

**OSRODEK STUDIÓW WSCHODNICH**  
Centre for Eastern Studies

**„Prozachodni zwrot” w polityce  
zagranicznej Rosji: przyczyny,  
konsekwencje, perspektywy**

**The Pro-Western Turn  
in Russia's Foreign Policy:  
Causes, Consequences  
and Prospects**

Marek Menkiszak

Warszawa, wrzesień 2002 / Warsaw, September 2002

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**Izabela Zygmunt**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00, 628 47 67

fax: +48 /22/ 629 87 99

## **Spis treści / Contents**

### **„Prozachodni zwrot” w polityce zagranicznej Rosji: przyczyny, konsekwencje, perspektywy / 5**

Prozachodni zwrot – dlaczego i kiedy? / 6

Czy to się Rosji opłacało? / 8

Quo vadis, Rosjo? / 12

### **The Pro-Western Turn in Russia’s Foreign Policy: Causes, Consequences and Prospects / 17**

The Pro-Western Turn – Why and When? / 18

Was it worth Russia’s while? / 21

Quo vadis, Russia? / 24



# **„Prozachodni zwrot” w polityce zagranicznej Rosji: przyczyny, konsekwencje, perspektywy**

Jednym z najistotniejszych z punktu widzenia Europy i Polski procesów zachodzących na arenie międzynarodowej w ostatnim czasie jest reorientacja rosyjskiej polityki zagranicznej. Celem niniejszego tekstu jest odpowiedź na trzy związane z tym problemem ważne pytania:

1. Kiedy i dlaczego dokonał się „prozachodni zwrot” w polityce FR?
2. Czy okazał się on korzystny dla Rosji?
3. Dokąd może zmierzać polityka rosyjska w przyszłości?

Analiza rosyjskiej polityki zagranicznej ostatnich dwóch lat prowadzi między innymi do następujących wniosków:

1. Kierownictwo rosyjskie najwyraźniej wie, iż Rosja dążąc do zwiększenia swoich wpływów w świecie, nie może przetrwać jako samodzielny biegun na scenie międzynarodowej, lecz musi połączyć swe siły z Zachodem (najpewniej z Unią Europejską).
2. Wydarzenia 11 września 2001 r. nie były przyczyną „prozachodniego zwrotu” Rosji, lecz katalizatorem powodującym pełne ujawnienie procesu rozpoczętego po objęciu rządów w Rosji przez Władimira Putina.
3. Nowy kurs rosyjskiej polityki zagranicznej w najbliższej przyszłości nie wydaje się być zagrożony przez wewnętrzną opozycję w Rosji.
4. „Prozachodni zwrot” okazał się dla Rosji korzystny, chociaż:
  - a. Rosja nie stała się strategicznym sojusznikiem USA.
  - b. Nie nastąpił przełom w stosunkach Rosji z Unią Europejską i Moskwa nie uzyskała realnego wpływu na istotne decyzje NATO.
  - c. Rosja nie stała się jednym z czołowych „rozgrywających” na arenie międzynarodowej.
5. Postępujące zbliżenie Rosji do Zachodu leży w interesie Polski i Europy.

## „Prozachodni zwrot” – dlaczego i kiedy?

Przełom XX i XXI wieku przyniósł Rosji poważne wyzwania. Mimo prowadzenia przez Moskwę aktywnej polityki zagranicznej postępował proces międzynarodowej marginalizacji Rosji. Doszło do rozszerzenia NATO mimo długoletniej walki Moskwy o zahamowanie, spowolnienie bądź ograniczenie tego procesu. Rosja pozostawała osamotniona w swym forsowaniu koncepcji budowy nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego opartego na OBWE. Sojusz Północnoatlantycki, wbrew dramatycznym protestom Moskwy, użył siły wobec Jugosławii. USA zademonstrowały, że nie tylko są jedynym supermocarstwem, ale też są gotowe swą hegemonię realizować na arenie międzynarodowej, m.in. budując tarczę antyrakietową. Postępujący proces integracji europejskiej spychał Rosję na margines starego kontynentu. „Strategiczne partnerstwo” Rosji i UE obfitowało w deklaracje nie wypełniane treścią. Z kolei w Azji powszechne zaniepokojenie budziła rosnąca potęga Chin.

