



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 1 (1443), 3 stycznia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Nowa koncepcja rosyjskiej polityki zagranicznej

Anna Maria Dyner

30 listopada prezydent Władimir Putin podpisał nową koncepcję polityki zagranicznej. Rosja ogłasza w niej aspiracje do prowadzenia aktywnej polityki w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego (zwłaszcza na Bliskim Wschodzie). Jednym z jej instrumentów ma być poszukiwanie możliwości współpracy z administracją nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych. Relacje z UE mają być zredukowane do współpracy gospodarczej, jednocześnie większy nacisk ma zostać położony na rozwijanie stosunków politycznych i gospodarczych z państwami azjatyckimi.

Poprzednia koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej została opublikowana w lutym 2013 r. Stosunkowo szybką rewizję dokumentu rosyjskie władze uzasadniają koniecznością dostosowania najważniejszych wytycznych do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Rosja w ciągu ostatnich dwóch lat dokonała zmian w niemal wszystkich najważniejszych dokumentach strategicznych – jak doktryny: wojenna, morska i bezpieczeństwa informacyjnego – odnoszących się pośrednio do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Współpraca polityczna i gospodarcza. Jako najważniejszych partnerów Rosji w nowej koncepcji wskazano państwa obszaru postsowieckiego: Białoruś (tworzącą z Rosją Państwo Związkowe), Armenię, Kazachstan i Kirgistan. W nowej koncepcji nie ma już deklaracji o konieczności rozwijania relacji z Ukrainą, co nie oznacza, że Rosja zrezygnuje z aktywnej polityki zmierzającej do zamknięcia przed Ukrainą perspektywy zbliżenia z Zachodem i do wyizolowania jej w polityce międzynarodowej.

Mniejsze znaczenie polityczne niż w starej koncepcji z 2013 r. zostało przypisane rosyjskiemu planowi integracji obszaru postsowieckiego, czyli Euroazjatyckiej Wspólnocie Gospodarczej (EaWG). Prawdopodobnie jest to wynikiem trudności, z jakimi zmagają się EaWG – skupiająca kraje o nieefektywnych i zróżnicowanych modelach gospodarki, dla których Rosja, mimo dominującej pozycji, nie jest w stanie stać się źródłem modernizacji. Jest też wątpliwe, aby państwa o autorytarnych systemach politycznych były w stanie stworzyć sprawnie działającą unię gospodarczą.

Kluczowym obszarem rosyjskiej aktywności politycznej ma się stać Azja, zwłaszcza: Chiny, Indonezja, Wietnam, Mongolia, Tajlandia, Singapur, Malezja. Rosja nadal przywiązuje też wagę do kontaktów w ramach BRICS, Szanghajskiej Organizacji Współpracy, Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) czy platformy Rosja–Indie–Chiny (RIC). W nowej koncepcji bardzo duże znaczenie przypisano sprawom Bliskiego Wschodu i uregulowania konfliktów w tym regionie (m.in. w Syrii).

Rola współpracy z Unią Europejską została ograniczona do kwestii gospodarczych, choć zgodnie z założeniami obecnej koncepcji rosyjska polityka zagraniczna ma nadal dążyć do zniesienia reżimu wizowego.

Rola Rosji w obszarze bezpieczeństwa. W nowej koncepcji zdecydowanie bardziej niż w 2013 r. zaakcentowana została konieczność tworzenia międzynarodowych koalicji do walki z terroryzmem, a za jedno z najważniejszych zagrożeń uznano działalność organizacji terrorystycznych, jak tzw. Państwo Islamskie. Niewątpliwie celem takiej redakcji dokumentu jest stworzenie wrażenia, że zaangażowanie Rosji w Syrii ma charakter operacji antyterrorystycznej i że Rosja jest gotowa do współpracy w tym zakresie ze Stanami Zjednoczonymi. W praktyce jednak rosyjską intencją jest jedynie wzmocnienie pozycji przetargowej oraz zapobieżenie wymuszeniu przez społeczność międzynarodową zmiany przywództwa w Syrii i innych państwach Bliskiego Wschodu. Oznacza to, że Rosja nadal będzie angażować się na Bliskim Wschodzie, a zwłaszcza w Syrii.

Podobnie jak we wcześniejszych dokumentach tego typu, Rosja deklaruje konieczność współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, zwłaszcza w zakresie kontroli broni i potencjału nuklearnego oraz w rozwiązywaniu konfliktów

na świecie. Jednakże w nowej koncepcji nie ma już odniesień do konieczności umiędzynarodowienia traktatu o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych średniego i pośredniego zasięgu (INF), co może oznaczać, że Rosja zrezygnuje z wypełniania jego postanowień.

