

# Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia

KATARZYNA PRZYBYŁA

12 lutego 2013 r. przyjęta została nowa Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, która zastąpiła koncepcję z 2008 r. Według dokumentu, konieczność zaktualizowania priorytetów i celów polityki zagranicznej jest następstwem zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej. Nowa koncepcja wiąże się głównie z powrotem Władimira Putina na urząd prezydenta. Analiza dotychczasowych działań Rosji oraz zapisów strategicznego dokumentu potwierdza przypuszczenia, że trwa okres zintensyfikowanej aktywności i asertywności Rosji na arenie międzynarodowej. Mimo że „zimna wojna” minęła, w Rosji pokutuje myślenie z tej epoki, a punktem odniesienia polityki pozostaje Zachód: rywalizacja z NATO, zabiegi o uznanie równoprawności stosunków ze Stanami Zjednoczonymi oraz współpraca z Europą, z akcentem na relacje gospodarcze.

Druga dekada XXI w. nie przynosi mniej wyzwań na arenie międzynarodowej niż wcześniejsze dziesięciolecie. Od państw – szczególnie tych, postrzegających się jako mocarstwa – wymaga to zdecydowanych i konsekwentnych działań zarówno w zakresie polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Choć Stany Zjednoczone nadal postrzegane są jako jedyne mocarstwo zdolne do działań globalnych, to ich rywal z poprzedniego układu sił – Federacja Rosyjska – nie zamierza łatwo oddać pola w zakresie decydowania o sprawach międzynarodowych, podobnie zresztą jak pozostali liczący się gracze międzynarodowi. O ile jednak rosnące potęgi powoli umacniają swoje pozycje, pretendując do roli nowych liderów, o tyle Rosja stoi w obliczu wyzwania, jakim jest utrzymanie roli i miejsca w „ekstraklasie”. I choć na razie trudno wyobrazić sobie, że to euroazjatyckie państwo mogłoby wypaść z ligi światowych decydentów, to jego władze zdają sobie sprawę, że bez zdecydowanych działań, wytrawnej dyplomacji i jasnej strategii takie zagrożenie może się pojawić na horyzoncie. Tym bardziej że na arenie międzynarodowej zachodzą znaczące przesunięcia.

Nie pozostało to niezauważone przez Rosję. 12 lutego 2013 r. prezydent Władimir Putin zatwierdził nową Koncepcję polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej<sup>1</sup>, zawierającą pryncypia, priorytety, cele i zadania Rosji w tym zakresie. Zastąpiła ona obowiązującą koncepcję z 2008 r. Autorzy dokumentu już w pierwszym rozdziale podkreślili, że zaktualizowanie rosyjskich priorytetów polityki zagranicznej jest następstwem zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej. Do najważniejszych zaliczyli kryzys finansowo-gospodarczy oraz przeniesienie środka ciężkości z Europy do regionu Azji i Pacyfiku<sup>2</sup>. Z punktu widzenia Rosji oznacza to dalsze ograniczanie możliwości wpływania Zachodu na gospodarkę światową i politykę, co musi mieć konsekwencje dla jej polityki wobec tych państw i zachodnich organizacji. Nowa koncepcja jest też pochodną powrotu W. Putina na urząd prezydenta i odejścia od polityki poprzedniego prezydenta – Dmitrija Miedwediewa.

Abstrahując od wymiaru globalnego, rysują się dwa kręgi polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji: tradycyjnie najważniejszy kierunek, czyli „bliska zagranica” i region euroazjatycki w ogóle, oraz Zachód.

Ten pierwszy to przede wszystkim stosunki z Ukrainą, Białorusią, a także Kazachstanem. Szerzej, są to relacje w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Dla Rosji wciąż ważne jest bowiem utrzymanie wpływów na obszarze poradzieckim, a znaczenia nabiera Azja Środkowa. Istotne pozostają Szanghajska Organizacja Współpracy (SzOW) oraz BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki). W koncepcji podkreślono również znaczenie dwustronnej współpracy z Chinami.

Punktem odniesienia pozostają jednak relacje ze światem zachodnim. W nowej koncepcji nie odwołano się do „zimnej wojny”, jednak tradycyjnie pewne zachowania i myślenie rodem z poprzedniego układu sił utrzymują się. W politycznej retoryce wiele działań NATO wciąż postrzeganych jest jako zagrożenie, a rosyjskie władze są szczególnie wyczulone na podejmowane przez ten sojusz i USA kroki, rzekomo wymierzone w Rosję. Mimo tego dialog z Sojuszem Północnoatlantyckim (USA) stanowi istotny punkt rosyjskiej polityki zagranicznej. Ważne pozostają także stosunki z Unią Europejską, szczególnie ze względu na łączące je cywilizacyjne więzi oraz powiązania gospodarcze.

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации [Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej], Министерство иностранных дел России, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/6D84D-DEDEDBF7DA644257B160051BF7F](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84D-DEDEDBF7DA644257B160051BF7F) (dostęp: 8 marca 2013 r.).

<sup>2</sup> Swoisty „zwrot” w tym kierunku w polityce zagranicznej już wcześniej ogłosiły Stany Zjednoczone.

W niniejszym artykule autorka spróbuje przeanalizować rosyjską politykę wobec Zachodu, uwzględniając zarówno założenia nowego dokumentu o polityce zagranicznej, jak i dotychczas przedsiębrane przez Rosję kroki na arenie międzynarodowej. Z uwagi na ogrom zakresu polityki rosyjskiej, autorka skoncentruje się na wybranych, najważniejszych aspektach obecnej i przyszłej aktywności Rosji wobec Stanów Zjednoczonych, NATO i Europy, w tym głównie Unii Europejskiej.

## Priorytety i cele polityki zagranicznej

Mimo że zachodzące globalne procesy zostały przez władze zauważone, rosyjska polityka zagraniczna – patrząc jedynie na nowy dokument – nie przeszła znaczącej zmiany, a jest w dużej mierze kontynuacją wcześniejszych działań, z podobnymi priorytetami i założeniami. W koncepcji powtarzają się nawet całe sformułowania z jej poprzedniej edycji. Przeanalizowanie na nowo pewnych zagadnień niekoniecznie oznacza zasadniczą zmianę<sup>3</sup>.

Nowy dokument opublikowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest czwartą rosyjską koncepcją polityki zagranicznej po 1991 r. Tradycyjnie podkreślono w nim znaczenie Rosji na arenie międzynarodowej – jako światowego mocarstwa i stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ – a co za tym idzie, odpowiedzialność za bezpieczeństwo regionalne i globalne oraz zdolność do brania udziału w rozwiązywaniu najważniejszych problemów międzynarodowych, które są konsekwencją zmieniającego się świata (zminimalizowanie ryzyka wojny totalnej nie wyeliminowało innych zagrożeń, a raczej je uwypukliło). Te i inne stwierdzenia można potraktować jako potwierdzenie pojawiających się twierdzeń o ambicji zwiększenia zaangażowania Rosji na arenie międzynarodowej.

W ponad 100-punktowym dokumencie powtórzono tezę o „niepodzielności” bezpieczeństwa, podważając niejako sens tworzenia „oaz spokoju i bezpieczeństwa”. Stanowczo podkreślono sprzeciw Rosji wobec ingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw, szczególnie w obronie praw człowieka (Rosja ostro wypowiada się o doktrynie *responsibility to protect*), a także wobec przekraczania uprawnień do działań międzynarodowych wynikają-

<sup>3</sup> „<Rethink> does not necessarily mean <change substantially>”, A. Monaghan, *The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity*, Chatham House, kwiecień 2013 r., [http://www.chatham-house.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0413pp\\_monaghan.pdf](http://www.chatham-house.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0413pp_monaghan.pdf) (dostęp: 15 maja 2013 r.).

cych z przyznanych mandatów Organizacji Narodów Zjednoczonych (*vide*: konflikt libijski). Zapisy te nie są zaskoczeniem, gdyż ilustrują dobrze znane rosyjskie stanowisko, będące konsekwencją obaw o ewentualną ingerencję – niekoniecznie bezpośrednią – w wewnętrzne sprawy Rosji. Są również świadectwem wciąż obecnego wśród rosyjskich elit przeświadczenia o chęci i próbach Zachodu wpływania na procesy zachodzące w Rosji.