Towarzyszył temu kryzys cywilizacyjny państwa, pogłębiała się luka rozwojowa pomiędzy Rosją a rozwiniętym światem. Nagłą koniecznością stało się wprowadzenie w Rosji międzynarodowych i europejskich standardów prawnych i gospodarczych, przyciągnięcie zachodnich inwestorów, włączenie kraju do kluczowych struktur gospodarki światowej. Ale także odbudowa prestiżu państwa na arenie międzynarodowej. Pełną tego świadomość miał nowy szef państwa rosyjskiego – Władimir Putin, który wskazał na odrodzenie gospodarcze jako fundament odrodzenia mocarstwowości Rosji pojmowanej w nowoczesnych kategoriach.

Jednak tego wszystkiego nie można było osiągnąć bez zerwania z dotychczasową linią polityki rosyjskiej, której głównym przejawem były próby przeciwdziałania globalnej hegemonii USA. Brak odzewu zachodnich inwestorów na szeroko reklamowane reformy społeczno-gospodarcze i prawne zainicjowane przez prezydenta Putina oraz dojście do władzy w USA nowej republikańskiej administracji George’a W. Busha, która zaczęła swoje urzędowanie od upokarzania Moskwy – przyspieszyła to, co wydawało się nieuchronne.

Sygnaly nadchodzących zmian zaczęły się pojawiać już wiosną 2000 r. W marcu p.o. prezydent Rosji Władimir Putin zaskoczył obserwatorów, nie wykluczając przyszłego członkostwa Rosji w NATO. Rok później Moskwa wstrzeźliwie zareagowała na wydalenie z USA pięćdziesięciu rosyjskich dyplomatów i amerykańskie zarzuty o udział Rosji w rozprzestrzenianiu broni jądrowej. Oprócz tego Moskwa uelastyczyła swoje – nadal krytyczne – stanowisko wobec amerykańskich postulatów rewizji antyrakietowego układu ABM. Coraz więcej rosyjskich ekspertów głosiło otwarcie konieczność jakiejś integracji Rosji z Unią Europejską, a nawet formalnego członkostwa w UE.

Na tym tle wydarzenia 11 września 2001 r. nie były przyczyną, lecz katalizatorem ujawniającym w pełni nową rosyjską politykę. Stworzyły one dla Rosji wielką szansę. Podjęta po pewnych wahaniach decyzja o ograniczonym wsparciu rosyjskim dla koalicji antyterrorystycznej pod przywództwem USA była próbą wykorzystania owej szansy, a jednocześnie wynikała z obaw o konsekwencje bierności.

Moskwa uzyskała szansę odegrania roli ważnego, odpowiedzialnego partnera, a tym samym poprawy swego międzynarodowego wizerunku. Prezydent Putin i jego otoczenie, podejmując tę decyzję, liczyli, że doprowadzą do pewnego psychologicznego przełomu w stosunkach z USA, a także innymi państwami i strukturami zachodnimi. Zbliżenie z Zachodem otwierało z kolei możliwości uzyskania wymiernych korzyści w różnych sferach: politycznej, gospodarczej i bezpieczeństwa. Chodziło nie tylko o osłabienie krytyki za działania władz federalnych i armii w Czeczenii, ale przede wszystkim: dokonanie przełomu w stosunkach z NATO i w dialogu o bezpieczeństwie z UE (przyszły system bezpieczeństwa europejskiego z ważnym udziałem Rosji), napełnienie treścią „strategicznego partnerstwa” z UE (także poprzez znoszenie barier w handlu i partnerstwo energetyczne), pełnoprawne włączenie do G-7/G-8, przyspieszenie akcesji do WTO, zwiększenie napływu zagranicznych inwestycji i restrukturyzację swego zadłużenia, a także częściową neutralizację oczekiwanych politycznych porażek: podważenia przez USA reżimu rozbro-

jeniowego (układów ABM i START II) czy rozszerzenia NATO na pierwsze państwa obszaru postradzieckiego.

Natomiast rosyjska bierność stwarzała ryzyko, że perspektywa osiągnięcia powyższych celów oddali się, USA samodzielnie wejdą do dotychczasowej rosyjskiej strefy wpływów – głównie w Azji Centralnej, wpływy Moskwy wśród państw WNP osłabną, a polityczne i gospodarcze porażki pozostawią Rosję upokorzoną i pozbawioną kompensacji, co pociągnie za sobą obniżenie międzynarodowego autorytetu państwa.