Stosunkowo niewiele uwagi poświęcono w dokumencie współpracy z NATO. Podkreślono, że może się ona odbywać jedynie na zasadach partnerstwa, choć zgodnie z innym dokumentem koncepcyjnym – doktryną wojenną, NATO nadal postrzegane jest jako główny potencjalny przeciwnik.

W porównaniu z dokumentem opublikowanym w 2013 r. wzrosło znaczenie Arktyki w polityce zagranicznej. Wkomponowuje się to w założenia doktryn wojskowej i morskiej dotyczące zwiększenia tam rosyjskiej obecności militarnej. Arktyka, ze względu na znaczenie wojskowe i zasoby naturalne, może stać się obszarem zaostrzonej rywalizacji międzynarodowej.

Rosja ponownie postuluje zwiększenie roli ONZ w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych, a w nowej koncepcji znalazło się stwierdzenie, że żaden istniejący obecnie sojusz wojskowo-polityczny nie jest w stanie przeciwstawić się całemu spektrum wyzwań i zagrożeń. Jednocześnie Rosja nadal postrzega Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym jako jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa na terenie byłego ZSRR.

Ideologia rosyjskiego świata i przestrzeń informacyjna. W porównaniu z dokumentem z 2013 r. istotnie wzrosła rola ideologii rosyjskiego świata (*Russkij mir*), która ma kształtować sposób prowadzenia przez Rosję działań zewnętrznych. W nowej koncepcji otwarcie stwierdza się, że podmiotem wspierającym działania rosyjskich władz i dyplomacji będzie Rosyjska Cerkiew Prawosławna. Planowane jest także zwiększenie roli rosyjskich mediów jako źródła informacji dla zagranicznych odbiorców, o czym świadczy także treść opublikowanej 5 grudnia 2016 r. doktryny bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej. Jednym z zadań mediów będzie też zmiana złego wizerunku Rosji w świecie. Mimo kryzysu gospodarczego można zatem oczekiwać co najmniej utrzymania obecnego poziomu finansowania środków masowego przekazu (projekt budżetu na 2017 r. zakłada, że Russia Today otrzyma dodatkowe wsparcie, aby uruchomić telewizję w języku francuskim), które będą jednym z ważniejszych narzędzi realizowania polityki zagranicznej FR.

Wnioski. Rosja stawia sobie za cel polityki zagranicznej zdobycie statusu jednego z najważniejszych centrów polityki międzynarodowej. Należy spodziewać się dalszego wzmocnienia rosyjskiego potencjału wojskowego i zwiększenia zaangażowania w istniejące konflikty regionalne. Jednocześnie Rosja będzie szukała możliwości porozumienia, przede wszystkim w sprawach bezpieczeństwa, z administracją nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Władze Rosji nadal będą przypisywać polityce zagranicznej istotne znaczenie dla kształtowania w rosyjskim społeczeństwie obrazu państwa jako międzynarodowego mocarstwa.

Nadal kluczowe dla rosyjskiej polityki zagranicznej jest utrzymanie strefy wpływów. Za taką Rosja uważa obszar Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Oznacza to, że będzie stopniowo rezygnować z systemu „zachęt” dla państw EaWG, np. z rozbudowanego systemu preferencji gospodarczych, a zacnie domagać się wykonywania ustalonych przez siebie zobowiązań sojuszniczych, chociażby prowadzenia prorosyjskiej polityki bezpieczeństwa. W wypadku zmiany polityki zagranicznej któregośkolwiek z tych państw należy się spodziewać reakcji Rosji w postaci kampanii medialnych czy obostrzeń gospodarczych, co może rodzić dalsze konflikty na obszarze postsowieckim. Rosja będzie chciała także wzmocnić wpływ w innych, niebędących członkami EaWG, państwach postsowieckich, jak Mołdawia czy Ukraina, co może mieć istotne znaczenie dla utrzymania przez nie prounijnej polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Ze względu na sytuację gospodarczą Rosja nadal będzie poszukiwała potencjalnych partnerów handlowych i inwestycyjnych. Postulowana w koncepcji współpraca z państwami azjatyckimi nie zastąpi relacji z partnerami z Unii Europejskiej. Rosja będzie starała się pozyskiwać sojuszników w UE i wpływać na jej politykę (zniesienie sankcji).

Nie można wykluczyć, że Rosja zaproponuje reformę ONZ zmierzającą do zwiększenia efektywności tej organizacji. Już dopuszcza możliwość rozszerzenia składu Rady Bezpieczeństwa, pod warunkiem osiągnięcia szerokiego porozumienia w tej sprawie, choć przy zachowaniu prawa weta wyłącznie dla jej obecnych stałych członków. Zwiększenie roli ONZ oznacza też wzrost znaczenia Rosji – w związku z możliwością wetowania najważniejszych decyzji dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego.