



**OSW**

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH  
IM. MARKA KARPIA  
CENTRE FOR EASTERN STUDIES

**ROSYJSKI REWIZJONIZM  
WOBEC ZACHODU**

**RUSSIA'S REVISIONIST POLICY  
TOWARDS THE WEST**

M a r c i n K a c z m a r s k i

**PRACE OSW**  
O S W S T U D I E S

NUMER/ISSUE 33  
WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2009  
WARSAW, DECEMBER 2009

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

Redakcja / Editor

**Anna Łabuszewska**

Współpraca / Co-operation

**Katarzyna Kazimierska**

Tłumaczenie / Translation

**OSW**

Współpraca / Co-operation

**Jim Todd**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

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

osw.waw.pl

ISBN 978-83-930151-2-2

## **Spis treści / Contents**

### **ROSYJSKI REWIZJONIZM WOBEC ZACHODU**

**Tezy / 5**

**Wstęp / 7**

- 1. Źródła rosyjskiego rewizjonizmu / 9**
- 2. Rosyjskie cele wobec Zachodu / 21**
- 3. Rosyjskie sposoby prowadzenia polityki wobec Zachodu / 28**
- 4. Rezultaty i perspektywy rosyjskiego rewizjonizmu / 39**

### **RUSSIA'S REVISIONIST POLICY TOWARDS THE WEST**

**Main points / 47**

**Introduction / 49**

- 1. The sources of Russia's revisionism / 51**
- 2. Russia's objectives regarding the West / 63**
- 3. How Russia pursues its policy towards the West / 70**
- 4. The outcome and prospects of Russia's revisionism / 81**

# Rosyjski rewizjonizm wobec Zachodu

## Tezy

1. Rosyjska polityka zagraniczna na przełomie lat 2006–2007 weszła w fazę rewizjonizmu. Cechą wyróżniającą tego etapu jest przede wszystkim dążenie Moskwy do radykalnej przebudowy dotychczasowego modelu relacji z Zachodem, ukształtowanego po zakończeniu zimnej wojny (wcześniej Rosja chciała reformy tego systemu, uwzględniającego jej rolę).

2. Źródłem rosyjskiego rewizjonizmu należy upatrywać w pierwszym rzędzie w czynnikach subiektywnych – zmianie postrzegania przez rosyjską elitę ładu międzynarodowego i miejsca Rosji w nim. Zmiana ta stała się możliwa dzięki odbudowie ekonomicznej, stabilizacji politycznej oraz rozbudowie potencjału wojskowego.

3. Rosyjskie cele wobec państw zachodnich sprowadzają się do uznania przez nie specjalnej pozycji Federacji Rosyjskiej. Sprecyzowane zostały w odniesieniu do WNP – Moskwa dąży do faktycznego uznania tego obszaru przez inne państwa za strefę jej uprzywilejowanych interesów. W odniesieniu do Europy rosyjskie cele są bardziej ogólnikowe. Kreml domaga się prawa do współdecydowania o politycznym, ekonomicznym i wojskowym porządku europejskim. W wymiarze globalnym rosyjskie cele sprowadzają się do uzyskania gwarancji, że Moskwa będzie miała równorzędne z państwami zachodnimi (a zwłaszcza USA) prawo głosu w każdej istotnej kwestii międzynarodowej.

4. Rosja usiłuje zrealizować swoje cele przede wszystkim w sposób pośredni, poprzez działania mające przekonywać Zachód, że zmiana dotychczasowego modelu relacji jest konieczna. Zaliczyć do takich działań można retorykę, demonstrację rosyjskiego potencjału, groźby oraz oferty kierowane do zachodnich stolic. Moskwa podjęła też działania, które zmieniały *status quo*: wyjście z traktatów CFE i ECT oraz wojnę z Gruzją i konflikt gazowy z Ukrainą.

5. Efektem dotychczasowej polityki rosyjskiej jest powstanie swego rodzaju pata. Rosji udało się wprawdzie zahamować proces rozszerzenia NATO na obszar

WNP, skłonić USA do rezygnacji z rozmieszczenia w Polsce i Czechach tarczy przeciwrakietowej oraz uniknąć poważniejszych konsekwencji po wojnie z Gruzją, jednak pełna realizacja jej celów pozostaje mało prawdopodobna.

**6.** Kryzys gospodarczy, który silnie dotknął Rosję, nie wpłynął na korektę polityki zagranicznej Moskwy. Rosyjskie elity wciąż postrzegają obecną sytuację międzynarodową jako korzystną dla Rosji i niesprzyjającą państwom zachodnim. Należy oczekiwać, że rewizjonistyczny etap w rosyjskim podejściu do świata utrzyma się w nadchodzących latach.

## Wstęp

W lutym 2007 roku w przemówieniu na 42. konferencji bezpieczeństwa w Monachium ówczesny prezydent Władimir Putin w ostrym tonie zakwestionował istniejący model relacji Rosji z Zachodem, jaki jego zdaniem utrzymywał się od czasu zakończenia zimnej wojny<sup>1</sup>. Głównym zarzutem, który zaprezentowany został w trakcie przemówienia, było nieliczenie się przez Zachód (a zwłaszcza Stany Zjednoczone) z głosem i interesami Rosji. Przedmiotem krytyki stały się zarówno kwestie ogólne, jak dążenie amerykańskie do stworzenia jednobiegowego porządku międzynarodowego i niechęć do kontroli zbrojeń, jak i sprawy szczegółowe, m.in. rozszerzenie NATO i budowa tarczy przeciwrakietowej. Przekaz, jaki Władimir Putin skierował do transatlantyckiego audytorium, prowadził się do deklaracji, iż Rosja nie zamierza dłużej godzić się na istniejący ład międzynarodowy. Wystąpienie Putina stało się symbolem wejścia rosyjskiej polityki zagranicznej w nowy etap, który z uwagi na zdecydowane zakwestionowanie dotychczasowej formuły relacji z Zachodem (tak w wymiarze globalnym, jak i regionalnym, zwłaszcza w odniesieniu do WNP) można określić mianem **rewizjonizmu**.

Na potrzeby niniejszej pracy rewizjonizm rozumiany jest jako dążenie do radykalnej przebudowy istniejącego politycznego, instytucjonalnego oraz prawnego ładu międzynarodowego<sup>2</sup>. Rosja od połowy lat dziewięćdziesiątych krytykowała model relacji między nią i Zachodem, jaki wytworzył się po zakończeniu zimnej wojny. Jednocześnie Moskwa próbowała włączyć się w istniejący porządek globalny, aspirując do zdominowanych przez państwa zachodnie instytucji

<sup>1</sup> Władimir Putin, Wystuplenije i diskussija na Miunchienskoj konfierenci po woprosam politiki biezopasnosti, Monachium, 10 lutego 2007, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>2</sup> „Kiedy Rosji próbuje narzucić się powrót «mocarstwa rewizjonistycznego», występującego przeciwko *status quo*, należy zadać pytanie, o jakim *status quo* jest mowa po zakończeniu zimnej wojny, w sytuacji obiektywnie powstającego wielocentrycznego systemu międzynarodowego i obecnego globalnego kryzysu finansowego. Czy zbliżanie się infrastruktury wojskowej do granic Rosji jest [polityką] *status quo*?”, Siergiej Ławrow, Wnieszniaja politika Rossii i nowoje kaczestwo geopoliticeskoj situacii, *Diplomaticzeskij Jeżegodnik*, 2008.

„Nie zgodziłbym się z tym, że w ciągu ostatnich 20 lat istniały jakiegokolwiek ustrukturyzowane stosunki międzynarodowe. Miał miejsce raczej dryf tego, co było [w okresie zimnej wojny] i co w ostatecznym rozrachunku okazało się nieadekwatne do nowych realiów. Dlatego mówienie o zachowaniu *status quo* wydaje się bezprzedmiotowe i będące faktyczną obroną przeszłości”, Siergiej Ławrow, Kak okonczatielno zawierszyt' chołodnuju wojnu?, *Mieždunarodnaja Żyziń*, No. 5 (maj) 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

i próbując przeforsować korzystne dla siebie korekty tego systemu (z tego punktu widzenia politykę Moskwy wobec Zachodu należałoby określić jako politykę *status quo*). Dopiero od przełomu lat 2006–2007 Rosja zaczęła dążyć do radykalnej przebudowy dotychczasowego modelu relacji z Zachodem i zajęcia takiego miejsca na arenie międzynarodowej, które pozwoliłoby jej zachować samodzielną pozycję i jednocześnie stawiało na równi z państwami zachodnimi i innymi wyłaniającymi się centrami siły.

Od czasu monachijskiego wystąpienia polityka Rosji wobec Zachodu, ale także sąsiadów z WNP stawała się coraz bardziej asertywna, z czasem przeradzając się w agresywną. Za jej dotychczasowy punkt szczytowy uznać można wojnę w Gruzji w sierpniu 2008 roku, która kumulowała w sobie wcześniej obserwowane zjawiska. Nowym czynnikiem okazał się globalny kryzys gospodarczy, który poczynając od ostatniego kwartału 2008 roku dotknął również Rosję. Spowodował on falę spekulacji, że etap „odrodzenia” i „rewizjonizmu” rosyjskiego zbliża się ku końcowi – Moskwie zabraknie sił i środków na realizację tak ambitnej polityki, będzie musiała ona przyjąć bardziej łagodną postawę w stosunkach międzynarodowych, zaś rewizjonizm lat 2007–2008 okaże się jedynie krótkim epizodem, „zawrotem głowy od naftowych sukcesów”. Jednak upływający pierwszy rok kryzysowy nie dostarcza argumentów na rzecz stwierdzenia, że polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej miałyby ulec zmianie.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na kilka zasadniczych pytań: **(1)** jakie są materialne i mentalne źródła rosyjskiego rewizjonizmu – dlaczego pojawił się on akurat na przełomie lat 2006–2007; **(2)** jaki jest zakres rosyjskich celów względem Zachodu – jak daleko ma sięgać przebudowa relacji między Rosją i Zachodem i co konkretnie Moskwa chce osiągnąć; **(3)** w jaki sposób Rosja chce skłonić Zachód do uwzględnienia jej postulatów – jakie działania Moskwa podejmuje dla osiągnięcia tych celów oraz **(4)** jakie są perspektywy trwałości tego trendu w polityce rosyjskiej, zwłaszcza biorąc pod uwagę dotychczasowy bilans (w tym reakcję Zachodu) oraz okoliczności zewnętrzne, w tym kryzys gospodarczy.

Niniejsze opracowanie skupia się przede wszystkim na nowych elementach w rosyjskiej polityce względem Zachodu. Z tego względu pomijane są liczne elementy kontynuacji, które można obserwować w polityce Moskwy jeszcze od okresu rządów Borysa Jelcyna, jak i relacje Federacji Rosyjskiej z innymi aktorami.

## 1. Źródła rosyjskiego rewizjonizmu

Wejście rosyjskiej polityki zagranicznej w nowy etap nastąpiło wskutek nałożenia się na siebie kilku narastających od połowy dekady procesów, tak w sferze materialnej, jak i mentalnościowej. Najważniejsze znaczenie mają w tym splocie elementów czynniki subiektywne – obraz świata rosyjskich elit rządzących (oparty na przekonaniu o wyłanianiu się wielobiegunowego porządku międzynarodowego, w którym Zachód słabnie, zaś Rosja jest jednym z „wygranych” i powinna zająć należne sobie miejsce) oraz konsensus odnośnie międzynarodowej roli Rosji. **Czynniki materialne** (takie jak długookresowy wzrost gospodarczy, niezależność finansowa oraz stopniowa odbudowa potencjału wojskowego) odegrały istotną rolę. Jednak obserwowane **zmiany w podejściu rosyjskiej elity do relacji zewnętrznych Federacji Rosyjskiej i percepcji roli Rosji na arenie międzynarodowej oraz postępujący za nimi wzrost ambicji w równym stopniu wynikają z czynników subiektywnych.**

### 1.1. Czynniki materialne – ekonomiczna podstawa polityki zagranicznej

Rosyjska gospodarka bardzo znacząco rozwinęła się w ostatnich latach, zwłaszcza w porównaniu z punktem wyjścia, jakim był początek rządów Władimira Putina, awansując z dwudziestej gospodarki świata w 2000 roku na siódmą pozycję w 2008 roku według parytetu siły nabywczej. Średni wzrost w latach 1999–2007 wynosił 7%<sup>3</sup>. PKB (liczony w dolarach) wzrósł z 200 mld USD w 1999 roku do 1,78 biliona USD w roku 2008. Realny PKB wzrósł w tym samym okresie o 70%<sup>4</sup>. Rosja **przestała być zależna od międzynarodowych instytucji finansowych**. Spłacono prawie cały dług państwowy – na koniec 2008 roku wynosił on 40 mld USD (około 3,3% PKB), po tym, jak w 2006 roku Rosja przedterminowo spłaciła 22 mld USD Klubowi Paryskiemu<sup>5</sup>. Zdecydowanie zwiększyło to pole manewru

<sup>3</sup> W porównaniu z innymi wschodzącymi rynkami, Rosja zajęła 2. miejsce po Chinach, z ich średnim wzrostem rocznym 9,2%.

<sup>4</sup> Na rosyjskie podejście wpłynęły też takie fakty, jak to, że w 2007 roku 60% światowego PKB powstało poza krajami G7.

<sup>5</sup> Problemem pozostaje za to dług rosyjskich przedsiębiorstw państwowych i prywatnych. Sięga on około 500 mld USD.



Moskwy w polityce zagranicznej (od początku rządów Putina nie zaciągano kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych).

Uzupełnieniem tej „suwerenności finansowej” stała się regularna **nadwyżka budżetowa**. Przez ostatnie lata (do 2007) regularnie wynosiła ona 5–10%. Nadwyżka pojawiała się też w bilansie na rachunku obrotów bieżących. W rezultacie elita rządząca zyskała z jednej strony komfort rządzenia (gwałtowny wzrost wydatków socjalnych, zwłaszcza we wspomnianym cyklu przedwyborczym), a z drugiej mogła sobie pozwolić na wzrost wydatków wojskowych, nawet przy spadku PKB. Dopiero w 2009 roku pojawił się deficyt w budżecie, albowiem władze rosyjskie zdecydowały się nie zmniejszać wydatków na kluczowe sektory (bezpieczeństwo, wydatki socjalne) i skorzystać ze zgromadzonej wcześniej rezerwy finansowej.

Jednocześnie dość konserwatywna polityka budżetowa (wydatki państwowe do 2007 roku pozostawały ograniczone, utrzymując się na poziomie 16,2% PKB, dopiero w 2008 roku rosnąc do 18%) przyniosła efekt w postaci uzyskania przez Rosję znaczących **rezerw finansowych**. Rezerwy walutowe wyniosły w szczytowym momencie we wrześniu 2008 roku prawie 600 mld USD, w połowie 2009 roku spadając do około 400 mld USD<sup>6</sup>. Część z tych rezerw była zgromadzona w tzw. Funduszu Stabilizacyjnym<sup>7</sup>, który w lutym 2008 roku podzielono na: Fundusz Rezerwowy (we wrześniu 2009 roku – około 90 mld USD) oraz Fundusz Dobrobytu (85 mld USD)<sup>8</sup>.

Od roku 2006 nastąpił gwałtowny **wzrost napływu inwestycji zagranicznych** (wskaźnik ich napływu sięgnął 3,2% PKB rocznie, podobnie jak w innych wschodzących gospodarkach). W 2006 roku napływające bezpośrednio inwestycje zagraniczne osiągnęły wartość 32 mld USD, w 2007 – 52 mld USD, w 2008 – 73 mld USD<sup>9</sup>. W pierwszej połowie 2008 roku inwestycje sięgnęły 30 mld USD. Tempo ich napływu uległo w wyniku kryzysu ograniczeniu, ale nie całkowitemu

<sup>6</sup> W 2007 roku rezerwy były rozmieszczone następująco: 50% w dolarach, 40% w euro, 9% w funtach, 1% w jenach.

<sup>7</sup> Jest on trzymany w walucie zachodniej (dolary, euro, funty), a niektóre zasoby można inwestować w obligacje triple-A krajów OECD (Souza, *op.cit.*, s. 52–53).

<sup>8</sup> Aktualny stan funduszy i rezerw walutowych jest dostępny na stronach Ministerstwa Finansów FR ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)) i Centralnego Banku Rosji ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)).

<sup>9</sup> Iwona Wiśniewska, Kontrolowane otwarcie Rosji na zagranicznych inwestorów. Nowa strategia Kremla wobec obcego kapitału, Komentarze OSW, nr 4, 08.05.2008. Dane wg Banku Centralnego FR. Rosstat podaje niższe dane, ale również one wykazują wzrost inwestycji o 100% w roku 2007 w porównaniu z 2006.

zahamowaniu<sup>10</sup>. Rosja stała się atrakcyjna dla inwestorów, mimo iż władze prowadzą politykę ograniczającą dostęp zagranicznych inwestorów do sektorów uznanych za strategiczne – inwestorzy nie mogą tam zyskać większościowych pakietów akcji<sup>11</sup>. Do tego Moskwa decydowała się na wypowiedzianie (mniej lub bardziej zgodnie z prawem) uznanych za niekorzystne porozumień o rozdziale produkcji, tzw. PSA (np. przejęcie przez Gazprom większościowego pakietu akcji od zachodnich przedsiębiorstw uczestniczących w konsorcjum Sachalin-2)<sup>12</sup>.

Nastąpiła też gwałtowna **ekspansja rosyjskiego kapitału za granicą**. Rosyjskie inwestycje wzrosły z 10 mld USD w 2003 roku do 52 mld w roku 2008<sup>13</sup>. Ponad 50% tych inwestycji trafiło do krajów Unii Europejskiej. Ekspansja ta przejawiała się w zakupach (często na kredyt, pod zastaw własnych akcji) pakietów akcji zachodnich i innych przedsiębiorstw międzynarodowych<sup>14</sup>. Ponadto Rosja podjęła próbę budowy państwowych koncernów na podobieństwo zachodnich korporacji ponadnarodowych, które mogłyby skupować aktywa na całym świecie.

<sup>10</sup> Np. w maju 2009 roku otwarta została fabryka Nissana pod Sankt Petersburgiem.

<sup>11</sup> 2 kwietnia 2008 roku Duma przyjęła odpowiednią ustawę w tej sprawie. 42 sektory uznano za strategiczne – w nich inwestor zagraniczny musi ubiegać się o zgodę „upoważnionego do tego organu”. Patrz: Biuletyn OSW, nr 46, 02.04.2008.

<sup>12</sup> W przypadku Sachalinu-2 Gazprom wymusił na pozostałych udziałowcach (brytyjsko-holenderski Royal-Dutch Shell oraz japońskie Mitsui i Mitsubishi) odsprzedaż udziałów w taki sposób, by mógł wejść w posiadanie 50% akcji. Gazprom posłużył się przy tym oskarżeniami o naruszenie przepisów o ochronie środowiska, co faktycznie groziło całkowitym odebraniem zagranicznym kompaniom koncesji na eksploatację złoża Sachalin-2. Rosyjski monopolista takie starania podejmował od 2002 roku, ale dopiero w 2005 roku koncern Shell zgodził się sprzedać część udziałów (pakiet blokujący, czyli 25% + 1 akcja), jednak wówczas obie strony nie mogły uzgodnić ceny. We wrześniu 2006 roku Ministerstwo Zasobów Naturalnych FR anulowało własną ekspertyzę ekologiczną z 2003 roku, zaś Służba ds. Nadzoru Ekologicznego FR (Rosprirodnadzor) postawiła spółce Sakhalin Energy szereg zarzutów łamania przepisów ekologicznych. Sachalin-2 był jedynym porozumieniem typu PSA, w którym nie uczestniczyła żadna kompania rosyjska. Ostatecznie w grudniu 2006 roku Gazprom zakupił 50% i jedną akcję w spółce Sakhalin Energy, będącej operatorem projektu Sachalin-2. Szerzej patrz: Ewa Paszyc, Kazus Sachalinu-2. Kreml kontra obcy inwestorzy, Tydzień na Wschodzie, nr 452, 21.09.2006; Ewa Paszyc, Kapitulacja Sachalinu-2 a „nowa” strategia Moskwy, Tydzień na Wschodzie, nr 463, 14.12.2006. Od 2006 roku trwa też presja władz rosyjskich na spółkę TNK-BP, mająca doprowadzić do przejęcia nad nią kontroli (w TNK-BP strona rosyjska i brytyjska mają po 50% udziałów; spółka ma licencję na wydobywanie surowców na złożu Kowykta).

<sup>13</sup> Dane za Głównym Komitetem Statystycznym FR ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)) oraz Centralnym Bankiem Rosji ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)).

<sup>14</sup> Do najbardziej znanych przykładów zaliczyć można nabycie przez państwowy Wnieszekonombank 6% akcji europejskiego koncernu EADS w 2006 roku oraz przejęcie serbskiego koncernu paliwowego NIS w 2007 roku. Do największych inwestorów rosyjskich należą: ŁUKoil, Gazprom i Siewierstal.

cie (sztandarową taką kompanią miał być Gazprom, jednak w wyniku kryzysu kapitalizacja tej firmy mocno spadła).

Ekipa Putina uczyniła **eksport surowców energetycznych** podstawą strategii odbudowy potencjału Rosji. Zarówno dokumenty programowe, jak i udział kwestii energetycznych w całokształcie polityki zagranicznej Rosji pokazują, że Kreml pozycję w sferze energetyki uznaje za swój kluczowy atut w gospodarce światowej<sup>15</sup>. Czyni ona Rosję niezbędną dla gospodarki światowej. Koncepcja „energetycznego mocarstwa” została wprawdzie wycofana na drugi plan w retoryce Kremla, niemniej pozostaje realizowana w praktyce. W warunkach globalnego wzrostu popytu na surowce energetyczne (i będącego jego skutkiem skoku cen) wzrosła rola Federacji Rosyjskiej jako eksportera<sup>16</sup>. W 2000 roku udział dochodów z ropy i gazu wynosił 22% dochodów budżetu (3,4% PKB), w 2008 sięgnął on 50% dochodów budżetu (12% PKB), będąc rezultatem zarówno wzrostu cen, jak i podniesienia opodatkowania koncernów energetycznych.

Przedstawiony wyżej obraz nie oznacza braku licznych problemów strukturalnych w rosyjskiej gospodarce<sup>17</sup>, wciąż utrzymującej dystans do największych gospodarek świata. Same władze rosyjskie przyznają, że gospodarka w zbyt dużym stopniu jest zależna od zasobów surowcowych i jej modernizacja jest niezbędna, co dobitnie pokazał kryzys<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Władimir Putin wskazał na zadanie „przywództwa w światowej energetyce” na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa FR 22 grudnia 2005 roku. Przegląd polityki zagranicznej z 2007 roku podkreślił znaczenie dyplomacji energetycznej, odwołując się do wagi kompleksu energetyczno-paliwowego dla rozwoju gospodarczego FR oraz deklarując, że Rosja nie zamierza rezygnować ze swojej przewagi w tej sferze. Również wybór problematyki globalnego bezpieczeństwa energetycznego na jeden z tematów przewodnictwa Rosji w G8 w 2006 roku pokazuje znaczenie tego czynnika.

<sup>16</sup> Rosja odpowiadała za 40% światowego wzrostu wydobycia ropy w latach 2000–2004.

<sup>17</sup> Krytycy wskazują na szereg negatywnych zjawisk towarzyszących temu wzrostowi gospodarczemu, które osłabiają cytowane wyżej dane statystyczne. Boom wynikał z 5-krotnego wzrostu cen ropy między 2002 i 2008, który jednak w dłuższej perspektywie nie może być podtrzymany. Nastąpił wzrost popytu konsumpcyjnego, ale był on w dużej mierze zaspokajany przez import. Wyłonił się przy tym (wskutek przejścia kontroli przez państwo nad częścią zasobów) nowy model oligarchicznego państwowego kapitalizmu. Problemem pozostaje ponadto inflacja, której nie udaje się zwalczyć – w 2007 roku nastąpił jej powrót do poziomu dwucyfrowego, w 2008 roku sięgnęła około 13,3%.

<sup>18</sup> Np. 23 października 2008 roku prezydent Dmitrij Miedwiediew określił kryzys jako szansę na modernizację rosyjskiej gospodarki. Na spotkaniu z przedstawicielami biznesu 15 września 2008 roku Miedwiediew wzywał do rozwijania instytucji finansowych, wspierania rozwoju małego i średniego biznesu, tworzenia warunków dla napływu inwestycji zagranicznych. W programowych wystąpię-

## 1.2. Czynniki materialne – wzrost potencjału wojskowego

Odbudowa rosyjskiego potencjału wojskowego, który znalazł się w krytycznym punkcie pod koniec lat 90., przyspieszyła od roku 2006 (wcześniej można realizowane przez Federację Rosyjską reformy określić jako hamowanie upadku rosyjskich sił zbrojnych).

Nastąpił istotny **wzrost wydatków na cele wojskowe**<sup>19</sup>. Regularnie rósł budżet wojskowy: z poziomu 6 mld USD w 2000 roku do 43 mld USD w 2008 (z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej będzie to około 120 mld dolarów), pozostając przez cały czas na poziomie około 3% PKB<sup>20</sup>. Uwzględniając inflację, realny wzrost należy ocenić na 10–20% rocznie. Przewidziany jest regularny wzrost potencjału sił zbrojnych FR – *Państwowy program uzbrojenia* (na lata 2007–2015) przewiduje wydatki na sprzęt i uzbrojenie w kwocie 182,9 mld USD, co oznacza około 20 mld USD rocznie. Jednocześnie wzrost ten następował wskutek wzrostu gospodarczego, a nie militaryzacji budżetu.

