



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 5 (218), LIPIEC 2024 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Wojciech Lorenz

Rosyjska wizja nowej architektury bezpieczeństwa

Anna Maria Dyner

Jednym z celów rosyjskiej polityki zagranicznej jest stworzenie nowej architektury bezpieczeństwa, co wymaga „obalenia hegemonii USA i innych państw Zachodu i ukształtowania świata wielobiegunowego”. Rosjanie używają tej retoryki w dyskusjach o zakończeniu wojny na Ukrainie, ale też wobec państw Globalnego Południa, które chcą przekonać do swojej wizji nowego ładu międzynarodowego. Koncepcje te są szczególnie niebezpieczne dla państw takich jak Polska, które zgodnie z założeniami mają stać się członkami sojuszy obronnych drugiej kategorii, pozbawionymi wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa. Dlatego niezbędne jest przeciwstawianie się rosyjskiemu przekazowi na arenie międzynarodowej.

PISM POLICY PAPER

14 czerwca br., w odpowiedzi na konferencję [pokoju w sprawie Ukrainy](#), Władimir Putin ogłosił kontrpropozycję zakończenia wojny, zakładającą m.in., że Krym, Sewastopol i obwody [przyłączone w „referendach” z 2022 r.](#) powinny zostać oficjalnie uznane za rosyjskie, a Ukraina musi zadeklarować rezygnację z zamiaru przystąpienia do NATO. Stwierdził też, że Rosja, będąca mocarstwem odpowiedzialnym za stabilność na świecie, jest gotowa stworzyć z Zachodem niepodzielny system bezpieczeństwa euroazjatyckiego. Rosyjskie oczekiwania dotyczące zmiany architektury bezpieczeństwa – nie tylko w Europie – wzrosły od wystosowania w grudniu 2021 r. [żądań](#) wobec USA i NATO. Ich spełnienie dawałoby jej prawo do wpływania na bezpieczeństwo nie tylko państw byłego ZSRR, ale też wschodniej flanki Sojuszu, natomiast podważenie dominującej pozycji Zachodu pozwoliłoby na rewizję obecnego światowego porządku bezpieczeństwa, za czym optują Chiny i część państw Globalnego Południa.

Świat wielobiegunowy w rosyjskiej koncepcji

Działania rosyjskiej dyplomacji oraz wypowiedzi najważniejszych polityków na czele z Władimirem Putinem pokazują, że Rosja dąży do stworzenia wielobiegunowego porządku międzynarodowego opartego na strefach wpływów. W tej koncepcji świat powinien odrzucić hegemonię polityczną, gospodarczą, religijną i kulturalną Zachodu. Za największego sojusznika w promowaniu i realizacji tej wizji Rosja uznaje [Chiny](#), ale jest też wspierana przez inne państwa, jak Białoruś czy [Korea Północna](#).

Rosja dąży do stworzenia wielobiegunowego porządku międzynarodowego opartego na strefach wpływów.

Rosyjska koncepcja jest jednak formułowana w taki sposób, aby była atrakcyjna głównie dla państw Globalnego Południa, stanowiąc pomysł na uczynienie stosunków międzynarodowych bardziej sprawiedliwymi, zapewniającymi każdemu regionowi takie samo znaczenie i wpływ na kształtowanie norm prawa międzynarodowego. W swoim przekazie Rosja stara się wykorzystywać antyamerykańskie i postkolonialne resentymy.

Jednym z narzędzi, które Rosja wykorzystuje do promocji wizji nowego porządku bezpieczeństwa, jest sieć organizacji międzynarodowych z systemem ONZ na czele. Z jednej strony ONZ jest oceniana przez Rosję jako jedna z instytucji świata zachodniego, z drugiej – w rosyjskim dyskursie optuje się za jej pozostawieniem, jako że jej konstrukcja sprzyja realizacji rosyjskich koncepcji: pozornie każdy członek ma jeden głos, są jednak państwa uprzywilejowane, takie jak stali członkowie Rady Bezpieczeństwa, którzy mają prawo do kształtowania rzeczywistości międzynarodowej zgodnie ze swoimi interesami.

Jednym z narzędzi, które Rosja wykorzystuje do promocji wizji nowego porządku bezpieczeństwa, jest sieć organizacji międzynarodowych z systemem ONZ na czele.

