

Polityka zagraniczna w służbie modernizacji: stare wino w nowym bukłaku

Marcin Kaczmarek

Na przestrzeni ostatniego roku relacje Rosji ze światem zewnętrznym charakteryzowały się stopniową poprawą stosunków z Zachodem oraz niekonfrontacyjną retoryką, której najdalej idącym przykładem było lipcowe przemówienie prezydenta Dmitrija Miedwiediewa do rosyjskich ambasadorów. Usiłując dostosować politykę zagraniczną do głoszonego programu modernizacji Rosji¹, prezydent Miedwiediew przedstawiał wizję Federacji Rosyjskiej jako otwartego na współpracę, odpowiedzialnego mocarstwa globalnego. Zgodnie z tą wizją, rosyjska polityka zagraniczna miałaby służyć przyciąganiu zagranicznych inwestycji oraz technologii. Państwa zachodnie były przedstawiane jako kluczowy partner, a nie rywal.

Zarówno ta retoryka, jak i atmosfera współpracy w relacjach z USA i UE kontrastują z asertywną i agresywną polityką Rosji, której zwieńczeniem i symbolem stał się konflikt rosyjsko-gruziński z 2008 roku.

Obserwowane zmiany w rosyjskiej polityce zagranicznej mają ograniczony charakter i nie tworzą nowej strategii zewnętrznej. Stanowią próbę znalezienia bardziej efektywnych sposobów realizacji celów strategicznych. Nowy wizerunek globalnego odpowiedzialnego mocarstwa pozostaje nieśpójny, rosyjska polityka wciąż jest asertywna, wynikająca z pobudek geopolitycznych. Zaszła wprawdzie zmiana na poziomie retoryki, ale nie doszło do ewolucji wyobrażeń rosyjskiej elity o miejscu i roli Rosji we współczesnym łańdźcu międzynarodowym. Nie uległa istotnemu zwiększeniu gotowość Moskwy do realnej współpracy z Zachodem – pozostaje ona w dużej mierze w sferze deklaratywnej.

Retoryka Miedwiediewa

Równoległe z promowaniem hasła modernizacji Rosji prezydent Dmitrij Miedwiediew przedstawił nową wizję rosyjskiej polityki zagranicznej. Zasadnicze jej zręby pojawiły się w artykule programowym „Rosjo, naprzód” z września 2009 roku, orędziu przed Zgromadzeniem Federalnym z listopada 2009 roku oraz wystąpieniu do ambasadorów Rosji z lipca 2010 roku². Tezy prezydenta Miedwiediewa zostały wzmocnione w maju 2010 roku poprzez kontrolowany przeciek rządowego dokumentu, formułującego nowy program dla rosyjskiej polityki

¹ Zakres modernizacji pozostaje przedmiotem kontrowersji w samej Rosji. Większość wypowiedzi przedstawicieli władz wskazuje, że ogranicza się ona do przemian gospodarczych, w tym sciążenia zagranicznych inwestycji oraz unowocześnienia gospodarki. W takim znaczeniu słowo *modernizacja* jest używane w niniejszym tekście.

² Poszczególne wystąpienia: <http://www.kremlin.ru/news/5413>, <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>, <http://www.kremlin.ru/transcripts/8325>

zagranicznej, zgodny z wytycznymi prezydenta³. Również w trakcie wizyt zagranicznych prezydent Miedwiediew starał się promować „modernizacyjne” aspekty polityki zagranicznej.

Najkrócej można tę nową wizję scharakteryzować jako zmianę przekazu z konfrontacyjnego na kooperacyjny. Zdaniem Miedwiediewa, Rosja powinna przestać opierać swoją politykę na „nostalgii, stereotypach, kompleksach, chętności i obrażaniu się” i zrezygnować z „nadymania policzków, konfrontacji i samoizolacji”. Naczelnym celem polityki zagranicznej powinno być sprzyjanie modernizacji, a miernikiem skuteczności – przyciągnięte do Rosji zagraniczne inwestycje oraz technologie. Działalność zewnętrzna nie może być ograniczona do sfery *stricte* politycznej, ale w coraz większym stopniu uwzględniać ekonomiczne aspekty.