Postępuje **modernizacja arsenału sił zbrojnych**<sup>21</sup>. Zmieniła się też struktura budżetu wojskowego – o ile w 2006 roku 60% przeznaczano na utrzymanie, a 40% na wyposażenie, o tyle w 2008 roku proporcje te wynosiły odpowiednio 53% i 47%. Budżet przewidziany na zakupy, modernizację starego sprzętu oraz badania i rozwój w 2007 roku wzrósł o 28%, sięgając 11,6 mld USD, w 2008 wynosił około 15 mld USD. Maleje tym samym znaczenie eksportu uzbrojenia – od 2005 roku wydatki resortu obrony na zakupy sprzętu przewyższają dochody z eksportu broni (które w 2008 roku wyniosły około 8 mld USD). Modernizacja techniczna rosyjskich sił zbrojnych zaczęła się od 2004 roku, jednak przez pierwsze dwa lata ilość nowego sprzętu była niewielka (kilkadziesiąt sztuk). Modernizacja na większą skalę rozpoczęła się w roku 2006 – nowe uzbrojenie dla

niach w lutym 2008 roku zarówno Władimir Putin (8 lutego, orędzie przed Radą Państwa), jak i Dmitrij Miedwiediew (15 lutego, na forum ekonomicznym w Krasnojarsku) wskazywali na konieczność modernizacji gospodarki, odejścia od jej surowcowego charakteru, inwestycji w nowe technologie (Jadwiga Rogoża, Programowe wystąpienia Władimira Putina i Dmitrija Miedwiediewa, Tydzień na Wschodzie, nr 7 (41), 20.02.2008).

<sup>19</sup> Poniżej przytoczone informacje i dane zostały zaczerpnięte z nieopublikowanego tekstu Andrzeja Wilka.

<sup>20</sup> Andrzej Wilk, Miedwiediew wytycza kierunek rozwoju rosyjskiej armii, Tydzień na Wschodzie, nr 31 (65), 01.10.2008.

<sup>21</sup> Dane zostały zaczerpnięte z nieopublikowanego tekstu Andrzeja Wilka.

sił lądowych zaczęło być liczone w setkach, a dla sił powietrznych – w dziesiątkach. Nastąpiło również przyspieszenie modernizacji marynarki wojennej<sup>22</sup>. Szczególne miejsce w procesach modernizacji rosyjskich sił zbrojnych zajmują siły strategiczne (nuklearne)<sup>23</sup>. Ponadto Rosja rozbudowuje system ostrzegania przed atakiem raketowym na swoim terytorium, który uniezależniłby ją od infrastruktury znajdującej się w państwach WNP.

Nastąpił **wzrost aktywności szkoleniowej**. W 2008 roku po raz pierwszy przeprowadzono ćwiczenia szczebla strategicznego („Stabilność–2008”), w tym na terytorium Białorusi. W 2009 roku przeprowadzono największe od upadku ZSRR ćwiczenia „Zachód–2009”. Aktywność ta koncentrowała się na kierunku europejskim oraz dalekowschodnim. Kolejną zmianą w kształcie rosyjskich sił zbrojnych jest dokonujący się proces **profesjonalizacji** (uzawodowienia). Od 2006 roku znacznie polepszone zostały warunki socjalne (w tym wysokość żołdu). Od 2009 roku skrócona została też zasadnicza służba wojskowa do 12 miesięcy, a armia rosyjska przewiduje roczne powoływanie do służby około 400 tysięcy poborowych. Rozpoczęto też tworzenie związanego z tym systemu rezerw, których liczba docelowo ma sięgnąć około 800 tysięcy żołnierzy.

### 1.3. Czynniki subiektywne – ewolucja rosyjskiego obrazu świata

Obok dokonujących się przemian materialnych, po roku 2006 doszło do istotnych zmian w świadomości rosyjskich elit rządowych. Wyłonił się konsensus odnośnie postrzegania porządku międzynarodowego oraz roli, jaką powinna odgrywać w nim Rosja. Chociaż w poszczególnych dokumentach i wypowiedziach polityków rosyjskich akcenty są różnie rozłożone, można odtworzyć to nowe spojrzenie<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Pod rządami Putina rozpoczęto budowę 12 z 15 dużych okrętów nawodnych i podwodnych, budowanych po rozpadzie ZSRR. Po 2006 roku oprócz budowy nowych jednostek przyspieszono modernizację już istniejących. *Ibidem*.

<sup>23</sup> Wojska raketowe są wyposażane w rakiety międzykontynentalne „Topol-M” (RS-12M2) – obecnie ich liczba sięga 50 stacjonarnych (w silosach) oraz 15 mobilnych (mają one po 1 głowicy instalowanej, mogą mieć do 3). Kończą się też prace nad nowymi wielogłowicowymi raketami morskimi (R-30 „Buława”, która wciąż nie jest ukończona – na 10 testów 5 skończyło się fiaskiem) oraz lądowymi (RS-24, która jest zmodyfikowaną wersją rakiety „Topol-M”). *Ibidem*.

<sup>24</sup> Podstawą dla niniejszego podrozdziału są następujące dokumenty programowe i wystąpienia przedstawicieli władz FR: Koncepcja wniezionej polityki Rosyjskiej Fiedieracyi, utwierdzona przyzidien-

Punktem wyjścia dla rosyjskiej wizji dzisiejszego ładu międzynarodowego jest przekonanie o jego wejściu w etap zasadniczej transformacji, która jest korzystna dla Rosji i niekorzystna dla Zachodu<sup>25</sup>. Przemiana porządku międzynarodowego jest skutkiem procesów, z których trzy najważniejsze z punktu widzenia Moskwy to: **koniec okresu pozimnowojennego połączony z fiaskiem porządku jednobiegunowego; wyłanianie się nowych centrów ekonomiczno-politycznych i perspektywa powstania ładu wielobiegunowego oraz odrodzenie Rosji jako mocarstwa.**

Rosyjskie elity są przekonane, że nastąpił **koniec okresu pozimnowojennego** (z jego podstawową cechą – amerykańską dominacją), a porządek globalny zbliża się do momentu granicznego, w którym niezbędne jest powstanie nowej architektury stosunków międzynarodowych. Jak stwierdził Putin w przemó-

tom D. A. Miedwiediewym 12 lipca 2008 g., [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Strategija nacjonalnoj bezopasnosti Rossijskoj Fiedieracyi, utwierdzona ukazom Priezidenta Rossijskoj Fiedieracyi ot 12 maja 2009 g., [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru); Władimir Putin, Wystuplenije i diskussija na Miunchienskoj konfierencyi po woprosam politiki bezopasnosti, Monachium, 10 lutego 2007, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Obzor wniesznjej politiki Rossijskoj Fiedieracyi, 27 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Wnieszniepoliticeskaja i diplomaticzeskaja diejatielnost' Rossijskoj Fiedieracyi w 2007 godu. Obzor MID Rossii, Moskwa, marzec 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Wnieszniepoliticeskaja i diplomaticzeskaja diejatielnost' Rossijskoj Fiedieracyi w 2008 godu. Obzor MID Rossii, Moskwa, marzec 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Siergiej Ławrow, Wystuplenije Ministra inostrannych dieł Rossii S. W. Ławrowa na XV Assambleje Sowietu po wniesznjej i oboronnoj politiki, 17 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Dmitrij Miedwiediew, Interwju rossijskim tielekanalam «Pierwyj», «Rossija», NTW, 31 sierpnia 2008 r. [pięć zasad polityki zagranicznej – M.K.], [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Siergiej Ławrow, Wystuplenije Ministra inostrannych dieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Stienogramma wystuplenija Ministra inostrannych dieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 1 września 2008 [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Siergiej Ławrow, Nastojaszczje i buduszczeje globalnoj politiki: wzglad iz Moskwy, *Rossija w Globalnoj Politike*, No. 2 (mart-apriel) 2007, s. 8–20, [www.globalaffairs.ru](http://www.globalaffairs.ru); Siergiej Ławrow, Kak okonczatielno zawierszyt' chołodnuju wojnu?, *Miezdunarodnaja Żyzń*, No. 5 (maj) 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Władimir Putin, Wystuplenije na sowieszczanii s posłami i postojannymi predstavitelami Rossijskoj Fiedieracyi, 27 czerwca 2006, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Dokład Władimira Putina w Dawosie. Połnaja wiersija, 28 stycznia 2009, RIA Novosti, <http://www.rian.ru/economy/20090129/160410501.html>; Władimir Putin, Wystuplenije na rasszyriennom zasiedanii Gosudarstwienogo sowieta «O strategii razwitija Rossii do 2020 goda», 8 lutego 2008, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Tiezisy wystuplenija Ministra inostrannych dieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii, 1 września 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

<sup>25</sup> „Kardynalna transformacja stosunków międzynarodowych, zaprzestanie konfrontacji ideologicznej i przełamanie dziedzictwa zimnej wojny, wzmocnienie Rosji i jej międzynarodowych pozycji – rozszerzyło możliwości współpracy na arenie międzynarodowej”, Koncepcja wniesznjej politiki Rossijskoj Fiedieracyi, utwierdzona priezidentom D. A. Miedwiediewym, 12 lipca 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

wieniu monachijskim w 2007 roku, świat jednobiegunowy się nie ziścił<sup>26</sup>, a podobne stwierdzenia wielokrotnie powtarzał minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow<sup>27</sup>. Zarazem świat wciąż znajduje się w okresie przejściowym<sup>28</sup>. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku rosyjskie elity w coraz większym stopniu są przekonane, iż postępuje **proces słabnięcia Zachodu**<sup>29</sup>. Źródłem takiego przekonania należy upatrywać w interpretacji przez rosyjskie elity zachodzących procesów. Nastąpiło osłabienie przywództwa USA w ładzie międzynarodowym wskutek polityki administracji George'a W. Busha i porażek politycznych w Afganistanie i Iraku (powtarzana jest fraza, iż mit o jednobiegunowym świecie runął w Iraku). Narastają podziały w obrębie Zachodu<sup>30</sup>. Unia Europejska poniosła porażkę w pogłębieniu integracji politycznej (najbardziej widocznym dowodem było dla rosyjskich elit odrzucenie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy oraz problemy z ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego). UE ma ponadto problem z przystosowaniem się do rozszerzenia 2004 i 2007. Drugim składnikiem istniejącego ładu w rosyjskiej percepcji jest wyłonienie się **nowych centrów ekonomicznych i politycznych**. Od 2006 roku w retoryce rosyjskich przedstawicieli regularnie powtarzała się teza o zmianach, wywołanych „pojawieniem się na światowej arenie nowych silnych ekonomicznie graczy”:

<sup>26</sup> „Czym jest świat jednobiegunowy? [...] jeden ośrodek władzy, siły, podejmowania decyzji. Świat jednego gospodarza, jednego suwerena”; „nie ma to nic wspólnego z demokracją [...] a Rosję wciąż uczą demokracji, a sami jej się nie chcą uczyć”; „jednobiegunowość nie jest możliwa dla dzisiejszego świata”, nie starczy zasobów – polityczno-wojskowych i ekonomicznych; „jednostronne, niezgodne z prawem działania nie rozwiązały ani jednego problemu”; „obserwujemy hipertroficzne użycie siły [...] sprzeniewierzenie się zasadom prawa międzynarodowego”, system jednego państwa – USA – przeszedł wszelkie granice państw narodowych”, Władimir Putin, Wystąpienie i dyskusja na Miuncheńskiej konferencji po wprostach polityki bezpieczeństwa, Monachium, 10 lutego 2007.

<sup>27</sup> „Wyjaśniło się najważniejsze – świat jednobiegunowy się nie ziścił”, albowiem jego zdaniem zabrakło zasobów dla budowy imperium w warunkach globalizacji, Siergiej Ławrow, Wystąpienie ministra inostranych dzieł Rosji S. W. Ławrowa na XV Assambleje Sowietu po wnieszeniu i obronności polityki, 17 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>28</sup> „Świat, który uwolnił się od zimnej wojny, wciąż jeszcze nie może znaleźć nowej równowagi”, Dmitrij Miedwiediew, Wystąpienie na sowieszczeniu z posłami i postojannymi przedstawicielami Rosyjskiej Fiedieracy pri międzynarodowych organizacjach, 15 lipca 2008, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>29</sup> „Nowość polega na tym, że Zachód traci monopol w dziedzinie globalizacji” i dlatego państwa zachodnie dostrzegają zagrożenia w tych procesach, Siergiej Ławrow, Wystąpienie ministra inostranych dzieł Rosji S. W. Ławrowa na XV Assambleje Sowietu po wnieszeniu i obronności polityki, 17 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>30</sup> „Mało kto próbuje zaprzeczać, że NATO przeżywa kryzys”, Siergiej Ławrow, Kak okonczatielno zawierszyt' chołodnuju wojnu?, *Mieżdunarodnaja Żyzń*, No. 5 (maj) 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

Chin, Indii czy Brazylii<sup>31</sup>. Powyższy proces łączy się w przekonaniu rosyjskich elit ze **stopniowym wyłanianiem się porządku wielobiegunowego**. Ich zdaniem dochodzi do coraz bardziej równomiernego rozłożenia wpływów politycznych i wzrostu gospodarczego w świecie. Wzmocnieniu ulega świat niezachodni<sup>32</sup>. Głoszony jest przy tym pogląd o formowaniu się swego rodzaju **koncertu mocarstw**, jako nieformalnego globalnego przywództwa<sup>33</sup>. Koncert taki przejąłby od USA rolę w „zarządzaniu” ładem międzynarodowym<sup>34</sup>. Zdaniem rosyjskich elit „tworzy się jakościowo nowa sytuacja geopolityczna. Rodzi się tendencja szukania rozwiązania problemów i uregulowania regionalnych sytuacji kryzysowych na bazie regionalnej bez udziału sił pozaregionalnych”<sup>35</sup>. Jednocześnie konsekwencją zachodzących przemian, mających zdaniem rosyjskich elit miejsce w świecie, jest **nasilanie się rywalizacji mocarstw**, aczkolwiek ten proces jest oceniany dwuznacznie. Proces wyłaniania się porządku wielobiegunowego jest traktowany jako element powrotu do naturalnej równowagi w stosunkach międzynarodowych. Paradygmatem współczesnych stosunków międzynarodowych ma być szeroko rozumiana konkurencja, zarówno o wartości i modele rozwoju, jak i surowce naturalne, ale nie oznacza ona konfrontacji<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Wspólny PKB wg PPP ChRL i Indii jest większy od USA, PKB BRIC wg PPP jest większe od UE i te różnice będą narastać, Władimir Putin, Wystąpienie i dyskusja na Miuncheńskiej konferencji po woprosam polityki bezpieczeństwa, Monachium, 10 lutego 2007.

<sup>32</sup> „Ekonomiczny potencjał nowych centrów światowego wzrostu będzie nieuchronnie przekładać się na wpływ polityczny i wzmacniać wielobiegunowość”; „po raz pierwszy w ostatnich kilkunastu latach tworzy się realne konkurencyjne środowisko na rynku idei porządku światowego [...] powstawanie nowych globalnych centrów wpływu i wzrostu, bardziej równomierne rozłożenie zasobów i kontrola nad nimi tworzą materialną podstawę wielobiegunowego porządku światowego”, Władimir Putin, Wystąpienie i dyskusja na Miuncheńskiej konferencji po woprosam polityki bezpieczeństwa, Monachium, 10 lutego 2007.

<sup>33</sup> „Tworzące się nieformalne zbiorowe przywództwo czołowych państw świata daje sposób na rozwiązanie problemu zarządzania współczesnym światem”, Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra Inostranych Dział Rossii S. W. Ławrowa na XV Assambłej Sowieta po wnieszeniu i obronnej polityce, 17 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>34</sup> „Ameryka musi przyznać realność «poamerykańskiego świata» i zacząć się do niego adaptować [...] Próba życia we własnym «jednobiegunowym świecie» przedłużyła się – to niebezpieczny dla wszystkich stan rzeczy”, Stenogramma wystąpienia Ministra Inostranych Dział Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po słuchaniu nowego podręcznika, 1 września 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>35</sup> Strategia nacyjonalnej bezpieczeństwa Rosyjskiej Federacji, utwierdzona ukazem Prezydenta Rosyjskiej Federacji ot 12 maja 2009 g., [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru)

<sup>36</sup> Rosja szczegółowo uzasadnia tę różnorodność modeli rozwoju. Przy ogólnym uznaniu zasadniczego znaczenia demokracji i wolnego rynku jako podstaw rozwoju społecznego i życia gospodarczego, ich realizacja przyjmuje rozliczne formy, w zależności od historii itp.



Trzecią składową obrazu świata u rosyjskich elit jest **odrodzenie Rosji** („Rosja wstała z kolan”). Już w 2006 roku Putin deklarował, że „Rosja znacząco wzmocniła swój potencjał wewnętrzny i pozycję międzynarodową”<sup>37</sup>. Głównym przesłaniem płynącym z Moskwy stało się „odzyskanie samodzielności” w sferze polityki zagranicznej<sup>38</sup>. Wzrost znaczenia Federacji Rosyjskiej w ładzie międzynarodowym stał się jednym z elementów jego transformacji<sup>39</sup>. **Rosja postrzega ład międzynarodowy** i widziane w nim **trendy** mające uformować jego przyszły kształt **jako korzystne** dla siebie. Moskwa oczekuje, iż uda się jej zająć miejsce jednego z mocarstw decydujących o porządku globalnym, a jej kluczowe interesy narodowe będą poszanowane<sup>40</sup>. W Rosji dostrzegana jest szansa przebudowy ładu światowego, w którym Zachód przestanie być dominującym aktorem i będzie zmuszony „podzielić się” odpowiedzialnością i wpływami międzynarodowymi, m.in. z Rosją oraz innymi niezachodnimi centrami politycznymi, jak Chiny czy Indie, które Moskwa traktuje jako bliskich partnerów. Za podstawowe zagrożenie rosyjskie elity uznają opór Zachodu, który **nie chce pogodzić się z zachodzącymi przemianami i zaakceptować nowej Rosji**, na którą patrzy się przez pryzmat przeszłości<sup>41</sup>. Regularnie powtarzają się ze strony rosyjskiej oskarżenia pod adresem Zachodu o niedostosowanie się do zachodzących prze-

<sup>37</sup> Władimir Putin, Wystąpienie na sowieszczaniu s posłami i postojannymi przedstawicielami Rosyjskiej Fiedieracyi, 27 czerwca 2006, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>38</sup> „Rosja wróciła na arenę międzynarodową jako odpowiedzialne państwo, które może bronić swoich obywateli”, Siergiej Ławrow, Stenogramma wystąpienia Ministra inostrannych dzieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po służaju naczała nowego uczebnego goda, 1 września 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>39</sup> „Nieokreśloność odnośnie przyszłego porządku światowego była związana z osłabieniem Rosji po rozpadzie ZSRR”, czego skutkiem było wrażenie, że Rosja jest materiałem dla kolejnego podziału świata – Rosja podjęła działania i odzyskała samodzielność, Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra inostrannych dzieł Rossii S. W. Ławrowa na XV Assambleje Sowietu po wnieszniej i oboronnoj politiki, 17 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>40</sup> „Wraz z zakończeniem zimnej wojny możliwymi stały się prawdziwie zbiorowe decyzje, które są nie do pomyślenia bez równoprawnego udziału Rosji”, Siergiej Ławrow, Stenogramma wystąpienia Ministra inostrannych dzieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po służaju naczała nowego uczebnego goda, 1 września 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>41</sup> „Nie wszyscy byli gotowi na to, że Rosja tak szybko zacznie odzyskiwać status na arenie międzynarodowej”, Władimir Putin, Wystąpienie na sowieszczaniu s posłami i postojannymi przedstawicielami Rosyjskiej Fiedieracyi, 27 czerwca 2006, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

mian<sup>42</sup>. Według rosyjskich elit, to Zachód wciąż myśli kategoriami zimnej wojny, wywierając rosnącą presję na Federację Rosyjską oraz odrzuca jej propozycje kompromisu. Rosja obwinia przy tym Zachód o syndrom „zwycięstwa w zimnej wojnie”. Już sam tytuł programowego artykułu Siergieja Ławrowa z 2009 roku „Jak ostatecznie zakończyć zimną wojnę” wiele mówi o postrzeganiu przez rosyjskie elity rzeczywistości<sup>43</sup>. Przekonanie o mocarstwowym odrodzeniu jest wzmacniane przez chęć rewanżu za okres tuż po zakończeniu zimnej wojny, w którym Federacja Rosyjska była ignorowana i marginalizowana przez Zachód.

#### 1.4. Ocena źródeł rosyjskiego rewizjonizmu – rola uwarunkowań zewnętrznych

Wejście rosyjskiej polityki zagranicznej w okres rewizjonizmu zbiegło się z głębokimi przemianami w ładzie międzynarodowym. Część z nich jest dostrzegana przez rosyjskie elity, aczkolwiek w ocenie autora nie sięgają one tak daleko, jak jest to widziane w Moskwie. Osłabienie Stanów Zjednoczonych nastąpiło, nie sposób jednak mówić o „poamerykańskim świecie” (biorąc pod uwagę chociażby poziom wydatków na zbrojenia USA i ich rywali). Podziały w obrębie Zachodu nie podważają istnienia wspólnoty transatlantyckiej. Niemniej te zmiany w rozkładzie sił pomiędzy głównymi aktorami, które nastąpiły w pierwszej dekadzie XXI wieku, ułatwiły Rosji prowadzenie asertywnej polityki zagranicznej. Ponadto należy zauważyć, że polityka wobec Zachodu pozostaje względnie autonomiczna wobec innych kierunków rosyjskiej polityki zagranicznej – dynamiczny wzrost Chin nie wpłynął dotychczas na podejście Moskwy do USA i UE. Mimo korzystnego środowiska zewnętrznego oraz wzrostu materialnego samej Rosji wydaje się, że podstawowe znaczenie dla wejścia rosyjskiej polityki zagranicznej w fazę rewizjonizmu miały czynniki subiektywne, które uaktywniły się w latach 2006–2008. Rozkład sił w świecie nie zmienił się bowiem na tyle,

<sup>42</sup> „Reakcja na perspektywę utraty przez historyczny Zachód monopolu na procesy globalizacji wyraża się inercją polityczno-psychologicznej propozycji powstrzymania Rosji, włączając w to próby wykorzystania w tym celu wybiórczego podejścia do historii, zwłaszcza II wojny i okresu powojennego”. Koncepcja wniezionej polityki Rossijskiej Fiedieracyi, utwierdzona przez prezydenta D. A. Miedwiediewym 12 lipca 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>43</sup> Siergiej Ławrow, *Kak okonczatielno zawierszyt' chołodnuju wojnu?*, *Mieżdunarodnaja Żyźń*, No. 5 (maj) 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

by same czynniki materialne odpowiadały za skłonienie Rosji do podjęcia opisanych dalej działań. To raczej wola polityczna wynikająca z pewności siebie i przekonania o słabości oponentów spowodowały, że Moskwa zdecydowała się na prowadzenie coraz bardziej asertywnej polityki zagranicznej.

Problemy wewnętrzne mają dla prowadzonej przez Kreml polityki mniejsze znaczenie, ponieważ ich wpływ będzie widoczny dopiero w średnioterminowej perspektywie. Jak pokazują zarówno wypowiedzi, jak i oficjalne dokumenty, władze Rosji uwierzyły w trwałość wzrostu gospodarczego<sup>44</sup>. Moskwa uznała, że zmieniły się globalne trendy ekonomiczne, które zaczęły faworyzować rosyjską i inne niezachodnie gospodarki. Stąd koncepcja BRIC<sup>45</sup> i jej kluczowej roli w gospodarce światowej. Obecnie Kreml dysponuje zarówno niezależnością finansową, jak i zgromadzonymi rezerwami, które pozwalają przetrwać ograniczony w czasie kryzys gospodarczy, jak i finansować dwie kluczowe dziedziny: wydatki socjalne oraz modernizację sił zbrojnych<sup>46</sup>. Również obiektywna ocena stanu rosyjskich sił zbrojnych pozostaje niezwykle trudna. Nie sposób jednoznacznie ocenić efektów prowadzonej modernizacji<sup>47</sup>, niemniej władze rosyjskie już obecnie postrzegają potencjał zbrojny FR jako wystarczający do wsparcia polityki zagranicznej. Przekonanie o korzystnej dla Rosji sytuacji, jej odrodzeniu politycznym oraz względnej słabości potencjalnych konkurentów (zwłaszcza Zachodu) jest siłą napędową asertywności rosyjskich elit oraz bezpośrednim źródłem ich polityki zagranicznej.

<sup>44</sup> W lutym 2007 roku Putin w Monachium mówił: „rosyjska gospodarka ma coraz więcej możliwości. Taką dynamikę obiektywnie uznają eksperci i nasi zagraniczni partnerzy”. Na spotkaniu Klubu Wałdaj 14 września 2007 roku Putin stwierdził, że niezależnie od kryzysu Rosji „uda się zachować stabilność i zabezpieczyć rozwój”. 23 stycznia 2008 roku minister finansów Aleksiej Kudrin uznał, że Rosja jako wyspa stabilności nadal będzie atrakcyjna dla inwestorów. 28 stycznia 2008 roku minister rozwoju gospodarczego Elwira Nabiullina stwierdziła, że rosyjskie rynki będą odporne na kryzys finansowy z uwagi na silne czynniki fundamentalne rosyjskiego wzrostu. 25 marca 2008 roku w wywiadzie dla *Financial Times* prezydent Dmitrij Miedwediew uznał rosyjski rynek finansowy za „wysepkę stabilności na oceanie finansowych sztormów”. „Rossijskije czynowniki ob „ostrowkie stabilnosti w okieanie finansowych strastiej”, *Kommiersant*, 27.08.2008.

<sup>45</sup> BRIC oznacza Brazylię, Rosję, Indie i Chiny. Została ukuta w 2001 roku przez bank Goldman Sachs jako określenie rozwijających się gospodarek, które w 2050 r. prześcigną obecnie najbogatsze kraje świata.

<sup>46</sup> Zapisy budżetu na rok 2009 świadczą o nadaniu priorytetowego charakteru wydatkom socjalnym i na obronność, patrz Tydzień na Wschodzie, nr 16 (91), 20.04.2009. Natomiast w przypadku przedłużania się kryzysu Rosja będzie zmuszona szukać pożyczek na międzynarodowych rynkach finansowych.