Ogólny wydzźwięk nowej koncepcji jest pozytywny – zgodnie z nią, Rosja stawia na współpracę, zwłaszcza w sferze gospodarczej (ze szczególnym uwzględnieniem handlu), a nie na pogłębianie antagonizmów. Wpisane do dokumentu szczytne cele humanitarne – jak promowanie demokracji i przestrzeganie praw człowieka – wydają się być jedynie deklaratywne<sup>4</sup>. Wart podkreślenia jest natomiast zapis dotyczący promocji zmniejszenia znaczenia siły w stosunkach międzynarodowych, co wiąże się z ewentualnymi działaniami w kwestiach kontroli zbrojeń, redukcji sił strategicznych, tworzenia stref wolnych od broni masowego rażenia czy zapobiegania rozmieszczaniu broni w kosmosie.

Priorytetem, jeśli chodzi o współpracę dwu- i wielostronną, pozostają państwa Wspólnoty Niepodległych Państw, stąd plany powstania unii euroazjatyckiej – istotnego projektu ekipy W. Putina – oraz nadzieja na zacieśnienie kontaktów w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

Ważne („priorytetowe”) miejsce w kształtowaniu polityki zagranicznej odgrywają euroatlantyccy partnerzy, których – co podkreślono – z Rosją łączą „głębokie ogólnocywilizacyjne” więzi. W tym kontekście należy postrzegać ideę stworzenia wspólnej przestrzeni pokoju, współpracy i zaufania z Unią Europejską i USA. Zapisy dokumentu stwarzają wrażenie, że współpraca z UE (propozycja umowy o partnerstwie strategicznym, zintensyfikowanie dialogu nt. polityki zagranicznej i wojskowej) ma większe znaczenie niż z Sojuszem Północnoatlantyckim, co nie powinno dziwić, zważywszy na tradycyjny stosunek Rosji do NATO. Na uwagę zasługuje również deklaracja pogłębienia współpracy z Wielką Brytanią, z którą stosunki od czasu zamordowania Aleksandra Litwinienki nie należały do najlepszych. Włączenie Wielkiej Brytanii do grona państw priorytetowych w kontekście stosunków dwustronnych, obok Niemiec, Francji czy Włoch, jest jednak uzasadnione i – o czym świadczyć mogą reakcje zarówno po stronie brytyjskiej, jak i rosyjskiej – pożądane.

<sup>4</sup> Patrz np.: *World Report 2013*, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/russia> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

Chłodne potraktowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego nie jest zaskoczeniem. Szczególnie mocno podkreślony został negatywny stosunek do rozszerzenia NATO oraz zbliżania się sojuszniczej infrastruktury wojskowej do granic rosyjskich, a także pojawiania się nowych linii podziału w Europie. Nie przeszkadza to jednak chęci współpracy z państwami obszaru euroatlantyckiego w przeciwstawianiu się wspólnym zagrożeniom: terroryzmowi, proliferacji broni masowego rażenia, handlowi narkotykami oraz opanowywaniu katastrof.

Polityczno-strategiczne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi nie znalazły się na najważniejszym miejscu w nowym dokumencie<sup>5</sup>. Powtórzono w nim zastrzeżenia co do amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Nacisk położono natomiast na gospodarczy aspekt współpracy: stosunki handlowo-inwestycyjne, naukowo-techniczne oraz wspólną odpowiedzialność za „globalną strategiczną stabilność” i stan bezpieczeństwa w ogóle. Podkreślono też konieczność stosowania się Stanów Zjednoczonych do norm prawa międzynarodowego, w tym zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw.

## Stosunki ze światem zachodnim w praktyce

Mimo że układ dwubiegunowy, w którym Stany Zjednoczone i NATO rywalizowały ze Związkiem Radzieckim, się skończył, to szeroko pojęty Zachód wciąż jest istotnym, jeśli nie najważniejszym, punktem odniesienia dla rosyjskiej polityki zagranicznej. Trzy podmioty, które się zazębiają – Stany Zjednoczone, Sojusz Północnoatlantycki oraz Unia Europejska – są głównymi partnerami Rosji, w tym szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa zarówno w regionie, jak i na odległych teatrach działań. Bywa, że ich interesy są zbieżne, czego przykład stanowią m.in. wysiłki zapobiegające rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia oraz walka z terroryzmem i ekstremizmami, szczególnie radykalnym islamem. Często jednak wspólny cel, jakim jest ustabilizowanie sytuacji w jakimś regionie, występuje równocześnie z walką o wpływy na tych terenach.

<sup>5</sup> O zróżnicowaniu stosunków Rosji z Unią i z USA m.in.: W. Rodkiewicz, *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Tydzień na Wschodzie, nr 7, OSW, 20 lutego 2013 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-02-20/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej> (dostęp: 20 maja 2013 r.).

Problemem jest wciąż brak zaufania i przejrzystości działań między Rosją a Zachodem (duży wpływ na to ma system polityczny w Rosji, w którym tkwią korzenie percepcji świata zachodniego), mimo generalnych deklaracji o współpracy i wspólnocie interesów. Rosja traktuje Zachód jako szczególnego rywala i wyzwanie, obawiając się zbliżenia się Sojuszu do jej granic w wyniku kolejnych fal rozszerzenia organizacji. Stany Zjednoczone oskarżane są o próby wpływania na wewnętrzne procesy zachodzące w Rosji oraz politykę. Unię Europejską rosyjskie władze uznają za „mniejsze zło”, zapewne tak długo, jak UE boryka się z niemożnością postępu w budowie Wspólnej Polityki (i systemu) Bezpieczeństwa i Obrony. Jednocześnie w ostatnich latach starają się przekuwać pogłębiające się różnice między europejskimi państwami w różnych dziedzinach we własną korzyść.

Bez trudu znaleźć można pozytywne przykłady współpracy, ale to właśnie wymienione wcześniej problemy determinują działania rosyjskiej dyplomacji.

#### *USA, czyli reset z naciskiem na gospodarkę*

Po trudnej dla stosunków amerykańsko-rosyjskich prezydenturze George'a W. Busha (w czasie której Rosja zaczęła prowadzić asertywną politykę zagraniczną) wraz z nowym prezydentem Stanów Zjednoczonych pojawiła się koncepcja polepszenia relacji dawnych przeciwników. Polityka *resetu*, zapoczątkowana w czasie spotkania ówczesnej sekretarz stanu USA Hillary Clinton z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem w 2009 r., przyniosła pewne korzyści, ale okazała się krótkotrwała<sup>6</sup>. Najważniejszym jej punktem było niewątpliwie podpisanie 8 kwietnia 2010 r. nowego traktatu o redukcji zbrojeń strategicznych (New START). Dla Rosji ważne było również wcześniejsze zrewidowanie planów amerykańskich w kwestii budowy tarczy przeciwrakietowej w Europie, co zostało ogłoszone – nie bez kontrowersji ze względu na znaczenie daty dla Polski – 17 września 2009 r. Polepszenie relacji przyniosło korzyści m.in. w kwestii sankcji wobec Iranu z powodu jego programu nuklearnego oraz pozwoliło na rozpoczęcie współpracy w sprawie Afganistanu<sup>7</sup>. Chwilowe osłabienie antyamerykańskiej retoryki nie zlikwidowało jednak różnic w postrzeganiu

<sup>6</sup> Patrz szerzej: M. Kaczmarek, *Kruchy „reset”. Bilans i perspektywy przemian w relacjach rosyjsko-amerykańskich*, Punkt Widzenia OSW, nr 24, 11 kwiecień 2011 r., [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt\\_widzenia\\_24.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_24.pdf) (dostęp: 6 kwietnia 2013 r.).

<sup>7</sup> N. Sokov, *US-Russian Relations: Beyond the Reset*, European Leadership Network, 29 stycznia 2013 r., [http://www.europeanleadershipnetwork.org/us-russian-relations-beyond-the-reset\\_459.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/us-russian-relations-beyond-the-reset_459.html) (dostęp: 2 maja 2013 r.).



wielu międzynarodowych problemów przez Stany Zjednoczone i Federację Rosyjską, a jedynie przeniosło je na dalszy plan.

Wybuch „arabskiej wiosny”, a wraz z nim reakcje poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych na wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie sprawiły, że różnice między Rosją a USA ponownie stały się wyraźne. Choć bowiem Rosja nie zawetowała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rezolucji w sprawie w Libii, to jednak później krytycznie odniosła się do przebiegu działań, oskarżając Zachód o nieuprawnione wyjście poza mandat ONZ. Federacji Rosyjskiej trudno było pogodzić chęć występowania na arenie międzynarodowej jako orędownik przemian demokratycznych z ryzykiem utraty dobrych relacji z państwami arabskimi po ewentualnych zmianach władzy. Innym wytłumaczeniem zachowania Rosji w sprawie „arabskiej wiosny” może być przeświadczenie rosyjskich władz o amerykańskich zamiarach interweniowania w wewnętrzne sprawy państw i obawa o takie działania w Rosji. Postawa ta grzeszy dwulicowością ze względu na rosyjskie ingerencje w wewnętrzne sprawy państw byłego Związku Radzieckiego.