Odnosząc się do miejsca i roli Rosji na arenie międzynarodowej, prezydent Miedwiediew przedstawił wizję Federacji Rosyjskiej jako jednego z głównych mocarstw, którego globalny status byłby oparty na szerokiej podstawie (a nie jak dotąd na surowcach energetycznych i broni jądrowej). Rosja powinna stać się jednym z liderów świata wielobiegunowego, broniącym równowagi i niedopuszczającym do jednostronności, współdziałającym w zwalczaniu

wspólnych wyzwań, mającym adekwatny głos w sprawach ekonomicznych, wnoszącym wkład w rozwiązanie problemów globalnych. Rosji sprzyja też wyłaniający się porządek wielobiegunowy, podobnie jak spadająca liczba zagrożeń zewnętrznych.

Najkrócej można tę nową wizję scharakteryzować jako zmianę przekazu z konfrontacyjnego na kooperacyjny.

Jednocześnie Dmitrij Miedwiediew postrzega Rosję jako potrzebującą współpracy z zagranicą dla przeprowadzenia programu modernizacji.

Rosyjski prezydent wyraźnie podkreślał gotowość Rosji do współpracy z Zachodem w kwestiach kryzysu irańskiego (jego retoryka zbliżyła się do zachodniej, wskazał m.in. w lipcu 2010 roku, że Iran jest coraz bliżej uzyskania potencjału umożliwiającego produkcję broni nuklearnej) oraz zmian klimatycznych (przychylając się do stanowiska UE).

Co się (naprawdę) stało?

W okresie, jaki upłynął od ogłoszenia przez Dmitrija Miedwiediewa programu modernizacji Rosji, nastąpiła daleko idąca poprawa atmosfery w relacjach Rosji z Zachodem (z USA, UE, NATO, Radą Europy) oraz rzeczywiste zmiany w kilku dotychczasowych punktach spornych.

W relacjach z USA dominował „reset”, czyli zaproponowana przez Waszyngton poprawa stosunków dwustronnych. W kwietniu 2010 roku doszło do podpisania nowego traktatu START (mimo braku rozstrzygnięcia zasadniczego sporu o miejsce obrony przeciwrakietowej)⁴. Rosja poparła w czerwcu 2010 roku nałożenie sankcji na Iran⁵. Zatrzymanie przez FBI dziesięciu osób podejrzewanych o szpiegostwo na rzecz Rosji zostało wyciszone, a sami agenci wymienieni na rosyjskich dysydentów skazanych za szpiegostwo na rzecz Zachodu. W sierpniu 2010 roku USA i Rosja przeprowadziły pierwsze ćwiczenia obrony powietrznej. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że poprawa relacji rosyjsko-amerykańskich ma ograniczony charakter, a wiele kwestii spornych zostało wyciszonych⁶.

Deklaratywnym wyrazem zmian w stosunkach z Unią Europejską stała się koncepcja Partnerstwa dla Modernizacji, która po raz pierwszy pojawiła się na szczycie w Sztokholmie w listopadzie 2009 roku. Jednak chociaż na spotkaniu w Rostowie nad Donem, na przełomie maja i czerwca 2010 roku, przyjęto deklarację uruchamiającą ten program, nie jest on wypełniony treścią. Jednocześnie kontakty polityczne, tak dwu-, jak i wielostronne, obfitują w zapewnienia o rozwijających się relacjach, mimo iż w żaden sposób nie są poparte konkretną współpracą.

³ <http://www.runewsweek.ru/country/34166/>

⁴ Szerzej zob.: Marcin Kaczmarski, Nowy traktat o kontroli broni sukcesem Rosji, *Tydzień na Wschodzie*, nr 14 (132), 14.04.2010.