<sup>47</sup> Można się odwołać do szerokiej debaty w literaturze i na łamach prasy codziennej oraz specjalistycznej. Wojna w Gruzji jedynie pogłębiła różnice w ocenie rzeczywistego stanu rosyjskich sił zbrojnych.

## 2. Rosyjskie cele wobec Zachodu

Przedstawione zmiany potencjału materialnego Federacji Rosyjskiej oraz zmiany mentalnościowe wśród elit spowodowały znaczący wzrost rosyjskich ambicji na arenie międzynarodowej, tak w wymiarze globalnym, jak i regionalnym (zwłaszcza w odniesieniu do Europy i obszaru WNP, w mniejszym stopniu wobec Azji). Duża część celów rosyjskiej polityki zagranicznej pozostaje stała od połowy lat dziewięćdziesiątych (do takich należy zaliczyć np. dążenie do odzyskania statusu mocarstwa globalnego), jednak muszą one być rozpatrywane w nowym kontekście międzynarodowym. Na obecnym etapie rosyjski priorytet w polityce zagranicznej najogólniej można scharakteryzować jako **zmianę dotychczasowego, ukształtowanego po zimnej wojnie, modelu relacji między Rosją i Zachodem**<sup>48</sup>.

### 2.1. Wymiar globalny

Moskwa dąży do zachowania **samodzielnej pozycji** na arenie międzynarodowej, jako jeden z centrów wyłaniającego się, jej zdaniem, porządku wielobiegunowego, nie wiążąc się strukturalnie z Zachodem, ale jednocześnie nie budując antyzachodniej koalicji. Rosja deklaruje, iż chce zająć adekwatne do swojego potencjału miejsce w świecie. Moskwa podkreśla, że uznaje odpowiedzialność za podtrzymanie bezpieczeństwa tak na poziomie globalnym, jak i regionalnym<sup>49</sup>. Silnie promowana jest przy tym teza, iż Rosja jest niezbędnym elementem

<sup>48</sup> Niniejszy rozdział nie odnosi się do oceny realności rosyjskich celów i szans ich realizacji, jedynie próbuje przedstawić, w jaki sposób postrzegają je i prezentują na zewnątrz elity rosyjskie. Co do perspektyw realizacji tych celów, patrz rozdział 4.

<sup>49</sup> „Rosja rzeczywiście się wzmocniła i zdolna jest przyjmować na siebie większą odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów w skali regionalnej i globalnej”, Dmitrij Miedwiediew, Wystąpienie na sowieszczanin s posłami i postojannymi priedstawiteliami Rossijskoj Fiedieracyi pri mieżdunarodnych organizacyjach, 15 lipca 2008, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>50</sup> „Rosja już 300 lat bierze na siebie niemałą część brzemienia podtrzymania równowagi w polityce europejskiej i światowej”; kiedy nie odgrywała takiej roli – po wojnie krymskiej i między wojnami światowymi – prowadziło to do „niezdrowej polityki europejskiej”; Rosja będzie tę rolę spełniać i nie weźmie udziału w żadnych „świętych sojuszach”, Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra inostrannych dieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru). Podobne tezy pojawiły się w: Stienogramma wystuplenija Ministra inostrannych dieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 1 września 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

równowagi globalnej<sup>50</sup>. Moskwa postrzega się przy tym jako kraj niezbędny zarówno dla Zachodu, Eurazji, jak i świata islamskiego. Deklaruje chęć współpracy z innymi aktorami, ale i gotowość do samodzielnych działań<sup>51</sup>. Za konieczną Moskwa uznaje przebudowę instytucji międzynarodowych odziedziczonych po zimnej wojnie.

Formułując sposoby realizacji swoich celów w skali globalnej, rosyjskie elity popadają w wewnętrzne sprzeczności. Rosja widzi przyszłość ładu międzynarodowego w **koncepcji koncertu mocarstw** i budowie nowych instytucji globalnych<sup>52</sup>. Wariant koncertu mocarstw mógłby przybrać formę poszerzonej (o Chin, Indie czy Brazylię) grupy G8, ewentualnie formułę G20, niekoniecznie jednak tworząc przy tym podstawy prawne<sup>53</sup>. Taka idea jest konsekwentnie przez Rosję promowana<sup>54</sup>. Poparcie dla wielobiegowości, której praktycznym wyrazem byłby koncert mocarstw, wyraził Dmitrij Miedwiediew, prezentując pięć zasad rosyjskiej polityki zagranicznej<sup>55</sup>. Jednocześnie lobbując na rzecz takiego sposobu zarządzania ładem międzynarodowym, Rosja deklaruje przywiązanie do centralnej roli ONZ i Rady Bezpieczeństwa jako głównego organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo międzynarodowe. Moskwa domaga się też zmian w globalnych instytucjach gospodarczych i finansowych, chodzi o wzmocnienie

<sup>51</sup> „Jeśli partnerzy nie będą gotowi do wspólnych działań, Rosja dla obrony swoich interesów narodowych będzie musiała działać samodzielnie, ale zawsze na bazie prawa międzynarodowego” (Koncepcja 2008).

<sup>52</sup> Stenogramma wystupienia Ministra inostrnych dzieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 1 września 2006, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>53</sup> „Rosja nie widzi rozsądnej alternatywy dla tworzenia w globalizującym się świecie nowego zbiorowego przywództwa czołowych państw, które byłoby reprezentatywnym w geograficznym i cywilizacyjnym wymiarze. G8 mogłaby stać się ważnym elementem takiej orkiestry”, Stenogramma wystupienia Ministra inostrnych dzieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) MID Rossii po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 1 września 2006, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>54</sup> „Warunki wolności dyktują konieczność kolektywnego przywództwa czołowych państw świata. Można to nazwać «koncertem mocarstw XXI wieku»”; „potrzebne są nowe formy zbiorowego przywództwa, opierające się na wzajemnym uznaniu interesów i uznanie odpowiedzialności za losy świata”, Siergiej Ławrow, Wystupienie Ministra inostrnych dzieł Rossii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po słuczaju naczała nowego uczebnogo goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>55</sup> „Świat powinien być wielobiegunowy. Jednobiegunowość jest nie do przyjęcia. Dominacja jest niedopuszczalna. Nie możemy przyjąć takiego porządku świata, w którym wszystkie decyzje podejmowane są przez jeden kraj, nawet tak poważny i z autorytetem, jak USA. Taki świat jest chwiejny i grozi konfliktami”, Siergiej Ławrow, Wnieszniaja politika Rossii i nowoje kaczestwo geopoliticeskoj situacii, *Diplomaticzeskij Jeżegodnik*, 2008.

nie w nich roli Federacji Rosyjskiej. Sam kryzys został przez rosyjskie władze potraktowany jako potwierdzenie słuszności tezy o niezbędności reformy światowego systemu finansowego<sup>56</sup>.

Kolejne elementy wewnętrznej sprzeczności w deklarowanych celach widoczne są również w tym, że dążąc do stworzenia ładu wielobiegunowego, Moskwa równolegle forsuje **ideę „ograniczonej dwubiegunowości”** ze Stanami Zjednoczonymi oraz **trójkątą Rosja–USA–UE**. W przypadku relacji z USA rosyjskie podejście zakłada współpracę rosyjsko-amerykańską w odniesieniu do kwestii globalnych i regionalnych, bez nadawania jej wymiaru oficjalnego czy też publicznego. Stałym elementem jest konieczność ciągłości rozbrojenia (Putin 2007), acz powtarzane są tezy o konieczności jego multilateralizacji. Na Rosji i USA ciąży wspólna odpowiedzialność za zachowanie strategicznej stabilności<sup>57</sup>. Pomysłowi trójkąta Rosja–USA–UE nadawany jest wymiar globalny<sup>58</sup>. Moskwa usiłuje przedstawić potencjalną współpracę z USA i UE jako sposób na zachowanie przez szeroko rozumianą cywilizację europejską wpływu na ewoluujący porządek międzynarodowy<sup>59</sup>.

## 2.2. Wymiar europejski

W wymiarze europejskim (i szerzej – euroatlantyckim) rosyjskie cele sprowadzają się do **uznania przez państwa zachodnie szczególnej pozycji Rosji** oraz

<sup>56</sup> „Nadmierna zależność od jednej waluty rezerwowej jest niebezpieczna dla światowej gospodarki [...] Za celowe należałoby zatem uznać sprzyjanie procesowi pojawienia się w przyszłości kilku silnych walut regionalnych” (tamże).

<sup>57</sup> „Normalizacja naszych relacji [z USA] możliwa jest tylko na podstawie równoprawności, uznania interesów drugiej strony, wzajemnej korzyści, odcięcie od ideologii i mesjanizmu jako instrumentów polityki zagranicznej” – Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra inostrnych dzieł Rosii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po służaju naczała nowego uczebnego goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>58</sup> „Tej części świata, którą przyjęło się nazywać regionem euroatlantyckim, nie zaszkodziłoby trójstronne wzajemne zrozumienie – między USA, Rosją i UE [...] taka «trójka» mogłaby «skierować światową łódkę na spokojne wody»”, Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra inostrnych dzieł Rosii S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po służaju naczała nowego uczebnego goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>59</sup> „Taka współpraca w trójkącie mogłaby zmienić charakter sytuacji geostrategicznej w świecie (jest zbiorowa misja naszego regionu we współczesnym świecie)” [...] „Regulowanie równoprawnego współdziałania Rosji, UE i USA byłoby największym wkładem europejskiej cywilizacji w tworzenie zbiorowego przywództwa czołowych państw świata”, Siergiej Ławrow, Wnieszniaja politika Rosii i nowoje kaczestwo geopoliticeskoj situacyi, *Diplomaticzeskij Jeżegodnik*, 2008.

**poszanowania definiowanych przez nią interesów politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa**, mimo braku instytucjonalnej przynależności do kluczowych instytucji jak UE czy NATO. Wobec Europy cele rosyjskie są formułowane bardziej precyzyjnie niż w przypadku wymiaru globalnego. Obejmują one:

- a) stworzenie nowej formuły współpracy w ramach trójkąta Rosja–UE–USA;
- b) przebudowę europejskiego systemu bezpieczeństwa;
- c) stworzenia nowej formuły relacji z Unią Europejską;
- d) utrzymanie Europy Środkowej jako swego rodzaju „regionu przejściowego” między Rosją i Europą Zachodnią.

Wspomniana wyżej koncepcja **współpracy w trójkącie Rosja–UE–USA** ma również wymiar euroatlantycki. Regularnie pojawia się w rosyjskich dokumentach programowych, jednak wciąż pozostaje dość enigmatyczna (nie jest jasne, czy Moskwa proponuje wprowadzenie trójstronnych spotkań na szczycie, czy jakąś inną formę konsultacji)<sup>60</sup>. Federacja Rosyjska dąży do strategicznej otwartości, włączenia UE w omówienie problemów strategicznej stabilności, do tej pory ograniczonych do dialogu między Moskwą i Waszyngtonem. Tak jak Rosja, Europa chce stać się równorzędnym partnerem dla USA – i wówczas powstanie równoprawny trójkąt<sup>61</sup>. W praktyce tak nakreślony cel należałoby rozumieć jako dążenie do utworzenia na obszarze euroatlantyckim swego rodzaju trójstronnego „koncertu mocarstw”, w którym USA, UE i Rosja wspólnie podejmowałyby wszelkie istotne decyzje odnośnie ładu regionalnego. Jednocześnie widoczne jest, że Moskwa chciałaby osłabić współpracę transatlantycką oraz liczy, iż zwiększona samodzielność Unii mogłaby zwiększyć jej napięcia z USA.

Najbardziej wyraźnie Rosja określiła swoje **cele** w odniesieniu do **europejskiego systemu bezpieczeństwa**<sup>62</sup>. Moskwa dąży do takiej przebudowy systemu bezpieczeństwa europejskiego, który zapewniłby jej współdecydującą z USA i NATO

<sup>60</sup> „Rozwiązywanie problemu regionu euroatlantyckiego mogłoby dokonywać się w trójstronnym formacie – Rosja, UE, USA – ono już zachodzi w praktyce” Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra ino stranych dzieł Rossii S. W. Ławrowa na XV Assambleje Sowietu po wnieszniej i oboronnoj politiki, 17 marca 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>61</sup> Siergiej Ławrow, Wnieszniaja politika Rossii i nowoje kaczestwo geopoliticeskoj situacii, *Diplomaticeskij Jeżegodnik*, 2008.

<sup>62</sup> Szerzej na ten temat zob.: Marcin Kaczmarski, Rosyjska propozycja nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, *Komentarze OSW*, nr 11, 16.10.2008.

rolę na obszarze Europy (przy pozostawieniu obszaru WNP do wyłącznej „kompetencji” Federacji Rosyjskiej). W praktyce rosyjskie propozycje zmierzają w pierwszym rzędzie do „zamrożenia” obecnej sytuacji. Moskwa chce przede wszystkim powstrzymać ewentualne rozszerzenie NATO na obszar WNP; uzyskać prawnie wiążące gwarancje przestrzegania przez Zachód zobowiązań z 1997 roku (dotyczących nierozmieszczania na terytorium nowych państw członkowskich NATO broni nuklearnej, baz oraz „znaczących sił wojskowych”); zapobiec zwiększeniu amerykańskiej obecności wojskowej w Europie (w formie nowych baz czy tarczy przeciwrakietowej)<sup>63</sup>. Rosja chciałaby uzyskać swego rodzaju prawo weta w kwestii bezpieczeństwa europejskiego.

W odniesieniu do relacji z **Unią Europejską**, Rosja dąży przede wszystkim do **uzyskania realnego wpływu na politykę unijną**<sup>64</sup>. Taki model powinien znaleźć się w negocjowanej nowej umowie o prawnych podstawach współpracy Rosja–UE. Szczególną wagę Moskwa przywiązuje do stworzenia nowego modelu relacji w dziedzinie energetyki, który pozwoliłby Rosji na wzrost obecności na rynku europejskim oraz zagwarantował interesy Federacji Rosyjskiej jako dostawcy surowców, np. poprzez zawarcie nowego porozumienia, zastępującego traktat karty energetycznej (co w praktyce oznacza chęć uzyskania gwarancji zbytu)<sup>65</sup>. W wymiarze politycznym Rosja oczekuje **prawa do współdecydowania o istotnych kwestiach unijnych**. Moskwa nie ukrywa, że oczekuje uznania jej roli jako jednego z elementów „europejskiego koncertu mocarstw”, który w sposób nieformalny zwiększyłby wpływ Rosji na sytuację w Europie.

Widoczne jest, iż w ramach wyżej nakreślonych celów szczególne miejsce przypada **Europie Środkowej**. Moskwa dąży do utrzymania jej jako swego rodzaju „strefy buforowej” bądź strefy „ograniczonej obecności Zachodu”. W praktyce oznacza to dążenie do zminimalizowania obecności wojskowej państw zachodnich oraz NATO. Moskwa oczekuje także szczególnego poszanowania jej interesów w dziedzinie tranzytu surowców energetycznych.

<sup>63</sup> Por. wystąpienie S. Ławrowa, Wystuplenie ministra inostrannyh dzieł Rossii, S. W. Ławrowa, na otkrytii Jeżegodnoj konfieriencyi OBSE po obzoru problem w oblasti bezopasnosti. 23 czerwca 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

<sup>64</sup> „Podporą większej Europy bez rozdzielających linii mogłoby się stać strategiczne partnerstwo między Rosją i UE, elementem którego byłoby intensywne ekonomiczne wzajemne przenikanie się na podstawie uzgodnionych «reguł gry»”, Dmitrij Miedwiediew, Wystuplenie na sowieszczanii s posłami i postojannymi priedstawitelami Rossijskoj Fiedieracyi pri mieżdunarodnyh organizacyjach, 15 lipca 2008, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>65</sup> Moskwa zaproponowała już taki traktat – patrz punkt 3.1.3.



## 2.3. Wymiar WNP

Moskwa dąży do **uznania przez aktorów zewnętrznych jej szczególnych interesów na obszarze WNP** (niekoniecznie w formie oficjalnej, ale w sposób dorozumiany) **oraz przyznania swego rodzaju prawa weta wobec działań przez tych aktorów podejmowanych**<sup>66</sup>. Jednocześnie Rosja pretenduje do reprezentowania obszaru WNP na forach międzynarodowych.

Rosja wydaje się zdawać sobie sprawę, że niemożliwe jest całkowite zamknięcie obszaru WNP na wpływy zewnętrzne. Jednocześnie stara się uzyskać prawo do kontroli takich wpływów. Moskwa domaga się od Zachodu dobrowolnego ograniczenia przezeń politycznej i wojskowej obecności na tym obszarze oraz „przejrzystości” podejmowanych przez państwa zachodnie działań<sup>67</sup>. W praktyce oznaczałoby to rezygnację z rozszerzania NATO o kraje WNP, jak i ograniczenie współpracy wojskowej. Nastąpiłoby ograniczenie poparcia politycznego udzielanego krajom regionu (w tym porzucenie retoryki demokratyzacji) oraz ograniczenie aktywności gospodarczej w sferze energetyki (czyli rezygnację z budowy omijających terytorium Federacji Rosyjskiej rurociągów).

Jednocześnie Rosja dąży do usytuowania się w roli pośrednika pomiędzy krajami WNP a państwami Zachodu, co miałoby oznaczać, iż wszelkie istotne inicjatywy wielostronne, podejmowane przez UE (jak chociażby Partnerstwo Wschodnie) czy NATO oraz poszczególne kraje (wykorzystanie przez USA baz w państwach Azji Centralnej w konflikcie afgańskim) powinny być konsultowane i uzgadniane z Rosją. W tym celu Moskwa intensywnie promuje też kierowane przez siebie organizacje, w pierwszym rzędzie Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ), którą chciałaby uczynić równorzędnym partnerem NATO (Rosja regularnie nalega na zawarcie porozumienia o współpracy pomiędzy obiema organizacjami).

<sup>66</sup> „Rosja, jak i inne kraje świata, ma regiony, w których znajdują się uprzywilejowane interesy. W tych regionach położone są państwa, z którymi tradycyjnie wiążą nas przyjazne, serdeczne, historycznie szczególne relacje. Będziemy uważnie pracować w tych regionach i rozwijać przyjazne relacje z tymi państwami, z naszymi bliskimi sąsiadami”, Dmitrij Miedwiediew, Interwju rosyjskim tlekanalam «Pierwyj», «Rossija», NTW, 31 sierpnia 2008, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>67</sup> Por. wystąpienie ministra obrony Siergieja Iwanowa w Council on Foreign Relations z 13 stycznia 2005 ([http://www.cfr.org/publication/7611/world\\_in\\_the\\_21st\\_century.html](http://www.cfr.org/publication/7611/world_in_the_21st_century.html)), w którym podkreśla on, że kraje WNP i Rosja pozostają związane więzami historycznymi, kulturowymi i twierdzi, że Rosja nie ma monopolu na ten region, ale sprzeciwia się eksportowi rewolucji przez państwa zachodnie.

## 2.4. Ocena rosyjskich celów

Rosyjskie cele w wymiarze globalnym nie są oczywiste. Z jednej strony Rosja deklaruje poparcie dla wielobiegunowego porządku międzynarodowego i w związku z tym opowiada się za modelem „koncertu mocarstw XXI wieku”, z drugiej w polityce rosyjskiej widoczne jest dążenie do uzyskania równorzędnego statusu z USA (co zakładałoby raczej „dorozumiane kondominium” niż model wielobiegunowy). W obu przypadkach zasadniczym punktem intencji Moskwy jest zagwarantowanie, że żadne ważne decyzje nie będą podejmowane bez konsultacji z Moskwą i uwzględniania jej pozycji i interesów w danej kwestii (zwłaszcza w tak kluczowych sprawach, jak np. użycie siły). Oceniając rosyjskie cele w skali globalnej należy zauważyć, że w dużym stopniu pozostają one nieprecyzyjne i ogólnikowe, sprowadzając się do bliżej nieokreślonej formy zapewnienia Rosji prawa współdecydowania o kluczowych kwestiach globalnych. Moskwa równocześnie promuje różne warianty (koncert mocarstw, specjalna współodpowiedzialność wraz z USA, trójkąt Rosja–USA–UE), adresowane zarówno do państw zachodnich, jak i niezachodnich. Potwierdza to, iż celem Rosji jest uznanie jej prawa do współdecydowania o ładzie międzynarodowym przez innych najważniejszych aktorów, zaś sama forma jest sprawą drugorzędną. Poza domaganiem się prawa współzarządzania ładem międzynarodowym, Moskwa nie przedstawiła propozycji konkretnych rozwiązań instytucjonalnych i można zakładać, że jej celem jest przede wszystkim uzyskanie zmiany praktyki (nawet nie potwierdzonej prawnie), zgodnie z którą Zachód, a przede wszystkim Stany Zjednoczone, brałyby pod uwagę zdanie Kremla w każdej istotnej kwestii. Cele rosyjskie w wymiarze europejskim, mimo iż sformułowane bardziej precyzyjnie niż w przypadku celów w skali globalnej, nie są oczywiste. Zachowany jest duży stopień ogólnikowości. Moskwa domaga się współdecydującego głosu w przypadku politycznego, gospodarczego i wojskowego ładu w Europie, aczkolwiek nie jest jasne, jak miałyby to zostać zrealizowane w praktyce. Rosyjskie cele w odniesieniu do obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw są formułowane najbardziej precyzyjnie.

### 3. Rosyjskie sposoby prowadzenia polityki wobec Zachodu

Zmiany, które zaszły w sposobie myślenia rosyjskich elit o świecie zewnętrznym i sformułowane w ich konsekwencji cele, odbiły się również na instrumentach, stosowanych przez Rosję w jej polityce wobec Zachodu<sup>68</sup>. Podejmowane przez Moskwę działania na rzecz rewizji dotychczasowego modelu relacji z Zachodem można podzielić na dwie zasadnicze grupy: **(1) nastawione na przekonanie państw zachodnich, by uwzględniły rosyjskie postulaty i zmieniły politykę wobec Rosji** oraz **(2) jednostronnie tworzące fakty dokonane, zmieniające istniejące *status quo* na korzyść Federacji Rosyjskiej**.

#### 3.1. Działania „perswazyjne” wobec Zachodu

Rosja podjęła cały szereg działań politycznych, ekonomicznych i militarnych, mających skłonić państwa zachodnie do uwzględnienia rosyjskich postulatów rewizji istniejącego modelu relacji dwustronnych oraz porządku międzynarodowego. Były to działania o charakterze pośrednim – strona rosyjska starała się zademonstrować państwom zachodnim, że potencjał rosyjski uległ zmianie, co wymaga korekty dotychczasowego podejścia. Jednocześnie Moskwa usiłowała przekonać Zachód, że dalsze ignorowanie jej interesów przyniesie szkodę samym państwom zachodnim, podczas gdy współpraca z Rosją i uwzględnienie jej postulatów pomogą Zachodowi w realizacji również jego interesów.

##### 3.1.1. Retoryka

Jedną z najbardziej wyróżniających cech polityki rosyjskiej w omawianym okresie stała się zmiana retoryki na pełną pewności siebie i asertywną, a coraz częściej przeradzającą się w agresywną. Wezwania kierowane pod adresem Zachodu o przebudowę istniejącego porządku międzynarodowego oraz o powstrzymanie się od działań uznawanych przez Rosję za godzące w jej bezpieczeństwo pojawiały się regularnie w omówionych wyżej programowych wys-

<sup>68</sup> Celem niniejszego rozdziału nie jest systematyczne omówienie wszystkich działań rosyjskich w polityce zagranicznej, ale jedynie tych, które miały skłonić Zachód do zmiany dotychczasowego modelu relacji.

tąpieniach przedstawiciele Federacji Rosyjskiej. Przywódcy rosyjscy wielokrotnie wzywali państwa zachodnie do uznania zmiany globalnego układu sił na korzyść Rosji i poszanowania jej strefy interesów oraz wspólnego tworzenia nowego ładu międzynarodowego<sup>69</sup>.

Poczynając od przemówienia Putina w Monachium w 2007 roku, Rosja deklarowała, że nie zamierza dłużej godzić się na niekorzystny dla niej ład i jest gotowa na polityczną konfrontację. Stanowisko to najdosadniej przedstawił minister Siergiej Ławrow, wprowadzając do języka dialogu z Zachodem pojęcie „czerwonych linii”<sup>70</sup>. Rosja deklarowała również gotowość do konfrontacji, gdyby została ona jej narzucona<sup>71</sup>. Ten demonstracyjny wręcz brak obaw przed konfrontacją miał swój punkt szczytowy tuż po wojnie gruzińskiej<sup>72</sup>.

### 3.1.2. Demonstracje

Uzupełniając asertywną retorykę, Moskwa podejmowała działania, które miały stworzyć jej wizerunek odbudowanego mocarstwa oraz zademonstrować państwom zachodnim rosyjski potencjał wpływania (pozytywnego bądź negatyw-

<sup>69</sup> Bez ogródek mówili o tym Putin (11 września 2008) i Miedwiediew (12 września) na spotkaniu w ramach tzw. klubu wałdajskiego, grupującego rosyjskich i zagranicznych badaczy i analityków.