Do promowania swoich koncepcji Rosja używa także formatów regionalnych bezpośrednio związanych z obszarem postsowieckim – Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym czy Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, które jednocześnie służą ugruntowaniu rosyjskiej strefy wpływów w regionie. Rosnące znaczenie mają też Szanghajska Organizacja Współpracy i BRICS, wykorzystywane jako alternatywy wobec zachodnich platform współpracy międzynarodowej. Istotne są też inne działania dyplomatyczne, np. regularne szczyty Rosja–Afryka (ostatni odbył się w lipcu 2023 r.) i kontakty dwustronne z Chinami, Białorusią, Iranem czy Koreą Północną, które prezentują podobne podejście do rosyjskiego.

Realizacja rosyjskich postulatów oznaczałaby jednak, że każdy z obszarów świata miałby swojego hegemoną, uprawnionego do kształtowania otoczenia międzynarodowego i wymuszania na nim respektowania swoich – nadrzędnych – interesów politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa.

PISM POLICY PAPER

Podejście Rosji do europejskiego systemu bezpieczeństwa

Kluczowym elementem rosyjskiej koncepcji jest jednak stworzenie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Jako remedium na przyszłe konflikty zbrojne Rosja proponuje koncepcję niepodzielnego bezpieczeństwa, formalnie odwołującą się do idei wypracowanej w ramach procesu KBWE, a później w OBWE. Polega ona na tym, że zwiększenie bezpieczeństwa jednego państwa nie może negatywnie rzutować na państwo sąsiadujące.

Rosyjskie propozycje miały doprowadzić do zmniejszenia roli NATO i stworzenia warunków umożliwiających Rosji odbudowanie strefy wpływów.

Rosyjskie propozycje miały doprowadzić do zmniejszenia roli NATO i stworzenia warunków umożliwiających Rosji odbudowanie strefy wpływów. Wskazywała na to już inicjatywa zaprezentowana 5 czerwca 2008 r. w Berlinie przez ówczesnego prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, który przedstawił projekt układu o bezpieczeństwie europejskim. Zgodnie z rosyjską propozycją żaden kraj lub koalicja nie

mogłyby podejmować decyzji uznanych przez inne państwa za zagrożenie dla ich interesów bezpieczeństwa. W przypadku groźby ataku lub agresji na którekolwiek z państw należałoby zwołać konferencję, podczas której na zasadzie konsensusu podjęte byłyby decyzje o wspólnej reakcji. Dwa miesiące po przedstawieniu tej inicjatywy Rosja dokonała agresji na Gruzję pod pretekstem obrony posiadających rosyjskie paszporty mieszkańców Osetii Południowej i Abchazji, a w 2014 r. przeprowadziła aneksję Krymu i wzniciła konflikt we wschodniej części Ukrainy, również tłumacząc to koniecznością ochrony mieszkających tam Rosjan. Był to wyraźny sygnał, że rosyjskie propozycje stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa mogą być wspierane groźbą użycia siły militarnej i podważaniem integralności terytorialnej państw sąsiedzkich. Propozycja Miedwiediewa nawiązywała do przemówienia Władimira Putina na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium z 2007 r., w którym stwierdził, że dla współczesnego świata model jednobiegunowy jest nie do przyjęcia, a rozszerzenie NATO ma charakter prowokacyjny, obniżający poziom wzajemnego zaufania. W 2015 r., podczas przemówienia w ONZ, Putin otwarcie stwierdził natomiast, że podział Europy, do jakiego doszło w Jałcie w 1945 r. na podstawie ustaleń między USA, Wielką Brytanią i ZSRR, był sposobem na ustabilizowanie europejskiego bezpieczeństwa.