⁵ Na temat podejścia Rosji do kwestii irańskiej w kontekście relacji z USA, por.: Marcin Kaczmarski, Rosja wobec USA: gra kartą irańską, *Tydzień na Wschodzie*, nr 19 (137), 26.05.2010.

⁶ Zob.: Marcin Kaczmarski, Rosja–USA: ograniczone zmiany, *Tydzień na Wschodzie*, nr 23 (141), 30.06.2010.

Kolejnym sygnałem zmian w rosyjskiej polityce zagranicznej stała się poprawa relacji Rosji z krajami, z którymi dotychczas dzieliły ją liczne kwestie sporne: Norwegią i Polską. W przypadku Norwegii w kwietniu 2010 roku doszło do przyjęcia oświadczenia w sprawie podziału spornych obszarów morskich na Morzu Barentsa i Północnym Oceanie Arktycznym. Mimo iż porozumienie nie zostało jeszcze ujęte w ramy traktatu granicznego, zasadnicze rozwiązanie sporu trwającego kilka dekad wpłynęło pozytywnie na wizerunek Rosji. W przypadku Polski poprawa miała miejsce zarówno w sferze klimatu wzajemnych relacji, jak i w spornych kwestiach historycznych (w pierwszym rządzie w podejściu do sprawy Katynia).

Poprawiły się także kontakty Rosji z Sojuszem Północnoatlantyckim. Nastąpiła aktywizacja dialogu politycznego (oficjalnie wznowiony w czerwcu 2009 roku), w styczniu 2010 roku wznowiono kontakty wojskowe (zawieszono od wojny Rosji z Gruzją). Nowy sekretarz generalny NATO, Anders Fogh Rasmussen, za jeden ze swoich priorytetów uznał poprawę relacji z Moskwą. Jednocześnie mimo zapowiedzi współpracy w takich obszarach, jak zwalczanie piractwa morskiego czy konflikt w Afganistanie, nie podjęto jeszcze konkretnych wspólnych działań.

W relacjach z Radą Europy również doszło do polepszenia atmosfery. W lutym 2010 roku Rosja ratyfikowała wstrzymywany od 2006 roku 14. protokół dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, umożliwiając tym samym reformę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z kolei w czerwcu 2010 roku rosyjska delegacja do Zgromadzenia Parlamentarnego RE po raz pierwszy poparła rezolucję umiarkowanie krytyczną wobec sytuacji na Kaukazie Północnym.

Doszło również do zasadniczej korekty rosyjskiej polityki historycznej, która stopniowo od jesieni 2009 roku zaczęła odchodzić od konfrontacyjnej wobec państw Europy Zachodniej i Wschodniej interpretacji i rezygnować z apologii Stalina. Dokonało się znuansowanie oceny spuścizny radzieckiej, skupiono się na promowaniu pozytywnej roli ZSRR w II wojnie światowej⁷.

Przyczyny zewnętrzne – zmiany geopolityczne

Analizując zewnętrzne źródła zmian w rosyjskiej polityce zagranicznej, należy wskazać kilka zasadniczych czynników: zmniejszenie presji geopolitycznej na Rosję ze strony Zachodu, światowy kryzys gospodarczy oraz wyłanianie się wielobiegunowego porządku międzynarodowego.