<sup>70</sup> „Powinno być jasne także, że przy całej niekonfrontacyjności polityki zagranicznej Rosji istnieją dla nas «czerwone linie»: to wtedy, kiedy powstaje realne zagrożenie dla naszego bezpieczeństwa narodowego albo istniejącego porządku prawno-międzynarodowego. Tutaj nie możemy nie reagować i nie bronić swoich pozycji do końca. Do takich zagadnień należą plany rozmieszczenia baz globalnego systemu MD USA w Europie i uregulowanie w Kosowie. Rosja się nie targuje – i to powinni pojąć nasi międzynarodowi partnerzy”, Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra inostranych dzieł Rosji S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po słuczaju naczała nowego uczebnego goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>71</sup> „Rosja nie boi się polityki powstrzymywania w odniesieniu do siebie. Umieemy na nią odpowiedzieć, chociaż to nie nasz wybór”; „rozumiemy, że określone polityczne kręgi na Zachodzie nie były gotowe na taki rozwój wydarzeń [wzrost Rosji jako jednego z czołowych państw świata – M.K.] i nie mają wariantów działania”, Siergiej Ławrow, Wystąpienie Ministra inostranych dzieł Rosji S. W. Ławrowa w MGIMO(U) po słuczaju naczała nowego uczebnego goda, 3 września 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>72</sup> „Niczego się nie boimy, w tym i perspektywy «zimnej wojny». Ale my jej oczywiście nie chcemy. W tej sytuacji wszystko zależy od stanowiska naszych partnerów w społeczności międzynarodowej, naszych partnerów na Zachodzie. Jeśli oni chcą zachować dobre relacje z Rosją, to zrozumieją przyczynę naszej decyzji i sytuacja będzie spokojna. Jeśli jednak wybiorą scenariusz konfrontacyjny – cóż począć, żyliśmy w różnych warunkach, przeżyjemy i w takich” (Dmitrij Miedwiediew, Interwju telekompanii Raszia Tudej, 26 sierpnia 2008, [http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/26/2018\\_type63379type63380\\_205773.shtm](http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/26/2018_type63379type63380_205773.shtm)).

nego) na ich interesy oraz ukazać możliwości zmiany *status quo*. Moskwa chciała też wykazać determinację przyświecającą jej w dążeniu do zmiany porządku międzynarodowego.

Rosja sugerowała swoją **równoprawność ze Stanami Zjednoczonymi**, naśladowując amerykański unilateralizm oraz dążąc (bezsukcesywnie) do uzyskania dla swoich działań międzynarodowej legitymacji. Spektakularnym przykładem była wojna w Gruzji. Rosja dążyła do uzyskania prawa do jednostronnego użycia siły, co miało stanowić odpowiedź na amerykańskie działania w Iraku. Użycie języka propagandy w trakcie konfliktu przypominało przekaz zachodni z okresu konfliktu w Kosowie w 1999 roku. Z kolei uznanie niepodległości Abchazji i Osetii Południowej stanowiło z punktu widzenia Moskwy odpowiedź na uznanie przez Zachód niepodległości Kosowa (Rosja zapowiadała, że sposób rozwiązania sprawy Kosowa będzie miał charakter precedensowy). Również wprowadzenie sankcji wobec Gruzji w 2009 roku imituje amerykański sposób wprowadzania sankcji (19 stycznia 2009 roku Miedwiediew podpisał dekret zakazujący rosyjskim podmiotom wszelkich dostaw broni do Gruzji do 1 grudnia 2011 roku, jednocześnie przewidujący wprowadzenie sankcji ekonomicznych wobec innych państw, organizacji międzynarodowych, firm, a nawet osób prywatnych, które naruszają embargo).

Najbardziej ewidentnym przykładem prowadzenia demonstracyjnej polityki są **działania** podjęte przez Rosję **wobec Ameryki Południowej**. I chociaż zaangażowanie w tym regionie nie było nowością w rosyjskiej polityce zagranicznej, to nowym zjawiskiem była geopolityczna motywacja o podłożu antyamerykańskim (w poprzednich latach zaangażowanie rosyjskie było w przeważającej mierze motywowane dążeniem do zdobycia nowych rynków zbytu, w tym w sferze energetycznej). Dla Moskwy była to okazja do wywarcia presji na Stany Zjednoczone oraz zademonstrowania, że Rosja jest w stanie szkodzić istotnym interesom amerykańskim. Zwłaszcza obecność polityczno-wojskowa w Ameryce Łacińskiej traktowana jest przez Federację Rosyjską jako bezpośrednia odpowiedź na zaangażowanie USA na obszarze WNP. Rosyjskie zaangażowanie w Ameryce Południowej skupia się na krajach niechętnych USA – Wenezueli, Kubie oraz Boliwii. W 2008 i 2009 roku kontakty z państwami latynoamerykańskimi uległy intensyfikacji, pojawił się w nich wymiar wojskowy (rosyjscy wojskowi sugerowali możliwość utworzenia baz w Wenezueli i na Kubie). Miała miejsce wizyta rosyjskich bombowców na Kubie oraz wspólne manewry mor-

skie z Wenezuelą. Rosja deklarowała gotowość udzielenia kredytów na zakup przez te kraje rosyjskiego sprzętu wojskowego.

Podobne elementy demonstracji można znaleźć **w podejściu do Iranu**. Chociaż nie można całej polityki Moskwy wobec Teheranu uznać za motywowaną wyłącznie chęcią rywalizacji z USA<sup>73</sup>, to jej pewne składowe służyły zademonstrowaniu, że Rosja ma możliwości poważnego zaszkodzenia interesom amerykańskim na Bliskim Wschodzie. Posługiwano się sprzedażą uzbrojenia do Iranu. Rosja podpisała kontrakt w sprawie dostaw systemów przeciwlotniczych S-300 jeszcze w 2008 roku, natomiast nie zdecydowała się go zrealizować, uzależniając to w praktyce od swoich relacji z USA. Również w kategoriach wizerunkowo-demonstracyjnych należy postrzegać utrzymywanie przez Federację Rosyjską kontaktów z Hamasem w ramach zaangażowania w bliskowschodni proces pokojowy (przedstawiciele tej uznawanej przez państwa zachodnie za terrorystyczną organizacji kilkakrotnie składali w Moskwie oficjalne wizyty).

Obok rzeczywiście mającej miejsce odbudowy i modernizacji rosyjskich sił zbrojnych (patrz rozdział I) Moskwa traktuje swoje **siły zbrojne jako element tworzenia obrazu odzyskanej mocarstwowości**. 17 sierpnia 2007 roku prezydent Putin ogłosił powrót Rosji do zarzuconej w 1992 roku praktyki stałych dyżurów bombowców strategicznych (loty bombowców przenoszących rakiety skrzydlate z głowicami nuklearnymi wznowiono w 2008 roku). Miało miejsce wiele przelotów rosyjskiego lotnictwa w pobliżu granic państw zachodnich, takich jak Norwegia, Kanada, Wielka Brytania (choć zazwyczaj bez naruszania ich przestrzeni powietrznej). Równie istotne znaczenie ma powrót rosyjskiej marynarki na Ocean Światowy. W latach 2006–2008 wzrosła częstotliwość wyjazdów w morze oraz kilkumiesięczne ekspedycje zespołów rosyjskiej floty wojennej. Do najbardziej spektakularnych należy zaliczyć wspólne ćwiczenia z flotą wenezuelską na Morzu Karaibskim jesienią 2008 roku czy obecność w Rogu Afryki do walki z piractwem morskim. Podobny charakter ma również deklarowana przez Rosję chęć odbudowy przynajmniej części infrastruktury z okresu ZSRR (zapowiadało stworzenie punktów bazowania morskiego w Syrii, Libii i Jemenie). Również nasilające się próby z nowymi bądź modernizowanymi typami rakiet międzykontynentalnych (bazowania lądowego i morskiego) mają poza wymiarem praktycznym duże znaczenie propagandowe. Podobne znaczenie mają wspólne ma-

<sup>73</sup> Marcin Kaczmarek, Miejsce Iranu w rosyjskiej polityce zagranicznej a relacje rosyjsko-amerykańskie, Komentarze OSW, nr 24, 15.04.2009.

newry z ChRL (Misja pokojowa), przeprowadzone w latach 2007 i 2009. Od 2008 roku na defiladach z okazji zwycięstwa nad faszyzmem pojawia się ciężki sprzęt. Rosyjskie demonstracje graniczyły z absurdem, jak np. ćwiczenia na masywie Elbrusu w sierpniu 2007 roku połączone z ćwiczeniami strzeleckimi na wysokości 4500 m. Również powtarzane zapowiedzi modernizacji sił zbrojnych pomimo kryzysu gospodarczego składają się na obraz odrodzonego potencjału. Ostrzegawczy charakter mają również rosyjskie działania zmierzające do utworzenia **kartelu gazowego (tzw. gazowy OPEC)**. W kwietniu 2007 roku zintensyfikowało swoją działalność Forum Państw-Eksporterów Gazu (Gas-Exporting Countries' Forum, GECF), które w grudniu 2008 roku przekształciło się w organizację z sekretariatem w Doha (Katar). Grupuje ono największych producentów gazu – Rosję, Libię, Katar i Iran (nie należą do niej natomiast kraje Azji Centralnej). Jego członkowie kontrolują 62% rezerw gazu oraz 80% handlu gazem. Nie jest możliwe (z uwagi na specyfikę rynku), aby taka organizacja kontrolowała handel gazem na podobieństwo sprawowanej przez OPEC kontroli nad wydobyciem i cenami ropy. Działalność Rosji w ramach GECF zmierza do pokazania Europie, jakoby organizacja ta była w stanie dokonać podziału rynku pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i zdecydować o trasach eksportu, co ograniczałoby pole manewru państw europejskich. Warto jednak podkreślić, że obecnie taka koordynacja wydaje się bardzo mało prawdopodobna. Najbardziej „widowiskową” demonstracją rosyjskich możliwości i ambicji w skali globalnej stała się **aktywizacja polityki wobec Arktyki**. Na przełomie lipca i sierpnia 2007 roku Rosja zorganizowała misję „Arktyka–2007”, w ramach której batyskaf zatknął flagę Federacji Rosyjskiej na dnie oceanu na biegunie północnym. Zgodnie z oficjalnymi deklaracjami, ekspedycja służyła zebraniu naukowych dowodów, które potwierdzałyby prawo Moskwy do włączenia obszarów okołobiegunowych do wyłącznej strefy ekonomicznej Federacji Rosyjskiej. Wydaje się jednak, że przynajmniej równorzędnym celem była budowa wizerunku Rosji jako odrodzonego mocarstwa. Od czasu ekspedycji Moskwa zintensyfikowała działania wokół Arktyki, które objęły m.in. patrolowanie Arktyki przez okręty Floty Północnej (od lipca 2008 roku), loty patrolowe bombowców strategicznych nad Arktyką, przygotowanie wojsk do ewentualnych działań w Arktyce, działania mające uzasadnić rosyjskie pretensje do szelfu przed właściwą komisją ONZ. Ponadto we wrześniu 2008 roku Rada Bezpieczeństwa FR przyjęła „Założenia polityki państwowej w Arktyce do 2020 roku i w dalszej perspektywie”, w którym region określa się jako kluczowe zaplecze surowcowe dla Rosji

w XXI wieku. Wówczas też prezydent Miedwiediew polecił nasilić działania zmierzające do wyznaczenia granicy Rosji w Arktyce.

Z kolei przykładami stosowania przez Rosję **taktyki „nękania”** państw UE była presja na Estonię oraz kampania przeciwko Wielkiej Brytanii. W przypadku Estonii rozpoczęła się ona w 2007 roku w odpowiedzi na demontaż (w celu przeniesienia) pomnika żołnierzy radzieckich poległych w II wojnie światowej. Miejscowa młodzież rosyjska zorganizowała szereg demonstracji, które przerodziły się w zamieszki, zaś prokremlowskie młodzieżówki („Nasi”) przeprowadziły blokadę ambasady estońskiej<sup>74</sup>. Do tego doszły ponadto liczne ataki hakerskie na estońskie serwery, które mogły być współorganizowane przez rosyjskie służby. W przypadku Wielkiej Brytanii działania rosyjskie były związane w kryzysem w stosunkach dwustronnych, trwającym od lipca 2007 roku, a wywołanym przez zabójstwo Aleksandra Litwinienki. Rosyjskie władze ograniczyły działalność British Council na terytorium Federacji Rosyjskiej, zaś młodzieżówka „Nasi” starała się zakłócić pełnienie misji przez brytyjskiego ambasadora.

### 3.1.3. Groźby i oferty

Apelując o rewizję ładu światowego, Moskwa z jednej strony usiłowała przstraszyć państwa zachodnie, z drugiej oferowała wizję korzyści, jakie mogłyby one uzyskać w przypadku uwzględnienia rosyjskich postulatów.

**Groźby** wskazywały przede wszystkim ryzyko i koszty wiążące się z ewentualnym ignorowaniem rosyjskich interesów, a skierowane były w pierwszym rzędzie pod adresem Europy Zachodniej. Takie podejście było wzmacniane poprzez próbę obciążenia USA (oraz wybranych państw Europy Środkowej) winą za konfrontacyjną wobec Rosji politykę, której koszty miałyby ponieść właśnie Europa Zachodnia.

Symptomatyczne były tutaj działania rosyjskie wobec amerykańskich planów rozmieszczenia systemu obrony przeciwrakietowej. Moskwa groziła „adekwatnymi środkami”, mówiono też o „asymetrycznej odpowiedzi” (która miałyby polegać na rozbudowie uzbrojenia zdolnego pokonać amerykański system przeciwrakietowy). Ówczesny minister obrony Siergiej Iwanow doprecyzował te groźby w lipcu 2007 roku, mówiąc o rozmieszczeniu w Kaliningradzie rakiet krótkiego

<sup>74</sup> Był to zresztą drugi obok prześladowania brytyjskiego ambasadora przykład korzystania przez rosyjskie władze ze słusznego „gniewu ludu”.



zasięgu. Oficjalnie te zamiary potwierdził prezydent Miedwiediew w dorocznym orędziu do Zgromadzenia Federalnego FR w listopadzie 2008 roku<sup>75</sup>. Sugerowano też rewizję relacji z NATO, wskazywano na groźbę nowego wyścigu zbrojeń, grożono atakiem na instalacje tarczy w razie konfliktu, grożono wycelowaniem rakiet w miasta<sup>76</sup>, grożono wycofaniem się z porozumień o kontroli zbrojeń jak CFE (traktat o kontroli zbrojeń w Europie) i INF (traktat o zakazie rakiet krótszego i średniego zasięgu). Również w przypadku innych kwestii spornych (zwłaszcza takich jak rozszerzenie NATO o kraje WNP), Moskwa wskazywała na ryzyko konfrontacji, deklarując, iż odczyta forsowanie zachodnich projektów jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa. W sprawie ewentualnego rozszerzenia NATO o Ukrainę i Gruzję<sup>77</sup> Rosja również prowadziła politykę regularnego sięgania po groźby (m.in. na szczycie NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku prezydent Putin wskazywał na możliwość rozpadu Ukrainy w przypadku kontynuacji akcesji).

Równoległe do wysuwanych pod adresem Zachodu gróźb, Moskwa podtrzymywała obraz gotowości do współpracy i przedstawiała **oferty korzyści**, jakie państwa zachodnie mogą uzyskać w przypadku uwzględnienia rosyjskich interesów. Przedstawiciele rosyjscy twierdzili, że jedynie bronią swoich interesów narodowych i w żadnym razie nie dążą do konfrontacji. Moskwa wskazywała szereg pól potencjalnej współpracy: kontrola zbrojeń, nieprolifercja broni masowego rażenia, współpraca przy rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, współpraca w dziedzinie obrony przeciwrakietowej, pomoc w operacji w Afganistanie. W każdym z tych przypadków zróżnicowany był stopień tak precyzji, jak i realności rosyjskich propozycji. W odniesieniu do Afganistanu Moskwa deklarowała gotowość zgody na transport zaopatrzenia i żołnierzy przez swoje terytorium<sup>78</sup>. W przypadku tarczy przeciwrakietowej Rosja zaoferowała wykorzystanie rosyjskich radarów w Gabali (Azerbejdżan) oraz w Armawirze (Rosja), wspólną ocenę zagrożeń itp. W innych przypadkach rosyjskie sugestie współpracy wskazywały na ogólne korzyści w przypadku wspólnego zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa tak Zachodu, jak i Rosji. Do państw europejskich skierowana jest przede wszystkim oferta współpracy energetycznej.

<sup>75</sup> Było to 5 listopada – tego samego dnia, kiedy ogłoszono wyniki wyborów prezydenckich w USA.

<sup>76</sup> Wypowiedź Władimira Putina z 1 czerwca 2007.

<sup>77</sup> Rozszerzenie NATO należy traktować szerzej niż tylko literalnie – sprzeciw wobec niego był faktycznie sprzeciwem wobec zachodniej (zwłaszcza amerykańskiej) obecności wojskowej na obszarze WNP.

<sup>78</sup> Patrz niżej.

Inicjatywa w kwestii **bezpieczeństwa europejskiego** pojawiła się w maju 2008 roku podczas wizyty prezydenta Miedwiediewa w Berlinie, następnie została rozwinięta przez niego samego w Evian w październiku 2008 roku oraz przez ministra Ławrowa w Wiedniu w maju 2009 roku. Moskwa zaproponowała początkowo przeprowadzenie ogólnoeuropejskiej konferencji, która byłaby wstępem do wypracowania nowego traktatu dotyczącego bezpieczeństwa europejskiego. Rosyjskie postulaty były dość ogólne i sprowadzały się do zbioru haseł, acz istotę rosyjskiego pomysłu stanowiła zasada równego bezpieczeństwa. Miałyby ona bazować na trzech „nie”: nie dla zapewniania swojego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa innych; nie dla działań (podejmowanych w ramach jakichkolwiek sojuszy wojskowych czy koalicji) osłabiających jedność wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa; nie dla zwiększania roli sojuszy wojskowych, gdyż to działałoby na niekorzyść bezpieczeństwa innych uczestników traktatu. W praktyce oznaczałoby to uzależnienie podejmowania przez NATO takich decyzji jak wysyłanie sił międzynarodowych do misji pokojowych, rozmieszczenie systemu obrony przeciwrakietowej, rozszerzenie Sojuszu czy jakiegokolwiek zmiany w infrastrukturze wojskowej od zgody Moskwy. Po doprecyzowaniu rosyjska idea zakłada cztery „bloki tematyczne”. Pierwszy z nich dotyczy prawnego potwierdzenia zasady niepodzielności bezpieczeństwa europejskiego, która w praktyce sprowadza się do zamrożenia obecnie istniejącej sytuacji wojskowej na kontynencie i otwiera szerokie pole do interpretacji. Druga część traktatu miałaby zawierać zasady kontroli zbrojeń i środków zaufania, m.in. obejmując prawnie wiążące zobowiązanie do nierozmieszczania na terytorium innych państw znaczących sił bojowych. Trzecia część odnosi się do zasad rozwiązywania konfliktów, zaś czwarta do koordynacji działań między istniejącymi organizacjami (co w praktyce oznaczałoby podporządkowanie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie NATO). Rosyjska propozycja pozostaje niedoprecyzowana i ogólnikowa, niemniej na obecnym etapie jest kolejnym z szeregu czynników zakłócających relacje na linii USA–Europa i wywołującym we wspólnocie transatlantycznej podziały na tle polityki wobec Rosji.

Również w sferze **współpracy energetycznej** Rosja przedstawiła swoją ofertę. W kwietniu 2009 roku Moskwa przedstawiła propozycję zawarcia nowego traktatu, który zastąpiłby traktat karty energetycznej w postaci dokumentu *Koncepcja nowej bazy prawnej współpracy międzynarodowej w sferze energetyki (cele i zasady)*. Głównym celem strony rosyjskiej było zagwarantowanie praw producentów energii (dużo uwagi poświęcono prawu państwa do dysponowania

własnymi surowcami naturalnymi) oraz zapewnienie sobie trwałości popytu. Rosja chciałaby też zapewnić sobie dostęp do unijnego rynku energetycznego (określając to jako „niedyskryminacyjny dostęp do międzynarodowych rynków energetycznych”)<sup>79</sup>.

## 3.2. Działania zmieniające *status quo*

Obok działań o charakterze „pośrednim”, które miały pokazać Zachodowi nowe możliwości Rosji i skłonić go do zmiany polityki wobec Rosji i ustępstw, Moskwa podejmowała jednostronne działania, które prowadziły do zmiany istniejącego stanu rzeczy na jej korzyść.

### 3.2.1. Rewizja porozumień prawnych

Najdobitniejszym przykładem działania mającego bezpośrednio na celu podważenie istniejących powiązań prawno-międzynarodowych stało się faktyczne wyjście z **traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)**. 13 grudnia 2007 roku, po upływie 150 dni od formalnej notyfikacji, Rosja wprowadziła moratorium na realizację zobowiązań w ramach CFE (sam traktat takiego rozwiązania nie przewiduje). Początkowo wydawało się, że Rosja samą groźbą wyjścia z CFE chce skłonić państwa zachodnie do ustępstw w kwestiach bezpieczeństwa europejskiego oraz wzmocnić podziały między Europą i Stanami Zjednoczonymi. Moskwie nie udało się jednak dokonać rewizji istniejącego reżimu kontroli zbrojeń konwencjonalnych ani też uzyskać innych koncesji od państw zachodnich<sup>80</sup>, zaś wycofanie się z traktatu okazało się również elementem przygotowań do użycia siły zbrojnej wobec Gruzji (swoboda w przemieszczaniu sił zbrojnych na własnym terytorium).

<sup>79</sup> Ewa Paszyc, Odpowiedź Moskwy na Kartę Energetyczną, Tydzień na Wschodzie, nr 16, 29.04.2009.

<sup>80</sup> W odniesieniu do CFE za cel minimum podejmowanych przez Rosję działań należy uznać ratyfikację przez państwa członkowskie NATO porozumienia o adaptacji traktatu CFE z 1999 roku i odstąpienie Zachodu od łączenia zgody na ratyfikację z wycofaniem przez Rosję sił z Mołdawii i Gruzji. Rosja dąży tym samym do faktycznego usankcjonowania swojej obecności wojskowej w regionach nieuregulowanych konfliktów w tych państwach. Celem maksymalnym jest kolejna rewizja traktatu CFE zgodnie z postulatami przedstawionymi przez Rosję na konferencji w Wiedniu w czerwcu br. Rewizja miałaby dotyczyć m.in. przyłączenia państw bałtyckich do traktatu, obniżenia pułapów uzbrojenia dla nowych państw członkowskich NATO, likwidacji tzw. ograniczeń flankowych dla Rosji.

30 lipca 2009 roku rosyjski rząd wydał rozporządzenie (upublicznione 6 sierpnia), zgodnie z którym w ciągu 60 dni od przesłania postanowienia do depozytariusza (rządu portugalskiego) Rosja przestała być stroną **traktatu karty energetycznej (ECT)** oraz protokołu dotyczącego efektywności energetycznej i związanych z tym aspektów ochrony środowiska. Moskwa podpisała traktat w 1994 roku, ale nie zdecydowała się na jego ratyfikowanie, uznając, że godzi w jej interesy jako producenta surowców energetycznych. Decyzja rządu jest zatem jedynie potwierdzeniem stanu faktycznego i pokazuje, że dla Rosji kluczowe znaczenie ma utrzymanie jak największej autonomii w relacjach zewnętrznych oraz demonstrowanie niechęć Moskwy do wiążących porozumień wielostronnych. Najważniejsze zastrzeżenia Rosji wobec traktatu dotyczyły protokołu tranzytowego, będącego częścią Karty, który wymagał udostępnienia własnej infrastruktury przesyłowej. Dotychczas Moskwa stosowała w sposób wybiórczy postanowienia traktatu na podstawie umowy czasowej.

### 3.2.2. Zmiana politycznego *status quo*

Działaniem, które przyniosło zmianę *status quo*, była **wojna z Gruzją** w sierpniu 2008 roku<sup>81</sup>. Jednym z podstawowych celów Rosji było zatrzymanie dalszego zacieśniania się kontaktów politycznych, ekonomicznych i instytucjonalnych Gruzji z Zachodem. Użycie sił zbrojnych miało ukazać determinację Rosji w obronie wpływów na obszarze WNP oraz uwypuklić słabość i bezsilność Zachodu, a zwłaszcza USA, niezdolnych ani powstrzymać działań rosyjskich, ani realnie pomóc Gruzji. Moskwa przede wszystkim chciała wykazać, że obszar poradziecki pozostaje faktycznie jej strefą wpływów i że Kreml nie będzie godzić się na zbyt ni wzrost wpływów zachodnich. Jednocześnie Rosja przekroczyła pewną barierę psychologiczną – zdecydowała się na użycie siły wojskowej wobec sąsiedniego państwa.

Drugim krokiem zmieniającym *status quo* było **uznanie niepodległości Abchazji i Osetii Południowej**, które nastąpiło 26 sierpnia 2009 roku. Miało ono dla rosyj-

<sup>81</sup> Na temat przebiegu i skutków konfliktu zobacz szerzej: Tydzień na Wschodzie, nr 26 (60), 20.08.2008; Krzysztof Strachota, Kaukaz Południowy i Azja Centralna po wojnie rosyjsko-gruzińskiej – konsekwencje geopolityczne, Komentarze OSW, nr 10, 25.09.2008; Marcin Kaczmarek, współpraca: Agata Łoskot-Strachota, Marek Menkiszak, Jadwiga Rogoża, Andrzej Wilk, Iwona Wiśniewska, Konsekwencje wojny Rosji z Gruzją, Tydzień na Wschodzie, nr 27 (61), 27.08.2008.

skich elit symboliczne znaczenie – stawało się swego rodzaju „rewanżem” i symetryczną odpowiedzią na działania Zachodu wobec Kosowa (uznawane przez elity rosyjskie za szczyt pozimnowojennego upokorzenia Rosji), tak w 1999 roku, jak i uznanie jego niepodległości w 2008 roku. Moskwa poczyniła szereg kroków, które zagwarantowałyby trwałość nowej sytuacji – we wrześniu 2008 roku podpisała z obiema uznanymi przez siebie republikami traktaty o współpracy, gwarantujące pomoc w razie agresji oraz zablokowała przedłużenie obecności obserwatorów międzynarodowych (w grudniu 2008 roku doprowadziła do wygaśnięcia misji OBWE w Gruzji, a w lipcu 2009 roku – misji ONZ).

