteż odmawiają przyznania specjalnych koncesji Rosji, twierdząc, że rynek chiński pozostaje otwarty na rosyjskie przedsiębiorstwa. Pekin postrzega Rosję jako dostawcę surowców naturalnych i chce zwiększyć import od północnego sąsiada. Dopiero w 2007 roku, przy okazji wizyty w Moskwie premiera Wen Jiabao, pojawiły się sygnały możliwej zmiany w chińskim podejściu do żądań Moskwy. Powołano Rosyjsko-Chińską Izbę ds. Handlu Maszynami i Produktami Wysokich Technologii.

Od lat 2003–2004 zaczęła rosnać dynamika handlu Rosji z **Japonią**. Nierozwiązane problemy polityczne stały się przeszkodą dla wzrostu obrotów między oboma krajami, które w 2007 roku sięgnęły 20 mld USD (wzrost o 64%). Nastąpił też dynamiczny wzrost inwestycji japońskich, w tym w przemyśle samochodowym.

Równie obiecującym partnerem jest **Korea Południowa**; wartość obrotów w 2006 roku wynosiła 9,2 mld USD.

Najślabszą pozycję wśród głównych partnerów Rosji zajmują **Indie**. Handel z tym państwem w 2006 roku wzrósł wprawdzie o 20% w porównaniu z rokiem poprzednim, sięgając 3 mld USD, stanowi to jednak 1/10 handlu Rosji z Chinami. Pod koniec roku 2007 udało się stronom ostatecznie uregulować kwestię zadłużenia z czasów ZSRR – 1 mld USD zostanie przekazany na budowę wspólnego samolotu transportowego. Na tym tle wyróżniającym się elementem relacji ekonomicznych jest zaangażowanie Rosji w indyjski przemysł nuklearny. Federacja Rosyjska zgodziła się dostarczać paliwo nuklearne do elektrowni w Bangalore, będzie też dostarczać paliwo do elektrowni jądrowej budowanej w Kudankulam. Podpisane są wstępne porozumienia co do budowy kolejnych czterech bloków, ale do tego niezbędne jest zniesienie ograniczeń nałożonych na Indie przez Nuclear Suppliers Group.

W **Azji Południowo-Wschodniej** najpoważniejszym partnerem Rosji jest **Wietnam**. Rosyjskie inwestycje sięgają 1,7 mld USD, w maju 2004 utworzono rosyjsko-wietnamskie forum biznesu. W 2003 roku Wietnam zakupił uzbrojenie, a w roku 2005 zwrócił się do Federacji Rosyjskiej o współ-

pracę przy modernizacji elektrowni nuklearnej<sup>17</sup>. Federacja Rosyjska pozostaje obecna w sektorze surowcowo-energetycznym Wietnamu. Istnieje wspólna spółka Wietsovpetro (utworzona przez firmy Zarubieznieft' i PetroWietnam dla wydobycia ropy naftowej na szelfie kontynentalnym). Istnieje też porozumienie o strategicznej współpracy pomiędzy Gazpromem i PetroWietnamem, przewidujące budowę gazociągów na terytorium Wietnamu oraz wspólne poszukiwanie gazu na należącej do Wietnamu części szelfu kontynentalnego. Rosja podjęła też próbę zwiększenia obecności w **Malezji**. W maju 2003 roku podpisano kontrakt na zakup osiemnastu rosyjskich samolotów myśliwskich Su-30, chociaż była to transakcja barterowa – Moskwa zdecydowała się poświęcić interes ekonomiczny na rzecz korzyści politycznych<sup>18</sup>. Rosja w roku 2007 zawarła porozumienie z **Birmą** o budowie przez Atomstrojeksport centrum naukowego oraz reaktora o mocy 10 megawatów na lekką wodę (nie może posłużyć do produkcji paliwa do broni nuklearnej).

### 3. Problemy strukturalne

**Niewielka oferta.** Czynnikiem, który wpływa na utrzymywanie się niekorzystnych dla Federacji Rosyjskiej trendów w handlu, pozostaje niewielka oferta gospodarcza. Często ogranicza się ona wyłącznie do sprzedaży uzbrojenia oraz surowców.

Przez cały okres rządów Putina najważniejszymi odbiorcami rosyjskiego uzbrojenia pozostawały Chiny i Indie. Jednocześnie w ostatnich latach w sprzedaży broni do ChRL zaczęły pojawiać się problemy. Od roku 2005 nie zawarto większych kontraktów z Pekinem. ChRL domaga się sprzedaży zarówno nowych rodzajów broni, jak i sprzedaży technologii, a także wspólnego wytwarzania systemów uzbrojenia, na co Rosja na razie nie wyraża zgody. Moskwa powoli przygotowuje się do spadku znaczenia rynku chińskiego i poszukuje w związku z tym nowych klientów.

<sup>17</sup> Leszek Buszynski, *Russia and Southeast Asia: A New Relationship*, *Contemporary South-east Asia*, Vol. 28, No. 2, 2006, s. 285–286.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 286.

Nie udało się Rosji natomiast w dostatecznym stopniu skierować eksportu uzbrojenia do mniejszych państw azjatyckich, mimo iż w pojedynczych przypadkach do jej klientów zaliczały się Wietnam, Malezja, Indonezja. Jednak w tych przypadkach Moskwa musiała oferować takie warunki ekonomiczne, które faktycznie oznaczały dla niej straty finansowe. Ponadto wielkość tego eksportu jest na tyle mała, że ani nie doprowadziła do znaczących zmian w regionalnej równowadze sił, ani nie spowodowała uzależnienia któregoś z państw azjatyckich od rosyjskiego eksportu. Jedną z nielicznych dziedzin, w których Rosja wciąż jest w stanie konkurować na tamtejszych rynkach, jest **przemysł nuklearny**. Perspektywiczna zdaje się być dla Rosji ekspansja w tej dziedzinie, zwłaszcza na rynkach Chin, Indii, państw ASEAN.

#### 4. Wnioski

W perspektywie średnioterminowej Rosja nie może liczyć na zrównoważenie przez rynki państw azjatyckich dominacji rynku europejskiego w handlu zagranicznym. Jej obroty handlowe z Azją rosną w podobnym tempie, jak z Europą (jedynym wyjątkiem jest dynamicznie rosnący import z krajów azjatyckich). Rosyjska oferta gospodarcza dla krajów regionu ograniczona jest do surowców. Uzbrojenie i technologia nuklearna są jedynymi dziedzinami, w których Federacja Rosyjska ma realne możliwości konkurowania i zdobycia nowych rynków. Jednakże nie jest to w stanie wyrównać innych słabości rosyjskiej gospodarki, przede wszystkim jej niewielkiej oferty eksportowej. Ponadto rynki państw azjatyckich nie są tak opłacalne dla rosyjskich przedsiębiorstw, jak rynki europejskie. Nie należy oczekiwać, że czynniki te ulegną zmianie w średniej perspektywie czasowej. Rosji grozi raczej ryzyko, że spadnie do roli surowcowego zaplecza dla dynamicznie rozwijającego się regionu Azji Wschodniej i Południowej. Dodatkowym ograniczeniem dla jej polityki są geograficzne trudności w dostępie do potencjalnych partnerów handlowych oraz brak odpowiedniej infrastruktury transportowej.

## IV. Azja jako alternatywa energetyczna

Władze Rosji wielokrotnie deklarowały zamiar zwiększenia dostaw surowców energetycznych do Azji. Strategia energetyczna z roku 2003 zapowiadała wzrost eksportu ropy z 3% do 30%, a gazu ziemnego z poziomu zerowego do 15% do roku 2020. Podobne twierdzenia regularnie powtarzano w następnych latach.

### 1. Eksport ropy naftowej i wyrobów ropopochodnych

Obecnie głównym odbiorcą rosyjskiej ropy na Dalekim Wschodzie (aczkolwiek w ograniczonych ilościach) są Chiny. Państwowa firma Rosnieft' dostarcza ropę na rynek chiński drogą kolejową (w latach 2006–2007 było to około 15 mln ton, co stanowi 10% chińskiego importu), na mocy kontraktu zawartego w roku 2005, o dostawach 48 mln ton do roku 2010, po cenach niższych od rynkowych<sup>19</sup>. Od roku 1994 Chiny domagają się budowy rurociągu i znaczącego zwiększenia dostaw.