Z punktu widzenia Rosji korzystne okazały się konsekwencje wojny z Gruzją w 2008 roku, która była kulminacją asertywnej polityki Kremla. Państwa zachodnie nie tylko nie zdecydowały się na sankcje bądź inną formę konfrontacji⁸, ale i przewartościowały swoją ocenę Rosji, uznając konieczność poszanowania jej interesów na obszarze poradzieckim. W efekcie nastąpił zarówno szybki powrót do dialogu z Rosją, zmierzający do zacieśnienia relacji, jak i zmniejszenie aktywności państw zachodnich na obszarze poradzieckim. To postrzegane w Moskwie zmniejszenie presji geopolitycznej, które przybrało m.in. formę faktycznego zawieszenia planów rozszerzenia NATO o kraje WNP oraz dorozumianego uznania specjalnej roli Rosji w regionie, zwiększyło poczucie bezpieczeństwa władz na Kremlu. Z kolei podejmowane przez UE inicjatywy, jak Partnerstwo Wschodnie, są przez Moskwę interpretowane jako niegroźne na obecnym etapie. Również w sferze równowagi strategicznej doszło do zmniejszenia postrzeganej presji na Rosję – we wrześniu 2009 roku USA zrezygnowały z forsowania projektu rozmieszczenia w Polsce i Czechach tarczy przeciwrakietowej (nowy projekt jest dużo mniej ambitny, a jego realizacja nie jest przesądzona). Waszyngton bardzo ograniczył krytykę pod adresem rosyjskiego autorytaryzmu, a plany modernizacyjne Dmitrija Miedwiediewa są szeroko popierane przez liderów zachodnich. Ponadto doszło do – postrzeganych w Moskwie jako korzystne dla Rosji – zmian na obszarze samej WNP, takich

⁷ Szerzej zob.: Jadwiga Rogoża, Marcin Kaczmarski, Ewolucja rosyjskiej polityki historycznej, *Tydzień na Wschodzie*, nr 17 (135), 12.05.2010.

⁸ Ograniczono się do gestów wyłącznie symbolicznych: zawieszenia kontaktów w ramach Rady NATO–Rosja oraz zamrożenia rozmów nad nowym porozumieniem UE–Rosja (tzw. PCA 2), które zresztą zdecydowano się wznowić już w listopadzie 2008 roku.

jak: objęcie władzy na Ukrainie przez Wiktora Janukowycza oraz będące tego konsekwencją zbliżenie rosyjsko-ukraińskie, a także zmiana władzy w Kirgistanie (obalenie krytykowanego ostatnio przez Rosję reżimu Kurmanbeka Bakijewa). Czynniki te powodują, iż na obecnym etapie nie ma ostrych sytuacji konfliktowych między Rosją i Zachodem.

Kryzys międzynarodowy osłabił pozycję państw zachodnich i zwiększył ich gotowość do kompromisu z wyłaniającymi się mocarstwami w kwestii reformy globalnych instytucji.

Z punktu widzenia Rosji korzystne okazały się konsekwencje wojny z Gruzją w 2008 roku, która była kulminacją asertywnej polityki Kremla.

W takim wielobiegunowym porządku międzynarodowym Rosja dąży do utrzymania samodzielnej roli globalnej i nie jest zainteresowana trwałą konfrontacją z Zachodem, która ograniczałaby jej możliwości prowadzenia wielowektorowej polityki.

Na rosyjską politykę z pewnością wpływa też poza zmianami o charakterze systemowym dążenie do podtrzymania obecnej polityki administracji Baracka Obamy, która jest przez Moskwę postrzegana jako korzystna dla rosyjskich interesów.

Przyczyny wewnętrzne – gra Miedwiediewa czy konsensus elity

Większość rosyjskiej elity rządzącej zdaje sobie sprawę z tego, że Rosja potrzebuje inwestycji zagranicznych, w tym technologii, których zasadniczym źródłem wciąż pozostają kraje zachodnie. Nawet w dziedzinie modernizacji wojskowej Rosja jest zmuszona szukać technologii za granicami, stąd próby pozyskania okrętu typu Mistral czy samolotów bezzałogowych. Mimo iż rządzącym udało się przetrwać najtrudniejszą fazę kryzysu gospodarczego, ujawnił on rozliczne słabości rosyjskiego modelu gospodarki.