Wbrew nazwie rosyjska koncepcja niepodzielnego bezpieczeństwa jest jednak manipulacją podejściem przyjętym przez [OBWE](#). Dokumenty OBWE jasno wskazują, że żadne państwo nie ma prawa do traktowania innych jako strefy swoich wpływów. OBWE podkreśla też, że każde państwo ma suwerenne prawo do samodzielnego kształtowania swojej polityki bezpieczeństwa, podczas gdy Rosjanie wyraźnie wskazują, że większość krajów de facto powinna mieć je ograniczone. W dokumentach OBWE podkreśla się znaczenie „kompleksowego i niepodzielnego bezpieczeństwa”, co jasno wskazuje na całościowe podejście, w ramach którego wszystkie trzy wymiary OBWE (polityczno-wojskowy, gospodarczo-ekologiczny i ludzki) są równie istotne i wzajemnie powiązane, czego nie ma w rosyjskiej propozycji. OBWE starała się też pogodzić możliwość rozszerzania sojuszy z nieumniejszeniem bezpieczeństwa innych państw, m.in. poprzez budowę systemu kontroli zbrojeń (traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, CFE) oraz transparentności i środków budowy zaufania (Dokument wiedeński – DW, traktat o otwartych przestworzach). Państwa NATO, działając w zgodzie z koncepcją nieumniejszania bezpieczeństwa innych krajów OBWE, zadeklarowały dodatkowo samoograniczenia, które zostały potwierdzone [aktem stanowiącym NATO–Rosja](#) (NRFA), w ramach którego zrezygnowały z rozmieszczania na stałe znaczących sił bojowych w nowych państwach członkowskich, pod warunkiem że nie zajdą istotne zmiany w środowisku bezpieczeństwa.

Wbrew nazwie rosyjska koncepcja niepodzielnego bezpieczeństwa jest jednak manipulacją podejściem przyjętym przez OBWE.

Dla Rosji okazało się to jednak niewystarczające i sama zrezygnowała z uczestnictwa w CFE i traktacie o otwartych przestworzach, a postanowienia DW wielokrotnie obchodziła, np. dzieląc duże manewry

PISM POLICY PAPER

wojskowe na szereg mniejszych, które nie podlegały obowiązkowej obserwacji, lub organizując znaczną liczbę niezapowiedzianych ćwiczeń niewymagających uprzedniej notyfikacji. Złamała też

Prezentowana przez Rosję idea niepodzielnego bezpieczeństwa jest szczególnie groźna dla takich państw jak Polska i inne położone na wschodniej flance NATO.

traktat o całkowitej likwidacji pocisków raketowych krótkiego i średniego zasięgu ([INF](#)). W ten sposób mogła rozwijać zdolności ofensywne oraz wpływać na percepcję zagrożeń państw w jej sąsiedztwie.

Prezentowana przez Rosję idea niepodzielnego bezpieczeństwa jest szczególnie groźna dla takich państw jak Polska i inne położone na wschodniej flance NATO, które w rosyjskiej optyce

znajdują się na styku dwóch stref wpływów. Zgodnie z koncepcją Rosji ich zdolności do prowadzenia samodzielnej polityki byłyby podwójnie ograniczone – po pierwsze, przez hegemonia danego obszaru (w wypadku NATO de facto USA), a po drugie, przez hegemonia strefy sąsiedniej, którego interesy bezpieczeństwa powinny być uwzględnione. Tym samym nawet jeśli państwa wschodniej flanki należą już do Sojuszu, nie powinny podejmować żadnych działań, które Rosja uznaje za zagrożenie. Koncepcje te znalazły odzwierciedlenie np. w żądaniach, które Rosjanie postawili NATO i USA w grudniu 2021 r., domagając się m.in. wycofania sojuszniczego sprzętu i żołnierzy z państw przyjętych po 1997 r., ale także podpisania traktatów ograniczających USA i NATO możliwość przerzutu wojsk do państw wschodniej flanki.

Wnioski i rekomendacje

Zmiana europejskiej architektury bezpieczeństwa stanowi obecnie jedno z najważniejszych rosyjskich żądań związanych z zakończeniem działań zbrojnych na Ukrainie. Rosja, używając zmanipulowanej koncepcji niepodzielnego bezpieczeństwa, pozornie odwołuje się do zasad przyjętych w ramach OBWE, a w praktyce, powołując się na poczucie rosnącego zagrożenia ze strony NATO, dąży do pozbawienia Ukrainy możliwości przystąpienia do Sojuszu. Jej celem jest też całkowite przemodelowanie światowej architektury bezpieczeństwa, tak aby mogła w znacznym stopniu decydować o jej kształcie. Rosyjskie propozycje mają też ułatwić odbudowę rosyjskiej strefy wpływów i podporządkowanie państw w jej sąsiedztwie. W koncepcji politycznej proponowanej przez Rosję państwa małe i średnie, zwłaszcza położone na wschodniej flance NATO, miałyby ponadto znacznie ograniczoną suwerenność i możliwość zagwarantowania sobie bezpieczeństwa z powodu narzuconych z góry limitów wielkości ich sił zbrojnych i liczebności uzbrojenia.