Sprzeczność interesów widoczna jest szczególnie w kontekście Syrii. Podczas gdy Zachód, w tym również Stany Zjednoczone, stoją na stanowisku, że rozwiązanie konfliktu jest możliwe jedynie przez ustąpienie prezydenta Baszara Assada, i wspierają ugrupowania opozycyjne (a nawet są gotowe do udzielenia im pomocy wojskowej), Rosja konsekwentnie udziela poparcia reżimowi, blokując w ONZ wszelkie rezolucje wymierzone w Syrię<sup>8</sup>.

Jak ocenia analityk Center for Strategic and International Studies – tam, gdzie USA widzą szansę, Rosja jest zaniepokojona, i odwrotnie<sup>9</sup>. O ile jednak w przypadku Syrii chodzi w dużej mierze o własne interesy, a szczególnie utratę ostatniego ważnego przyczółka na Bliskim Wschodzie (w porcie Tartus w Syrii znajduje się rosyjska baza wojskowa), o tyle „arabska wiosna” jako całość budzi obawy o *spillover* – wystąpienie podobnych masowych rozruchów w Rosji (szczególnie mając w pamięci „kolorowe” rewolucje w państwach sąsiednich).

Kluczowa jest tutaj różnica w sytuacji wewnętrznej między tymi dwoma państwami<sup>10</sup>. Przełom lat 2011 i 2012 przyniósł w Rosji nie tylko wybory

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> A. Zikibayeva, *What Does the Arab Spring Mean for Russia, Central Asia, and the Caucasus?*, A report of the CSIS Russia and Eurasia Program, Center for Strategic and International Studies, wrzesień 2011 r., [http://csis.org/files/publication/110912\\_Zikibayeva\\_ArabSpring\\_Web.pdf](http://csis.org/files/publication/110912_Zikibayeva_ArabSpring_Web.pdf) (dostęp: 2 maja 2013 r.).

<sup>10</sup> Szerzej o rosyjskiej polityce wewnętrznej: K. Przybyła, *Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 23-24, Warszawa 2012.

– najpierw parlamentarne, a później prezydenckie – ale również masowe wystąpienia społeczeństwa i demonstracje przeciwko władzy. O podburzanie do protestów rosyjskie władze oskarżyły Zachód. Nie zmieniła się więc opinia, panująca nawet na najwyższych szczeblach władzy, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i jego głównym celem ingerencji w rosyjską politykę jest osłabienie Rosji i jej pozycji międzynarodowej. Otwarte pozostaje pytanie, na ile ta retoryka jest wynikiem autentycznego zaniepokojenia Kremla, a na ile narzędziem polityki konsolidowania społeczeństwa rosyjskiego w obliczu kryzysu wewnętrznego.

Problemy wewnętrzne miały rzeczywiście ważny wpływ na politykę zagraniczną, a każda krytyka ze strony Stanów Zjednoczonych spotykała się z natychmiastową odpowiedzią Rosji. Rok 2012 i pierwsza połowa 2013 r. były okresem „akcji i reakcji” w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, z efektem negatywnym dla obu protagonistów.

W lipcu 2012 r. prezydent Rosji Władimir Putin podpisał nowe prawo dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji, według którego organizacje, które otrzymują finansowanie z zagranicy, będą musiały wpisać się do rejestru „agentów zagranicznych”<sup>11</sup>. Nowe regulacje dotknęły bezpośrednio organizacje otrzymujące środki finansowe ze Stanów Zjednoczonych, w tym te, które działają na polu krzewienia demokracji i praw człowieka. USA ostro skrytykowały te przepisy, dostrzegając równocześnie pogorszenie się klimatu szeroko pojętej wolności w Rosji, w tym wolności prasy<sup>12</sup>. Dwa miesiące później Agencja Stanów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Rozwoju (United States Agency for International Development, USAID) poinformowała, że została wyproszona z Rosji (z obowiązkiem zaprzestania działalności od 1 października 2012 r.)<sup>13</sup>. Zgodnie z oświadczeniem rosyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, taka decyzja zapadła, gdyż działalność agencji odbiegała od oficjalnie głoszonych celów. Chodzi m.in. o „próby wpływania poprzez dotacje na procesy poli-

<sup>11</sup> Внесены изменения в законодательство, регулирующие деятельность НКО, выполняющих функции иностранного агента [Wprowadzono zmiany w przepisach regulujących działalność organizacji pozarządowych działających jako zagraniczny agent], 21 lipca 2012 r., <http://kremlin.ru/acts/16034> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

<sup>12</sup> *U.S. Criticizes Russian Foreign Agent NGO Law*, RIA Novosti, 26 lipca 2012 r., <http://en.rian.ru/russia/20120726/174784572.html> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

<sup>13</sup> *Russia expels USAID development agency*, BBC, 19 września 2013 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19644897> (dostęp: 14 kwietnia 2013 r.).



tyczne, w tym na wybory na różnym szczeblu (...)”<sup>14</sup>. Wątpliwości rosyjskich władz budziła również działalność USAID na Kaukazie Północnym.

W grudniu 2012 r. Stany Zjednoczone przyjęły tzw. ustawę Magnitskiego wprowadzającą zakaz wizowy dla osób odpowiedzialnych za śmierć Siergieja Magnitskiego – rosyjskiego prawnika zajmującego się walką z korupcją – oraz urzędników podejrzanych o łamanie praw człowieka<sup>15</sup>. Jeszcze w tym samym miesiącu prezydent Rosji Władimir Putin podpisał prawo, które m.in. zakazało adopcji rosyjskich dzieci przez obywateli Stanów Zjednoczonych. Dokument wprowadził również sankcje wobec amerykańskich urzędników, którzy są przez Rosję oskarżani o łamanie praw człowieka<sup>16</sup>.

Następna odsłona „zimnej wojny” – jak relacje między Rosją a Stanami Zjednoczonymi w tamtym okresie nazwała prasa – miała miejsce już w styczniu 2013 r., kiedy rosyjski premier Dmitrij Miedwiediew podpisał decyzję o wycofaniu się Rosji ze współpracy z USA w dziedzinie ścigania przestępczości i zwalczania narkotyków (przez 10 lat Stany Zjednoczone współfinansowały rosyjskie inicjatywy przeciwko przestępczości). Według strony rosyjskiej, porozumienie, które zostało podpisane w 2002 r., „nie odpowiada współczesnym realiom i wyczerpało swój potencjał”<sup>17</sup>. Departament Stanu USA wyraził jedynie żal z powodu decyzji rosyjskiego rządu, podkreślając, że współpraca w zakresie zwalczania przestępczości między oboma krajami była bardzo dobra<sup>18</sup>.

Polityczna rozgrywka, której efektem było przerzucanie się kolejnymi ustawami wymierzonymi w przeciwnika, nie miała jednak tak dużego zna-

<sup>14</sup> *Комментарий официального представителя МИД России А.К.Лукашевича о прекращении деятельности в Российской Федерации Агентства США по международному развитию* [Komentarz oficjalnego przedstawiciela MSZ Rosji A.K. Łukaszewicza o zaprzestaniu działalności Agencji USA do spraw międzynarodowego rozwoju w Federacji Rosyjskiej], Министерство иностранных дел России, 19 września 2012 r., [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/E04283AF23C3A-AA144257A7E002E5DF0](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/E04283AF23C3A-AA144257A7E002E5DF0) (dostęp: 17 kwietnia 2013 r.).

<sup>15</sup> K. Lally, W. Englund, *Russia fumes as U.S. Senate passes Magnitsky law aimed at human rights*, The Washington Post, 6 grudnia 2012 r., [http://www.washingtonpost.com/world/europe/us-passes-magnitsky-bill-aimed-at-russia/2012/12/06/262a5bba-3fd5-11e2-bca3-aadc9b7e29c5\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/europe/us-passes-magnitsky-bill-aimed-at-russia/2012/12/06/262a5bba-3fd5-11e2-bca3-aadc9b7e29c5_story.html) (dostęp: 6 maja 2013 r.).