Obecna korekta polityki zagranicznej jest w największym stopniu promowana przez prezydenta Miedwiediewa, ale o jej szerszym poparciu wśród elity świadczy to, iż nie wywołała ani otwartego sprzeciwu, ani poważniejszych sporów. Można co najwyżej wyróżnić trzy kwestie, w których widoczne były różnice odnośnie taktyki, jaką należałoby przyjąć: reakcja na amerykańską tarczę (zarówno w kontekście negocjacji START, jak i później), wsparcie amerykańskich sankcji na Iran oraz akcesja do WTO. Jednak z wyjątkiem kwestii WTO (która jest sporna przynajmniej od połowy dekady), żadna ze spraw nie dotyczyła decyzji strategicznych.

Z jednej strony proponowana przez Dmitrija Miedwiediewa wizja stanowi element polityki wewnętrznej – hasło wewnętrznej modernizacji musi być uzupełnione wymiarem zewnętrznym. Z drugiej strony zarówno dotychczasowe zmiany, jak i retoryka Miedwiediewa nie naruszyły interesów żadnego z segmentów koalicji stanowiącej podstawę obecnego reżimu w Rosji. Jednocześnie taka retoryka skupia wokół Miedwiediewa tę część rosyjskich elit, która domaga się zbliżenia z Zachodem.

Co to oznacza, czyli granice nowej polityki

Zarówno retoryka prezydenta Miedwiediewa, przedstawione wyżej działania, jak i uwarunkowania rosyjskiej polityki spowodowały, że sygnały płynące z Moskwy zaczęto odczytywać jako deklaracje trwałego i strategicznego związania się Rosji z Zachodem. Zasadnym jest zatem pytanie, co oznacza obserwowana zmiana, na ile Rosja staje się bardziej otwarta na współpracę z Zachodem i w jakim stopniu możliwa jest zmiana podejścia Moskwy do świata zewnętrznego. Wizję prezentowaną przez prezydenta Miedwiediewa można odczytać jako skierowane do rosyjskiej elity wezwanie do skupienia się na zasadniczym celu – modernizacji państwa

– oraz rezygnacji z tworzenia wizerunku agresywnego mocarstwa. Zamysł Miedwiediewa wydaje się przypominać podejście Chin od połowy lat 90., które włożyły dużo wysiłku w zapewnianie świata zewnętrznego o swoich pozytywnych intencjach.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy Rosja również chce zapewnić korzystne otoczenie międzynarodowe dla przemian wewnętrznych oraz zbudować wizerunek odpowiedzialnego, konstruktywnego mocarstwa. Do czasu wojny gruzińskiej, a nawet później, mimo zapewnień Moskwy wizerunek ten był budowany na asertywnej, a często konfrontacyjnej polityce – od patroli bombowców strategicznych, podkreślania pretensji terytorialnych w Arktyce, zwiększania poziomu zbrojeń, po demonstracje siły oraz niezależności. Ponadto kryzysy i niespokojne otoczenie międzynarodowe podnosiły wagę Rosji. W tym kontekście podejmowane przez Moskwę w ostatnim roku działania demonstrują zarówno ograniczony charakter zmian, jak i wewnętrzną niespójność tworzonego nowego wizerunku.

Osiągnięcia w relacjach z USA budzą wątpliwości jako dowód nowej jakości w rosyjskiej polityce. Na traktat START Moskwa nalegała od dawna, teraz zaczyna się pojawiać nieśmiało propozycja nowego traktatu regulującego kwestie obrony przeciwrakietowej. Po-

Podejmowane przez Moskwę w ostatnim roku działania demonstrują zarówno ograniczony charakter zmian, jak i wewnętrzną niespójność tworzonego nowego wizerunku.

parcie przez Rosję w czerwcu 2010 roku nowych sankcji wobec Iranu ułatwiło ich poparcie również przez Chiny, a sam Iran odrzucił wcześniej propozycję porozumienia uprzywilejowującego Rosję. Przy tym Moskwa nadal dba o to, aby sankcje nie uderzyły w jej dotychczasową współpracę z Iranem (zwłaszcza

w sferze energetycznej). Moskwa odrzuca też nakładanie przez UE i USA dodatkowych sankcji na Iran (poza uzgodnieniami w ramach „szóstki” i Rady Bezpieczeństwa ONZ).