Od końca roku 2002 Moskwa rozpatrywała dwa warianty zaopatrywania rynku dalekowschodniego w ropę: **(1)** budowę rurociągu prowadzącego do Chin oraz **(2)** budowę rurociągu do wybrzeża pacyficznego, co czyniłoby głównymi klientami Japonii i Korei Południowej (z ewentualnym odgałęzieniem do ChRL)<sup>20</sup>. Pekin przy okazji każdego spotkania na szczycie podnosił kwestię budowy rurociągu z Rosji i domagał się zwiększenia dostaw ropy. Tokio również wielokrotnie deklarowało zarówno zainteresowanie odbiorem rosyjskiej ropy, jak i gotowość poważnego zaangażowania finansowego w budowę infrastruktury przesyłowej. Rosyjski rząd podjął decyzję 31 grudnia 2004 roku: wybrano drugi wariant. Postanowiono o budowie ropociągu Wschodnia Syberia–Ocean Spokojny (WSTO), który przebiegałby trasą Tajszet–Skoworodino–Pieriewoznaja (do wybrze-

<sup>19</sup> Zawarcie takiego kontraktu miało być konsekwencją pożyczki wartości 6 mld USD, udzielonej w roku 2004 przez chińskie banki spółce Rosnieft' na zakup aktywów pozostałych po rozbiću przez władze rosyjskie koncernu naftowego Jukos, przede wszystkim największej spółki Jukanskneftiegaz.

<sup>20</sup> Plany budowy rurociągu wyłącznie do Chin miała spółka Jukos.

za Oceanu Spokojnego), z odgałęzieniem do Chin. Pierwszy odcinek do Skoworodino (skąd miała iść odnoga do granicy z Chinami) miał zostać ukończony w roku 2008. Przepustowość WSTO przewidziano na 80 mln ton rocznie, z czego 30 mln ton trafiałoby na rynek chiński. Jednak jeszcze w 2007 roku pojawiły się wątpliwości co do ukończenia pierwszego odcinka na czas. Dodatkowo strona rosyjska wskazywała, że przeszkodą w wykonaniu odcinka do Chin jest brak obiecanego ze strony Pekinu finansowania. W 2008 roku zapowiedziano, że WSTO może zostać zakończone w ostatnim kwartale roku 2009. W listopadzie 2007 roku strona rosyjska wskazała, że nie zamierza zwiększyć eksportu surowców. Dodatkowym problemem może okazać się brak ropy do zapełnienia rurociągu. Nowym elementem relacji w sektorze energetycznym między Rosją i Chinami stała się współpraca pomiędzy koncernami. Chiński koncern naftowy, CNPC, zakupił 5% akcji Rosniefti. Sinopec wszedł w 2006 roku w spółkę Udmurtnieftiegaz (mimo że warunki były dla strony chińskiej niekorzystne – Sinopec zapłacił 3,5 mld USD za akcje firmy, a następnie 51% przekazał spółce Rosnieft’). W połowie 2006 roku ustanowiono *joint venture* Rosniefti z CNPC – Wostok Energy (Rosnieft’ – 51%, CNPC – 49%), dla celów eksploracji i produkcji w Rosji. W roku 2002 chińskie kompanie nie zostały dopuszczone do przetargu na akcje firmy Sławnieft<sup>21</sup>, w drugiej kadencji prezydenta Putina współpraca energetyczna z ChRL uległa poszerzeniu.

**Niekorzystne warunki.** Wolne tempo budowy infrastruktury na Dalekim Wschodzie wskazuje na nieuzyskanie przez Moskwę korzystnych warunków do ewentualnej sprzedaży ropy na tamtejszych rynkach. Kreml dąży do wykorzystania rosnącego zapotrzebowania krajów Azji Wschodniej dla wywołania konkurencji o rosyjską ropę, przede wszystkim między Chinami i Japonią. Mogłoby to przynieść Federacji Rosyjskiej zarówno korzyści ekonomiczne (w postaci wyższych cen), jak i polityczne. Dotychczas jednak Rosji nie udało się uzyskać od żadnej ze stron satysfakcyj-

<sup>21</sup> Mimo wstępnej zgody prezydenta Władimira Putina Duma zablokowała możliwość zakupu tej spółki wydobywającej ropę Chinom. W podobny sposób Stany Zjednoczone zablokowały w 2005 roku próbę przejęcia przez Chiny koncernu naftowego Unocal.

nujących warunków współpracy (czy w postaci ceny, jaką te kraje gotowe są płacić za dostarczaną ropę, partycypacji w kosztach budowy rurociągu czy wymiany udziałów w przedsiębiorstwach operujących w sektorze energetycznym). Wydaje się, że poważnie osłabło zainteresowanie rosyjską ropą ze strony Japonii, mimo że kilka lat wcześniej była ona gotowa sfinansować budowę rurociągu. Równie istotnym problemem jest duża korupcja w rosyjskim sektorze energetycznym, która obniża jego wydajność.

Mimo deklaracji Chin, wyrażających zainteresowanie dostawami rosyjskich surowców energetycznych, strony nie mogą dojść do porozumienia. By wyrzucić presję na Chiny, Rosja odmawia zwiększenia eksportu do ChRL. Ponadto już sama decyzja, by ropę skierować nie tylko do Chin (czego konsekwentnie domagała się ChRL), ale i do innych krajów regionu, wywołała napięcia w relacjach z Pekinem. Zwiększenie dostaw mogłoby nastąpić po zakończeniu budowy chińskiego odcinka WSTO, jednak Rosja odsuwa w czasie jego zakończenie. Główną przyczyną takiej polityki wydaje się być obok niekorzystnych warunków współpracy obawa, że Moskwa stanie się zbyt zależna od dostaw surowców do Chin i jednocześnie będzie przyspieszać wzrost ich potęgi.

## 2. Gaz

Rosja zaczęła również forsować plany budowy gazociągów na rynek azjatycki. W roku 2006 w czasie wizyty prezydenta Władimira Putina w Chinach podpisano wstępne porozumienie o budowie do 2011 roku dwóch gazociągów do ChRL: wschodniego i zachodniego. Ich przepustowość miała sięgnąć łącznie 80 mld m<sup>3</sup> rocznie. Nie dokonała się jednak konkretyzacja tych ustaleń – mimo prowadzonych od kilkunastu miesięcy negocjacji Rosja i Chiny nie doszły do porozumienia odnośnie ceny gazu i kosztów budowy infrastruktury. Plany gazociągów nie weszły nawet w fazę oceny technicznej wykonalności projektu, a uzgodniony na 2011 roku termin ich uruchomienia wydaje się nierealny (sam Gazprom wskazał na przesunięcie terminu o rok).

Dla wywarcia większej presji na Chiny i uzyskania korzystnej ceny Gazprom blokuje sprzedaż gazu z międzynarodowego projektu Sachalin-1

do Chin, żądając od konsorcjum sachalińskiego sprzedaży tego surowca na rosyjski rynek wewnętrzny<sup>22</sup>.

**Rozliczne ograniczenia.** Jedną z najważniejszych przeszkód dla rosyjskiego eksportu jest niskie zapotrzebowanie Chin na rosyjski gaz, które wynika zarówno ze struktury bilansu energetycznego tego państwa<sup>23</sup>, odkrycia nowych własnych złóż oraz postępującej współpracy energetycznej z państwami Azji Centralnej, przede wszystkim Kazachstanem i Turkmenistanem. Dodatkowym problemem jest niechęć Chin do zapłacenia Gazpromowi ceny za gaz, porównywalnej z cenami z rynku europejskiego. Wstępne porozumienia dotyczące gazociągów zawierane z Chinami zdawały się mieć na celu w dużej mierze wywarcie presji na odbiorców europejskich, aby w obliczu możliwego deficytu gazu w Federacji Rosyjskiej zawierali korzystne dla Gazpromu kontrakty długoterminowe. Kolejnym utrudnieniem jest nieobecność Rosji na rynku gazu skroplonego (LNG), który dynamicznie rozwija się w Azji. Gazprom nie dysponuje na obecnym etapie odpowiednimi technologiami.

## 4. Wnioski

W średnioterminowej perspektywie Rosja nie będzie zapewne w stanie zrealizować swoich zapowiedzi skierowania znacznej części eksportu ropy i gazu do krajów azjatyckich (choć ropociąg WSTO najprawdopodobniej powstanie w ciągu kilku lat). Głównymi przeszkodami są: niska opłacalność sprzedaży surowców energetycznych (w porównaniu z rynkiem europejskim); brak porozumienia co do warunków współpracy z potencjalnymi klientami (Rosja domaga się m.in. wymiany aktywów spółek ze strategicznych sektorów i współfinansowania inwestycji); konieczność

<sup>22</sup> Operatorem w projekcie wydobycia ropy i gazu Sachalin-1 jest międzynarodowe konsorcjum, w którego skład wchodzi m.in. Exxon Mobile, Rosneft' oraz ONGC (Indie). Sachalin-1 realizowany na zasadach porozumienia o rozdziale produkcji (PSA), podpisane w 1995 roku. Udziałowcy: ONGC (Indie, 20%), Rosneft' (20%), ExxonNeftegas (30% – operator projektu); SODECO (Japonia, 30%).