<sup>16</sup> *Russia's Putin Signs Anti-U.S. Adoption Bill*, CNN, 29 grudnia 2012 r., <http://edition.cnn.com/2012/12/28/world/europe/russia-us-adoptions> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

<sup>17</sup> *Россия вышла из соглашения с США о борьбе с преступностью* [Rosja wycofała się z porozumienia z USA w sprawie walki z przestępczością], lenta.ru, 30 stycznia 2013 r., <http://lenta.ru/news/2013/01/30/stop/> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

<sup>18</sup> Daily Press Briefing, U.S. Department of State, 30 stycznia 2013 r., <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/01/203538.htm#RUSSIA> (dostęp: 7 maja 2013 r.); *Russia Scraps US Anti-drum Accord After 10 Years*, BBC, 30 stycznia 2013 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21258715> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

czenia, jak główny punkt niezgody między Rosją a Stanami Zjednoczonymi – czyli budowa systemu obrony przeciwrakietowej w Europie. Amerykański projekt jest częścią natowskiego programu i choć Sojusz Północnoatlantycki jest gotowy (w pewnym zakresie) do współpracy w zakresie obrony przeciwrakietowej z Rosją, to jednak wypracowanie wspólnej koncepcji działań jest na razie niemożliwe. Obrona przeciwrakietowa stanowi główne źródło napięcia między USA a Rosją i blokuje rozmowy o współpracy w innych dziedzinach. Postulat Rosji, aby Stany Zjednoczone prawnie zagwarantowały, że budowana przez nich tarcza nie ma na celu neutralizacji zagrożenia ze strony rosyjskiego potencjału, pozostaje bez odzewu.

Impas w rozmowach jest szczególnie niekorzystny dla władz Stanów Zjednoczonych, które we współpracy z Rosją widzą szanse na osiągnięcie swoich politycznych celów. Ewidentnie – poza kwestią redukcji nuklearnych – zmniejszyło się znaczenie Rosji w polityce Stanów Zjednoczonych. Szczególnie w obliczu innych problemów – tak wewnętrznych (budżet), jak i dotyczących spraw międzynarodowych. W tym kontekście znacząca jest decyzja USA o rezygnacji z IV fazy European Phased Adaptive Approach (części programu przeciwrakietowego), ogłoszona 15 marca 2013 r. przez sekretarza obrony USA Chucka Hagela<sup>19</sup>. Choć Stany Zjednoczone zaprzeczyły, że na decyzję miało wpływ pragnienie polepszenia relacji z Rosją, a Federacja Rosyjska oświadczyła, że nie była o tym wcześniej informowana i nie traktuje rezygnacji jako ustępstwa wobec niej – to jednak większość ekspertów jest zdania, że kwestia rosyjska była jednym z czynników wpływających na decyzję<sup>20</sup>. Wcześniej bowiem rosyjskie władze największe zastrzeżenia miały właśnie do IV etapu budowy systemu obrony przeciwrakietowej jako zagrażającego jej siłom. Oficjalnie podane czynniki, które miały wpływ na amerykańską decyzję – konieczność jak najbardziej efektywnej ochrony terytorium, szczególnie w kontekście rosnącego niebezpieczeństwa ze strony Korei Północnej, oraz cięcia budżetowe – nie do końca przekonały większości specjalistów od spraw wschodnich. Tym bardziej że administracji Baracka Obamy zależy na efektywnej współpracy z Rosją m.in. w kwestii irańskiego programu nuklearnego, konfliktu w Syrii czy redukcji sił nuklearnych. Ten ostatni aspekt jest szczególnie ważny dla prezydenta

<sup>19</sup> *Hagel: U.S. Bolstering Missile Defense*, U.S. Department of State, 15 marca 2013 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119543> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

<sup>20</sup> Patrz np.: J. Durkalec, *Modyfikacja amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie*, Biuletyn PISM, nr 26, 18 marca 2013 r., <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-26-1002> (dostęp: 2 maja 2013 r.).

Stanów Zjednoczonych, a powodzenie projektu, jakim jest dalsza redukcja arsenałów (w tym rozpoczęcie rozmów na temat broni taktycznej oraz budowy środków przejrzystości i zaufania), uzależnione jest od chęci podjęcia tematu przez Rosję<sup>21</sup>.

Reakcja Rosji była chłodna. Jednym z pierwszych, który skomentował oświadczenie Ch. Hagela był Siergiej Riabkow, wiceminister spraw zagranicznych, który stwierdził, że nie dość, że pozostają wszystkie „niepewności” względem amerykańskiego projektu, to dodatkowo niepokojące są informacje o rozmieszczeniu kolejnych rakiet na Alasce i w Kalifornii. Dodał przy tym, że w Rosji nie ma „euforii” w powodu zmiany planów USA, a władze oczekują – co zresztą zostało podkreślone po raz kolejny – prawnych gwarancji, że system nie jest wymierzony w rosyjskie siły strategiczne<sup>22</sup>. W najbliższym czasie wydaje się, że Rosjanie – zachęceni decyzją z marca br. – nie tylko nie złagodzą stanowiska, a nawet zwiększą swoje wymagania.

Analiza wzajemnych relacji sugeruje, że oba państwa otworzą się na rozmowy o pragmatycznej współpracy i normalizację stosunków, choć nie poczyniono jeszcze kroków ku realnej zmianie na lepsze<sup>23</sup>. Zapału obu administracji nie zgasiły „czarne listy” – najpierw amerykańska tzw. lista Magnitskiego<sup>24</sup>, później rosyjska odpowiedź<sup>25</sup>, obie zawierające 18 nazwisk – osób, które zostały objęte sankcjami wizowymi i majątkowymi. Nie dość, że rosyjska reakcja na amerykańską listę było nieznaczna, to jeszcze kwestia ta

<sup>21</sup> С. Рогов, Барак Обама проявил гибкость по ПРО [Barack Obama pokazał elastyczność w sprawie MD], „Независимая газета”, 18 marca 2013 r., [http://www.ng.ru/world/2013-03-18/1\\_obama.html](http://www.ng.ru/world/2013-03-18/1_obama.html) (2 maja 2013 r.).

<sup>22</sup> США меняют прописку ПРО [USA zmieniają plany dotyczące MD], „Коммерсантъ”, 18 marca 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2148848?fp=13> (dostęp: 18 kwietnia 2013 r.).

<sup>23</sup> W. Rodkiewicz, Zapowiedź odwilży na linii Waszyngton-Moskwa, Tydzień na Wschodzie, nr 14, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17 kwietnia 2013 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-04-17/zapowiedz-odwilzy-na-linii-waszyngton-moskwa> (dostęp: 18 kwietnia 2013 r.).

<sup>24</sup> *Magnitsky Sanctions Listings*, U.S. Department of the Treasury, 12 kwietnia 2013 r., <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20130412.aspx> (dostęp: 17 kwietnia 2013 r.).

<sup>25</sup> СПИСОК ГРАЖДАН США, КОТОРЫМ ЗАКРЫТ ВЪЕЗД В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ НА ОСНОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 272-ФЗ «О МЕРАХ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЛИЦ, ПРИЧАСТНЫХ К НАРУШЕНИЮ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» [Lista obywateli USA, którym odmawia się wjazdu do Federacji Rosyjskiej na podstawie federalnej ustawy nr 272-FZ „O środkach oddziaływania na osoby zaangażowane w łamanie podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej”], Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newslines/A6BFAECA92DF6CFF44257B4C002AB703](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/A6BFAECA92DF6CFF44257B4C002AB703) (dostęp: 17 kwietnia 2013 r.).

nie zdominowała wizyty Toma Donilona, ówczesnego doradcy prezydenta Baracka Obamy do spraw bezpieczeństwa, w Moskwie 15–16 kwietnia 2013 r. T. Donilon wręczył rosyjskiemu prezydentowi Władimirowi Putinowi list z przesłaniem od prezydenta B. Obamy. Przywiezione przez niego propozycje zostały w Rosji uznane za konstruktywne.

W przesłaniu – jak podają media<sup>26</sup> – amerykański prezydent poruszył co prawda kwestie redukcji broni nuklearnej, obrony przeciwrakietowej oraz współpracy w obliczu zagrożeń ze strony Iranu i Korei Północnej, ale najważniejsze były propozycje pogłębienia amerykańsko-rosyjskich stosunków, w tym współpracy gospodarczej oraz techniczno-wojskowej. Wydaje się zresztą, że element gospodarczy współpracy jest jednym z priorytetów dla strony rosyjskiej.

Ani wizyta amerykańskiego doradcy do spraw bezpieczeństwa w Rosji, ani inicjatywa B. Obamy przedłożona w Berlinie w czerwcu 2013 r. w kierunku dalszej redukcji arsenału rozmieszczonej broni jądrowej o 1/3 nie zapoczątkowały nowego resetu w rosyjsko-amerykańskich stosunkach. Jednak obie strony wykazują chęci poszukiwania dróg porozumienia w obszarach wspólnego zainteresowania, jakimi są programy nuklearne Iranu i Korei Północnej, „arabska wiosna”, stabilizowanie sytuacji w Afganistanie i Azji Środkowej czy szeroko pojęta walka z terroryzmem<sup>27</sup>. Takie podejście sugeruje, że obie strony rozważają ustępstwa – Rosja zdaje sobie sprawę, że Stanom Zjednoczonym zależy na rozmowach w sprawie redukcji nuklearnej i współpracy w Afganistanie, a USA mają świadomość, że rosyjskie władze – oprócz zniwelowania „zagrożenia”, jakie stanowi dla ich sił amerykański system obrony przeciwrakietowej – chciałyby rozwinięcia współpracy gospodarczej i technologicznej. Istnieje ryzyko, że choć nierzadko korzystny, pragmatyzm może mieć jednak w konsekwencji negatywny wpływ na takie dziedziny jak demokratyzacja i ochrona praw człowieka, które często są pomijane w rozmowach, gdy w grę wchodzi osiągnięcie ważnych celów politycznych czy gospodarczych.

<sup>26</sup> W. Englund, *Obama letter to Putin sends 'positive signals,' Russian official says*, "The Washington Post", [http://articles.washingtonpost.com/2013-04-15/world/38548005\\_1\\_sergeri-magnitsky-rule-law-accountability-act-positive-signals](http://articles.washingtonpost.com/2013-04-15/world/38548005_1_sergeri-magnitsky-rule-law-accountability-act-positive-signals) (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

<sup>27</sup> Warto nadmienić, że nastąpiła również rewizyta. Do Waszyngtonu w maju br. udał się sekretarz Aparatu Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej Nikołaj Patruszew z przesłaniem od W. Putina dla B. Obamy. Szerzej – wywiad z N. Patruszewem: *Предложения Барака Обамы идут в правильном направлении, но этого мало [Propozycje Baracka Obamy idą w dobrym kierunku, ale to nie wystarczy]*, Коммерсантъ, 25 maja 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2197826> (dostęp: 27 maja 2013 r.).

*Pogłębiony dialog z NATO – zagrożenie czy szansa?*

Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi nierozzerwalnie wiążą się z relacjami z Sojuszem Północnoatlantyckim. Rosja obawia się nie tylko jego globalnych działań, które – w jej opinii – mogą wykraczać poza przyznane uprawnienia (np. poprzez nadinterpretowanie mandatu ONZ), ale również zbliżania się jego infrastruktury wojskowej do granic Rosji i rozszerzenia Sojuszu. Obszar poradziecki jest bowiem traktowany przez rosyjskie władze jako miejsce wpływów Rosji, więc współpraca NATO z państwami Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego lub Azji Środkowej jest oceniana jako wtargnięcie w rosyjską strefę wpływów.

Zaniepokojenie rozszerzeniem nie dotyczy jednak tylko obszaru poradzieckiego. Na początku czerwca premier Rosji Dmitrij Miedwiediew powiedział, że ewentualne wejście Szwecji i Finlandii do Sojuszu zaburzyłoby równowagę sił w regionie i zmusiłoby Rosję do reakcji. Argumentował: „NATO posiada potencjał wojskowy, który może być użyty przeciwko naszemu krajowi (Rosji – przyp. autora) w danych wypadkach”<sup>28</sup>. Ewidentnie Rosja poczuła się zaniepokojona zbyt bliskimi stosunkami obu skandynawskich państw z NATO (np. w sprawie monitorowania przestrzeni powietrznej Islandii – członka NATO – przez siły tych nordyckich partnerów).

Dialog między Sojuszem a Rosją nie jest jednak niemożliwy, choć trapią go liczne tematy sporne. Nowy etap w stosunkach Rosja–NATO miał rozpocząć się wraz ze szczytem Sojuszu i spotkaniem Rady NATO–Rosja w Lizbonie w listopadzie 2010 r. Przyjęta nowa Koncepcja Strategiczna NATO jasno określała, że współpraca między Rosją a Sojuszem ma strategiczne znaczenie, a dobre stosunki między tymi podmiotami sprzyjają budowaniu pokoju i utrzymywaniu bezpieczeństwa<sup>29</sup>. Spotkanie stało się również początkiem procesu wypracowywania porozumienia w sprawie obrony przeciwrakietowej. Już w czasie spotkania Rady NATO–Rosja ówczesny rosyjski prezydent Dmitrij Miedwiediew przedstawił własną wizję współpracy, której podstawą byłaby obrona sektorowa. W jej ramach oba podmioty – Rosja i NATO – wzięłyby odpowiedzialność za obronę przeciwrakietową w swoich sektorach (D. Miedwiediew nie sprecyzował, czy w obrębie rosyjskiego sektora znalazłoby się jakieś państwo natowskie, np. Polska, jednak – jak informowała prasa – rosyjska wizja za-

<sup>28</sup> *NATO expansion in Nordics would force Russian response: Medvedev*, Reuters, 4 czerwca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/06/04/us-russia-nato-idUSBRE9530UH20130604> (dostęp: 5 czerwca 2013 r.). Słowa te padły po militarnej demonstracji rosyjskiej w kwietniu br. w pobliżu granic Szwecji.

<sup>29</sup> Nowa Koncepcja strategiczna NATO, [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat\\_Concept\\_web\\_en.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf) (dostęp: 4 czerwca 2013 r.).



kładała „wzięcie pod swoje skrzydła” również Europy Środkowej). Koncepcja z góry skazana była na porażkę. Oddanie części odpowiedzialności za ochronę terytorium członków NATO państwu, które do organizacji nie należy, byłoby zaprzeczeniem istoty funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>30</sup>. Ani szczyt, który przyniósł nadzieję na porozumienie, ani entuzjazm sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena, który mówił o stworzeniu „dachu bezpieczeństwa” od Vancouver do Władystoku, nie przełożyły się na praktyczne działania.

Po prawie trzech latach od lizbońskiego szczytu nadal nie udało się dojść do porozumienia. NATO jest gotowe współdziałać, ale nie na zasadzie tworzenia wspólnego natowsko-rosyjskiego dowództwa. Jak wskazał A.F. Rasmussen, zintegrowany, jednolity system byłby nieefektywny. Rozwiązaniem byłoby posiadanie „rosyjskiego systemu i systemu NATO, ale mając pewność, że oba systemy mogą ze sobą współpracować”<sup>31</sup>. Rosja na razie nie wyraziła zainteresowania taką wizją. Konsekwentnie podkreśla natomiast zaniepokojenie budowanym systemem, choć prawdopodobnie próbuje przez to nie tyle doprowadzić do wstrzymania jego realizacji, ile otrzymać jak najwięcej korzyści (ustępstw ze strony Zachodu) w interesujących ją kwestiach.

Działania podejmowane przez Rosję mają również na celu sprawdzenie jedności w ramach Sojuszu. Tym bardziej że rosyjskie władze od dłuższego czasu wyrażają niezadowolenie wizją NATO jako „policjanta globalnego”, który bierze aktywny udział w rozwiązywaniu problemów na nawet odległych od jego granic teatrach działań. Wychodząc z różnymi inicjatywami, konsekwentnie stara się forsować ograniczenie roli Sojuszu na rzecz innych organizacji, głównie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, czyli *de facto* „rozpuścić” NATO w europejskiej architekturze bezpieczeństwa.

Choć zmniejszenie roli NATO leży w interesie Rosji (jakkolwiek teza ta jest ryzykowna, bowiem paradoksalnie radykalne osłabienie lub rozpad Sojuszu mogłyby negatywnie odbić się na bezpieczeństwie europejskim i w konsekwencji bezpieczeństwie Rosji), to jednak jest wiele dziedzin, gdzie współpraca między Rosją a Sojuszem nie tylko układa się dobrze, ale jest

<sup>30</sup> Szerzej o współpracy NATO i Rosji ws. MD: Ł. Kulesa, *Perspektywy współpracy NATO–Rosja w dziedzinie obrony przeciwrakietowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

<sup>31</sup> *Joint Russia-NATO Missile Shield Inefficient – Rasmussen*, RIA Novosti, 27 marca 2013 r., <http://www.en.rian.ru/russia/20130327/180286769/Joint-Russia-NATO-Missile-Shield-Inefficient---Rasmussen.html> (dostęp: 2 maja 2013 r.).



nawet pożądana. Takimi dziedzinami są wspomniane już: walka z międzynarodowym terroryzmem, proliferacją broni masowego rażenia, piractwem morskim, przemytem narkotyków oraz naturalnymi i spowodowanymi działalnością ludzką katastrofami.

Szczególnym miejscem, gdzie współpraca jest wskazana, jest Afganistan. Rosja szkoli afgańskich specjalistów w zakresie walki z przemytem narkotyków, a także udostępnia szlaki przebiegające przez Rosję do Afganistanu dla natowskich transportów. Rosyjskie władze zdają sobie również sprawę ze znaczenia, jakie szlaki będą odgrywać w procesie wycofywania się sił międzynarodowych z Afganistanu, którego szczyt prognozują na wrzesień 2013 r.<sup>32</sup>. Jak informuje dziennik „Kommiersant”, w kontekście zakończenia misji w Afganistanie z końcem 2014 r. kierownictwo Sojuszu Północnoatlantyckiego skierowało prośbę do rosyjskich władz o udostępnienie materiałów i analiz z wyjścia radzieckich wojsk z tego państwa w 1989 r.<sup>33</sup>. Pomoc siłom międzynarodowym jest uzasadniona, choć w Rosji oprócz niepokoju o możliwą destabilizację regionu, pojawiają się też głosy, które z ulgą witają pozbycie się Sojuszu z podbrzusza Azji Środkowej. W rosyjskim interesie jest jednak, aby Afganistan nie pogrążył się w niestabilności, destrukcyjnie wpływając przy okazji na Azję Środkową, a także Kaukaz Północny. Z jednej strony więc, bezpieczeństwo tego regionu daje gwarancje bezpieczeństwa Rosji. Z drugiej natomiast, wyolbrzymianie problemów jest szansą dla Rosji na umocnienie swoich wpływów i zwiększenie obecności militarnej w regionie.

### *Europa – „więzi cywilizacyjne”*

Ze względu na położenie geograficzne i doświadczenia historyczne Europa, a szczególnie Unia Europejska, zajmuje szczególne miejsce w polityce zagranicznej Rosji, i odwrotnie – stosunki z Rosją są ważne z punktu widzenia europejskiej polityki. Te dwa podmioty międzynarodowe łączą troski o bezpieczeństwo regionalne, a także kwestie gospodarcze. Ewentualna perspektywa członkostwa Rosji w Unii jest na tyle odległa, że wciąż bardziej zasadna jest analiza stosunków między tymi graczami. Sugeruje ona natomiast, że mimo istnienia kwestii, których rozwiązanie leży we wspólnym

<sup>32</sup> *Российский транзит для грузов НАТО из Афганистана станет абсолютно незаменимым уже осенью 2013 года, считают в Брюсселе [Rosyjski tranzyt ładunków NATO z Afganistanu stanie się niezastąpiony już jesienią 2013 r., uważa się w Brukseli]*, ITAR-TASS, 2 kwietnia 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c9/693689.html> (dostęp: 11 maja 2013 r.).

<sup>33</sup> *И. Сафронов, Е. Черненко, И. Барабанов, НАТО поучится у СССР [NATO będzie się uczyć od ZSRR]*, Коммерсантъ, 19 kwietnia 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2173768> (dostęp: 11 maja 2013 r.).

interesie UE i Rosji, to Federacja Rosyjska wciąż „gra” na rozbiście jedności państw unijnych, uznając to w ogólnym bilansie za korzystniejsze rozwiązanie z jej punktu widzenia. Przy czym, doceniając znaczenie UE jako podmiotu międzynarodowego, forsuje własne projekty integracyjne jako przeciwwagę dla europejskiej wspólnoty (*vide*: unia euroazjatycka).

Pierwszym dokumentem, który definiował stosunki między Rosją a Unią Europejską, był układ o partnerstwie i współpracy, który obowiązywał od końca 1997 r. przez kolejne 10 lat. Po tym czasie nastąpiła próba stworzenia nowego dokumentu, jednak nie przyjęto go wówczas głównie ze względu na skomplikowane stosunki z Polską (zakaz eksportu polskiego mięsa do Rosji). Mimo że negocjacje nad nowym układem rozpoczęto w 2008 r., nie został on do tej pory przyjęty. Niedawno zakończony szczyt UE–Rosja w Jekaterynburgu nie przyniósł przełomu, mimo deklaracji prezydenta W. Putina już w czasie szczytu, że „obie strony są zainteresowane, aby negocjacje w tej sprawie zakończyć w maksymalnie krótkim terminie”<sup>34</sup>.

W 1999 r. podczas szczytu w Kolonii Unia Europejska przyjęła pierwszą wspólną strategię, która – jako że nadawała kierunek polityce zagranicznej i bezpieczeństwa – odnosiła się również do partnerstwa z Rosją, kładąc nacisk na współpracę gospodarczą i w dziedzinie bezpieczeństwa, a także promowanie zasad demokratycznych i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego. Ważnym momentem w stosunkach rosyjsko-unijnych było także określenie w 2005 r. czterech przestrzeni współpracy: w dziedzinie gospodarczej; wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa; bezpieczeństwa międzynarodowego oraz badań, edukacji i kultury. Chociaż wciąż nie udawało się określić kształtu nowego układu o partnerstwie i współpracy, w 2010 r. ogłoszono kolejny projekt – Partnerstwo dla modernizacji<sup>35</sup>.

Zarówno Unia Europejska, jak i Rosja zdają sobie sprawę z wagi ich wzajemnych stosunków. W nowej strategii polityki zagranicznej Rosji Unia Europejska zdaje się zajmować ważniejsze miejsce niż Stany Zjednoczone (choć przyczyną takiego stanu rzeczy może być bardziej chęć zmniejszenia roli Stanów Zjednoczonych niż docenienie pozycji UE). Stosunki rosyjsko-unijne zmieniają się jednak, tym bardziej że Europa jest zawiedziona rosyjską postawą (powrót W. Putina do władzy; represyjna odpowiedź na demonstracje; wprowadzenie ustawy o organizacjach pozarządowych, która

<sup>34</sup> Putin: Rosja i UE chcą jak najszybciej zawrzeć nową umowę o partnerstwie, PAP, 4 czerwca 2013 r.

<sup>35</sup> J. Ćwiek-Karpowicz, *Partnerstwo dla modernizacji – nowa inicjatywa UE wobec Rosji*, Biuletyn PISM, nr 44, 18 marca 2010 r., [http://www.pism.pl/zalaczniki/Biuletyn\\_652.pdf](http://www.pism.pl/zalaczniki/Biuletyn_652.pdf) (dostęp: 2 czerwca 2013 r.).

uderza w te, wspierane przez Zachód; kontrole w tychże organizacjach, zamykanie ich biur itd.)<sup>36</sup>. Z kolei rosyjskie władze zdają sobie sprawę, że rola Europy w globalnej polityce zmniejsza się na korzyść Azji i do tego dostosowują swoją politykę, zwiększając znaczenie stosunków ze Wschodem<sup>37</sup>. Nie zmienia to jednak na razie wagi i skali powiązań Rosji z Europą Środkową i Zachodnią.

Na pierwszym miejscu jest gospodarka. Znaczenie rynku unijnego dla Rosji jest nie do przecenienia. Oba podmioty pracują nad względnym ujednoczeniem regulacji prawnych, a do tej pory określono kilkanaście obszarów dialogu. Sprawą priorytetową dla Rosji jest zniesienie wiz dla Rosjan udających się do państw Unii Europejskiej, a w przyszłości – stworzenie wspólnego rynku. Pierwotnym celem rosyjskich władz było ustanowienie reżimu bezwizowego przed olimpiadą w Soczi, która odbędzie się w 2014 r. Już teraz wiadomo, że się to nie uda, choć Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji żywi nadzieję, że wizy zostaną zniesione do końca 2014 r. Anwar Azimow, przedstawiciel rosyjskiego MSZ, powiedział, że do końca 2013 r. z pewnością zostaną wypełnione wszystkie wymagania (etapy) procesu przejścia na ruch bezwizowy, co spowoduje rozpoczęcie rozmów o kolejnym etapie, czyli podpisaniu umowy o zniesieniu wiz<sup>38</sup>. Może to jednak nie być takie proste. Rosja i Unia Europejska inaczej podchodzą do powiązania kwestii reżimu bezwizowego z takimi sprawami jak korupcja i prawa człowieka. Podczas gdy Rosja uważa za niewłaściwe wiązanie wiz z takimi problemami, przedstawiciele UE dają do zrozumienia, że jeśli postawa rosyjskich władz się nie zmieni, to wizy nie zostaną zniesione<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> D. Trenin, *The End of EU-Russia Relationship As You Know It*, Carnegie Endowment of International Peace, 25 grudnia 2012 r., <http://www.carnegieendowment.org/2012/12/25/end-of-eu-russia-relationship-as-you-know-it/ewmq> (dostęp: 14 maja 2013 r.).

<sup>37</sup> W nowej koncepcji polityki zagranicznej Rosja podkreśliła znaczenie stosunków z Chinami oraz Indiami, a także coraz bardziej istotną rolę regionu Azji i Pacyfiku, jednak zaskakująco mało miejsca poświęciła bardziej szczegółowym planom pogłębienia współpracy szczególnie z Państwem Środka. Biorąc pod uwagę, że sytuacja w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie przykuwa obecnie uwagę całego świata, dziwić może również, że właściwie na końcu koncepcji znalazły się kwestie współpracy z państwami arabskimi, w tym Ligą Państw Arabskich, a także problem Afganistanu w kontekście wycofywania się sił międzynarodowych z tego państwa. Może to być sygnał, że rosyjska dyplomacja nie ma na razie ani spójnej wizji stosunków z państwami w tych regionach, ani koncepcji odbudowania wpływów tam, gdzie to możliwe, po zmianach, jakie zaszły tam lub zajdą w najbliższej przyszłości. Zob: A. Monaghan, *The New Russian...*, *op.cit.*

<sup>38</sup> *Визы в Европу отменят до конца 2014 года [Wizy do Europy zostaną zniesione do końca 2014 r.]*, 12 marca 2013 r., <http://www.dni.ru/polit/2013/3/12/249570.html> (dostęp: 16 maja 2013 r.).

<sup>39</sup> E. Черненко, *России не удалось выпросить упрощения [Rosji nie udało się wyprosić uproszczenia]*, Коммерсантъ, 13 marca 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2144625> (dostęp: 16 maja 2013 r.).

Wydaje się więc, że postęp nie będzie łatwy, choć z punktu widzenia Europy realizacja tego projektu mogłaby pomóc w budowaniu świadomości rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Rosję i Unię łączą też kwestie energetyczne. Federacja Rosyjska dostarcza gaz do państw Unii Europejskiej i uzależnienie od jej dostaw wciąż jest bardzo wysokie. Wskutek braku wspólnej unijnej polityki wobec dostawcy surowców, rosyjskie koncerny, a także i władze, poprzez zróżnicowanie cen i umów z danymi państwami mogą prowadzić bardzo efektywną politykę, burząc jedność państw unijnych. W rosyjskim interesie jest, aby nie doszło do ujednolicenia stanowisk w tym zakresie. Niekorzystne z rosyjskiego punktu widzenia są także działania państw unijnych mające na celu dywersyfikację dostaw, wymuszenie na Rosji stosowania się do trzeciego pakietu energetycznego Unii i, generalnie, uniezależnienie się od surowców ze wschodu. Tymczasem nie dość, że państwa unijne poszukują nowych kierunków dostaw, to jeszcze szansę na uniezależnienie się od Rosji dają zasoby gazu łupkowego. Jest to jednak szansa w dłuższej perspektywie czasu<sup>40</sup>.

Kontrowersje na linii Unia–Rosja budzą plany rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa byłego Związku Radzieckiego. W 2009 r. zainaugurowano, m.in. z polskiej inicjatywy, program Partnerstwa Wschodniego, który określałby unijną politykę wobec sąsiadów wspólnoty na Wschodzie. W programie udział biorą: Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan oraz Armenia. Rosja nie zdecydowała się na dołączenie do tego grona. Po pierwsze, ambicją Federacji Rosyjskiej nie jest członkostwo w Unii Europejskiej (choć nigdy nie należy zupełnie wykluczać takiej możliwości). Po drugie, rosyjskie władze chcą specjalnego traktowania ze względu na – co nieustannie podkreślają – swoją mocarstwową pozycję, stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, ważną rolę na globalnym rynku energetycznym i potężny arsenał nuklearny. Idea Partnerstwa Wschodniego nie jest Rosji na rękę, jakkolwiek nie może otwarcie go dyskredytować. Unia Europejska, współpracując z państwami tego programu, wkracza zaś na obszar, który tradycyjnie jest miejscem wpływów rosyjskich, co zostało już podkreślone.

Dalsze zbliżenie między Unią Europejską a państwami Partnerstwa nie nastąpi szybko, jednak Rosję szczególnie niepokoi perspektywa przyciągnięcia do Unii Ukrainy. Istnieje szansa, że w listopadzie 2013 r. w Wilnie w czasie szczytu Partnerstwa Wschodniego zostanie podpisana umowa stowarzy-

<sup>40</sup> Patrz szerzej: P. Turowski, *Gaz łupkowy w Polsce – szanse, wyzwania i zagrożenia*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

szeniowa Ukrainy z Unią Europejską (Komisja Europejska poprosiła unijne państwa członkowskie o mandat do podpisania tej umowy, jeśli Ukraina spełni wszystkie wymogi<sup>41</sup>). Wtedy też być może parafowane zostaną takie umowy z Mołdawią, Armenią i Gruzją. O wpływy w tych państwach UE rywalizuje z Rosją, która widziałaby je ściśle współpracujące z nią w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym czy unii celnej, będącej początkiem drogi ku unii euroazjatyckiej. Naciskana bądź kuszona przez Rosję Ukraina byłaby idealnym uzupełnieniem unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (do której wkrótce ma dołączyć Kirgistan). Niezadowolenie z działań ukraińskich władz Rosja demonstrowała przez aktywność w sferze energetycznej (*vide*: propozycja utworzenia gazociągu Jamał II, która prowadziłaby do osłabienia roli Ukrainy jako państwa tranzytowego<sup>42</sup>).

Mogłoby się wydawać, że Unia Europejska stanie się partnerem Rosji o znaczeniu strategicznym z punktu widzenia bezpieczeństwa. Silne powiązania gospodarcze, bliskie sąsiedztwo oraz problemy w regionie, takie jak walka z przestępczością, terroryzmem, w tym w wydaniu cybernetycznym, zamrożone konflikty – to kwestie, które niewątpliwie łączą te dwa podmioty międzynarodowe. Momentem przełomowym dla relacji była wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 r., kiedy to Rosja wprowadziła wojska do gruzińskich republik – Abchazji i Osetii Południowej. Władze Federacji Rosyjskiej zdecydowały się skorzystać z pomocy Unii w zakończeniu tego kryzysu, jednak unijne starania nie przyniosły przełomu w podejściu Rosji do uregulowania konfliktu (zarówno Gruzja, jak i Unia nie uznają republik za samodzielne podmioty, natomiast Rosja traktuje je jako niezależne państwa i umacnia w nich swoje wpływy). Niemniej pojawiające się coraz to nowe wyzwania dla bezpieczeństwa regionalnego przemawiają za wzmocnieniem partnerstwa rosyjsko-unijnego w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Więcej na ten temat: P. Kościński, *EU-Ukraine: The European Commission on an Association Agreement*, Bulletin PISM, nr 52, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, maj 2013 r., <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-52-505> (dostęp: 19 maja 2013 r.).

<sup>42</sup> „Газпром” может построить газопровод „Ямал-Европа-2” быстро и дешево, „что окончательно обезгазит Украину”, считает один из экспертов [Gazprom może wybudować gazociąg „Jamał-Europa 2” szybko i tanio, „co ostatecznie odgazuje Ukrainę”, uważa jeden z ekspertów], ИТАР-ТАСС, 2 kwietnia 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c13/695750.html> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

<sup>43</sup> O współpracy unijno-rosyjskiej w dziedzinie bezpieczeństwa patrz: D. Jankowski, *Strategiczne partnerstwo Unii Europejskiej i Rosji w polityce bezpieczeństwa: szanse, przeszkody i stan obecny*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

Tak jak Rosja testuje spójność państw natowskich, tak również sprawdza skłonność poszczególnych państw Unii Europejskiej do współpracy z nią ponad strukturami unijnymi (Unia uzyskała osobowość prawną dopiero po traktacie z Lizbony). Choć to Polska i państwa bałtyckie leżą najbliżej Federacji Rosyjskiej, to jednak wschodni sąsiad Unii bardziej zainteresowany jest współpracą z Niemcami, Francją, Włochami czy Holandią (gdzie zarejestrowanych jest wiele rosyjskich podmiotów gospodarczych). Te państwa zresztą, a także Wielka Brytania, zostały z nazwy wymienione w nowej Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej.

Szczególną rolę odgrywa współpraca z Niemcami, które na forum unijnym są skłonne uwzględnić stanowisko Rosji w wielu kwestiach, choć w sprawach strategicznych bronią jedności Unii *vis-à-vis* Rosji. Te dwa państwa łączą nie tylko więzi gospodarcze. Rosyjskie władze zdają sobie sprawę, że stanowisko Niemiec – jako lidera UE – ma duże znaczenie na forum Unii Europejskiej, więc forsowanie swoich spraw powinno się odbywać właśnie przez niemieckiego partnera. Narastający deficyt w dziedzinie praw człowieka w Rosji spowodował jednak w ostatnich miesiącach znaczne ochłodzenie stosunków na linii Berlin–Moskwa. Na poparcie Rosjanie mogli liczyć ze strony Włoch, szczególnie w czasie urzędowania premiera Silvio Berlusconi, którego z przywódcami rosyjskimi łączyły dobre relacje.

Francja, choć demonstruje odmienne stanowisko wobec Rosji niż Niemcy, jest liczącym się podmiotem i ma raczej pragmatyczne podejście, które jednak Rosja też może starać się wykorzystać. Ekspert zapowiadał nowy wymiar współpracy rosyjsko-francuskiej po podpisaniu kontrowersyjnej umowy francusko-rosyjskiej dotyczącej sprzedaży Rosji okrętów typu Mistral, wraz z przekazaniem technologii, na czym szczególnie zależało stronie rosyjskiej<sup>44</sup>. W Rosji kontrakt przedstawiony został jako duży sukces<sup>45</sup>. Po pierwsze, w interesie Rosji jest utrzymywanie dobrych stosunków z unijnymi liderami, a obok Niemiec taką rolę bez wątpienia odrywa nadal Francja. Po drugie, w związku z modernizacją armii i reformą sił zbrojnych Rosji potrzebne są zachodnie technologie, których

<sup>44</sup> *Mistral Deal Seals Russia-France Special Relationship*, RIA Novosti, 15 grudnia 2010 r., <http://www.en.rian.ru/analysis/20101215/161790887.html> (dostęp: 29 maja 2013 r.).

<sup>45</sup> Co jednak zweryfikuje czas, gdyż decyzje podejmowane przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa Obrony zostały skrytykowane po zmianie na stanowisku szefa resortu oraz zmianach kadrowych na ważnych stanowiskach rządowych, co w konsekwencji doprowadziło do wycofania się z budowy dwóch z czterech okrętów.



brakuje rodzimemu przemysłowi obronnemu. I choć obecnie, zgodnie ze stanowiskiem władz, zbrojeniem armii ma się zająć przemysł rosyjski, to w wielu przypadkach nie będzie on w stanie sprostać pokładanym w nim nadziejom<sup>46</sup>.

Rosji trudniej jest prowadzić zróżnicowaną politykę wobec państw Unii Europejskiej ze względu na reformy, jakie zaszły w Unii wraz z traktatem lizbońskim, kiedy to m.in. powstał urząd wysokiego komisarza Unii Europejskiej do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton nie ma co prawda takich uprawnień w UE jak minister spraw zagranicznych w danym państwie, ale odpowiada jednak za wspólną politykę. Rosyjskie władze nie mogą więc pozwolić sobie na ignorowanie tej wspólnotowej instytucji.

W kontekście rosyjskiej „europejskiej” polityki interesujące jest ponownie – w czasie majowej konferencji nt. bezpieczeństwa w Moskwie – propozycji przyjęcia traktatu o bezpieczeństwie europejskim<sup>47</sup>, który zobowiązywałby strony do niepodejmowania działań mogących naruszać interesy bezpieczeństwa pozostałych stron traktatu, a także służyłby regulacji sporów w dziedzinie bezpieczeństwa (stworzenie nowego mechanizmu w tym zakresie). Już w 2009 r., kiedy Rosja przedstawiła projekt<sup>48</sup>, eksperci oceniali, że jego przyjęcie jest niemożliwe, gdyż tworzyłby strukturę decyzyjną ponad NATO i OBWE. Sugerowano wtedy nawet, że celem Rosjan nie było przekonanie państw do swojego pomysłu, a pogłębienie podziałów w ramach istniejących struktur i sojuszy. Powtarzanie nieudanej inicjatywy politycznej sprzed 5 lat wskazuje, że Rosja szykuje kolejną ofensywę polityczną – z jakim skutkiem, okaże się w nadchodzących miesiącach.

## Podsumowanie

Nowa Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej nie odpowiada na wszystkie pytania dotyczące przyszłych działań Rosji na arenie międzynarodowej. Nie jest to zresztą głównym celem takiego dokumentu. Dla

<sup>46</sup> *What's Behind New Levels of Cooperation For Russia and France?*, Stratfor, 21 czerwca 2011 r., dostępny na: <http://www.forbes.com/sites/energysource/2011/06/21/whats-behind-new-levels-of-cooperation-for-russia-and-france/> (dostęp: 29 maja 2013 r.).

<sup>47</sup> *Rosja ponawia propozycję zawarcia traktatu o bezpieczeństwie europejskim*, PAP, 23 maja 2013 r.

<sup>48</sup> Propozycja stworzenia traktatu została po raz pierwszy przedstawiona przez ówczesnego prezydenta Rosji Dmitrija Miedwediewa w 2008 r. Pod koniec 2009 r. powstał projekt traktatu: <http://www.kremlin.ru/news/6152> (dostęp: 5 czerwca 2013 r.).

analitików zawarte w nim priorytety i sposób ich formułowania stanowią punkt wyjścia do rozważań i prognoz dotyczących polityki zagranicznej Rosji. Tym bardziej że nowa koncepcja stanowi niejako *credo* nowego prezydenta – Władimira Putina.

W najbliższych latach można się spodziewać większego zaangażowania Rosji na arenie międzynarodowej oraz wzrostu asertywności w relacjach z innymi podmiotami, nie tyle w myśl zasady „nic o nas bez nas”, ile raczej „nic bez nas”. Priorytetem dla rosyjskich władz w polityce zagranicznej będzie utrzymanie pozycji mocarstwa. Twarda postawa będzie tym bardziej widoczna, im poważniejsze będą problemy wewnętrzne Rosji. Tych natomiast nie brakuje – koniunktura surowcowa nie jest korzystna (nawet rosyjskie władze spodziewają się spadków przychodów z tytułu sprzedaży surowców w kolejnych latach), a reformy wymaga polityka socjalno-społeczna. Nie bez znaczenia jest również postawa coraz bardziej świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Problemy wewnętrzne będą więc istotne z punktu widzenia działań międzynarodowych Rosji. Globalna pozycja Federacji Rosyjskiej będzie z kolei jednym z czynników, mogących stabilizować sytuację w kraju lub wpływać na nią niekorzystnie.

Mimo strategicznego zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku, głównym punktem odniesienia rosyjskiej polityki zagranicznej pozostanie Zachód, w tym przede wszystkim Stany Zjednoczone. Rosja konsekwentnie forsować będzie projekty, których celem będzie relatywne zmniejszenie roli i znaczenia innych graczy międzynarodowych, w tym Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnoatlantyckiego (*vide*: koncepcja budowania nowej architektury bezpieczeństwa w Europie). Równocześnie Rosja nadal będzie współpracować z Zachodem w kwestiach ważnych dla obu stron, jak walka z terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia, a także w kontekście wyjścia międzynarodowych sił z Afganistanu i konieczności utrzymania stabilności w regionie. Głównym punktem spornym pozostanie obrona przeciwrakietowa. Szansą na poprawę stosunków ze Stanami Zjednoczonymi będzie chęć realizacji celów przez administrację amerykańską i rosyjską – w tym priorytet prezydenta USA Baracka Obamy, którym są rozmowy nuklearne – a co za tym idzie, coraz bardziej intensywne poszukiwanie kompromisu. Trudno na razie jednak mówić o jakimś przełomie.

O dobre stosunki z Unią będzie Rosji łatwiej, dopóki ta pierwsza będzie względnie słabsza od innych zachodnich podmiotów, NATO czy USA. Z Europą łączy ją nie tylko kwestie gospodarcze czy interesy (po stronie rosyjskiej zainteresowanie nowoczesnymi technologiami; inwestycje), ale

także więzi historyczno-cywilizacyjne oraz wspólne zagrożenia, m.in. te dla tożsamości i kultury. Relacje UE–Rosja weszły jednak w trudny okres. Szczyt w Jekaterynburgu, który odbył się 4-5 czerwca br., nie przyniósł oczekiwanego postępu; brakuje nowego układu o partnerstwie i współpracy oraz uzgodnień wizowych. Na szczycie nie udało się też poruszyć kwestii praw człowieka, gdyż propozycja przeprowadzenia rozmów na ten temat została odrzucona przez stronę rosyjską, która próbuje oddzielić te kwestie od współpracy w innych dziedzinach, szczególnie w sferze gospodarczej. Kwestie społeczne mogą się jednak okazać trudne do ominięcia, szczególnie w obliczu rozczarowania podejmowanymi przez rosyjskie władze działaniami w kwestiach praw człowieka i wolności zarówno na Zachodzie, jak i wśród rosyjskiego społeczeństwa.