Rosyjska retoryka nie jest spójna – część oficjalnych dokumentów (np. doktryna wojskowa z lutego 2010 roku, podpisana przez prezydenta Miedwiediewa już po pierwszych, modernizacyjnych zapowiedziach) niczym nie różni się od przyjmowanych wcześniej w kwestii wizji otaczających Rosję zagrożeń i jest pełna antyzachodniej retoryki.

Część podejmowanych przez Moskwę działań stoi w sprzeczności z wizerunkiem Rosji jako odpowiedzialnego mocarstwa. Można wśród nich wymienić: spotkanie rosyjskiego prezydenta z liderem Hamasu, przez Zachód uznawanego za organizację terrorystyczną; systematyczny, mimo kryzysu, wzrost wydatków na zbrojenia; sprzeciw w RB ONZ wobec proponowanych przez Zachód rezolucji w sprawie Sri Lanki czy Korei Północnej; wizyta Dmitrija Miedwiediewa w separatystycznej Abchazji; brak spójnej polityki w kwestii akcesji do WTO. Nie ma też dowodów na istotne poszerzenie się zakresu gotowości Rosji do uwzględnienia postulatów Zachodu (np. nie doszła do skutku dostawa śmigłowców do Afganistanu dla sił rządowych, minimalny jest realny udział Moskwy w międzynarodowej współpracy na rzecz walki z ociepleniem klimatu)⁹. Ponadto Kreml wciąż nie rezygnuje z polityki gestów podkreślających jego niezależność.

Wnioski

Jest zbyt wcześnie, by mówić o kolejnym (po tym z lat 2001–2002) „prozachodnim zwrocie” Moskwy lub o konsekwentnej budowie wizerunku „odpowiedzialnego, konstruktywnego mocarstwa”. Przekaz jest wciąż dwuznaczny i niespójny, retoryce nadal towarzyszą działania z nią sprzeczne. Nie zmieniły się cele Moskwy (tak w wymiarze globalnym, jak i regionalnym) ani percepcja otoczenia międzynarodowego przez elitę rządzącą, nie zmienił się również zakres gotowości Moskwy do uwzględniania postulatów Zachodu. Korekta

⁹ Iwona Wiśniewska, Marcin Kaczmarski, Rosja wobec szczytu klimatycznego w Kopenhadze, *Tydzień na Wschodzie*, nr 42 (117), 9.12.2009.

jest w dużej mierze ograniczona do retoryki i jest zbyt wcześnie, aby powiedzieć, że nastąpiło przewartościowanie w rosyjskiej polityce zagranicznej, które miałyby skłonić Rosję

Nie zmieniły się cele Moskwy (tak w wymiarze globalnym, jak i regionalnym) ani percepcja otoczenia międzynarodowego przez elitę rządzącą, nie zmienił się również zakres gotowości Moskwy do uwzględniania postulatów Zachodu.

do większej współodpowiedzialności za sprawy globalne, nie mówiąc już o strategicznym sojuszu z Zachodem bądź jego częścią. Zwłaszcza że nawet w przypadku wstąpienia Rosji do WTO trudno mówić o prozachodnim zwrocie – byłby to co najwyżej dowód większego zaangażowania się w globalną społeczność międzynarodową i wyraz gotowości do samoograniczania

się w polityce zagranicznej. Moskwa liczy na konkretne korzyści od państw zachodnich i ma nadzieję, że sama zmiana wizerunku okaże się wystarczająca.



**Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpi**

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa
e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpi monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:
Jolanta Darczewska

Redakcja: Anna Łabuszewska,
Katarzyna Kazimierska

Skład: Katarzyna Kazimierska