**Konflikt gazowy z Ukrainą** ze stycznia 2009 roku<sup>82</sup> doprowadził do świadomego odcięcia przez Rosję dostaw do części klientów unijnych (w tym przypadku dotknięte zostały przede wszystkim kraje Europy Południowo-Wschodniej), co na taką skalę zdarzyło się po raz pierwszy w historii relacji energetycznych Rosji i Unii Europejskiej. Wydaje się, że głównym celem rosyjskich działań było przekonanie Zachodu o niewiarygodności Ukrainy jako kraju tranzytowego i skłonienie państw UE do zaakceptowania rosyjskich warunków współpracy energetycznej, do których zaliczyć należy przede wszystkim poparcie dla gazociągów omijających państwa tranzytowe (Nord Stream oraz South Stream). Moskwa chce przekonać UE do konieczności wypracowania wspólnego podejścia do Ukrainy, które w praktyce uprzedmiotowiłoby Kijów w relacjach energetycznych (formą takiego porozumienia mogłoby stać się konsorcjum rosyjsko-unijno-ukraińskie, zarządzające gazociągami na Ukrainie)<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> 1 stycznia Rosja wstrzymała dostawy gazu dla Ukrainy, 7 stycznia całkowicie wstrzymała przesył gazu dla odbiorców europejskich, porozumienie podpisano 19 stycznia.

<sup>83</sup> Por. Anna Górską, Wojciech Konończuk, Rosyjsko-ukraińska wojna gazowa, Tydzień na Wschodzie, nr 1 (76), 07.01.2009; Wojciech Konończuk, Marek Menkiszak, Eskalacja rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego, Tydzień na Wschodzie, nr 2 (77), 14.01.2009; Anna Górską, Wojciech Konończuk, Koniec rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego, Tydzień na Wschodzie, nr 3 (78), 21.01.2009.

## 4. Rezultaty i perspektywy rosyjskiego rewizjonizmu

Na przełomie lat 2006–2007 Rosja dokonała korekty polityki zagranicznej w kierunku silnej asertywności i rewizji dotychczasowego porządku międzynarodowego i swojego w nim miejsca. Dotychczasowym punktem szczytowym tej polityki była wojna z Gruzją w sierpniu 2008 roku. Jednak zarówno reakcja Zachodu na ten konflikt, jak i kryzys gospodarczy, który nastąpił w Rosji wkrótce potem, nie spowodowały zmiany strategii Moskwy. Myślenie rosyjskich elit o świecie zewnętrznym wciąż jest pełne przekonania o „oknie możliwości” dla Federacji Rosyjskiej, a cele pozostają równie ambitne, jak w okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy. Instrumenty, jakie Moskwa stosuje wobec Zachodu, w przeważającej większości nie odnoszą się bezpośrednio do państw zachodnich, a służą przede wszystkim skłonieniu przywódców Europy i Ameryki do zmiany dotychczasowego podejścia do wschodniego sąsiada. Bilans tej prowadzonej przez Rosję od monachijskiego przemówienia Putina politycznej ofensywy wobec Zachodu wciąż pozostaje niejednoznaczny, a przynajmniej częściowe sukcesy rosyjskie powodują, iż należy oczekiwać kontynuacji tego kursu polityki zagranicznej.

### 4.1. Specyfika rosyjskiego rewizjonizmu

Wyróżniającą cechą widocznego w prowadzonej przez Rosję polityce zagranicznej rewizjonizmu jest dominacja elementów politycznej perswazji. Moskwa nie jest w stanie zmienić swojej pozycji w łądzie międzynarodowym poprzez zwiększenie znaczenia w gospodarce światowej. Mówiąc o imponującym (do czasu kryzysu gospodarczego) wzroście, należy pamiętać o niskim punkcie startu (po krachu z 1998 roku), jak i ograniczeniach rosyjskiego wkładu w globalną ekonomię (wzrost bazował w przeważającej mierze na surowcach energetycznych i skoku ich cen). Rosja nie stała się ani źródłem technologii, ani kapitału dla innych krajów – jej relatywne miejsce w hierarchii gospodarczej uległo podwyższeniu, ale nie w takim stopniu, aby uzasadnić rosyjskie pretensje do zmiany roli międzynarodowej<sup>84</sup>. Rosja nie jest też w stanie dokonać zmiany

<sup>84</sup> Warto porównać wzrost rosyjski z chińskim – i zmianą znaczenia Chin dla gospodarki światowej.

swojego miejsca *vis-a-vis* Zachodu przy pomocy narzędzi wojskowych – wojna w Gruzji pokazała możliwości ofensywne rosyjskich sił zbrojnych, ale konflikt zbrojny z państwami zachodnimi/NATO jest bardzo mało prawdopodobny. Narzędzia prawne mogą zmienić sytuację Rosji jednostronnie – wycofując się z uznanych za niekorzystne dla siebie traktatów międzynarodowych zmieni *status quo*, ale w ograniczonym stopniu (przeforsowanie nowych rozwiązań prawno międzynarodowych wymaga zgody innych zainteresowanych stron). Rosja nie zdołała również zebrać wokół siebie sojuszników, którzy wspieraliby ją w polityce wobec Zachodu – obecną sytuację Federacji Rosyjskiej można określić jako „strategiczną samotność”. Kreml usiłuje zrealizować swoje cele przede wszystkim w pojedynkę, poprzez dwustronne interakcje z Zachodem, nie próbując (i zarazem nie będąc w stanie) budować przy tym swego rodzaju antyzachodniej koalicji. Rosja próbowała jednocześnie przejąć inicjatywę w dwóch istotnych dla niej kwestiach – bezpieczeństwa europejskiego i współpracy energetycznej – oraz narzucić państwom zachodnim własną agendę w tych sprawach.

W tej sytuacji głównym instrumentem Moskwy wobec państw zachodnich stała się presja polityczna i próba przekonania liderów zachodnich do zmiany podejścia do Rosji i rewizji dotychczasowego modelu relacji. Pokazuje to analiza stosowanych przez Kreml instrumentów wobec państw zachodnich. Następowala stopniowa eskalacja działań, wynikająca zarówno z braku reakcji Zachodu, jak i z rozczarowania ignorowaniem rosyjskich postulatów. Jednocześnie konkretne działania albo skierowane były pod adresem państw WNP, albo była to zmiana istniejących ram prawnych. Większość stosowanych przez Rosję instrumentów służyła demonstracji odbudowanego potencjału Rosji, jej zdolności zaszkodzenia ważnym interesom Zachodu, potencjalnych korzyści w przypadku zacieśnienia współpracy z Federacją Rosyjską. Moskwa przejęła inicjatywę polityczną (tworząc obraz dynamicznego mocarstwa rewizjonistycznego). Niemniej dla osiągnięcia swoich celów Rosja potrzebuje co najmniej cichego przyzwolenia Zachodu (jak np. w przypadku zwiększania wpływów na obszarze WNP), a w wielu kwestiach – zaangażowanej współpracy (choćaby w przypadku zgłoszonej propozycji nowego traktatu o bezpieczeństwie europejskim). Stałym elementem tej polityki jest próba dzielenia państw zachodnich, zarówno na linii Stany Zjednoczone – Unia Europejska, jak i Europa Zachodnia – Europa Środkowa. Spory toczące się na Zachodzie odnośnie reakcji na rosyjskie ambicje pokazują, że taktyka Moskwy odnosi przynajmniej częściowy skutek.

## 4.2. Wpływ kryzysu na rosyjską politykę zagraniczną

W drugiej połowie 2008 roku światowy kryzys gospodarczy uderzył w Rosję. Jego najbardziej odczuwalnym przez Moskwę skutkiem był spadek cen na ropę naftową<sup>85</sup>, co pociągnęło za sobą niższe wpływy do rosyjskiego budżetu. Od września mocno spadła kapitalizacja rosyjskiego rynku, a władze wielokrotnie zawieszały notowania giełdowe, aby wyhamować tempo spadku kursów akcji. Kolejnym efektem stało się wycofywanie się z Rosji zagranicznych inwestorów, postrzegających ją jako ryzykowny rynek. Rząd zaangażował się ponadto finansowo w pomoc dla spółek rosyjskich zadłużonych na międzynarodowych rynkach. Władze rosyjskie poświęciły około 200 mld USD z rezerw walutowych, by powstrzymać deprecjację rubla<sup>86</sup>. Od 2009 roku w rosyjskim budżecie pojawił się deficyt w wysokości około 85 mld USD (7,5% PKB), który jest finansowany ze zgromadzonych rezerw<sup>87</sup>.

Wszystkie negatywne zjawiska związane z kryzysem zdawały się jednakże nie wpływać na politykę zagraniczną Rosji, tj. nie skłoniły jej do odejścia od przyjętych celów ani też nie wpłynęły w znaczący sposób na sposób prowadzenia tej polityki. Wręcz przeciwnie, aktywność Moskwy uległa jedynie zwiększeniu, zwłaszcza na obszarze poradzieckim (Rosja, korzystając z kłopotów gospodarczych sąsiadów, oferowała im pomoc finansową, której warunkiem były koncesje polityczne)<sup>88</sup>. Wojna gazowa z Ukrainą, która bezpośrednio dotykała Zachód, była prowadzona w samym środku kryzysu gospodarczego. Również inne elementy rosyjskiej polityki nie uległy zmianie. Rosja przyspiesza modernizację sił zbrojnych. Również działania „perswazyjne” względem Zachodu (włączając

<sup>85</sup> W początkach 2009 roku cena ropy wyniosła około 40 dolarów, w połowie roku 2009 utrzymywała się na poziomie 60–70 USD.

<sup>86</sup> Iwona Wiśniewska, Coraz poważniejsze skutki kryzysu gospodarczego w Rosji, Tydzień na Wschodzie, nr 2 (77), 14.01.2009.

<sup>87</sup> Iwona Wiśniewska, Rząd Rosji zaproponował korektę budżetu na rok 2009, Tydzień na Wschodzie, nr 12 (87), 25.03.2009.

<sup>88</sup> Wojciech Konończuk, współpraca: Wojciech Górecki, Iwona Wiśniewska, Rosja wykorzystuje kryzys dla zwiększenia wpływów w państwach WNP, Tydzień na Wschodzie, nr 6 (81), 11.02.2009.



zarówno retorykę, jak i działania demonstracyjne) są kontynuowane, a kryzys jest prezentowany jako przykład błędnej polityki państw zachodnich<sup>89</sup>.

### 4.3. Dotychczasowy bilans, czyli reakcja Zachodu

W miarę stopniowego ochłodzenia relacji rosyjsko-zachodnich, poczynając od roku 2003, we wspólnocie transatlantyckiej utrzymywały się podziały co do wizji relacji z Rosją. W dużej mierze sprowadzały się one do dwóch kierunków: **wciągać Federację Rosyjską do współpracy** (uznając korzyści gospodarcze, uznając potencjalne zagrożenie za minimalne i mając nadzieję na wpłynięcie na korektę rosyjskiej polityki – modelowym przykładem takiego podejścia były Niemcy) bądź **w praktyce ignorować Rosję**, skupiając się w zamian na państwach poradczych (taką politykę prowadziły np. w okresie rządów George’a W. Busha Stany Zjednoczone, którym brakowało spójnego podejścia do Rosji). Większość państw zachodnich (zarówno na szczeblu rządowym, eksperckim, jak i opinii publicznej) oscylowała między jednym z tych dwóch modeli. Jednocześnie brakowało wspólnego forum dla prowadzenia polityki wobec Rosji, gdyż ani w UE, ani w NATO nie było konsensusu.

Dopiero od końca roku 2006 w debacie publicznej w państwach zachodnich zaczęło dominować przekonanie o zagrożeniu konfrontacją polityczną z Rosją – do debaty weszło pojęcie „nowej zimnej wojny”<sup>90</sup>. Zwolennicy takiego podejścia (jak np. ówczesny wiceprezydent USA Dick Cheney) opowiadali się za przyjęciem swego rodzaju polityki powstrzymywania wobec ekspansjonistycznych zapędów Kremla, które dostrzegano przede wszystkim na obszarze WNP oraz w dążeniu do uzależnienia energetycznego Europy od Rosji. Przełomowym punktem okazała się wojna rosyjsko-gruzińska 2008 roku.

<sup>89</sup> „Kryzys kaukaski i finansowo-gospodarczy łączy to, że stawiają kropkę nad 20-letnim okresem od upadku muru i rozpadu ZSRR” i określają granice dotychczasowej polityki inercji (jaka zdaniem Moskwy jest konsekwencją zimnej wojny), w tym kładzenia nacisku na „powstrzymywanie Rosji”, Siergiej Ławrow, *Kak okonczatielno zawierszyt’ chołodnuju wojnu?*, *Mieżdunarodnaja Żyzń*, No. 5 (maj) 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>90</sup> Najbardziej frazę tę spopularyzował Edward Lucas w książce „New Cold War”, opublikowanej po raz pierwszy w 2007 roku, ale popularności określenie to zaczęło nabierać jeszcze pod koniec 2006 roku, po śmierci w Londynie Aleksandra Litwinienki, o której spowodowanie podejrzewane są rosyjskie służby specjalne.

Mimo iż dla zwolenników tezy o „nowej zimnej wojnie” była ona koronnym dowodem imperialnych dążeń Moskwy, a debata w środowiskach eksperckich trwała, to w praktyce zarówno w USA, jak i w Europie zdecydowano się przyjąć koncyliacyjny kurs polityczny. Nie uznając wyników wojny sierpniowej (tj. niepodległości Abchazji i Osetii Południowej) i potępiając rosyjską politykę wobec Gruzji, państwa zachodnie zdecydowały się wrócić do normalnej współpracy z Rosją. Unia Europejska jeszcze w listopadzie 2008 roku wróciła do zawieszonych w wyniku wojny negocjacji w sprawie nowego traktatu z Federacją Rosyjską (tzw. PCA 2). Państwa NATO w grudniu 2008 roku zdecydowały się wznowić nieformalne relacje z Moskwą (formalne wznowiono w czerwcu 2009 roku). Stany Zjednoczone po objęciu urzędu prezydenta przez Baracka Obamę przedstawiły w początkach 2009 roku koncepcję ułożenia na nowej podstawie relacji z Rosją (*reset*). Doszło również do częściowego uwzględnienia rosyjskiego sprzeciwu i korekty polityki zachodniej (aczkolwiek bez jej werbalnego deklarowania). Państwa zachodnie *de facto* zawiesiły proces rozszerzenia NATO o Gruzję i Ukrainę (choć założono, iż takie rozszerzenie jest możliwe w przyszłości), a Stany Zjednoczone zrezygnowały z rozmieszczenia w Europie Środkowej tarczy przeciwrakietowej i rozpoczęły rozmowy z Rosją o dalszej redukcji broni nuklearnej oraz zawarciu nowego porozumienia, które zastąpiłoby wygasający w grudniu 2009 roku traktat START I.

O ile jednak Moskwa może za swój sukces uznać uniknięcie negatywnych konsekwencji wojny gruzińskiej, jak i zatrzymanie niektórych negatywnych z jej punktu widzenia procesów, o tyle Kreml wciąż pozostaje daleki od realizacji nakreślonych wyżej celów. Moskwie nie udało się przekonać Zachodu do rewizji dotychczasowego modelu relacji dwustronnych i zasadniczej zmiany polityki wobec Rosji. Do rosyjskich ofert państwa zachodnie podchodzą zdecydowanie ostrożnie, dostrzegając ich nie w pełni korzystny dla siebie charakter i mając na uwadze ograniczone możliwości FR. W odniesieniu do rosyjskich propozycji nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego jest widoczna gotowość do dyskusji, ale nie ma jasnego stanowiska, jakie mogłyby być jej rezultaty. W przypadku współpracy energetycznej UE wyraźnie odrzuca rosyjskie propozycje, wyrażając gotowość dialogu w ramach traktatu karty energetycznej.

**Państwa zachodnie, mimo częściowego otwarcia na rosyjskie postulaty i nieprecyzyjnie nakreślonej gotowości do pewnych ustępstw, nie wydają się być gotowe na przyznanie Rosji takiego miejsca w łaździe międzynarodowym, jaki mógłby być satysfakcjonujący dla elit rosyjskich. W podejściu wobec Ro-**

sji nastał okres swego rodzaju „strategicznej pauzy” bądź „strategicznego pata” – państwa zachodnie uznały, że międzynarodowa pozycja FR uległa zmianie, ale nie są gotowe uznać rosyjskich pretensji ani zgodzić się na rosyjskie podejście do porządku europejskiego (łącznie z obszarem WNP) i globalnego. Jednocześnie „testowany” jest (zwłaszcza w przypadku administracji amerykańskiej) zakres gotowości samej Rosji do współpracy.

#### 4.4. Perspektywy trwałości rewizjonizmu w polityce rosyjskiej

Jak zostało pokazane w rozdziale I, źródła rosyjskiego rewizjonizmu tkwią w zmianie, jaka dokonała się w percepcji i samoświadomości rosyjskich elit. Tezę tę potwierdził ograniczony wpływ kryzysu gospodarczego na politykę zagraniczną Rosji. Zarówno aktywność i asertywność na arenie międzynarodowej zostały utrzymane, przy jednoczesnej rozbudowie potencjału wojskowego Federacji Rosyjskiej. Kryzys jest bowiem równocześnie postrzegany jako zagrożenie, ale i szansa, jako że dotknięte są nim zarówno kraje zachodnie, jak i państwa obszaru WNP. Moskwa wykorzystała kryzys gospodarczy dla ekspansji politycznej i gospodarczej, m.in. dla zacieśnienia relacji z Niemcami (przejęcie od bankrutującej amerykańskiej spółki GM producenta samochodów Opel, przejęcie przez kolejnych rosyjskich prywatnych inwestorów bankrutujących stoczni Wadan Yards w Rostocku i Wismarze). Jeżeli Rosja utrzyma samodzielność finansową (z jednej strony Moskwa chce w 2010 roku wrócić do zaciągania pożyczek na międzynarodowym rynku finansowym, z drugiej można oczekiwać wzrostu cen ropy), nie należy spodziewać się odejścia od wyżej przedstawionego modelu rosyjskiej polityki. Nie widać też podziałów wewnątrz elity, które mogłyby zachwiać konsensusem odnośnie postrzegania świata, jak i roli przynależnej w nim Rosji<sup>91</sup>. Jednocześnie pełna realizacja rosyjskich celów wydaje się mało prawdopodobna. Narzędzia bezpośredniego oddziaływania na państwa zachodnie pozostają ograniczone (można do nich zaliczyć np. ograniczenie dostaw gazu, ale stosowanie takiego instrumentu może przynieść Rosji zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty).

<sup>91</sup> Za jedyny przykład takich sporów, który ujrzał światło dzienne w latach 2007–2009, można by uznać wypowiedzi szefa spółki RosNano Anatolija Czubajsa ze stycznia 2008 roku, kiedy w ostrożny sposób skrytykował on nazbyt asertywną politykę Rosji.

Można nakreślić **dwa scenariusze** dalszego działania Rosji na arenie międzynarodowej: **większą aktywność na obszarze WNP** lub **zwiększenie presji wobec Zachodu**. W pierwszym przypadku Moskwa ma do dyspozycji większy zakres instrumentów bezpośredniego oddziaływania, poczynając od korzyści ekonomicznych, jakie może zaoferować tym państwom, aż po możliwość użycia wobec nich siły zbrojnej. Skupienie się na zdominowaniu obszaru poradzieckiego wiązałoby się z faktycznym ograniczeniem ambicji rewizjonistycznych względem ładu europejskiego (choć Rosja zapewne kontynuowałaby próby przekonania Zachodu do swoich racji). W drugim wariantcie – zwiększenia presji wobec Zachodu – podstawowym problemem dla Rosji pozostaje brak efektywnych instrumentów bezpośredniego oddziaływania na państwa zachodnie. **Źródłem zmian rosyjskiej polityki mogłyby stać się dwa zasadnicze czynniki: realizacja części celów** (czyli faktyczne usatysfakcjonowanie Moskwy nową pozycją polityczną w ładzie międzynarodowym) bądź **poważna zmiana uwarunkowań zewnętrznych** (odwrócenie niekorzystnych dla Zachodu trendów czy przyspieszony wzrost Chin). W odniesieniu do pierwszego czynnika, nie jest jasne, w jakim stopniu ambicje rosyjskie mogą zostać zaspokojone (np. poprzez faktyczne uznanie przez Zachód rosyjskiej dominacji na obszarze WNP), a w jakim realizacja części postulatów Kremla spowoduje jedynie dalszą eskalację żądań (odnośnie większej roli w Europie, specjalnych praw w Europie Środkowej itp.). Obecnie bardziej prawdopodobna wydaje się ta druga opcja. Kluczowym czynnikiem może okazać się zmiana modelu relacji dwustronnych rosyjsko-chińskich, która już jest obserwowana w niektórych sferach<sup>92</sup>. Dalsze przesuwanie się równowagi w stronę Chin mogłoby skłonić rosyjskie elity do rewizji dotychczasowego obrazu świata (w którym to Zachód jest postrzegany jako najważniejsze zagrożenie polityczne) i idącej za tym poważnej korekty polityki zagranicznej. Zmiany takie mogłyby jednak nastąpić w perspektywie dekady, co oznacza, że w ciągu najbliższych lat należy oczekiwać utrzymania się rewizjonizmu w rosyjskiej polityce zagranicznej.

*Marcin Kaczmarek*

<sup>92</sup> Marcin Kaczmarek, Wojciech Konończuk, Rosja–Chiny: umowa o ropociągu do Daqing jako przejaw nowego kształtu stosunków dwustronnych, Tydzień na Wschodzie, nr 35 (69), 30.10.2009.



# Russia's revisionist policy towards the West

## Main points

1. In late 2006 and early 2007, Russia's foreign policy entered a revisionist phase. This has principally been characterised by Moscow's aspiration to radically rebuild the existing model of relations with the West, which was shaped after the end of the Cold War. Previously, Russia had only called for a reform of this system that would take its role into account.

2. This phase of Russian revisionism stems primarily from subjective factors, namely the change in the Russian elite's perception of the international order and Russia's place in it. This change has been enabled by economic reconstruction, political stabilisation and the development of Russia's military potential.

3. Russia's objective is to get the Western states to recognise the special position of the Russian Federation. Moscow's aims have been more specifically formulated with regard to the CIS; Moscow wants other states to recognise this area as a *de facto* zone of Russia's privileged interests. As regards Europe, Russia's objectives are more general. The Kremlin claims the right to participate in decisions on the political, economic and military order in Europe. In the global dimension, Russia seeks a guaranteed right to a say on all major international issues, on an equal footing with the Western states, especially the USA.

4. Russia is pursuing its objectives in an indirect manner, through measures designed to convince the West that a change in the existing model of relations is necessary. These include specific rhetoric, demonstrations of Russia's potential, and threats and proposals extended to the Western capitals. Moscow has also taken concrete actions that altered the existing *status quo*: it withdrew from the CFE and ECT treaties, and started a war with Georgia and a gas conflict with Ukraine.

5. Russia's actions so far have led to a kind of deadlock. Moscow has managed to stop NATO enlargement into the CIS area, persuade the USA not to deploy the missile shield in Poland and the Czech Republic, and avoid major conse-

quences after the war with Georgia; nevertheless, the full implementation of its objectives remains unlikely.

**6.** The economic crisis, which has severely affected Russia, has not triggered any adjustment to Moscow's foreign policy. The Russian elite still views the current international situation as favourable to Russia and unfavourable to the Western states. The revisionist trend in Russia's approach to the wider world is expected to continue in the coming years.

## Introduction

During the address to the 42<sup>nd</sup> Munich Security Conference in February 2007, the then Russian president Vladimir Putin, used harsh language to challenge the existing model of Russia's relations with the West, which in his view had been in place since the end of the Cold War<sup>1</sup>. The main allegation Putin made was that the West, especially the United States, did not take Russia's opinion and interests into account. Putin criticised both general issues, such as the USA's ambition to build a unipolar world order and its lack of commitment to arms control, and detailed issues such as NATO enlargement and the development of the missile shield. Putin's message to the trans-Atlantic listenership was that Russia would no longer accept the existing international order. The address symbolically marked the opening of a new phase in Russia's foreign policy, which may be referred to as **revisionist**, as it fundamentally challenges the current formula for relations with the West, both globally and regionally (especially with regard to the CIS).

For the purposes of this paper, **revisionism** is understood as the aspiration to radically rebuild the existing political, institutional and legal international order<sup>2</sup>. Since the mid-1990s, Russia has criticised the model of relations between itself and the West which emerged after the end of the Cold War. At the same time, Moscow has been trying to join the existing global order by aspiring to Western-dominated institutions and pressing for adjustments to the system that would be favourable to Russia. (From this point of view, Moscow's pre-2006 policy towards the West should be described as a *status quo* policy). It was only in late 2006 and early 2007 that Russia started to seek a radical reconstruction of the existing model of relations with the West and a new position for itself in

<sup>1</sup> Vladimir Putin, Vystupleniye i diskussiya na Myunkhienskoj konferentsyi po voprosam politiki bezopasnosti, Munich, 10 February 2007, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>2</sup> "When Russia is being pushed into the position of a 'revisionist power' contesting the *status quo*, one should ask what *status quo* we are referring to, now that the Cold War has ended, a multipolar international system is objectively emerging, and the world is experiencing a financial crisis. Is it a *status quo* [policy] to bring military infrastructures closer to the Russian border?", Lavrov 2008b. "I would not agree that any structured international relations existed during the last 20 years. Rather, we witnessed a drift of what was before [in the Cold War period], which ultimately proved inadequate to the new reality. For this reason, speaking of a *status quo* seems to be irrelevant and a *de facto* defence of the past", Lavrov 2009.



the international scene, which would allow it to remain independent, and put it on an equal footing with the Western states and other emerging power centres. Since the Munich address, Russia's policy towards the West and its neighbours in the CIS has been increasingly assertive, and sometimes even aggressive. The climax of this approach to date came about with the war in Georgia in August 2008, which represented the culmination of several trends which had previously been observed. The global economic crisis, which started to affect Russia in the last quarter of 2008, is a new factor. It has triggered a wave of speculation that the period of Russia's 'revival' and 'revisionism' was drawing to a close – that Moscow would not have enough funds to implement such an ambitious policy, and would be forced to mitigate its stance in international relations, and that the revisionism of 2007–2008 would turn out to have been a short episode, a “moment of dizziness caused by the oil success”. However, the first year of the crisis, which is now drawing to a close, has not given any reasons to believe that the Russian Federation's foreign policy is about to change.