Zmiana europejskiej architektury bezpieczeństwa stanowi obecnie jedno z najważniejszych rosyjskich żądań związanych z zakończeniem działań zbrojnych na Ukrainie.

Taką wizję nowego ładu międzynarodowego Rosja będzie propagowała wśród państw Afryki, Ameryki Południowej i Bliskiego Wschodu. Konieczność pozbawienia Zachodu specjalnych – zdaniem Rosji – praw do kształtowania międzynarodowego porządku jest uzasadniana potrzebą przywrócenia sprawiedliwości dziejowej wobec byłych państw kolonialnych i tych, którym wcześniej zostały narzucone normy i zasady prawa międzynarodowego. Przekaz ten będzie wspierany m.in. przez Chiny, które również dążą do obalenia „hegemonii” państw zachodnich.

Zadaniem Polski, ale i innych państw NATO, jest zaaranżowanie debaty politycznej, zwłaszcza na forum ONZ, służącej podważeniu rosyjskiej narracji. Wraz z innymi państwami wschodniej flanki NATO powinna ona podjąć szeroko zakrojone działania w stosunku do władz i społeczeństw państw Afryki i Ameryki Południowej, starając się wskazać niebezpieczeństwa zawarte w rosyjskich ideach, których realizacja mogłaby doprowadzić do nowej wersji kolonializmu i podporządkowania nowym hegemonom. W tym celu można wykorzystać dyplomację dwustronną, ale też rozważyć działania w serwisach społecznościowych w postaci kampanii demaskujących rosyjskie intencje.

PISM POLICY PAPER

Warto, aby NATO i państwa członkowskie podkreśliły, że porządek międzynarodowy nie może być kształtowany i narzucany przez agresywne działania państw.

Warto, aby NATO i jego państwa członkowskie podkreśliły, że porządek międzynarodowy nie może być kształtowany i narzucany przez agresywne działania państw. Polska może też wskazywać, że choć formalnie Rosja jest gotowa narzucić sobie ograniczenia w sferze bezpieczeństwa, to bez funkcjonującego systemu

mechanizmów kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania rosyjskie deklaracje nie dają żadnych gwarancji państwom NATO, tym bardziej że Rosja wcześniejsze przyjęte dobrowolnie ograniczenia wielokrotnie łamała.

Państwa Sojuszu powinny więc podkreślać, że Rosja wielokrotnie naruszyła zaakceptowane przez siebie zobowiązania i będzie mogła to robić ponownie, np. przerzucając żołnierzy i uzbrojenie na granicę z państwami NATO. Warto także wskazywać, że strona rosyjska odrzucała propozycje związane z kontrolą (np. inspekcje) nowo powstającej infrastruktury obronnej, np. elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Przyjęcie rosyjskich propozycji zmniejszyłoby więc bezpieczeństwo państw wschodniej flanki, dla których najkorzystniejsze jest poleganie na wiarygodnych systemach kolektywnego odstraszania i obrony.

W przekazie skierowanym do państw Globalnego Południa członkowie Sojuszu mogą też wykorzystać argument, że przystąpienie państw Europy Środkowej do NATO miało charakter nieantagonistyczny, a tworzenie mechanizmów kolektywnej obrony było dostosowane do przyjętych zobowiązań w ramach Aktu Stanowiącego NATO–Rosja.

W przekazie do państw Globalnego Południa Sojusz może też wykorzystać argument, że przystąpienie państw Europy Środkowej do NATO miało charakter nieantagonistyczny.

Państwa NATO powinny również podkreślać, że przez lata stosowały się do przyjętych przez siebie ograniczeń. Gotowość do respektowania rosyjskich oczekiwań została jednak wykorzystana przez Rosję do eskalacji żądań, które miały na celu znaczne obniżenie bezpieczeństwa państw NATO.