<sup>23</sup> Gaz stanowi 2,3% bilansu, wg danych IEA, [http://iea.org/textbase/stats/pdf\\_graphs/CNTPESPI.pdf](http://iea.org/textbase/stats/pdf_graphs/CNTPESPI.pdf)

dużych inwestycji w rozwój zasobów surowcowych Syberii Wschodniej (co dodatkowo komplikują ekstremalne warunki geologiczne). Obecnie Rosja, jak i potencjalni odbiorcy (zwłaszcza Chiny) przeciągają negocjacje, usiłując uzyskać jak najbardziej korzystne warunki. Nie przyniosła również oczekiwanych przez Moskwę efektów próba wywołania konkurencji o rosyjskie zasoby energetyczne pomiędzy państwami regionu.

## V. Podsumowanie

Rosyjscy politycy chętnie tworzą wrażenie, jakoby Azja mogła zastąpić Zachód w wymiarze geopolitycznym, ekonomicznym i energetycznym i Moskwa mogłaby ostatecznie dokonać wyboru w kierunkach swojej polityki zagranicznej. Istnieje jednak małe prawdopodobieństwo, aby kierunek azjatycki w rosyjskiej polityce zagranicznej stał się alternatywą dla relacji Rosji z państwami Zachodu. Możliwości działania Kremla limitowane są przez takie czynniki, jak ograniczona liczba partnerów dla polityki równoważenia Zachodu; mała atrakcyjność polityczna i ekonomiczna Federacji Rosyjskiej dla państw Azji; niemożność realizacji decyzji co do budowy infrastruktury dla eksportu surowców energetycznych. Dynamiczny wzrost Chin powoduje, że politycy rosyjscy muszą uwzględniać w kalkulacjach geopolitycznych nie tylko politykę Waszyngtonu, ale również Pekinu, wzrost wpływów którego będzie oznaczał osłabienie znaczenia Rosji w regionie. Wyraźnie widoczny jest w rosyjskiej polityce wobec Azji brak spójnej strategii odnośnie zarówno tego regionu, jak i najistotniejszych jego aktorów. Rosja w wielu aspektach pozostaje na marginesie regionalnej polityki, a jej polityczna i ekonomiczna siła przyciągania (*soft power*) jest niewielka.

Rosja nie ma możliwości uczynienia z Azji geopolitycznej, ekonomicznej i energetycznej alternatywy dla Zachodu. Czynniki, które ograniczają możliwości działania Moskwy, mają w większości przypadków trwały charakter, co oznacza, że w perspektywie średnioterminowej Federacja Rosyjska pozostanie „skazana” na wypracowanie z Zachodem *modus vivendi*. Ekonomicznie, w tym w energetyce, pozostanie uzależniona od

państw zachodnich, zarówno jako rynków zbytu, jak i dostawców inwestycji. Ponadto rynek europejski jest dla Rosji dużo bardziej atrakcyjny niż azjatycki.

Z uwagi na rozliczne ograniczenia Rosja nie może też liczyć na to, że mocarstwa azjatyckie stałyby się jej partnerami w próbach globalnego równoważenia Zachodu czy samych Stanów Zjednoczonych. W średniej perspektywie czasowej Moskwa może zwiększyć swoje wpływy w Azji, ale ani tego regionu nie zdominuje, ani nie zdoła uczynić z niego narzędzia do równoważenia USA czy alternatywnego wobec Europy rynku i odbiorcy surowców energetycznych.

*Marcin Kaczmarek*

*Prace nad tekstem zakończono w maju 2008 roku*

# Aneksy

Aneks 1. Handel Rosji z państwami azjatyckimi, 2000–2006 (w mld USD)\*

| Opis   | 2000  | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>obroty handlowe</b>                         |       |        |        |        |        |        |        |
| całość obrotów handlowych Federacji Rosyjskiej | 149,8 | 155,9  | 168,2  | 211,9  | 280,5  | 369,2  | 468,6  |
| handel z krajami Azji                          | 21,7  | 23,8   | 27,3   | 38,7   | 53,7   | 68,1   | 87,5   |
| handel z krajami Azji jako % całości handlu    | 14,5% | 15,2%  | 16,2%  | 18,2%  | 19,1%  | 18,4%  | 18,7%  |
| handel z krajami Europy                        | 66,3  | 68,9   | 76,0   | 92,9   | 123,9  | 179,6  | 232,8  |
| handel z krajami Europy jako % całości handlu  | 44,2% | 44,1%  | 45,2%  | 43,8%  | 44,2%  | 48,7%  | 49,7%  |
| <b>eksport</b>                                 |       |        |        |        |        |        |        |
| eksport do krajów Azji                         | 18,3  | 18,8   | 20,8   | 29,5   | 39,7   | 46,3   | 53,1   |
| dynamika (%)                                   |       | +2,2%  | +9,8%  | +29,6% | +25,5% | +14,4% | +12,8% |
| eksport do krajów Europy                       | 53,0  | 50,7   | 54,2   | 66,4   | 89,9   | 135,8  | 171,5  |
| dynamika (%)                                   |       | -4,5%  | +6,5%  | +18,3% | +26,1% | +33,8% | +20,8% |
| <b>import</b>                                  |       |        |        |        |        |        |        |
| import z krajów Azji                           | 3,3   | 5,1    | 6,5    | 9,1    | 13,9   | 21,7   | 34,3   |
| dynamika (%)                                   |       | +34,3% | +21,8% | +28,6% | +34,7% | +35,7% | +36,62 |
| import z krajów Europy                         | 13,3  | 18,2   | 21,7   | 26,4   | 34,0   | 43,8   | 61,3   |
| dynamika (%)                                   |       | +26,9% | +16,1% | +17,9% | +22,2% | +22,2% | +28,5% |

\* dane za: Państwowy Komitet Statystyczny Federacji Rosyjskiej, metoda bilansu płatniczego

## Aneks 2. Obroty Rosji z najistotniejszymi partnerami azjatyckimi (mld USD)

| Kraj                    | 2000       | 2004        | 2005        | 2006        | 2007 |
|-------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------|
| <b>Chiny</b>            | <b>6,2</b> | <b>14,8</b> | <b>20,3</b> | <b>28,6</b> | 40,8 |
| eksport                 | 5,2        | 10,1        | 13,0        | 15,7        |      |
| import                  | 0,9        | 4,7         | 7,2         | 12,9        |      |
| <b>Indie</b>            | <b>1,6</b> | <b>3,1</b>  | <b>3,1</b>  | <b>3,9</b>  |      |
| eksport                 | 1,1        | 2,5         | 2,3         | 2,9         |      |
| import                  | 0,5        | 0,65        | 0,78        | 0,97        |      |
| <b>Japonia</b>          | <b>3,3</b> | <b>7,3</b>  | <b>9,5</b>  | <b>12,4</b> | 20,1 |
| eksport                 | 2,7        | 3,4         | 3,7         | 4,6         |      |
| import                  | 0,5        | 3,9         | 5,8         | 7,7         |      |
| <b>Korea Południowa</b> | <b>1,3</b> | <b>3,9</b>  | <b>6,3</b>  | <b>9,2</b>  |      |
| eksport                 | 0,97       | 1,9         | 2,3         | 2,5         |      |
| import                  | 0,35       | 2,0         | 4,0         | 6,7         |      |

\*wstępne dane; wszystkie dane za: Państwowy Komitet Statystyczny Federacji Rosyjskiej, metoda bilansu płatniczego

# **An Asian alternative? Russia's chances of making Asia an alternative to relations with the West**

## **Main points**

1. In the geopolitical dimension, it is unlikely that Moscow will succeed in building an alliance in Asia. The People's Republic of China seems to be a natural partner for the Russian Federation; however, Russian-Chinese relations are encumbered by numerous problems: Beijing's limited political support to Moscow while Russia's relations with the West were deteriorating; both states' competition for influence in Central Asia within the framework of the Shanghai Co-operation Organisation (SCO); and their growing problems in such spheres of co-operation as the sale of Russian arms and resources. As China continues to grow dynamically, the gap between the two countries' potentials is widening. Russia fears that in a close alliance, it would be reduced to the role of a 'junior partner'.

2. In the economic dimension, Russia cannot hope to substitute the markets of Asia for the European market, which accounts for approximately half of its trade. Trade turnover with European countries is growing at a similar rate as trade with the Asian states. The Russian Federation's offer of exports is too limited to allow a substantial increase of trade turnover with Asia – it includes raw materials, arms and nuclear energy, the last two of which offer inadequate potential to substantially contribute to strengthening Russia's political influence.

3. As regards energy resources, oil and gas exports to Asian countries are much less profitable than exports to Europe. Russia does not have an operational infrastructure to transport resources, while the development of new infrastructures, such as the ESPO oil pipeline to the Far East, is progressing very slowly. The prices that the Asian contractors are able to offer are much lower than those paid by European buyers. As a result, Russia

is less likely to redirect its exports from Europe to Asia, even if it manages to develop transport infrastructures for exports to the Far East.

4. The limited possibilities of making Asia an alternative to the West are a serious constraint to Russia's foreign policy. As a result, in the medium term Russia will remain tied to the West in economic and energy terms, and will not be able to counterbalance the political advantage of the West. Moscow will have to find a *modus vivendi* with both the United States and the European Union.

## Introduction

Under Vladimir Putin's rule, Russia consistently and systematically expanded its activity in Asia, establishing closer political contacts with key countries in the region, rebuilding relations with former allies from Soviet times, and strengthening its presence in the Asian markets, in the energy sphere also. These activities were accompanied by intensive Russian propaganda, the message of which was that relations with the West can be restricted in favour of developing closer relations with Asian states<sup>1</sup>.

A justified question concerning the Russian Federation's realistic possibilities arises in this context: To what extent can it make Asia an alternative to the West in geopolitical, economic and energy terms? Can Russia build an anti-Western alliance with Asian states? Is it able to reduce its dependence on the European market by developing its trade with Asia? Is it possible to redirect a substantial portion of Russian energy resource exports onto Asian markets?

A presentation of the existing ties between Russia and the West (here considered as the USA and the EU) will serve as a starting point for answering these questions. The following chapters will analyse Russia's opportunities in Asia in terms of geopolitical issues, the economy and energy.

<sup>1</sup> For the purposes of this paper, Asia is understood in political terms, i.e. comprises North-Eastern Asia, South-Eastern Asia, Southern Asia and Central Asia. It excludes South-West Asia which politically belongs to the Middle East region.

The final chapter is devoted to the consequences which Russia's relations with Asian states may have for its foreign policy, and especially its relations with the West.

## **I. Russia's links with the West**

In spite of its declared multi-vector character, Russia's foreign policy under Vladimir Putin was largely focused westwards, i.e. towards the United States and the European Union.

In the political dimension, the United States remained the main point of reference for Moscow. Russia sought to establish itself on a equal footing with the USA in the international order, either through co-operation (e.g. in the 2001–2003 period), or through attempts to force the United States to take Russia's interests into account (after 2003). Finally, it is with Washington that Russia has been carrying out dialogue on strategic arms control. In the case of the EU, the Kremlin has been giving preference to bilateral relations with key Western European states, such as Germany, France and Italy. At the same time, emphasis has been placed on the strategic nature of its partnership with the European Union.

In the economic dimension, Russia is also strongly tied with the West, mainly with the EU member states (the role of the USA is much less important). The European Union is the Russian Federation's number-one economic partner, while Russia is the EU's third most important partner after the USA and China. In 2000–2006, exports from the EU to Russia increased threefold from euro 22.7 billion to euro 72.4 billion, while imports from Russia doubled from euro 63.8 billion to euro 140 billion. The EU accounted for 51 percent of Russia's trade in 2007<sup>2</sup>.

In the energy sphere, Russia's ties with the EU are even closer, especially in terms of gas sales. Nearly all Russian gas exports are destined for Eu-

<sup>2</sup> Proprietary calculations based on data from the State Statistics Service of the Russian Federation ([http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7\\_0\\_A/s/7\\_0\\_375/\\_th/J\\_0\\_CH/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_FL/\\_s.7\\_0\\_A/7\\_0\\_375](http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7_0_A/s/7_0_375/_th/J_0_CH/_s.7_0_A/7_0_FL/_s.7_0_A/7_0_375)).

ropean markets (including Turkey and the Balkan states which do not belong to the EU), and the European market is the main source of Gazprom's profits<sup>3</sup>. The Russian transmission infrastructure only permits gas sales to Europe. European states also make up most of the buyers of Russian oil<sup>4</sup>.

## **II. Asia as a geopolitical alternative**

Russia can take two kinds of measures to make Asia a geopolitical alternative for the West: either pursue a policy of counterbalancing the West together with the Asian states (which in practice would have to entail an anti-Western, or at least anti-American alliance with one of the Asian powers), or increase its own attractiveness sufficiently to win over the current allies of Western states.

### **1. China**

Because of its potential, the similarity of its vision of the international order to Russia's, and numerous conflicts of interests with Western countries (primarily the United States), China is the most likely potential partner for Russia's policy against the West. During Vladimir Putin's government, Russia intensified and expanded its policy towards Beijing. There were two periods in Russian-Chinese relations when the two countries co-operated more closely: between 2000 and 2001 (on 16 July 2001, the bilateral treaty was signed and the Shanghai Co-operation Organisation was established), and between 2004 and 2005 (in 2004, a long-standing border dispute was finally resolved<sup>5</sup> and a joint Russian-Chinese mili-

<sup>3</sup> Out of the 248 billion m<sup>3</sup> of gas exported by Gazprom in 2006, 166 billion m<sup>3</sup> was destined for Europe, and the rest for the CIS (based on Gazprom statistics).

<sup>4</sup> Oil exports outside the CIS amounted to 211 million tons in 2006, of which 190 million tons were exports to European countries (based on statistics from the Federal Customs Committee).

<sup>5</sup> It was Russia who made concessions. The border issue was finally resolved during President Putin's visit to China in 2004; Russia agreed to hand over the island of Tarabarov to China, and to divide the Bolshoy Ussuriyskiy Island (a total of 375 square kilometres).

tary exercise was held on Chinese territory, which suggested that the two states were considering striking up an alliance).

In the first period, the intensified co-operation was largely founded on opposition to the United States' foreign policy, including its plans to withdraw from the Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty) and build a missile defence (MD) system. However, the development of this co-operation slowed when Russia adjusted its foreign policy after 11 September 2001, and Moscow started to co-operate more closely with the USA<sup>6</sup>. Due to the failure of Russia's new policy towards Washington and its failed rapprochement with Japan (in 2003–2004), as well as the wave of the so-called 'colour revolutions' in the CIS (which the Kremlin perceived as having been sponsored by the USA and aimed at curtailing the Russian Federation's influence in the post-Soviet area), Moscow resumed the policy of establishing closer relations with China. In 2005 a joint military exercise was held, for the first time on Chinese territory, on the basis of a clearly anti-American scenario<sup>7</sup>. Also in 2005, the member states of the Shanghai Co-operation Organisation (SCO), under pressure from Russia and China, called on the United States to specify a deadline to pull out from military bases in Central Asia.

The scale of co-operation between Russia and China is reflected in the extensive infrastructure of dialogue between the two states. Regular contacts are maintained at nearly all levels of central authority. Political dialogue takes place within an extensive framework for bilateral consulta-

<sup>6</sup> The Kremlin in fact ignored China, as well as the SCO (Putin and Jiang Zemin only spoke by telephone on 18 September 2001, at China's initiative). At the same time, though, Russia tried to minimise the impact of the adjustment of its foreign policy on relations with China. The change of leadership in China in 2002–2003 also posed a challenge for Russia; unlike the previous Chinese leaders, Hu Jintao, who came to power at that time, has no cultural or political ties with Russia.

<sup>7</sup> *Peace Mission 2005* was the first joint military exercise in Chinese territory, involving more airborne troops (nearly 10,000 soldiers, including 3,000 Russian troops). Multi-lateral exercises (with the SCO states) have taken place much more frequently – the most recent one, *Peace Mission 2007*, was held in that year. The scenario of *Peace Mission 2005* in fact reflected a putative invasion of Taiwan, while the scenario of *Peace Mission 2007* was based on an intervention in one of the Central Asian States.

tions, including meetings of heads of state held several times a year (at least once a year on a bilateral basis, and also during various multilateral meetings); meetings of prime ministers and foreign ministers; consultations on strategic stability (at the level of deputy foreign ministers); consultations on military co-operation (at the level of defence ministers); and consultations on security issues (between national security advisors since 2005).

As a consequence of such close contacts, external observers have the perception that Russian-Chinese relations are progressing towards the formation of a close political and military alliance. However, in 2006–2007 Russia's relations with China entered a period of **strategic stagnation**: serious political, economic and energy problems exist which the two sides have not been able to solve, even if they declare that their bilateral relations have historically never been better. Since 2005, when demonstratively anti-American co-operation between Russia and China was at its peak, Russia has had serious difficulties with obtaining China's open support for its attempts to redefine relations with the West. The deterioration of relations between Moscow and Washington in 2006–2007 has not led to a rapprochement between Russia and China. Beijing refused to firmly back Russia on such issues as the future of Kosovo (even after Kosovo proclaimed independence which a number of Western states recognised, Moscow and Beijing failed to adopt a common position) or opposition to US plans for deploying a missile defence system. It was only during new President Dmitri Medvedev's visit in May 2008, when China joined Russia in opposition towards MD. At the same time, Russia has failed to take concrete measures to upgrade its relations with China to the level of a political and military alliance – the Russian diplomacy did not develop any proposals that would encourage Beijing to enter such an alliance (for example, Russia did not respond to China's requests for unrestricted sale of military technology).

**An unlikely alliance.** There are numerous conflicts of interests which impede the formation of a Russian-Chinese alliance. The dynamic growth of China's regional and global position, and the disunity in the Russian ruling classes concerning how China should be perceived (as either a potential rival or a potential ally) appear to be the most important obsta-

cles. As a result, Moscow is failing to adopt a clear line on China, and is caught between seeking an alliance and restraining China's power. Russia fears that it might become excessively dependent on a dynamically growing China. In an alliance, Moscow would have to subordinate its interests to those of China, and in the longer term might be reduced to the role of a 'junior partner'. The main reason behind this line of thinking is the difference in economic potentials, which currently favours China to a degree of 4:1. Economic trends suggest that this gap will widen in the future. Close relations with China would probably entail an obligation for Russia to assist Beijing in the case of a Chinese-American crisis.

Mutual lack of confidence is another factor impeding the construction of an alliance. The reasons for this distrust include historical issues (the fact that some of the Chinese ruling class believes that previous treaties with Russia, especially those from the nineteenth century, were concluded on unequal terms; and the Soviet-Chinese disputes that started in the mid-1950s), as well as the demographic imbalance between the two states. The possibility of massive migration from China is a recurring concern in Russia (although the available figures indicate that there are only several hundred thousand Chinese nationals in the Russian Federation)<sup>8</sup>. Moreover, the Russian-American rapprochement after 11 September 2001, when Moscow substantially changed the line of its foreign policy and withdrew from a common position with Beijing, reinforced the, widely-held Chinese conviction that Russia is making instrumental use of Asia to threaten the West. This could have contributed to China's reluctance to support Russia on the major contentious issues between Moscow and Washington much more than the 'traditional lack of confidence'.

In the regional dimension (especially in Central Asia), the interests of Moscow and Beijing are clearly divergent. Russia has placed principal emphasis on strengthening its military presence in the region, treating the SCO as a way for Moscow to demonstrate its ability to form an alliance that would counterbalance US influence. At the same time, Moscow is also seeking to use the Organisation to restrain China's freedom to operate in

<sup>8</sup> Data on the number of migrants below one million, cf. Zhanna Zayonchkovskaya, Pered litsom migratsyi, *Pro et Contra*, no 3 (30) 2005, p. 77–78.

the region, for example by focusing the SCO's attention on the fight against terrorism and promoting the concept of an 'energy club' to co-ordinate energy policy in the region, and also by further enlargements of the Organisation. China, on the other hand, seeks economic domination of the region. For Beijing, the SCO is a way to expand its presence in the markets of the Central Asian countries. China is intensifying bilateral contacts to secure its energy resource supplies independent of Russia. The current maximum objective is to create a free trade zone. From Beijing's point of view, it would be desirable to put the burden of competing with the USA in Central Asia onto Russia's shoulders. The SCO has mitigated the rivalry between Russia and China in the region, however, it has not eliminated the differences of interests.

In the global dimension, Russia's co-operation with China has been impeded by the fact that Beijing is not interested in a confrontation with the USA. On the contrary, it is taking measures to prevent such a scenario *inter alia* by building its image as a peaceful power whose growth poses no threat to the regional or global order<sup>9</sup>.

## 2. India

Vladimir Putin has intensified Russia's policy towards India<sup>10</sup>. This country remains an important partner for Russia, the second most important in Asia, especially since its position has been reinforced considerably in recent years (it has now joined China as an 'emerging power'). The Russian Federation and India readily refer to their mutual relations as a 'strategic partnership'. Their top-level contacts have become regular (annual summit meetings), although they are less intensive than Russia's relations with China. The two countries have similar visions of the international order (both seek multipolarity and pursue foreign policies independent of the West). Russia certainly does not treat India as a potential rival, and there are no major differences of positions between the two states.

<sup>9</sup> This was especially true in the run-up to the Olympic Games in August 2008.

<sup>10</sup> India was an important political partner for the USSR during the Cold War period.

Russia and India have also been developing bilateral military co-operation. India is the second largest buyer of Russian arms after China (an agreement is in place on defence co-operation until 2010), and receives weapons which are more technologically advanced than those supplied to China. The two countries also jointly manufacture arms, including the Brahmos cruise missile, and talks are underway to expand the scope of their co-operation. The fact that Moscow has backed India in its conflict with Pakistan and supports New Delhi's global ambitions (together with its campaign for a permanent position on the UN Security Council) make Russia even more important for the Indian leadership. The Russian Federation is also an important partner for India in the energy sphere, including nuclear energy. The two countries have declared their readiness to start closer co-operation in the field of energy resources.

**A doubtful ally.** However, the existence of shared interests does not mean that India would be willing to form an anti-Western or anti-American alliance with Russia. Moscow has to pursue an active policy on India – it cannot afford to show any lack of interest in a situation in which all the major actors are seeking co-operation with New Delhi (including the USA, which is trying to establish a bilateral alliance with India; China, which is repairing its relations with New Delhi; and the European Union). There are no fundamental conflicts of interest between India and the Western world, and India's policy is pragmatic and oriented towards maintaining good relations with all major players. The low intensity of economic co-operation limits Russia's ability to pressure India.

In this situation, New Delhi is mainly important for Moscow as a potential partner to counterbalance China (both in Central Asia and in the entire Asian continent), rather than the United States or the West in general.

### **3. A strategic triangle of Russia, China and India**

Between 1996 and 1999, when Yevgeny Primakov was the Russian foreign minister and prime minister, one of the main projects of Russia's foreign policy was to create a strategic triangle of Russia, China and India, designed to counterbalance the power of the USA. This policy was then taken over by Vladimir Putin. Russia succeeded in initiating annual meetings at

the level of foreign ministers (the first one took place in 2002; in 2007 two such meetings were held) and in organising, for the first time, a meeting of the three states' leaders on the occasion of the G8 summit in St Petersburg in June 2006). However, the results of these contacts failed to meet Moscow's expectations, even in propaganda terms (the triangle was intended as an anti-Western demonstration), let alone any practical outcome of the co-operation<sup>11</sup>.

**A virtual triangle.** The chances of using the Russia–India–China triangle to restrain the USA seem to be slim; the main reason for this is the ongoing tension between India and China (including rivalry over influence in the region, China's support for Pakistan, and the border problems unsolved after the 1962 war). Moscow is trying to position itself as a mediator, but neither Beijing nor New Delhi seems interested. Moreover, both China and India remain opposed to the idea of demonstratively antagonising the United States.

## 4. Japan

Relations between Russia and Japan during Putin's rule were dominated by the unsolved territorial dispute over the Kuril Islands<sup>12</sup>. In 2003–2005 Moscow attempted to start closer co-operation with Japan by offering supplies of energy resources (mainly oil) and suggesting a possible compromise concerning the Kuril Islands (it was implied that two out of the four islands could be restored to Japan, if a peace treaty were signed and Japan made economic concessions). However, the two sides failed to reach any agreement, and bilateral relations soured again in 2006, leading to a political impasse between Moscow and Tokyo.

<sup>11</sup> The only exception was joint communique, issued in May 2008, which called for renewing talks on Kosovo. Mark N. Katz, 'Primakov Redux? Putin's Pursuit of Multipolarism' in Asia, *Demokratizatsiya*, Vol. 14, Issue 1, Winter 2006, p. 149–150.

<sup>12</sup> The territorial dispute between Russia and Japan concerning the four Kuril Islands dates back to the end of World War II. In 1956 the USSR and Japan signed a declaration in which Moscow expressed readiness to give up the two smallest islands, on the condition that Japan signed a formal peace treaty.

**Persistent problems.** In spite of Moscow's readiness for rapprochement with Tokyo, as signalled during Putin's time as president, Japan did not become sufficiently important for Russia as a geopolitical or economic factor to induce Moscow to make major concessions. It turned out that the territorial issue continues to define bilateral relations in the political sphere and is impeding strategic co-operation, for example, in the energy sphere. In addition, Japan is bound by a political and military alliance with the United States, as a result of which Moscow's chances of getting Tokyo involved in anti-Western co-operation are next to none. Moreover, the US-Japanese alliance may be strengthened as a result of Japan's growing commitment to the US project to build a global missile defence system. The attempt at rapprochement with Japan which Putin undertook should be viewed not so much as a measure to 'steal' an ally from the United States, as a way to balance Chinese domination in the Asian direction of Russia's foreign policy.