The objective of this paper is to answer several fundamental questions: **(1)** what the material and mental sources of Russian revisionism are – why it emerged in late 2006 and early 2007 and not at some other moment; **(2)** what the scope of Russia's objectives concerning the West is – how far the reconstruction of relations between Russia and the West is supposed to go, and what Moscow specifically wishes to achieve; **(3)** how Russia intends to persuade the West to take its demands into account, i.e. what actions Moscow will take to this end; and **(4)** how durable the revisionist trend in Russia's policy will be, especially considering the bottom line so far (Western reactions and external circumstances, including the economic crisis).

The particular focus of this paper is on the new elements in Russia's policy towards the West. For this reason, the various continuities which have been observed in Moscow's policy since the times of Boris Yeltsin, as well as Russia's relations with other actors, have been omitted.

## 1. The sources of Russia's revisionism

Russia's foreign policy entered a new phase as a result of the coincidence of several material and mental processes that have been unfolding since the mid-2000s. The most important part of this nexus of factors consists of subjective elements, such as the Russian ruling elite's view of the world, which is built on the conviction that a multipolar international order is emerging in which the position of the West is eroding, while Russia is one of the 'winners' and should take the place it deserves; also, the consensus about the international role of Russia. **Material factors** (such as long-term economic growth, financial independence and the gradual reconstruction of the nation's military potential) have also played an important role. However, the **apparent change in the Russian elite's attitude towards Russia's external relations and in the view of Russia's international role, as well as the ensuing rise of Russian ambitions, are equally due to subjective factors.**

### 1.1. Material factors – the foreign policy's economic foundation

The Russian economy has developed considerably in recent years, especially considering the situation in the early days of Putin's rule. From the position of the world's 20<sup>th</sup> largest economy in 2000, it advanced to 8<sup>th</sup> position in terms of purchasing power parity in 2008. The average annual growth rate between 1999 and 2007 was 7%<sup>3</sup>. The GDP (in US dollars) increased from US\$200 billion in 1999 to US\$1.78 trillion in 2008. The real GDP increased by 70% in the same period<sup>4</sup>.

Russia **ended its dependence on international financial institutions**. Nearly all the state debt has been repaid; in late 2008, Russia's debt amounted to US\$40 billion (around 3.3% of the GDP), after Russia made an early repayment of the US\$22 billion owed to the Paris Club in 2006<sup>5</sup>. This substantially expanded Mos-

<sup>3</sup> Among the emerging economies, Russia ranks second after China, which reports an average annual growth of 9.2%.

<sup>4</sup> Russia's stance has also been influenced by observations such as the fact that 60% of the world's GDP was generated outside the G-7 in 2007.

<sup>5</sup> However, the debt of Russia's state-owned and private companies remains a problem. It is worth around US\$500 billion.

cow's room for manoeuvre in foreign policy; no loans have been contracted from international finance institutions since the beginning of Putin's rule. This 'financial sovereignty' was reinforced by a regular **budget surplus** of 5–10% reported regularly in recent years until 2007. A surplus was also reported in the current account balance. This created an opportunity for the ruling elite to govern the country comfortably (welfare spending increased rapidly, especially during the election cycles), and to increase military spending, even when the GDP was declining. A budget deficit was reported for the first time in 2009 because the Russian authorities decided not to cut spending in the key sectors (security and welfare), and to use the financial reserves they had previously accumulated. Meanwhile, as a result of the fairly conservative budget policy (public spending was limited, varying around 16.2% of the GDP until 2007, and increased to 18% only in 2008), Russia built up considerable **financial reserves**. At the peak moment in September 2008, its currency reserves totalled nearly US\$600 billion, which decreased to around US\$400 billion in mid-2009<sup>6</sup>. Some of those reserves were kept in the so-called Stabilisation Fund<sup>7</sup>, which in February 2008 was split into the Reserve Fund (worth around US\$90 billion in September 2009) and the Welfare Fund (US\$85 billion)<sup>8</sup>.

The influx of **foreign direct investments** increased rapidly since 2006 (reaching 3.2% of the GDP a year, a result comparable to other emerging economies). In 2006, Russia received US\$32 billion worth of direct foreign investments, followed by US\$52 billion in 2007 and US\$73 billion in 2008<sup>9</sup>. In the first half of 2008, the value of investments reached US\$30 billion. The FDI influx subsided as a result of the crisis, but has not stopped altogether<sup>10</sup>. Russia became attractive to investors, despite the fact that government policy has been to limit foreign investors' access to those sectors regarded as strategic, in which foreigners

<sup>6</sup> In 2007, the distribution of reserves was as follows: 50% in US dollars, 40% in euros, 9% in British pounds, and 1% Japanese yen.

<sup>7</sup> In Western currencies (US dollars, euros, British pounds); some of its assets may also be invested in the triple-A bonds of OECD countries.

<sup>8</sup> The current status of the funds and the currency reserves may be consulted at the website of the Russian Ministry of Finance ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)) and the Central Bank of Russia ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)).

<sup>9</sup> Iwona Wiśniewska, Russia's controlled opening to foreign investors. The Kremlin's new strategy on foreign capital, CES Commentary, No 4, 8 May 2008. Quoted from the Central Bank of Russia. Rosstat figures are lower, but they also indicate a 100% increase in investments in 2007 over 2006.

<sup>10</sup> For example, a Nissan factory was launched in May 2009 near Saint Petersburg.

are not allowed to acquire majority stakes<sup>11</sup>. In addition, Moscow decided to terminate (more or less legally) those production sharing agreements (PSAs) that it considered to be unfavourable (in one example, Gazprom took over a majority stake from the Western companies participating in the Sakhalin-2 consortium)<sup>12</sup>. A rapid **expansion of Russian capital abroad** was also observed. Russian investments increased from US\$10 billion in 2003 to US\$52 billion in 2008<sup>13</sup>. Over 50% of this amount was invested in the European Union. The expansion consisted of acquisitions (often credited or secured with liens on the Russian companies' own shares) of stakes in Western companies and non-Western international corporations<sup>14</sup>. Furthermore, Russia attempted to build state-owned concerns modelled on Western transnational corporations, which could be capable of acquiring assets throughout the world (Gazprom was to be the flagship company of this kind, although its capitalisation has substantially decreased as a result of the crisis).

<sup>11</sup> The State Duma adopted the relevant act on 2 April 2008. Forty-two sectors were identified as strategic, meaning that potential foreign investors need to apply to 'competent bodies' for authorisation. See Eastweek, No 121, 2 April 2008.

<sup>12</sup> In the case of Sakhalin-2, Gazprom forced the other shareholders (the British-Dutch Royal Dutch Shell and Japan's Mitsui and Mitsubishi) to re-sell their shares so that the Russian company could hold 50% of the total shares. To this end, it made allegations concerning violations of environmental regulations, on which basis the foreign companies could have lost licences for the operation of Sakhalin-2. The Russian monopoly first started such efforts in 2002. It was only in 2005 that Shell agreed to sell a portion of its shares (a blocking stake, i.e. 25% + 1 share); however, the parties failed to agree a price on that occasion. In September 2006, the Russian Ministry of Natural Resources cancelled its own 2003 environmental assessment, and the Russian Environmental Supervision Service (Rospririodnadzor) accused Sakhalin Energy of having violated a number of environmental provisions. Sakhalin-2 had been the only PSA agreement in which no Russian company participated. Finally, in December 2006 Gazprom acquired 50% plus one share in Sakhalin Energy, the company operating the Sakhalin-2 project. For more information, see Ewa Paszyc, *Kazus Sachalinu-2. Kreml kontra obcy inwestorzy*, Tydzień na Wschodzie, No 452, 21 September 2006; Ewa Paszyc *Kapitulacja Sachalinu-2 a „nowa” strategia Moskwy*, Tydzień na Wschodzie, No 463, 14 December 2006. Since 2006, the Russian authorities have also been pressing TNK-BP with a view to taking over control of over the company (the British and Russian partners hold 50% of shares each in TNK-BP; the company holds an extraction licence for the Kovykta field).

<sup>13</sup> Quoted from the Federal State Statistical Service of the Russian Federation ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)) and the Central Bank of Russia ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)).

<sup>14</sup> The best known examples include the acquisition of 6% of shares in the European EADS concern by the state-owned Vneshtorgbank in 2006, and the takeover of Serbia's NIS fuel company in 2007. LUKoil, Gazprom and Severstal are the Russian companies that invest most abroad.

Putin's team made **the export of energy resources** the cornerstone of its strategy to rebuild Russia's potential. The provisions of the programme documents, and the actual place occupied by energy issues in the entirety of Russia's foreign policy, indicate that the Kremlin sees Russia's position in the energy sphere as its key asset in the global economy<sup>15</sup>. It makes Russia indispensable to the rest of the world. While the 'energy power' concept is no longer in the foreground of Kremlin rhetoric, it is nevertheless still being implemented in practice. In conditions of a globally rising demand for energy resources (and the resulting increase in prices), the role of the Russian Federation as an exporter has strengthened<sup>16</sup>. In 2000, proceeds from oil and gas accounted for 22% of budget revenue (3.4% of the GDP), to reach 50% of budget revenue (12% of the GDP) in 2008, as a result of the increase in prices and the higher taxes imposed on energy companies.

This is not to say that the Russian economy is not struggling with numerous structural problems<sup>17</sup>; indeed, it bears the burden of many structural issues and still has not caught up with the world's largest economies. Even the Russian authorities admit that the economy is too heavily dependent on energy resources and that modernisation is necessary, as the crisis has clearly demonstrated<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Putin highlighted the task of "taking the lead in the global energy sector" during the meeting of the Russian Security Council on 22 December 2005. The 2007 Foreign Policy Review underlined the importance for Russia's economic development of energy diplomacy in the context of the importance of the energy and fuels complex and declared that Russia would not give up its advantage in this sphere. The choice of global energy security issues as one of the themes of Russia's leadership of the G-8 in 2006 also illustrates the importance of this factor.

<sup>16</sup> Russia accounted for 40% of the global oil production increase in 2000-2004.

<sup>17</sup> Critics have pointed out many unfavourable phenomena accompanying this economic growth, which detracts from some of the strength of the statistical figures quoted. The boom had been occasioned by a five-fold increase in oil prices between 2002 and 2008, which, however, is unsustainable in the longer term. While consumer demand increased, it was largely covered by imports. At the same time, a new model of oligarchic state capitalism emerged as a result of the state taking over some of the resources. In addition, inflation is a lasting problem; in 2007 it reached double-digit levels again, and increased to around 13.3% in 2008.

<sup>18</sup> For example, on 23 October 2008 President Dmitry Medvedev said the crisis offered an opportunity for economic modernisation in Russia. In a meeting with business people on 15 September 2008, Medvedev also called for the development of finance institutions, the promotion of small and medium-sized enterprises, and the creation of favourable conditions for foreign investments. In their programme statements in February 2008, both Vladimir Putin (in his 8 February address to the State Council), and Dmitry Medvedev (in his statement at the Krasnoyarsk economic forum on 15 February) highlighted the need to modernise the economy, transform the economic model based on raw mate-

## 1.2. Material factors – growing military potential

The reconstruction of Russia's military potential, which found itself in a critical condition in the late 1990s, accelerated in 2006 (the reforms carried out by the Russian Federation before merely stopped the ongoing decline in the Russian armed forces).

**Defence spending** increased substantially<sup>19</sup>. The military budget grew at a regular pace, from US\$6 billion in 2000 to US\$43 billion in 2008 (around US\$120 billion at purchasing power parity), while remaining around the level of 3% of the GDP<sup>20</sup>. After inflation, the estimated annual growth rate was 10-20%. The potential of the Russian armed forces is expected to continue to rise steadily; the State Armaments Programme (for 2007–2015) provides for equipment and weapons spending at the level of US\$182.9 billion, i.e. around US\$20 billion annually. So far, this growth has been supported by economic growth rather than the militarisation of the budget.

The **modernisation of the armed forces' arsenal** is progressing<sup>21</sup>. The structure of the military budget has also changed; whereas in 2006, 60% of it was spent on maintenance and 40% on equipment acquisitions, in 2008 the proportions were 53% and 47% respectively. The budget allocated for acquisitions, modernising old equipment and R&D increased by 28%, reaching US\$11.6 billion in 2007 and around US\$15 billion in 2008. The importance of arms exports has declined; in 2005, the defence ministry's spending on equipment acquisitions exceeded revenues from arms exports (around US\$8 billion in 2008). The technical modernisation of the Russian armed forces started in 2004, although during the first two years only small quantities were purchased (numbering several tens of pieces of equipment). Larger-scale modernisation began in 2006 when the quantities of new arms for the land forces rose into the hundreds, and for the air force into the dozens. Modernisation in the navy was likewise

rials, and invest in new technologies (Jadwiga Rogoża, "Programowe wystąpienia Vladimira Putina i Dmitrija Miedwiediewa", *Tydzień na Wschodzie*, No 7 (41), 20 February 2008).

<sup>19</sup> The information and data are quoted from an unpublished paper by Andrzej Wilk.

<sup>20</sup> Andrzej Wilk, "Medvedev sets the tone for the Russian army's development", *Eastweek*, No 31 (65), 1 October 2008.

<sup>21</sup> Unpublished paper by Andrzej Wilk.

stepped up<sup>22</sup>. The strategic (nuclear) forces occupy a special position in the modernisation processes<sup>23</sup>. Moreover, Russia is developing a missile attack warning system for its territory, to end its dependence on the infrastructures situated in the CIS countries.

The Russian army has also been **training more intensively**. In 2008, a strategic-level drill (Stability-2008) was held for the first time, partly on the territory of Belarus. In 2009, on the other hand, the Russian army held the largest military exercise since the fall of the USSR, Zapad-2009. The training activity has been focused in the directions of Europe and the Far East. Finally, the Russian armed forces have also been undergoing a process of **professionalisation**. Welfare conditions, including pay levels, have improved considerably since 2006. In 2009, the duration of basic military service was reduced to 12 months, and the Russian army expects to enlist around 400,000 conscripts a year. In this connection, the armed forces have also started developing a system of reserves, which will ultimately comprise around 800,000 soldiers.

### 1.3. Subjective factors – how the Russian perception of the world has evolved

In addition to the ongoing material changes, a significant change in the awareness of the Russian ruling elite took place after 2006. A consensus emerged concerning the view of the international order and the role that Russia should play in it. Even if individual documents and statements by Russian politicians distribute the emphases differently, it is nevertheless possible to reconstruct this new view<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> During Putin's rule, construction of 12 out of the 15 large navy ships and submarines built after the break-up of the USSR was launched. After 2006, the modernisation of existing units accelerated alongside the construction of new vessels. *Ibidem*.

<sup>23</sup> The Rocket Forces are equipped with Topol-M (RS-12M2) intercontinental missiles which currently number 50 stationary units (in silos) and 15 mobile units (with one warhead installed on each, but they can convey up to three warheads). Work is also about to finish on MIRV submarine-launched missiles (development of the R-30 Bulava is yet to be completed; so far, 5 out of the 10 tests have failed) and the RS-24 missile, a modified version of the Topol-M missile. *Ibidem*.

<sup>24</sup> This section is based on the following programme documents and statements by Russian officials: Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsyi, utverzhdena prezidentom D. A. Medvedevym 12 iyula 2008 g, www.mid.ru; Strategiya natsyonalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsyi, utverzh-

The starting point for the Russian view of the contemporary international order is the conviction that this order is undergoing a fundamental transformation that is favourable to Russia and unfavourable to the West<sup>25</sup>. This transformation is the product of a number of processes, among which the most important three according to Moscow are **the ending of the post-Cold War period, combined with the failure of the unipolar order; the emergence of new economic and political centres and the prospect of a new multipolar order forming; and Russia's rebirth as a world power.**

The Russian elite is convinced that **the post-Cold War period has ended** (and so has its main characteristic feature, American dominance), and the global order is coming to a turning point at which a new architecture of international relations will have to be developed. As Putin said in his 2007 Munich speech, the

dena ukazom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 12 maya 2009 g., [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru); Vladimir Putin, Vystupleniye i diskussiya na Miunkhenskoj konferentsii po voprosam polityki bezopasnosti, Monakhium, 10 February 2007, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Obzor vneshney politiki Rossiyskoy Federatsyi, 27 March 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Vneshnepolititsheskaya i diplomatitsheskaya deyatelnost' Rossiyskoy Federatsyi v 2007 godu. Obzor MID Rossii, Moskva, March 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Vneshnepolititsheskaya i diplomatitsheskaya deyatelnost' Rossiyskoy Federatsii v 2008 godu. Obzor MID Rossii, Moskva, March 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Sergei Lavrov, Vystupleniye Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova na XV Assambleye Soveta po vneshney i oboronnoy politike, 17 March 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Dmitriy Medvedev, Intervyu rossiyskim telekanalam «Pervyy», «Rossiya», NTV, 31 August 2008 [the five principles of foreign policy— M.K.], [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Sergei Lavrov, Vystupleniye Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova v MGIMO(U) po slutshayu natshala novogo utshebno goda, 3 September 2007, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Stenogramma vystupleniya Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova v MGIMO(U) MID Rossii po slutshayu natshala novogo utshebno goda, 1 September 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Sergei Lavrov, “Nastoyashtsheye i budushtsheye globalnoy politiki: vzgliad iz Moskvyy”, *Rossiya v globalnoy politike*, March–April 2007, p. 8–20, [www.globalaffairs.ru](http://www.globalaffairs.ru); Sergei Lavrov, „Kak okontshatelno zavershit' kholodnuyu voynu?“, *Mezhdunarodnaya Zhyzn*, May 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Vladimir Putin, Vystupleniye na soveshtshanii s poslami i postoyannymi predstavitelami Rossiyskoy Federatsyi, 27 tshervtsa June 2006, [www.mid.ru](http://www.mid.ru); Doklad Vladimira Putina v Davose. Polnaya versiya, 28 January 2009, RIA Novosti, <http://www.rian.ru/economy/20090129/160410501.html>; Vladimir Putin, Vystupleniye na rasshyrennom zasedanii Gosudarstvennogo soveta «O strategii razvitiya Rossii do 2020 goda», 8 February 2008, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Tezisy vystupleniya Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova v MGIMO(U) MID Rossii, 1 September 2009, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

<sup>25</sup> “A paramount transformation of international relations, the end of the ideological confrontation and the overcoming of the Cold War legacy, the strengthening of Russia and its international positions, have expanded the opportunities for co-operation in the international arena” (*Kontseptsiya* 2008)



unipolar world has failed to materialise<sup>26</sup>. A similar view has repeatedly been expressed by the Russian foreign minister Sergei Lavrov<sup>27</sup>. For the moment, the world is still in transition<sup>28</sup>. Since the mid-2000s, the Russian elite has been increasingly convinced that **the West is losing strength**<sup>29</sup>. The sources of this conviction can be found in the Russian elite's interpretation of current processes. US leadership in the international order has been undermined as a result of the policies pursued by the George W. Bush administration and the political defeats in Afghanistan and Iraq (it is frequently repeated that the myth of the unipolar world collapsed in Iraq). The West is increasingly divided<sup>30</sup>. The European Union has failed to achieve deeper political integration (the rejection of the Constitution for Europe and the problems with the ratification of the Treaty of Lisbon have been the clearest evidence of this for the Russian elite). In addition, the EU is experiencing problems with accommodating the 2004 and 2007 enlargements. The second element in the current world order as perceived by Russia is the emergence of **new economic and political centres**. Since 2006, the rhetoric of Russian officials has regularly included statements about changes triggered by "the emergence of new economically powerful actors on the global scene", such as China, India and Brazil<sup>31</sup>. This process is connected, in the Russian elite's view, with the **gradual emergence of a multipolar order**. The Russian leaders believe that political influence and economic growth are becoming more and more equally distri-

<sup>26</sup> "What is the unipolar world? [...] One centre of power, force, decision-making. The world of one host, one sovereign"; "this has nothing to do with democracy [...] meanwhile, they keep giving Russia lectures on democracy, from which they themselves refuse to learn"; "unipolarity is not possible in today's world, there are not enough political, military and economic resources"; "unilateral, illegal action has not solved a single problem"; "we are witnessing a hypertrophic use of force [...] a departure from the principles of international law", "the system of one state – the USA – has exceeded all limits on nation states." (Putin 2007)

<sup>27</sup> "The most important thing is clear – the unipolar world has failed to materialise" because there were insufficient resources to rebuild the empire in globalising conditions. (Lavrov 2007a)

<sup>28</sup> "The world which has rid itself of the Cold War still has not been able to gain a new balance". (Medvedev 2008a)

<sup>29</sup> "The novelty is that the West is losing its monopoly on globalisation processes", and for this reason, Western states are starting to see those processes as a threat. (Lavrov 2007a)

<sup>30</sup> "Few would deny that NATO is in a crisis". (Lavrov 2009)

<sup>31</sup> Putin 2006; "The joint GDP according to PPP of China and India is larger than the GDP of the USA, whereas the GDP of the BRIC according to PPP exceeds the GDP of the European Union, and those differences are set to widen". (Putin 2007)

buted around the world, and that the non-Western world is gaining strength<sup>32</sup>. A frequently expressed view is that a kind of **concert of powers** is emerging as an informal global leadership<sup>33</sup>. This concert of powers is expected to take over the USA's role in 'managing' the international order<sup>34</sup>. According to the Russian elite, a 'qualitatively different geopolitical situation is emerging. There is a tendency to seek solutions to problems and resolve regional crises at the regional level, without any involvement of forces from outside the given region'<sup>35</sup>. According to the Russian elite, the changes that the world is undergoing are leading to **increased rivalry among the powers**, although assessments of this process are ambiguous. The emergence of a multipolar order is treated as part of the restoration of a natural equilibrium in international relations. A broadly understood competition of values and development models, but also for natural resources, is to be the paradigm of contemporary international relations, although it is not equivalent with confrontation<sup>36</sup>.

The third and final element in the Russian elite's vision of the world is the **rebirth of Russia** ('Russia is no longer on its knees'). As Putin declared in 2006, "Russia, too, has considerably strengthened its internal potential and international position"<sup>37</sup>. The main message coming from Moscow concerned its "regained independence" in foreign policy<sup>38</sup>. The growing importance of the Russian Federation in the international order has become one of the factors in the

<sup>32</sup> "The economic potential of the new global centres of growth will inevitably translate into political influence and strengthen multipolarity"; "for the first time in the last decade and a half, real competition is emerging in the marketplace of ideas for the global order [...] the emergence of new global centres of growth and influence, as well as the more equal distribution of resources and control thereof, form the material basis for a multipolar world order". (Putin 2007)

<sup>33</sup> "The emerging informal collective leadership of the world's leading states offers a way to solve the problem of managing the contemporary world". (Lavrov 2007a)

<sup>34</sup> "The United States has to admit that the 'post-American world' is a reality, and must start to adapt [...] Its attempts to live in a 'unipolar world' of its own have taken up too much time – this state of affairs is dangerous for everyone". (Lavrov 2008a)

<sup>35</sup> Strategy 2009.

<sup>36</sup> Russia offers detailed justifications for this diversity of development models. While democracy and the free market are generally recognised as the bases of social development and economic life, they can be realised in various forms, depending on the historical context, etc.

<sup>37</sup> Putin 2006.

<sup>38</sup> "Russia has come back to the international arena as a responsible state capable of protecting its citizens". (Lavrov 2008a)

transformation of this order<sup>39</sup>. **Russia views the international order** and the current **trends** that will define its future shape **as favourable to itself**. Moscow expects to take a position as one of the powers which decides on the shape of the global order, and believes that its key national interests will be respected<sup>40</sup>. The perception in Russia is that a chance has presented itself to rebuild the world order in such a way that the West would no longer be the dominant actor and would have to 'share' its responsibility and international influence, for instance with Russia and other non-Western political centres such as China or India, which Moscow regards as its close partners. In this world view, the main threat comes from the resistance of the West and its **reluctance to come to terms with the changes taking place or accept the new Russia**, which is still being viewed through the lens of the past<sup>41</sup>. The Russians have regularly accused the West of failing to accommodate the ongoing changes<sup>42</sup>. According to the Russian elite, the West still thinks in Cold War terms, as it steps up pressure on the Russian Federation and rejects the Russian compromise proposals. In this context, Russia has been accusing the West of a 'Cold War victory syndrome'. The very title of Sergei Lavrov's 2009 programme article "How to finally end the Cold War" says a great deal about the Russian elite's view of reality<sup>43</sup>. The belief in Russia's rebirth as a power is reinforced by a desire to take revenge for the period immediately following the end of the Cold War, during which the Russian Federation was ignored and marginalised by the West.

<sup>39</sup> "The indeterminacy of the future world order was connected with Russia's loss of strength in the aftermath of the collapse of the USSR", creating the impression that Russia was the material for a new division of the world. Russia has taken action and regained external policy independence. (Lavrov 2007a)

<sup>40</sup> "As the Cold War ended, truly collective decisions became possible, which are unthinkable without the equal participation of Russia". (Lavrov 2008a)

<sup>41</sup> "Not everyone was prepared to see Russia regain its economic health and international stature so quickly". (Putin 2006)

<sup>42</sup> "The response to the prospect of the historical West losing the monopoly on globalisation processes is expressed in the political and psychological inertia of the concept of the *containment* of Russia, including the attempts to use a selective approach to history, including World War II and the post-war period, to this end". (Kontseptsiya 2008)

<sup>43</sup> Lavrov 2009.

## 1.4. Sources of Russian revisionism – the role of external factors

The start of the revisionist phase in Russia's foreign policy has coincided with deep changes in the international order. The Russian elite has taken note of some of them; however, in the author's opinion, its view of the changes in question is exaggerated. While it is true that the United States has lost some strength, it would not be justified to speak of a 'post-American world' (considering, for instance, the difference in defence spending between the USA and its rivals). The divisions in the West have not called the existence of the trans-Atlantic community into question. Nevertheless, it is true that the changes in the balance of power between the main actors which have taken place in the first decade of the present century have made it easier for Russia to conduct an assertive foreign policy. It should also be noted that Russia's policy towards the West remains relatively autonomous of the other directions of Russian foreign policy; so far, the dynamic growth of China has had no impact on Moscow's approach towards the USA and the European Union.