## 5. Smaller Asian states

During Vladimir Putin's presidency, Russia also started to implement a more active policy towards the smaller Asian countries, including the Korean states and South-East Asian countries.

Moscow has rebuilt its dialogue with **North Korea**, but it has failed to regain the position of an important ally which the USSR used to have, either in politics or the economy. In the case of **South Korea**, Russia's influence has also remained limited, even though economic co-operation has increased and plans to start energy co-operation have been initiated. Moscow's greatest achievement seems to have been the fact that it was admitted, in August 2003, to the six-party talks concerning the future of the Korean Peninsula and the neutralisation of North Korea's nuclear ambitions. Previously, the USA had blocked any extension of the negotiations format while China verbally supported Russia's candidacy, although in Moscow's opinion Beijing had been *de facto* opposed to admitting Russia to the negotiations.

**Vietnam**, perceived as the strongest state in South-East Asia and bound neither to China nor the United States, remains Russia's main partner in

that region. Although in 2001 Russia withdrew from the Cam Ranh military base leased from Vietnam, political dialogue has continued. Energy co-operation is also ongoing. Finally, Russia remains an important supplier of armaments for Vietnam. **Malaysia** has supported Russia politically in the region (for instance, it has promoted Russia's participation in the East Asia Summit), and buys Russian weapons. Malaysia views contacts with the Russian Federation mainly as a way to counterbalance US influence in the region. Russia has also stepped up its policy towards **Myanmar**. Moscow has collaborated with China in defending the regime in the UN Security Council, and Russian companies are interested in Burma's natural resources. In 2006, a contract to build a test nuclear reactor was signed between the two countries. Russia's relations with **Indonesia** are focused on the sale of Russian weapons.

Under Putin's government, Russia expanded its political and economic presence in Asia, and in particular, closer co-operation was established with Asia's **multilateral institutions**. Russia has observer status within **ASEAN** (Association of South-East Asian Nations) and has been a member of the ASEAN Regional Forum on security since 1993. In 2004, the Russian Federation signed a friendship and co-operation treaty with ASEAN, and in 2005, the first Russia-ASEAN summit was held. Russia also belongs to **APEC** (Asia-Pacific Economic Cooperation). Russia's growing role in Asia was symbolically recognised when the APEC countries initially approved Vladivostok as the location for their 2012 summit. Russia's role was also appreciated, as shown by President Putin's invitation to the East Asia Summit (**EAS**) in December 2005, to which no US officials were invited. However, owing to protests from Australia, Singapore and other countries, Russia was not invited to the second EAS in 2007.

**Limited possibilities.** In spite of intensified activity in the region, Russian influence in the smaller Asian states remains limited, as these countries have political, military and economic ties with the United States or with China (in practice, only Vietnam has no close relations with either of them). Meanwhile, Moscow's offer for these countries in economic and security terms remains limited. Russia's most important tools include the sale of arms, proposals to supply energy resources, and the sale of nuclear technology. This seems insufficient to pull the Asian states away from Washing-

ton or Beijing. Nevertheless, they may use the possibility of co-operation with Russia as an instrument to pressure the USA or China.

## **6. Conclusions**

Russia's policy on Asia has largely been defined by geopolitical factors – Moscow has sought partners with whom co-operation might counter-balance the United States' global dominance and enhance Russia's position in the international order. However, a more thorough analysis shows that Russia is unlikely to succeed in striking alliances in Asia with which it could effectively counter US policy.

From Moscow's point of view, China offers the greatest potential in terms of the possibility of establishing an anti-American alliance. However, Russian-Chinese relations are stagnating. Russia received only partial support from China, when Moscow's relations with the West were tense. Both countries are quietly competing in Central Asia, and unsolved economic problems affecting the political sphere exist. Moreover, China's position in East Asia is growing, as a result of which Russia's policy in the region is informed not only by the need to restrain US influence, but also the need to control the influence of China. These factors make an anti-Western alliance with China impossible.

The other regional powers, India and Japan, are either uninterested in a conflict with the West, or are in alliances with Western states. As regards the medium-sized countries of the region, Moscow is unable to offer them sufficiently attractive terms of security or energy co-operation to persuade them to withdraw from alliances with Western states. This situation should not be expected to change radically in the medium term.

## **III. Asia as an economic alternative**

In order to make Asia an alternative to relations with Western states (in particular the EU), Russia would have to substantially expand its presence in the region's economies.

## 1. Russia's trade with Europe and Asia – a comparison

In 2000, Russia's trade with Asia corresponded to 32 percent of the volume of Russia's trade with Europe. In 2006, the percentage increased to 37 percent. In 2000, Russian exports to Asian countries corresponded to 34.6 percent of exports to Europe in 2000; in 2006 this percentage decreased to 30.9 percent. Imports to Russia from Asian states corresponded to 25 percent of imports from Europe in 2000 and 56 percent in 2006.

Table 1. A comparison between the Russian Federation's trade with Asia and with Europe<sup>13</sup>

|  | 2000             | 2006              |
|--|------------------|-------------------|
| Russian Federation's trade turnover with Asia / percentage of Russia's total foreign trade | 21.7 mld / 14.5% | 87.5 mld / 18.6%  |
| Russia's trade turnover with Europe / percentage of Russia's total foreign trade           | 66.3 mld / 44.2% | 232.8 mld / 49.7% |
| Russian Federation's exports to Asia / percentage of total exports                         | 18.3 mld / 17.5% | 53.1 mld / 17.5%  |
| Russian Federation's exports to Europe / percentage of total exports                       | 53 mld / 50.4%   | 171.5 mld / 56.4% |
| Russian Federation's imports from Asia / percentage of total import                        | 3.3 mld / 7.4%   | 34.3 mld / 20.8%  |
| Russian Federation's imports from Europe / percentage of total imports                     | 13.3 mld / 29.7% | 61.3 mld / 37.2%  |

## 2. Russia's economic relations with Asian states

Russia's key economic partners in Asia include China, Japan and South Korea. Against this background, the low profile of its economic relations with India is notable.

Economic relations between Russia and **China** have developed considerably in recent years<sup>14</sup>. In 2007 China became Russia's third largest eco-

<sup>13</sup> Proprietary calculations based on data from the Russian State Statistics Service.

<sup>14</sup> In the 1990s, the balance of Russia's trade turnover with China oscillated around US\$ 5–6 billion a year.

conomic partner after Germany and the Netherlands. The value of trade exchange reached US\$28.5 billion in 2006, which accounted for 8 percent of Russia's total trade, but only 1 percent of China's. Trade turnover reached US\$40 billion in 2007 (i.e. an increase of 44 percent over the previous year)<sup>15</sup>. In August 2007, Russia reported no surplus in trade with China for the first time since the early 1990s, (US\$3 billion in 2006) but rather a deficit of around US\$7.5 billion<sup>16</sup>. The main reason for this was the dynamics of imports from China, which increased by over 89 percent in 2007. Currently, the structure of Russian exports is dominated by natural resources: oil and petroleum products account for 54 percent of exports, while timber is 12 percent. Machinery and equipment account for a mere 1.2 percent (compared to nearly 30 percent at the beginning of this decade). Imports from China are growing at much higher rates than exports to it; Russian exports are dominated by raw materials, while highly-processed goods from Russia have a very small presence in the Chinese market. This trade asymmetry has from Russia's point of view become the main issue in its economic relations with China. Russia's most urgent challenge is to diversify the structure of its exports to China. Moscow would like to use its political relations with Beijing to facilitate access to the Chinese market for Russian businesses, especially in the machinery, nuclear, aviation and telecommunications sectors. Since China views the two economies as complementary, it has been refusing to grant special concessions to Russia, claiming that the Chinese market remains open to Russian companies. Beijing views Russia as a supplier of natural resources and has been seeking to increase imports from its northern neighbour. The first signals of a possible adjustment of China's approach to Moscow's demands came only in 2007, on the occasion of Prime Minister Wen Jiabao's visit to Moscow. The two countries then established the Russian-Chinese Chamber for Trade in Machinery and High Technology Products.

The dynamics of Russia's trade with **Japan** started to grow between 2003 and 2004. The unsolved political problems did not prove to be an obstacle

<sup>15</sup> According to Chinese figures, the turnover in 2007 might even reach US\$48 billion. The difference between this figure and the Russian data may be due to the fact that the Russian accounts for 2007 do not include border-area trade estimated at US\$8 to 10 billion a year.

<sup>16</sup> Mikhail Sergeyev, Pekin udaril Moskvu po balansu, *Nezavisimaya Gazeta*, 14.11.2007.

to increasing trade turnover between the two countries, which reached US\$20 billion in 2007, a rise of 64 percent. Japan's investments in Russia have also increased dynamically, including in the automotive industry.

**South Korea** is an equally promising partner; its trade turnover with Russia amounted to US\$9.2 billion in 2006.

**India** is in the weakest position among Russia's main trade partners. Although in 2006 trade increased by 20 percent over the previous year reaching US\$3 billion, this corresponds to just one-tenth of Russia's trade with China. In late 2007 the two states managed to finally solve the question of the USSR legacy debt; they agreed to allocate US\$1 billion for a joint project to build a cargo aircraft. Against this background, Russia's presence in India's nuclear sector is quite prominent. The Russian Federation has agreed to supply nuclear fuel to the power plant in Bangalore, and will also supply fuel to the plant currently under construction in Kudankulam. Initial agreements have been signed concerning the construction of another four reactors; however, the restrictions imposed on India by the Nuclear Suppliers Group have to be lifted first before these agreements can be implemented.

In **South-East Asia, Vietnam** is Russia's most economic important partner. Russian investments in that country have reached US\$1.7 billion. In addition, a Russian-Vietnamese business forum was set up in May 2004. Vietnam purchased Russian arms in 2003, and in 2005 requested the Russian Federation's assistance in modernising a nuclear power plant<sup>17</sup>. Russia remains present in Vietnam's energy resource sector. A joint company, Vietsovetpetro, has been created by Zarubezhneft and PetroVietnam to extract oil in the continental shelf. Moreover, a strategic co-operation agreement has been signed by Gazprom and PetroVietnam, which provides for the construction of gas pipelines in Vietnam and joint exploratory works to search for gas in Vietnam's section of the continental shelf.

Russia has also taken measures to expand its presence in **Malaysia**. In May 2003, a contract was signed to purchase eighteen Su-30 fighter aircraft

<sup>17</sup> Leszek Buszynski, Russia and Southeast Asia: A New Relationship, *Contemporary South-east Asia*, Vol. 28, No. 2, 2006, p. 285–286.

from Russia; this, however, was a barter transaction in which Moscow decided to sacrifice economic interests for political benefits<sup>18</sup>. Finally, Russia has also concluded an agreement with **Myanmar** (2007) concerning the construction of a research centre and a 10-megawatt light-water reactor (which cannot be used to produce material for nuclear weapons) by Atomstroieexport.

### 3. Structural problems

**Limited offer.** The narrowness of Russia's economic offer, which is often limited to the sale of arms and raw materials, contributes to the persistence of the unfavourable trends in trade.

China and India remained the main buyers of Russian **armaments** throughout Putin's presidency. However, in recent years problems started to emerge regarding the sale of arms to China. No major contracts have been concluded with Beijing since 2005. China wants to buy new kinds of weapons as well as technologies, as well as to jointly produce weapon systems, but Russia has as yet been unwilling to accept these demands. Moscow is gradually preparing itself for a decline in the Chinese market's significance, and is seeking potential new buyers.

Russia has not managed to sufficiently develop its arms exports to the smaller Asian states, although Vietnam, Malaysia and Indonesia have made one-off purchases of Russian weapons. However, in these cases Moscow had to offer terms and conditions which entailed financial losses for the Russian side. In addition, the volume of these exports is so small that it could not bring about any major changes to the regional balance of power, or make any of the Asian states dependent on Russian exports.

The **nuclear sector** is one of the few domains in which Russia still has a competitive edge in the markets of the countries in question. Expansion in this field seems to offer good prospects for Russia, especially in the markets of China, India and the ASEAN states.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 286.

## **4. Conclusions**

Russia cannot expect the Asian markets to counterbalance the dominance of the European market in its foreign trade in the medium term. Its trade turnover with Asia is growing at a similar rate as trade with Europe (with the only exception of the dynamically growing imports from the Asian states). Russia's economic offer to the countries of the region is limited to raw materials. Armaments and nuclear technology are the only fields in which the Russian Federation has a real competitive edge and can expand into new markets. However, this cannot compensate for the other weaknesses of the Russian economy, in particular its narrow export offer. Moreover, the markets of the Asian states are not as profitable for Russian companies as European markets are.

These factors are expected to remain unchanged in the medium term. Russia faces the risk that it might be reduced to the role of a supplier of raw materials for the dynamically developing South and East Asian regions. Its policy is further restrained by geographical difficulties impeding access to potential trade partners, and the absence of adequate transport infrastructures.

## **IV. Asia as an alternative in the energy sphere**

The Russian authorities have repeatedly declared an intention to increase their supplies of energy resources to Asia. The 2003 Energy strategy envisaged an increase of oil exports from 3 percent to 30 percent, and of natural gas from zero to 15 percent to 2020. Similar claims have been regularly repeated in subsequent years.

### **1. Export of oil and petroleum products**

China is currently the main buyer of Russian oil in the Far East, although it buys limited quantities. The state-owned Rosneft supplies oil to China by rail (around 15 million tons in 2006–2007, corresponding to 10 percent of China's total imports) under a contract concluded in 2005, which pro-

vides for the supply of 48 million tons of oil to 2010 at prices below market levels<sup>19</sup>. Since 1994, China has been demanding the construction of a pipeline and a substantial increase in the volume of supplies.

In late 2002, Moscow started to consider two variants of oil supplies to the Far East markets: **(1)** the construction of a pipeline to China, and **(2)** the construction of a pipeline to the Pacific coast, in which case the main buyers would be Japan and South Korea (with a possible branch to China)<sup>20</sup>. Beijing has raised the issue of a pipeline from Russia and an increase in supplies during every summit meeting held so far. Tokyo has also repeatedly declared an interest in buying Russian oil, and its readiness to become seriously financially involved in the development of transmission infrastructure. The Russian government took its decision on 31 December 2004; the second variant was selected, in other words, it was decided that the Eastern Siberia–Pacific Ocean (ESPO) pipeline would be built along a route *via* Taishet, Skovorodino and Perevoznaya to the Pacific coast, with a branch to China. The first branch to Skovorodino (where the route was supposed to branch off to China) was originally to have been completed in 2008. ESPO's planned capacity is 80 million tons a year, of which 30 million tons would be destined for the Chinese market. However, doubts as to whether the first section would be completed on time already emerged in 2007. In addition, Russia claimed that the non-provision of previously pledged financing by Beijing was an obstacle in constructing the branch to China. In 2008 it was announced that the ESPO might be completed in the last quarter of 2009. In November 2007, the Russians stated that they did not intend to increase the exports of their resources. Another impediment may come from the lack of sufficient oil to fill the pipeline.

Co-operation between companies is a new element of Russian-Chinese relations in the energy sector. China's oil company, CNPC, has acquired a 5 percent stake in Rosneft. Sinopec became a shareholder of Udmurt-

<sup>19</sup> Such a contract was to be concluded as a consequence of a US\$6 billion loan granted in 2004 by Chinese banks to Rosneft for the purchase of Yukos assets following the dismantling of that company by the Russian authorities, and in particular its largest subsidiary, Yuganskneftegaz.

<sup>20</sup> Yukos had plans to build a pipeline to China exclusively.

neftegaz in 2006 (even though the conditions were unfavourable for the Chinese side; Sinopec first paid US\$3.5 billion for the shares, and then transferred 51 percent to Rosneft). In mid-2006, a joint venture was established between Rosneft and CNPC; the company is called Vostok Energy and deals with oil exploration and production in Russia, and Rosneft holds 51 percent of its shares and CNPC 49 percent. In 2002, Chinese companies were not admitted to tender for the shares in Slavneft<sup>21</sup>, but during President Putin's second term, the scope of energy co-operation with China was expanded.

**Unfavourable terms.** The slow pace of infrastructure development in the Far East suggests that Moscow has not been offered favourable terms and conditions for the possible sale of oil to that region's markets. The Kremlin aims to use the growing demand for energy resources in East Asia to make the countries of the region (especially China and Japan) compete for Russian oil. This could generate benefits for the Russian Federation, in both political and economic terms (thanks to higher prices). However, none of the countries has yet offered Russia satisfactory terms of co-operation with regard to the price the countries are willing to pay for their oil, their contribution to pipeline construction costs, or their readiness to exchange shares in local energy-sector companies. Japan now seems to be much less interested in Russian oil supplies, even though several years ago it had been willing to finance the construction of a pipeline. The high level of corruption in the Russian energy sector, which affects its efficiency, is also a significant problem.

Even though China has declared that it is interested in energy resource supplies from Russia, the parties have been unable to reach agreement on this issue. In order to put pressure on Beijing, Russia has refused to increase exports to China. In addition, the decision to send oil not only to China (which Beijing had been demanding) but also to other countries of the region has raised tension in bilateral relations. The volume of supplies could be increased if the Chinese section of the ESPO was put into

<sup>21</sup> In spite of President Putin's preliminary consent, the State Duma denied China the option to buy this oil production company. In a similar way, the United States prevented China from taking over the Unocal oil concern in 2005.

operation; however, Russia is postponing the completion of the work. Apart from the unfavourable conditions for co-operation, the other main reason for this policy seems to be the concern that Moscow might become excessively dependent on energy resource exports to China, contributing to acceleration in the growth of China's power.