While the favourable external conditions and the growth of wealth within Russia have contributed to the rise of revisionism in Russia's foreign policy, it appears that the subjective factors which surfaced in 2006–2008 have been fundamental in this respect. The global distribution of power has not changed so much that material factors alone could have prompted Russia to take all the actions described below. It was, rather, the political will fuelled by Russia's self-confidence and conviction of its opponent's weaknesses that inspired Moscow to pursue an increasingly assertive foreign policy.

The current internal problems are of lesser importance to the Kremlin's policy because their impact will be felt only in the medium term. Political statements and official documents alike indicate that the Russian authorities believe that the current phase of economic growth will last<sup>44</sup>. Moscow has come to the con-

<sup>44</sup> In February 2007, Putin said in Munich: "The Russian economy offers more and more opportunities. This dynamics has been objectively recognised by experts and our foreign partners". In a meeting of the Valdai Club on 14 September 2007, Putin said that, despite the crisis, Russia "would be able to maintain its stability and safeguard development". On 23 January 2008, the finance minister Alexei Kudrin said that Russia would still be attractive to investors as an island of stability. On 28 January 2008, the economic development minister Elvira Nabiullina stated that Russian markets would be immune to the financial crisis due to the strength of the fundamental factors behind Russia's development. On 25 March 2008, President Dmitry Medvedev said in an interview for *The Financial Times* that the

clusion that global economic trends have changed, and that now they favour the Russian and other non-Western economies. This view is best expressed in the concept of BRIC<sup>45</sup> and its key role in the global economy. At this stage, the Kremlin has both the financial independence and a stock of financial reserves to survive a temporary crisis and continue to finance the two key sectors: welfare and modernisation of the armed forces<sup>46</sup>.

Since it is extremely difficult to formulate an objective assessment of the condition of Russia's armed forces, and the results of the ongoing modernisation are impossible to evaluate in a definitive manner<sup>47</sup>, the subjective factor plays an important role here, as it does in the case of the economic reconstruction. The Russian authorities already consider their armed potential to be sufficient to support the foreign policy it is pursuing. In this situation, the convictions that the situation is favourable to Russia, that Russia is experiencing a political rebirth and that its potential rivals (especially the West) are relatively weak, have become the driving force behind the assertiveness of the Russian elite and a direct inspiration for its foreign policy.

Russian financial market was "an island of stability in the ocean of financial losses". 'Rossiyskiye chinovniki ob ostrovke stabilnosti v okeanie finansovykh strastei', *Kommersant*, 27.08. August 2008.

<sup>45</sup> BRIC stands for Brazil, Russia, India and China. The acronym was coined in 2001 by Goldman Sachs to denote the emerging economies that would eclipse the world's richest countries of today in 2050.

<sup>46</sup> The 2009 budget provisions indicated that welfare and defence spending were a priority; see: *Eastweek*, No 16 (166), 29 April 2009. However, should the crisis last take longer than expected, Russia would have to seek loans in the international finance markets.

<sup>47</sup> Cf. the broader debate in literature, daily newspapers and professional journals. The war in Georgia only deepened the differences in assessments of the actual condition of the Russian armed forces.

## 2. Russia's objectives regarding the West

The changes in the Russian Federation's material potential listed above, together with the change in mentality within its ruling elite, have considerably boosted Russia's ambitions in the international scene, both globally and regionally (especially with regard to Europe and the CIS area, and to a lesser extent Asia). Many objectives of Russia's foreign policy have remained unchanged since the mid-1990s (such as its ambition to regain the status of a global power). However, these must now be seen in the new international context. At this stage, the priority objective of Russia's foreign policy could be identified in the broadest terms as **changing the current model of relations between the West and Russia, which was formed in the aftermath of the Cold War**<sup>48</sup>.

### 2.1. The global dimension

Moscow seeks to maintain **an independent position** in the international scene, as one of the centres of the multipolar order it believes is emerging, not forging any structural ties with the West, but also not building an anti-West coalition. Russia declares that it wants to take a position in the global order that will correspond to its potential. Moscow has stressed that it recognises its responsibility for preserving security at the global as well as the regional level<sup>49</sup>. In those statements, strong emphasis is placed on the idea that Russia is a necessary element of the global equilibrium<sup>50</sup>. Russia sees itself as indispensable to the West, Eurasia and the Muslim world alike. In its own declarations, it is willing to co-operate with other actors, but also prepared to take independent

<sup>48</sup> This section does not address the level of realism of the Russian proposals or their chances of implementation, but tries to present the way these proposals are perceived and presented to the wider world by the Russian elite. For the prospects of these proposals' implementation, see Section 4.

<sup>49</sup> "Russia has truly gained strength and is capable of assuming a greater responsibility for solving regional and global problems". (Medvedev 2008a)

<sup>50</sup> "For 300 years Russia has already borne a good deal of the burden of sustaining the balance in European and world politics; when it abstained from this role – following the Crimean War and between the two World Wars – the result was 'unhealthy European politics'; Russia will continue to play this role and will not participate in any 'holy alliances'". (Lavrov 2007b). Similar ideas appeared in Lavrov 2008a.

action<sup>51</sup>. Finally, Moscow believes that a re-definition of the international institutions inherited from the Cold War period is necessary.

The way in which the Russian elite defines its achievement of its global objectives has internal contradictions. Russia sees the future of the international order as lying in a **'concert of powers'** and the creation of new global institutions<sup>52</sup>. Such a concert of powers could take the form of an extended G8 (with China, India or Brazil) in one variant, or a G-20 group in another variant, but it would not necessarily require a legal basis to be established<sup>53</sup>. This is an idea that Russia has consistently been advocating<sup>54</sup>. When presenting the five principles of Russia's foreign policy, Dmitry Medvedev has also spelt out Russian support for multipolarity, of which the 'concert of powers' would be the practical implementation<sup>55</sup>. However, while advocating this manner of managing the international order, Russia has at the same time declared its attachment to the central role of the UN and the Security Council as the main body in charge of international security. Moscow has also called for changes in the global economic and finance institutions, and wants the Russian Federation to have more say in such bodies. According to the Russian authorities, the economic crisis attests to their claims that a reform of the global financial system is necessary<sup>56</sup>.

Another internal contradiction in Russia's declared objectives is that while advocating a multipolar order, Moscow has at the same time been making a case for **'limited bipolarity'** with the United States and a **Russia-USA-EU triangle**.

<sup>51</sup> "If our partners are not prepared for joint action, Russia will have to act alone in the defence of its national interests, but will always stay within the limits of international law". (Kontseptsiya 2008)

<sup>52</sup> Lavrov 2006a.

<sup>53</sup> "Russia sees no reasonable alternative to the creation of a new collective leadership for the globalising world, that would be representative in geographical and civilisational terms. The G-8 could be an important element in such an orchestra". (Lavrov 2006a)

<sup>54</sup> "The requirements of freedom necessitate a collective leadership composed of the world's leading states. It could be termed 'a twenty-first-century concert of powers'; "we need new forms of collective leadership based on mutual recognition of interests and of responsibility for the fate of the world". (Lavrov 2007b)

<sup>55</sup> "The world should be multilateral. Unilateralism is unacceptable. Domination is unacceptable. We cannot accept a world order in which all decisions are taken by one country, even a country so serious and with such authority as the United States. Such a world is unstable and prone to conflict". (Medvedev 2008b)

<sup>56</sup> "Excessive dependence on one reserve currency is dangerous for the global economy [...] It would be wise to promote a process as a result of which in future, several strong regional currencies would emerge". (*ibid*)

In the case of relations with the USA, Russia's approach envisages Russian-American co-operation on global and regional issues, albeit without any official or public dimension. Calls for continued disarmaments have also continually been voiced (Putin 2007), although it has also been repeatedly stated that disarmament should be a multilateral process. Russia and the USA are seen as jointly responsible for maintaining strategic stability<sup>57</sup>. The concept of a Russia-USA-EU triangle has a global dimension<sup>58</sup>. Moscow seeks to present potential co-operation with the USA and the European Union as a way for the broadly understood 'European civilisation' to maintain its influence on the evolving international order<sup>59</sup>.

## 2.2. The European dimension

In the European (or more broadly, the Euro-Atlantic) dimension, Russia's objective is to get the Western states to **recognise Russia's special position and respect its political, economic and security interests**, despite the fact that Russia does not participate in key organisations such as the European Union or NATO. With regard to Europe, Russia's objectives have been formulated more specifically than with regard to the global dimension as a whole. These include:

- a) developing a new formula of co-operation within the Russia-EU-USA triangle;
- b) re-building the European security system;
- c) developing a new formula of relations with the European Union;
- d) maintaining a kind of 'transitional region' between Russia and Western Europe in Central Europe.

<sup>57</sup> "Normalisation of our relations [with the USA] can materialise only on the foundation of equality, recognition of the other party's interests, mutual benefits, and the rejection of ideologies and messianic attitudes as instruments of foreign policy". (Lavrov 2007b)

<sup>58</sup> "A mutual, three-party understanding – between the USA, Russia and the European Union – could do no harm to the part of the world we call the Euro-Atlantic region [...] such a 'troika' could 'steer the boat of the world to peaceful waters'". (Lavrov 2007b)

<sup>59</sup> "Co-operation within such a triangle could change the geostrategic situation in the world (our region has a collective mission in the contemporary world) [...] "Regulating equal co-operation between Russia, the EU and the USA would be the greatest European contribution to the collective leadership of the world". (Lavrov 2008b)



The above concept of co-operation **within the Russia-EU-USA triangle** also has a Euro-Atlantic dimension. It appears regularly in Russian programme documents, although it remains quite enigmatic (it is unclear whether Moscow is calling for the introduction of three-party summit meetings, or some other form of consultation)<sup>60</sup>. The Russian Federation seeks *strategic openness*, that is, the inclusion of the EU into discussions concerning strategic stability issues, which until now have been limited to dialogue between Moscow and Washington. Like Russia, Europe wants to be an equal partner for the USA – and once that happens, a triangle of partners all standing on an equal footing will form<sup>61</sup>. In practice, this objective should be understood as an expression of the ambition to create a kind of three-party concert of powers in the Euro-Atlantic area, in which the USA, the EU and Russia would jointly take all important decisions concerning the regional order. At the same time, it is clear that Moscow wants to undermine trans-Atlantic co-operation, and hopes that a more independent European Union would face more tensions in its relations with the USA.

Russia's objectives have been defined most clearly with regard to the **European security system**<sup>62</sup>. Moscow wants this system to be re-built in a way that would grant Russia the right to decide jointly on European security affairs along with the USA and NATO (whereas the CIS would be left within Russia's exclusive 'competence'). In practice, the Russian proposals aim primarily at 'freezing' the current situation. First and foremost, Moscow is aiming to stop possible NATO enlargement into the CIS; to gain legally binding guarantees of the West's compliance with the 1997 commitments concerning the non-deployment of nuclear weapons, bases and "major armed forces" in the new member states; and to prevent the expansion of the US military presence in Europe (whether in the form of new bases or the proposed missile shield). Russia's ambition is to gain a kind of right of veto in European security affairs.

<sup>60</sup> "The problem of the Euro-Atlantic region could be solved in a three-party format including Russia, the EU and the USA – it is already taking place in practice". (Lavrov 2007a)

<sup>61</sup> Lavrov 2008b.

<sup>62</sup> For more information, see: Marcin Kaczmarski, "The Russian proposal for a new European security system", CES Commentary, No 11, 16 October 2008.

In relations with the **European Union**, Russia's main aim is to **gain real influence on EU policy**<sup>63</sup>. This should be envisaged in the new agreement currently being negotiated on the legal bases of Russia/EU co-operation. Moscow has been paying particular attention to developing a new model of energy relations which would enable it to expand its presence in the European market and safeguard the Russian Federation's interests as the supplier of energy resources; this could be achieved through the conclusion of a new agreement replacing the Energy Charter Treaty (which in practice would mean a Russian attempt to obtain sales guarantees)<sup>64</sup>. In the political dimension, Russia expects the **right to decide jointly on important EU matters**. Moscow admits that it expects its role to be recognised as one of the elements of the 'European concert of powers', which would informally increase Russia's influence on the situation in Europe.

Clearly, **Central Europe** occupies a special position in the above definition of Russia's objectives. Moscow wants Central Europe to remain a kind of 'buffer zone' or a 'zone of limited Western presence'. In practice this means minimising the military presence of the Western states and NATO in Central Europe. Russia would like the commitments made by the North Atlantic Alliance in 1997 (the non-deployment of nuclear weapons, bases and major armed forces in the new member states) to be laid down in legally binding form<sup>65</sup>. Moscow also expects special respect for its interests concerning the transit of energy resources.

### 2.3. The CIS dimension

Moscow seeks to **have external actors recognise its special interests in the CIS** (in an implicit, and not necessarily official way), **and grant Russia a kind of right of veto with respect to the actions taken by those actors in the CIS area**<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> "A strategic partnership between Russia and the EU, involving an intensive economic interrelatedness based on agreed 'rules of the game' could support a bigger, undivided Europe". (Medvedev 2008a)

<sup>64</sup> Moscow had previously advanced a proposal for such a treaty; see section 3.1.3.

<sup>65</sup> Cf. the statement by S. Lavrov, 'Vystupleniye Ministra inostrannykh del Rossii', S. V. Lavrova, na otkrytii Yezhegodnoi konferentsii OBSE po obzoru problem w oblasti bezopasnosti. 23 June 2009, www.mid.ru.

<sup>66</sup> "Like other states in the world, Russia has privileged interests in certain regions. Those regions comprise countries with which we traditionally have friendly and cordial relations, and historically special relations. We will work carefully in those regions and develop relations with those countries, our close neighbours". (Medvedev 2008b)

At the same time, Russia is presenting itself as the advocate of the CIS countries' interests in international forums.

Moscow seems to be aware that closing the CIS off completely from any external influence would be impossible. Still, it claims the right to control such influence. It wants the West to voluntarily limit its political and military presence in the area, and to guarantee the 'transparency' of any actions the Western states take there<sup>67</sup>. In practice this would mean giving up the idea of NATO enlargement into the CIS, and the imposition of limits on military co-operation. Political support to countries in the region would have to be curbed (this would involve ceasing all rhetoric on democratisation); and economic activity in the energy sphere would have to be limited (projects to build pipelines bypassing Russia would have to be abandoned).

At the same time, Russia is trying to position itself as an intermediary between the CIS and the Western states, which means that any important multilateral initiatives undertaken by the EU (such as the Eastern Partnership) or NATO and its individual member states (like the USA's use of bases in Central Asia for the purposes of the Afghan war) would have to be consulted with, and approved by, Russia. To this end, Moscow is intensively promoting Russian-led organisations (in particular, the Collective Security Treaty Organisation [CSTO]) which it hopes to establish as an equal partner for NATO (Russia has been regularly pressing for the signature of a co-operation agreement between the two organisations).

## 2.4. An assessment of Russia's objectives

Russia's objectives on the global level are not obvious. On the one hand, Russia advocates a multipolar international order and has called for a "twenty-first-century model of a concert of powers", and on the other, the aim of Moscow's policy is clearly to put Russia on an equal footing with the United States (suggesting an 'implicit condominium' rather than a multipolar model). In both

<sup>67</sup> Cf. the statement by Defence Minister Sergei Ivanov at the Council on Foreign Relations on 13 January 2005 ([http://www.cfr.org/publication/7611/world\\_in\\_the\\_21st\\_century.html](http://www.cfr.org/publication/7611/world_in_the_21st_century.html)), in which he emphasised that the CIS countries and Russia had close historical and cultural ties, and objected to the export of revolutions by the Western states while stressing that Russia did not have a monopoly on the region.

cases, Moscow's main intention is to make sure that no important decisions are taken without its consultation, or without taking Russia's position on the given issue and its interests into account (especially with regard to such key issues as, for instance, the use of force). It should be noted that Russia's global-level objectives are imprecise and general, and boil down to safeguarding Russia's right to decide jointly on key global issues, in some unspecified manner. At the same time, Moscow has advocated other variants (a concert of powers, shared responsibility with the USA, the Russia-USA-EU triangle) which have been addressed to both Western and non-Western states. This proves that Russia's aim is to have its right to decide jointly on the international order recognised by the other major actors, while the actual form of such recognition is immaterial. While claiming the right to co-manage the international order, Moscow has not come up with any concrete proposals for institutional solutions; it is therefore justified to assume that its objective is primarily to obtain a change in the current practice (even without any legal attestation) so that the West, and the United States in particular, would take the Kremlin's opinion on all important matters into consideration.

While Russia's European-level objectives are formulated more specifically than the global aims, they too remain dubious and have been spelt out in a very general manner. Moscow wants to decide jointly on matters concerning the political, economic and military order in Europe, although it is unclear how Russia would exercise its say in practice.

Finally, Russia's aims with regard to the Commonwealth of Independent States area are formulated in the most precise way, and leave the least room for interpretation.

### 3. How Russia pursues its policy towards the West

The changes that have occurred in the Russian elite's thinking about the world, and the objectives formulated as a consequence of these changes, have also had an impact on the instruments of Russia's policy towards the West<sup>68</sup>. The measures undertaken by Moscow with a view to revising the existing model of relations with the West could be divided into two basic categories: (1) **measures to convince the Western states to take Russia's demands into account and modify their policy towards Russia**, and (2) **unilateral measures creating *faits accomplis* and changing the *status quo* in favour of the Russian Federation**.

#### 3.1. 'Persuasive' action addressing the West

Russia has taken a number of political, economic and military measures to persuade the Western states to take Russia's demands concerning the revision of the existing model of mutual relations and the existing international order into consideration. These have been 'indirect' actions, through which the Russian side sought to demonstrate to the West that Russia's potential had changed, and was now calling for an adjustment to the current approach. At the same time Moscow strove to convince the West that continuing to ignore its interests would harm the Western states themselves, whereas co-operation with Russia and taking its postulates into account would help the West in attaining its own objectives.

##### 3.1.1. Rhetoric

One of the most distinct features of Russia's policy in the period in question has been the change in its rhetoric, which has become self-confident and assertive, and indeed aggressive, with increasing frequency. The programme statements made by Russian officials discussed above have repeatedly called on the West

<sup>68</sup> The objective of this section is not to systematically discuss all of Russia's foreign policy measures, but to present those which have been intended to persuade the West to change the existing model of relations.

to reconstruct the existing international order and refrain from actions which Russia considers adversely affect its security. On many occasions, Russian leaders have called on the Western states to change the global balance of power in favour of Russia, respect the Russian zone of interest, and jointly create a new international order<sup>69</sup>.

Starting with the 2007 Munich speech by Vladimir Putin, Russia has made it clear that it would no longer tolerate the present, unfavourable order, and was prepared for a political confrontation. This position was presented in the strongest terms by the foreign minister Sergei Lavrov, who introduced the notion of ‘red lines’ into the language of relations with the West<sup>70</sup>. Russia has also declared that it was ready for a confrontation, and that it would consider any such confrontation to have been imposed on it<sup>71</sup>. This almost provocative failure to express any concern about possible confrontation culminated shortly after the Georgian war<sup>72</sup>.

### 3.1.2. Demonstrations

In addition to its assertive rhetoric, Moscow has undertaken measures to create an image of Russia as a revived power, power and to demonstrate to the Western states its potential to influence the West’s interests (positively or negatively),

<sup>69</sup> Putin and Medvedev have spoken about this openly (on 11 and 12 September 2008, respectively) at meetings of the so-called Valdai Club, which brings together Russian and foreign researchers and analysts.

<sup>70</sup> “It should also be clear that – with Russia’s whole non-confrontational foreign policy – there are ‘red lines’: the situations when a real threat to our national security or the existing international legal order emerges. In those places, we cannot but respond and defend our positions till the end. Such situations include plans to deploy bases of the USA’s global MD in Europe, and the regulation in Kosovo. Russia does not bargain – and this is what our international partners should understand”. (Lavrov 2007b)

<sup>71</sup> “Russia is not afraid of the policy of containment. We can respond to it, although this is not our choice”; “we understand that certain political circles in the West were not prepared for such a scenario [the rise of Russia as one of the world’s leading states– M.K.] and have variant plans of action”. (Lavrov 2007b)

<sup>72</sup> “We are not scared of anything, including the prospect of a ‘cold war’. But of course we do not want it. In this situation, everything depends on the position of our partners in the international community, our partners in the West. If they want to maintain good relations with Russia, they will understand the reasons for our decision and the situation will be clear. If, on the other hand, they choose the confrontational scenario – well, we have lived in different situations and we can make it in this one, too”. (Dmitry Medvedev, Intervyu telekompanii Roshia Tudei, 26 August 2008)

and present the options for changing the *status quo*. Moscow has also sought to demonstrate its determination in seeking a change in the international order. Russia has implied that its **status is equal to that of the United States** by widely imitating American unilateralism and seeking international legitimisation for it (in vain). The war in Georgia was the paramount measure of this kind. Russia has claimed the right to use force unilaterally as a response to the US actions in Iraq. The language of Russian propaganda during the conflict resembled the Western message at the time of the Kosovo conflict in 1999. The recognition of the independence of Abkhazia and South Ossetia, on the other hand, was Russia's response to the West's recognition of the independence of Kosovo (Moscow had previously announced that it would treat this as a precedent-setting action). Similarly, the imposition of sanctions against Georgia in 2009 was a clear imitation of how the US manner imposed sanctions (on 19 January 2009 Medvedev signed a decree prohibiting Russian companies from supplying any arms to Georgia until 1 December 2011, and providing for economic sanctions against other states, international organisations or even individuals in the event of a violation of the embargo).

Russia's actions addressing **South America** have been the most evident instance of demonstrative action. While Russian presence in the region was not a novelty, the underlying geopolitical motivation with anti-American overtones was new (previously, Russian engagement had largely been motivated by the need to expand into new markets, including in the energy sphere). For Moscow, this was an opportunity to put pressure on the United States and demonstrate Russia's ability to harm important US interests. Russia views its political and military presence in Latin America as a direct response to the US commitments in the CIS area. The Russian engagement in Latin America focuses on countries with less-than-friendly relations with the USA, such as Venezuela, Cuba and Bolivia. In 2008 and 2009, Russia intensified contacts with Latin American countries and endowed them with a new, military dimension (the Russian military have suggested that Russia could establish bases in Venezuela and Cuba). Russian bombers have visited Cuba, and a joint navy exercise has been held with Venezuela. Finally, Russia has offered those countries loans to finance acquisitions of Russian military equipment.

Some **elements of Russia's approach to Iran** are similar in nature. While it is not the case that all of Moscow's policy towards Tehran is motivated exclusively by Russia's desire to challenge the United States<sup>73</sup>, some elements of this policy are

intended to demonstrate that Russia is capable of seriously harming US interests in the Middle East. For instance, Russia has used the sale of arms to Iran to this end. A contract to supply Iran with S-300 air defence systems was signed in 2008, although Russia did not follow through with it, making the implementation conditional on developments in its relations with the USA. The fact that Russia maintains contacts with Hamas as part of its engagement in the Middle Eastern peace process (representatives of the organisation, which Western states regard as a terrorist group, have paid several official visits to Moscow) should also be viewed as an image-building and demonstrative measure.

In parallel to actually rebuilding and modernising its armed forces (see Section 1), Moscow treats **its army as an element of its regained status as a power**. On 17 August 2007, President Putin announced that Russia would resume the practice, abandoned in 1992, of keeping strategic bombers on permanent duty (since 2008, with nuclear-armed missiles). The Russian air force has flown a number of sorties close to the borders of Western states, including Norway, Canada and the United Kingdom (albeit usually without violating their airspace). Equally important was the return of the Russian navy to the World Ocean. Between 2006–2008, the Russian navy put out to sea more frequently, and naval teams conducted months-long expeditions. The most spectacular of these actions included the joint exercise with the Venezuelan fleet in the Caribbean in autumn 2008, and the presence established in the Horn of Africa to combat piracy. Russia's plans to rebuild at least some parts of the infrastructure held by the USSR represent the same line of thinking (Russia has declared its intention to create navy bases in Syria, Libya and Yemen). The increasingly intensive tests of new and modernised intercontinental missiles (whether land or sea-based) have major propaganda significance in addition to their practical impact. Similar objectives have motivated the military drills organised jointly with China (Peace Mission) in 2007 and 2009. Since 2008, the military parades celebrating the victory over fascism have featured heavy equipment. Some of the Russian demonstrations verge on absurdity, like the drill on Mount Elbrus in August 2007, combined with a shooting exercise at the altitude of 4500 metres. The repetition of the announcement that modernisation of the armed forces will continue despite the economic crisis complete the picture of Russia's reborn potential.

<sup>73</sup> Marcin Kaczmarek, 'Iran's position in Russia's foreign policy and Russian-American relations', CES Commentary, No 24, 15 April 2009.



Another warning measure consisted in Russia's actions aimed at creating a **gas cartel (the so-called 'gas OPEC')**. The Gas-Exporting Countries' Forum (GECF) stepped up its activities in April 2007, and in December 2008 became an organisation with its own secretariat in Doha (Qatar). It groups the largest gas producers including Russia, Libya, Qatar and Iran (the Central Asian states do not belong to the GECF). Its members control 62% of gas reserves and 80% of gas trade. Due to the specific nature of the gas market, the organisation cannot control gas trade in the same way that OPEC controls oil production and prices. Russia's activity within the GECF is aimed at demonstrating to Europe that the organisation is capable of splitting the market among its member states and deciding on its own export routes, which would limit the European states' room for manoeuvre. However, it should be emphasised that at this stage, such co-ordination seems unlikely to occur.

Russia's **increasingly active policy towards the Arctic region** has been the most spectacular demonstration of its capabilities and ambitions at the global level. In late July and early August 2007, Russia organised the Arctic-2007 mission, during which a diving bell planted the Russian flag in the ocean bottom underneath the North Pole. According to official declarations, the objective of the expedition was to collect scientific evidence to substantiate Moscow's claims concerning the inclusion of the polar areas into the Russian Federation's exclusive economic zone. However, it appears that building up the image of Russia as a reborn power was at least equally important. Since the time the expedition was undertaken, Moscow has stepped up its actions addressing the Arctic; for example, it has launched Northern Fleet patrols (in July 2008) and strategic bomber patrol flights in the Arctic region, started preparations for possible operations in the Arctic, and undertaken measures to substantiate Russia's claims to the Arctic shelf before the appropriate UN commission is held. In addition, in September 2008, the Russian Security Council adopted a draft entitled *Assumptions of state policy in the Arctic to 2020 and beyond*, in which the region was identified as a key reserve of resources for Russia in the twenty-first century. It was also at that time that President Medvedev ordered an increase in measures designed to delimit the Russian border in the Arctic.

Russia's pressure on Estonia and the campaign against the United Kingdom, on the other hand, were examples of Russia's **tactic of 'pestering'** EU member states. In the case of Estonia, this started in 2007 in response to the removal (for relocation) of the monument to Soviet soldiers killed in World War II. In addition

to a negative diplomatic reaction, Moscow also took some non-state measures. Local Russian youths organised a series of demonstrations which transformed into riots, and the pro-Kremlin youth organisation (Nashi) staged a blockade of the Estonian embassy<sup>74</sup>. Moreover, numerous hacker attacks on Estonian servers took place, which could have been co-organised by Russian security services. In the case of the United Kingdom, the measures Russia undertook were connected with the July 2007 crisis in bilateral relations triggered by the assassination of Alexander Litvinenko. The Russian authorities imposed restrictions on the activities of the British Council in the Russian Federation, and the Nashi youth organisation hindered the British ambassador in the performance of his mission.

### 3.1.3. Threats and proposals

In its calls for a revision of the world order, Moscow has on the one hand tried to threaten the Western states, and on the other, has offered them benefits in return for taking Russia's postulates into account.

**The threats** mainly consisted in pointing to the risks and costs involved in ignoring Russian interests, a message which has primarily been addressed to Western Europe. This approach was reinforced by the attempts to accuse the United States (and selected Central European countries) of pursuing a confrontational policy towards Russia, of which Western Europe would have to bear the consequences.

Russia's actions taken in connection with US plans to deploy the missile defence system were indicative in this respect. Moscow threatened to use 'appropriate means' and referred to an 'asymmetric response' (consisting in the development of arms capable of penetrating the US missile shield). The then defence minister Sergei Ivanov spelt out those threats in concrete terms in July 2007 when he spoke about the deployment of short-range missiles in Kaliningrad. This intention was officially confirmed by President Medvedev in his annual address to the Russian Federal Assembly in November 2008<sup>75</sup>. Russia also implied that it would revise its relations with NATO, pointed to the threat of a new arms race, threatened to attack the missile shield installations in the event of a conflict, to aim its mis-

<sup>74</sup> This was the second instance, after the persecution of the British ambassador, of the Russian authorities making use of the people's 'rightful anger'.

<sup>75</sup> On 5 November, the day on which the results of the US presidential election were announced.

siles at cities<sup>76</sup>, or to withdraw from arms control agreements such as the CFE (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) and the INF (Intermediate-range Nuclear Forces Treaty). Moscow also stressed the risks of confrontation in connection with other contentious issues (in particular, NATO enlargement into the CIS), declaring that it would interpret any measures intended to push ahead with Western projects as a threat to its own security. With regard to possible NATO enlargement to Ukraine and Georgia<sup>77</sup>, Russia's policy regularly involved threats (for example, at the Bucharest NATO summit in April 2008 President Putin said that Ukraine could break apart if efforts towards accession continued). However, in parallel to voicing threats against the West, Moscow has striven to maintain its image of willingness to co-operate, and has **proposed various benefits** that Western states could gain if they took Russia's interests into account. Russian officials have claimed they were only defending the Russian national interest, and were not, in any case, seeking confrontation. Moscow pointed to a number of areas for potential co-operation including arms control, non-proliferation of weapons of mass destruction, co-operation in resolving regional conflicts, co-operation in the field of missile defence, and assistance in the operation in Afghanistan. These proposals by Russia have varied in terms of their specificity and level of realism. With regard to Afghanistan, Moscow has offered to authorise supplies and troops transit *via* its territory<sup>78</sup>. As concerns the missile shield, Russia has offered to make available its radar stations in Gabala, Azerbaijan, and Armavir, Russia, and proposed a joint threat assessment, among other measures. In other areas, Russia's co-operation proposals outlined the general benefits to be derived from joint action to combat security threats to both the West and Russia. The main encouragement addressed to the European states consisted in proposals concerning energy co-operation.

The **European security initiative** was first proposed in May 2008 during President Medvedev's visit to Berlin, and was then presented in greater detail by Medvedev during his visit to Evian in October 2008, and by Foreign Minister Lavrov in Vienna in May 2009. Initially, Moscow suggested that an all-European

<sup>76</sup> Vladimir Putin's statement of 1 June 2007.

<sup>77</sup> NATO enlargement should be understood more broadly than the literal meaning would suggest – by objecting against it, Russia is in fact objecting against Western (and especially American) military presence in the CIS.

<sup>78</sup> See below.

conference should be held to lay the ground for the development of a new treaty on European security. Russia's proposals were rather general, and in fact boiled down to a collection of slogans; however, the core of the Russian idea was the principle of equal security. This would be based on three nos: *no* to ensuring one's own security at the expense of that of others; *no* to any action undertaken by any military alliance or coalition that undermines the unity of the common security space; *no* to the development of military alliances detrimental to the security of the other parties to the treaty. If implemented in practice, the Russian proposals would have made NATO's decisions concerning such issues as the deployment of international forces on peace missions, the deployment of the missile shield, the enlargement of the Alliance or any changes to the military infrastructure subject to Moscow's approval. In a more developed form, Russia's idea consists of four 'thematic blocs'. The first concerns a legal confirmation of the principle of indivisibility of European security, which in practice would entail freezing the current military situation on the continent, and would be open to very wide interpretations. The second bloc of the proposed treaty would provide for principles governing arms control and confidence measures, for example by laying down a legally binding commitment to refrain from deploying major combat forces on the territories of other states. The third bloc would lay down principles for conflict resolution, while the fourth would regulate co-ordination of actions between the existing organisations (making NATO in practice subordinate to the OSCE). The Russian proposals have remained unspecific and general, although at this stage they are one of a series of factors that are disrupting relations between the USA and Europe and creating divisions in the Euro-Atlantic community regarding policy towards Russia.

Russia has also come up with a proposal concerning **energy co-operation**. In April 2009, Moscow put forward a document entitled *The concept of a new legal basis for international energy co-operation (objectives and principles)* intended as a treaty to replace the Energy Charter. Russia's main objective was to safeguard the rights of energy producers (much attention was paid to states' right to use their natural resources) and to ensure stable demand. Russia also wanted to gain access to the EU energy market (to which it referred as "non-discriminatory access to the international energy markets")<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Ewa Paszyc, 'Moscow's response to the Energy Charter Treaty', *Eastweek*, No 16, 29 April 2009.

## 3.2. Actions changing the *status quo*

In addition to such ‘indirect’ measures intended to demonstrate Russia’s new capabilities and persuade the West to change its policy and make concessions towards Russia, Moscow has also undertaken unilateral actions that changed the *status quo* in its favour.

### 3.2.1. Revision of legal agreements

Russia’s *de facto* withdrawal from the **Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE)** was the clearest example of an action undertaken to directly undermine existing commitments under international law. On 13 December 2007, 150 days after submitting formal notification, Russia adopted a memorandum on the performance of commitments under the CFE (the treaty itself does not provide for such a solution). Initially it appeared that Russia was using the threat of CFE termination in order to force Western states to make concessions on European security issues, and to deepen the divisions between Europe and the United States. However, Moscow obtained neither a revision of the existing conventional arms control regime nor any other concessions from the Western states<sup>80</sup>, and its withdrawal from the treaty later turned out to have been part of preparations to use force against Georgia (as it had offered Russia the freedom to move armed forces within its own territory).

On 30 July 2009, the Russian government adopted an ordinance (published on 6 August), under which Russia ceased to be a party to the **Energy Charter Treaty (ECT)** and the protocol on energy efficiency and related environmental protection aspects within 60 days of sending a notification to the treaty depository (the Portuguese government). Moscow had signed the ECT in 1994, although it never ratified the treaty, considering it to be detrimental to its interests as a pro-

<sup>80</sup> With regard to the CFE, the minimum objective of the actions taken by Russia is for the NATO member states to ratify the 1999 agreement adapting the CFE, and for the West to stop making ratification conditional on Russia’s withdrawal from Moldova and Georgia. In this way, Russia seeks to obtain *de facto* sanction for its military presence in the areas of unresolved conflicts in those two states. The maximum objective is to have the CFE Treaty revised in line with the proposals presented by Russia at the Vienna conference last June. Such a revision should concern the accession of the Baltic States to the treaty, a reduction of armaments levels for new NATO member states, and the elimination of the so-called flank limits for Russia.

ducer of energy resources. The government's decision therefore only confirmed the actual state of affairs. It showed that maintaining as much autonomy as possible in external relations was crucial for Russia, and demonstrated Moscow's reluctance to enter any legally binding multilateral agreements. In the case of the ECT, Moscow's most important reservations concerned the Transit Protocol section of the Charter, which obliged Russia to make their transmission infrastructures available to the third parties. Previously, Moscow had applied selected ECT provisions under a temporary agreement.

### 3.2.2. Changes to the political *status quo*

**The war with Georgia** in August 2008 was one of the steps to change the *status quo*<sup>81</sup>. One of Russia's principal objectives was to prevent any further political, economic and institutional rapprochement between Georgia and the West. The use of armed force was intended to demonstrate Russia's determination in the defence of its influence in the CIS, and to emphasise the weakness and helplessness of the West, and especially the USA, which turned out to be unable either to stop Russia or offer any real help to Georgia. First and foremost, Moscow wanted to demonstrate that the post-Soviet area was in fact still within its influence zone, and that Russia would not tolerate an excessive rise of Western influence there. At the same time, Russia crossed a certain psychological barrier; it decided to use military force against a neighbouring country.

The recognition of the **independence of Abkhazia and South Ossetia** on 26 August 2009 was another step in this direction. It had a highly symbolic significance for the Russian elite, as a kind of 'revenge' and a symmetric response to the West's actions regarding Kosovo, both in 1999 and in 2008 when the West recognised Kosovo's independence. Russia perceived this move as the climax of the post-Cold War humiliation of Russia. Moscow took a number of measures to ensure the durability of the new situation; in September 2008 it signed a number of co-operation treaties with the newly recognised republics, which provided for Rus-

<sup>81</sup> For more information on the conflict and its consequences, see: Tydzień na Wschodzie, No 26 (60), 20 August 2008; Krzysztof Strachota, 'The Southern Caucasus and Central Asia after the Russian-Georgian war: the geopolitical consequences', CES Commentary, No 10, 25 September 2008; Marcin Kaczmarek, with Agata Łoskot-Strachota, Marek Menkiszak, Jadwiga Rogoża, Andrzej Wilk, Iwona Wiśniewska, 'Konsekwencje wojny Rosji z Gruzją', Tydzień na Wschodzie, No 27 (61), 27 August 2008.

sian assistance in the event of aggression, and prevented the extension of the international observer missions. As a result of Russia's actions, the OSCE mission in Georgia expired in December 2008, and the UN mission in July 2009. Finally, in the aftermath of **the gas conflict with Ukraine** in January 2009<sup>82</sup>, Russia deliberately cut off gas supplies to some of its customers in the EU (in this case, the South-Eastern European countries were affected most severely) – an unprecedented step in the history of its energy relations with the European Union. It seems that the main objective of Russia's action was to convince the West that Ukraine was unreliable as a transit country, and to persuade the EU member states to accept Russia's terms of energy co-operation, in particular, to support the construction of gas pipelines bypassing transit countries (Nord Stream and South Stream). Moscow has been seeking to persuade the European Union to develop a joint approach to Ukraine, which in practice would incapacitate Kyiv in negotiations on energy relations. This new approach could take the form of a Russian-EU-Ukrainian consortium established to manage gas pipelines in Ukraine<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> On 1 January, Russia suspended gas supplies to Ukraine, and on 7 January, completely stopped gas transmission to European consumers; the agreement was signed on 19 January.

<sup>83</sup> Cf. Anna Górska, Wojciech Konończuk, 'The Ukrainian-Russian gas war', *Eastweek*, No 1 (151), 7 January 2009; Wojciech Konończuk, Marek Menkiszak, 'Escalation of the Russian-Ukrainian gas conflict', *Eastweek*, no 2 (152), 14 January 2009; Anna Górska, Wojciech Konończuk, 'End of the Russian-Ukrainian gas conflict', *Eastweek*, No 3 (153), 21 January 2009.

## 4. The outcome and prospects of Russia's revisionism

In late 2006 and early 2007, Russia made adjustments to its foreign policy by making it more assertive, and set about revising the existing international order and Russia's place in it as its foreign policy objective. The war with Georgia in August 2008 was the culmination of this policy to date. Neither the West's reaction to this conflict nor the economic crisis which hit Russia shortly afterwards have prompted any changes in Moscow's strategy. The Russian elite's thinking about the external world is still informed by the conviction that the Russian Federation is facing a 'window of opportunity', and its objectives remain as ambitious as before the economic crisis. The instruments that Moscow has employed in its relations with the West do not directly concern the Western states for the most part, and are mainly designed to persuade the European and US leaders to change their approach towards Russia. The bottom line of this political offensive against the West, which started with Vladimir Putin's speech in Munich, remains ambiguous. However, since Russia has been at least partly successful in its objectives, the current foreign policy line should be expected to continue.

### 4.1. The specific nature of Russia's revisionism

The dominance of political persuasion is the most distinctive feature of the revisionist trend in Russia's foreign policy.

Moscow cannot change its position in the international order by strengthening its global economic role. Even though it experienced impressive growth before the economic crisis broke out, one should not forget about the low starting point in the aftermath of the 1998 collapse, or the limitations of Russia's contribution to the global economy; for the most part, growth has been based on energy resources and the increase in the prices thereof. Russia has not established itself as a source of technologies or capitals for other countries, and while its relative position in the economic hierarchy has improved, the scale of this improvement is not sufficient to justify Russia's claims to a new international role<sup>84</sup>. Neither

<sup>84</sup> It is worth comparing Russia's growth with the rise of China's economic potential and the resulting change in China's importance for the world economy.



is Russia capable of changing its position towards the West using military instruments; the war in Georgia has demonstrated the offensive capability of the Russian army, but an armed conflict with Western states or NATO is unlikely. Legal instruments may be used to change Russia's situation unilaterally; by terminating those international commitments which it considers unfavourable, Russia can only change the status quo to a limited extent, as new solutions under the international law can only be introduced with the consent of the other parties concerned. Russia has failed to make any allies who would support it in the policy towards the West, and its current situation could be described as 'strategic solitude'. The Kremlin pursues its objectives mostly on its own, through bilateral interactions with the West; it has neither tried, nor is in a position to build up, an anti-Western coalition. In this context, Russia has tried to take the initiative with regard to two important issues, European security and energy co-operation, and to impose its own agenda in these matters on the Western states.

In this situation, political pressure and attempts at persuading Western leaders to change their approach to Russia and revise the existing model of relations are Moscow's main instruments in its relations with the Western states, as demonstrated by an analysis of the instruments used by the Kremlin towards the West. Facing an absence of reaction in the West, and disappointment with the fact that its proposals were ignored, Moscow has gradually escalated its actions. The concrete measures Russia has taken have concerned either the CIS countries, or changes to the existing legal framework. Most of the instruments employed were intended to demonstrate Russia's rebuilt potential, its ability to undermine Western interests, or the potential benefits of closer co-operation with the Russian Federation. Moscow has taken over the political initiative (thus building its image as a dynamic revisionist power). Nevertheless, in order to achieve its objectives Russia needs – as a minimum – the West's tacit consent, as in the case of the expansion of Russian influence in the CIS, and its active co-operation on many other issues such as the proposed new treaty on European security. Creating divisions in the West, both between the USA and the European Union, and between Western and Central Europe, is a permanent element in Russia's policy. The ongoing disputes in the West about how to respond to Russia's ambitions have demonstrated that Moscow's tactic has proved at least partly successful.

## 4.2. The impact of the crisis on Russia's foreign policy

In the second half of 2008, the global economic crisis hit Russia. For Moscow, its most tangible effect consisted in the slump in oil prices<sup>85</sup> as a result of which the Russian budget's revenues declined. The capitalisation of the Russian market has decreased substantially since September, and on many occasions the authorities have had to suspend stock exchange trading in order to stop the listings from plummeting. As another consequence of the crisis, foreign investors withdrew from Russia, viewing it as a risky market. Moreover, the government made financial commitments to assist the Russian companies indebted in the international markets. The Russian authorities allocated around US\$200 billion from the currency reserves to stop the depreciation of the rouble<sup>86</sup>. In 2009, Russia reported a budget deficit of around US\$85 billion (7.5% of the GDP), which is being financed from the previously amassed reserves<sup>87</sup>.

However, none of those negative phenomena seem to have had any impact on Russia's foreign policy i.e.; they have neither prompted Russia to alter its set objectives, nor had any significant influence on how foreign policy has been conducted. On the contrary, Moscow has stepped up its activity, especially in the post-Soviet area (Russia took advantage of its neighbours' economic troubles by offering them financial assistance subject to political concessions)<sup>88</sup>. The gas war with Ukraine, which directly affected the West, started in the middle of the economic crisis. Other elements of Russia's policy also remained unchanged. Russia has stepped up the modernisation of its armed forces, and continues to employ 'persuasive' measures regarding the West (including rhetoric as well as demonstrative actions), while presenting the crisis as a consequence of erroneous Western policy<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> In early 2009, oil cost around US\$40; in mid-2009 the price oscillated around US\$60-70.

<sup>86</sup> Iwona Wiśniewska, 'Coraz poważniejsze skutki kryzysu gospodarczego w Rosji', *Tydzień na Wschodzie*, No 2 (77), 14 January 2009.

<sup>87</sup> Iwona Wiśniewska, 'An adjustment to Russia's federal budget', *Eastweek*, No 12 (162), 25 March 2009.

<sup>88</sup> Wojciech Konończuk, with Wojciech Górecki, Iwona Wiśniewska, 'Russia uses the crisis to build influence in CIS countries', *Eastweek*, No 6 (156), 11 February 2009.

<sup>89</sup> "What the Caucasus crisis and the financial/economic crisis have in common is that they conclude the twenty-year period that followed the fall of the Wall and the break-up of the Soviet Union", and demonstrate the limits of the policy of inertia (which, in Moscow's view, has been the consequence of the Cold War), including its emphasis on the 'containment of Russia'. (Lavrov 2009)

### 4.3. The bottom line so far – the Western reactions

While Russian-Western relations have been gradually cooling since 2003, the trans-Atlantic community remained divided about a vision of its relations with Russia. The division was largely between two policy lines, one of which was to **involve the Russian Federation in co-operation** (recognise the economic benefits, treat the potential threats as minimal, and hope to persuade Russia to adjust its policies; Germany was a model example of this approach), and the other to **practically ignore Russia** and focus on the post-Soviet states instead (this was the policy of the United States under George W. Bush, which lacked any coherent approach to Russia). Most Western states (at the government, expert and public opinion levels) oscillated between these two models. Meanwhile, there was no joint forum to discuss the conduct of policy towards Russia, as neither the EU nor NATO could develop a consensus.

It was only in late 2006 that public debate in the Western states became dominated by the idea of the threat of political confrontation with Russia, and the notion of a 'new Cold War' was introduced<sup>90</sup>. Advocates of this approach (including the then US vice-president Dick Cheney) called for a kind of containment policy to stop the Kremlin's expansionist ambitions, the main manifestations of which included Russia's treatment of the CIS and its efforts to make Europe dependent on Russia for energy. The Russian-Georgian war in 2008 was a turning point. However, even though the war was the crowning evidence of Moscow's imperial ambitions for the proponents of the 'new Cold War' theory, and the debate in expert communities continued, in practice both the United States and Europe opted for a conciliatory political line. While not recognising the outcome of the August war (that is, the declared independence of Abkhazia and South Ossetia) and condemning Russia's policy towards Georgia, the Western states decided to return to 'business as usual' with Russia. The European Union resumed negotiations concerning a new treaty with the Russian Federation (the so-called PCA-2), which had been interrupted as a result of the war, as early as November 2008. The NATO states decided to restore informal relations with

<sup>90</sup> The phrase was popularised by Edward Lucas in his book *New Cold War*, originally published in 2007. However, it first started gaining currency in late 2006 following the assassination of Alexander Litvinenko in London, which was believed to have been inspired by the Russian secret services.

Moscow in December 2008 (relations were formally re-established in June 2009). When Barack Obama came to power, the United States advanced a proposal to redefine its relations with Russia on a new basis (the so-called reset) in early 2009. At the same time, Russia's objections were partly taken into account and Western policy was adjusted (albeit without any verbal declarations). The Western states *de facto* suspended the process of NATO enlargement to Georgia and Ukraine (even if they continued to maintain that such enlargement would be possible in the future), and the United States gave up its plans to deploy the missile shield in Central Europe and started talks with Russia concerning further nuclear arms reductions and the conclusion of a new agreement to replace the START I treaty which expires in December 2009.

Nevertheless, while Moscow may count it as a success that no negative consequences of the war with Georgia materialised and some of the processes it considered unfavourable were stopped, the Kremlin's objectives as outlined above are still far from being accomplished. So far, Moscow has failed to persuade the West to revise the existing model of bilateral relations and substantially alter its policy towards Russia. Western states are cautious of Russian proposals, and have noted both Russia's limited capabilities and the fact that the proposals are not exactly mutually beneficial. As regards Russia's postulates concerning a new European security system, there is a willingness to open debate, but it is unclear what the results of such a debate could be. And regarding energy co-operation, the European Union has expressly rejected Russia's proposals and has declared a readiness to carry on dialogue within the Energy Charter Treaty framework. **Even if the Western states are to some extent open to Russia's proposals and vaguely ready to make some concessions, they do not seem prepared to grant Russia a position in the international order that would satisfy the Russian elite. The approach to Russia has entered a phase of 'strategic pause' or 'strategic impasse'; the Western states have recognised that the position of the Russian Federation has changed, but they are not prepared to grant what Russia claims, or accept Russia's approach to the international order in Europe (including the CIS area) and worldwide. At the same time, the West, especially the US administration, is 'testing' Russia's willingness to co-operate.**

#### 4.4. The sustainability of Russia's foreign-political revisionism

As demonstrated in Section 1, Russia's revisionism stems from the change in the perceptions and self-awareness of the Russian elite. This conclusion is corroborated by the limited impact that the economic crisis has had on Russia's foreign policy. Russia has maintained the same level of activity and assertiveness in the international scene, and has continued to build its military potential. This is because the crisis is seen in Russia as a threat and an opportunity at the same time, since it also affects the Western countries and the CIS area. Moscow has used the economic crisis for the purposes of its political and economic expansion, such as building closer relations with Germany (witness the takeover of the Opel car factory from the bankrupt US company GM, and the takeover of the bankrupt Wadan Yards dockyards in Rostock and Wismar by Russian investors). As long as Russia maintains financial independence (Moscow intends to start contracting loans on the international financial market again in 2010, and the oil prices are expected to rise), one should not expect the model of Russia's policy delineated above to be altered. Neither are there any divisions in the Russian elite that could shake their consensus about the perception of the world and Russia's due role in it<sup>91</sup>.

At the same time, the full implementation of Russia's objectives seems unlikely. Moscow's instruments to directly influence the Western states are limited (they include, for instance, restrictions on gas supplies, but the use of this instrument may have positive as well as negative consequences for Russia itself). Therefore, **two scenarios** of Russia's further actions in the international scene can be outlined: in one, **Russia will step up its activities in the CIS**, and in the other, it will **step up pressure on the West**. In the former scenario, Moscow has more instruments at its disposal to directly influence the situation, ranging from the economic benefits it can offer to the CIS countries, to the option of using force. If Russia focused on dominating the post-Soviet area, it would in fact have to restrain its revisionist ambitions concerning the European order (although Moscow would probably continue making the case for its attitudes towards the West). In the other variant, if Russia decided to step up pressure on

<sup>91</sup> The statement by Anatoly Chubais (chairman of RosNano), who in 2008 cautiously criticised Russia's policy as being in his view excessively assertive, is the only example of a dissenting view to have surfaced between 2007 and 2009.

the West, it would continue to face the basic problem of not having effective instruments to influence the Western states directly.

**Two factors could bring about a change in Russian policy: the accomplishment of some of its objectives** (if Moscow became satisfied with its new political position in the international order) or a **major change in external conditions** (a reversal of the trends unfavourable to the West, or the faster growth of China). As regards the former factor, it is unclear to what extent Russia's ambitions are capable of being satisfied (for example, by the West's de facto recognition of Russian dominance in the CIS area), and to what extent granting some of the Kremlin's demands would only trigger a further escalation of its expectations (concerning a greater role in Europe, special rights in Central Europe, etc.). At this stage, the second option appears to be more likely. A change in the model of Russia's bilateral relations with China, such as has already been observed in some spheres, could be a key factor<sup>92</sup>. If the balance continues to shift towards China, this could prompt the Russian elite to reconsider its current picture of the world (in which the West is perceived as the greatest political threat), and consequently to seriously adjust its foreign policy line. However, such change would take a decade to occur, which means that the revisionist line of Russia's foreign policy should be expected to continue for the next few years.

*Marcin Kaczmarek*

<sup>92</sup> Marcin Kaczmarek, Wojciech Konończuk, 'The Russian-Chinese energy deal a sign of a new model of bilateral relations', *Eastweek*, nr 35 (144), 30 October 2008.

## **Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl)

## **Centre for Eastern Studies**

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl)

## SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

## NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

*Newslettersy OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie*

## PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

## OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

*OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription*