## 2. Gas

Russia has also started to promote plans to build gas pipelines to the Asian market. In 2006 during President Putin's visit to China, a preliminary agreement was signed concerning the construction of two pipelines (eastern and western) to China to 2011. The total projected capacity of the routes would be 80 billion m<sup>3</sup> a year. However, these arrangements have not been given concrete form as yet; even though negotiations have been underway for more than a year, Russia and China have failed to reach agreement concerning the price of gas or the cost of infrastructure development. The gas pipeline projects have not even reached the technical feasibility study phase, and the envisaged deadline for putting the routes into operation (2011) appears unrealistic; Gazprom itself has suggested that it should be postponed by one year.

In order to step up pressure on China and obtain a favourable price for its gas, Gazprom has been blocking the sale of gas from the international Sakhalin-1 project to China, by requiring the Sakhalin consortium to sell gas on Russia's internal market<sup>22</sup>.

**Numerous limitations.** One of the main impediments to Russian exports stems from low demand for Russian gas in China, which is due to the structure of this country's energy mix<sup>23</sup>, as well as the fact that China has discovered gas deposits on its own territory and is developing energy co-opera-

<sup>22</sup> The Sakhalin-1 oil and gas production project is operated by an international consortium of Exxon Mobile, Rosneft, India's ONGC and other companies. Sakhalin-1 is being implemented under a production-sharing agreement (PSA) signed in 1995. Its shareholders are ONGC (India, 20%), Rosneft (20%), ExxonNeftegas (project operator, 30%) and SODECO (Japan, 30%).

<sup>23</sup> Gas accounts for 2.3% of the energy balance, according to IEA figures, [http://iea.org/textbase/stats/pdf\\_graphs/CNTPESPI.pdf](http://iea.org/textbase/stats/pdf_graphs/CNTPESPI.pdf)

tion with Central Asian states, especially Kazakhstan and Turkmenistan. Another problem comes from the fact that China is unwilling to pay Gazprom a price that would be comparable to prices in the European market. The initial arrangements concluded with China concerning gas pipelines seem to have been largely intended as a way to pressure European buyers by confronting them with the possibility of a gas shortage in the Russian Federation, in order to persuade them to conclude long-term contracts which are favourable to Gazprom.

Finally, the fact that Russia is not present in the liquefied natural gas (LNG) market which is dynamically developing in Asia is another impediment. Gazprom does not have adequate LNG technologies at this stage.

#### **4. Conclusion**

In the medium term, Russia will most probably be unable to carry out its declared intentions to redirect a substantial portion of oil and gas exports to the Asian states (even though the ESPO pipeline probably will be built within the next few years). The main obstacles include the low profitability of energy resource sales in Asia (compared to the European market); the lack of agreement on the terms of co-operation with potential buyers (for example, Russia expects exchanges of stakes in companies from the strategic sectors, as well as the co-financing of investments); and the need for major investments in the development of Eastern Siberian resources (further complicated by extreme geological conditions).

Currently both Russia and the potential buyers (in particular China) are prolonging negotiations in an attempt to obtain the most favourable conditions possible. Moscow's efforts to make the Asian countries compete for Russian energy resources have not produced the expected results.

#### **V. Conclusions**

Russian politicians like to create the impression that Asia might substitute for the West as Russia's partner in the geopolitical, economic and energy dimension, and that Moscow may ultimately choose the direction

of its foreign policy. However, it is unlikely that the Asian direction of Russia's foreign policy could really offer an alternative to Russia's relations with the Western states. The Kremlin's possibilities to act are restrained by such factors as the limited number of potential partners for a policy of counterbalancing the West; the fact that the Russian Federation is not very attractive to the Asian states in economic or political terms; and the impossibility of implementing decisions concerning the development of infrastructure for the export of energy resources. Due to China's dynamic growth, Russian politicians' geopolitical calculations must consider not only the policy of Washington, but also that of Beijing, whose growing influence would entail an undermining of Russia's regional position. Moreover, Russia's policy on Asia clearly lacks a coherent strategy with regard to both the region as a whole and its major players. Russia remains on the margins of regional policy in many spheres, and its political and economic attractiveness (soft power) is low.

Russia cannot make Asia a geopolitical, economic or energy alternative to the West. Most of the factors impeding Moscow's efforts to this end are permanent, which means that in the medium term the Russian Federation will have no option but to develop a *modus vivendi* with the West. In the economic and political spheres, it will remain dependent on Western states, both as markets and as providers of investments. In addition, the European market is much more attractive for Russia than the markets in Asia.

Due to the numerous constraints which exist in this sphere, Russia likewise cannot expect the Asian powers to become its partners in attempts at counterbalancing the global influence of the West, or even just the United States. In the medium term, Moscow may expand its influence in Asia, but will not dominate the region, be able to use the region to balance the United States, or make it an alternative to the European market for Russian energy resources.

*Marcin Kaczmarski*

*This paper was completed in May 2008.*

## Appendices

Appendix 1. Russia's trade with Asian states, 2000–2006 (US\$ billion)\*

| Description                                       | 2000  | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>trade turnover</b>                             |       |        |        |        |        |        |        |
| total trade turnover of the Russian Federation    | 149.8 | 155.9  | 168.2  | 211.9  | 280.5  | 369.2  | 468.6  |
| trade with Asian countries                        | 21.7  | 23.8   | 27.3   | 38.7   | 53.7   | 68.1   | 87.5   |
| trade with Asian countries as % of total trade    | 14.5% | 15.2%  | 16.2%  | 18.2%  | 19.1%  | 18.4%  | 18.7%  |
| trade with European countries                     | 66.3  | 68.9   | 76.0   | 92.9   | 123.9  | 179.6  | 232.8  |
| trade with European countries as % of total trade | 44.2% | 44.1%  | 45.2%  | 43.8%  | 44.2%  | 48.7%  | 49.7%  |
| <b>exports</b>                                    |       |        |        |        |        |        |        |
| exports to Asian countries                        | 18.3  | 18.8   | 20.8   | 29.5   | 39.7   | 46.3   | 53.1   |
| dynamics (%)                                      |       | +2.2%  | +9.8%  | +29.6% | +25.5% | +14.4% | +12.8% |
| exports to European countries                     | 53.0  | 50.7   | 54.2   | 66.4   | 89.9   | 135.8  | 171.5  |
| dynamics (%)                                      |       | -4.5%  | +6.5%  | +18.3% | +26.1% | +33.8% | +20.8% |
| <b>import</b>                                     |       |        |        |        |        |        |        |
| import from Asian countries                       | 3.3   | 5.1    | 6.5    | 9.1    | 13.9   | 21.7   | 34.3   |
| dynamics  |       | +34.3% | +21.8% | +28.6% | +34.7% | +35.7% | +36.62 |
| import from European countries                    | 13.3  | 18.2   | 21.7   | 26.4   | 34.0   | 43.8   | 61.3   |
| dynamics (%)                                      |       | +26.9% | +16.1% | +17.9% | +22.2% | +22.2% | +28.5% |

\* source: State Statistics Service of the Russian Federation, balance of payments method

Appendix 2. Russia's trade with major partners in Asia (US\$ billion)

| Country            | 2000       | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
|--------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>China</b>       | <b>6.2</b> | <b>14.8</b> | <b>20.3</b> | <b>28.6</b> | <b>40.8</b> |
| exports            | 5.2        | 10.1        | 13.0        | 15.7        |             |
| imports            | 0.9        | 4.7         | 7.2         | 12.9        |             |
| <b>India</b>       | <b>1.6</b> | <b>3.1</b>  | <b>3.1</b>  | <b>3.9</b>  |             |
| exports            | 1.1        | 2.5         | 2.3         | 2.9         |             |
| imports            | 0.5        | 0.65        | 0.78        | 0.97        |             |
| <b>Japan</b>       | <b>3.3</b> | <b>7.3</b>  | <b>9.5</b>  | <b>12.4</b> | <b>20.1</b> |
| exports            | 2.7        | 3.4         | 3.7         | 4.6         |             |
| imports            | 0.5        | 3.9         | 5.8         | 7.7         |             |
| <b>South Korea</b> | <b>1.3</b> | <b>3.9</b>  | <b>6.3</b>  | <b>9.2</b>  |             |
| exports            | 0.97       | 1.9         | 2.3         | 2.5         |             |
| imports            | 0.35       | 2.0         | 4.0         | 6.7         |             |

\* preliminary data; all figures based on data from the State Statistics Service of the Russian Federation, balance of payments method