Właśnie z takiej oceny sytuacji wynikały te działania Moskwy, które postrzegano na świecie jako przejawy i konsekwencje „prozachodniego zwrotu” w polityce Rosji: ograniczone wsparcie dla antyterrorystycznej koalicji; aktywny udział w postkonfliktowej regulacji w Afganistanie; pozytywne sygnały wobec NATO i apele do Europejczyków, a także takie demonstracje pragmatyzmu, jak decyzje Rosji o likwidacji ośrodka wywiadu radioelektronicznego w Lourdes na Kubie i bazy morskiej Cam Ranh w Wietnamie (decyzje te *de facto* podjęto kilka miesięcy wcześniej – a więc przed 11 września 2001 r., przy czym druga z nich podyktowana była głównie względami finansowymi). Działania powyższe podjęto nie w wyniku ideowego utożsamienia się Rosji z wartościami świata zachodniego, ale w oparciu o pragmatyczne kalkulacje. Odpowiadały one w istocie strategicznym interesom Rosji (stąd politycy i komentatorzy z Moskwy mają wiele racji twierdząc niekiedy, że polityka ta była i jest „prorosyjska”, a nie „prozachodnia”).

## Czy to się Rosji opłacało?

Z perspektywy roku ocena efektów zwrotu w rosyjskiej polityce dla interesów Moskwy musi być złożona. Wydaje się jednak, iż ogólny bilans jest pozytywny, a odpowiedź na postawione pytanie – twierdząca. Nie można jednak zamykać oczu na poważne problemy stojące przed Rosją.

Lista korzyści jakie uzyskała Moskwa jest długa.

Doszło do istotnej poprawy stosunków z USA, które Moskwa uznała za strategicznego politycznego partnera. To z kolei przyniosło dalsze konsekwencje. Waszyngton odrzucając układy ABM i START II, jednocześnie



poszedł na pewne ustępstwa wobec Moskwy, zawierając z nią nowy traktat rozbrojeniowy SORT (prawnie wiążący po przyszłej ratyfikacji, obniżający znacząco pułapy docelowych redukcji, zwiększający swobodę kształtowania sił strategicznych przez strony, a jednocześnie utrzymujący w mocy rozbudowany system weryfikacji), pozwalając prezydentowi Putinowi zachować twarz i uniknąć upokarzającej porażki. USA postanowiły także utrzymać, a nawet nieco zwiększyć – przy poparciu innych państw zachodnich – nakłady na wsparcie rozbrojenia nuklearnego Rosji. Poparcie Waszyngtonu było decydujące dla formalnego pełnego włączenia Rosji do G-8 i uznania (przez USA i wkrótce również przez UE) gospodarki rosyjskiej za rynkową (co może istotnie zmniejszyć straty wynikające z ceł antydumpingowych wobec Rosji), a także dla stworzenia nowej formuły stosunków Rosja–NATO dającej Moskwie formalną możliwość równoprawnego współdecydowania w niektórych kwestiach. W ten sposób Rosja przygotowała grunt dla zneutralizowania porażki, jaką stanie się rozszerzenie NATO na państwa bałtyckie. Wreszcie zarysowały się perspektywy rosyjsko-amerykańskiego partnerstwa energetycznego, w tym wsparcia USA dla eksploatacji nowych rosyjskich złóż ropy i gazu.

Korzystne zmiany w stosunkach Rosji z USA i NATO nie pozostały bez wpływu na relacje Moskwy i UE. Chodzi tu nie tylko o wspomnianą zapowiedź uznania rosyjskiej gospodarki za rynkową, ale także postępującą instytucjonalizację rosyjsko-unijnego dialogu o bezpieczeństwie oraz drobne kroki naprzód w dialogu energetycznym. Moskwa porzucając politykę jawnych prób konfliktowania USA i Europy Zachodniej, doprowadziła do sytuacji, w której czołowe państwa UE zaczęły wręcz rywalizować ze sobą i z Waszyngtonem o jak najlepsze stosunki z Rosją.

Równocześnie Rosja zdołała utrzymać dobre stosunki z czołowymi państwami Azji (zwłaszcza Chinami i Indiami) i zwiększyć swą aktywność na tym kontynencie i na obszarze WNP. I choć rosyjskie korzyści, przy głębszej analizie, ujawniają się głównie w sferze propagandowej, to nie umniejsza to ich pozytywnego efektu. Rosja wyraźnie poprawiła swój wizerunek międzynarodowy.

Nie udało się jednak Rosji osiągnąć szeregu celów ani też rozwiązać wielu starych problemów w stosunkach z Zachodem (a zwłaszcza USA), ponadto Moskwa stanęła przed nowymi wyzwaniami.

W stosunkach z USA zadeklarowane partnerstwo postawiło pod znakiem zapytania możliwość dalszego prowadzenia przez Moskwę – przynoszącej wymierne korzyści ekonomiczne – polityki zacieśniania więzi gospodarczych z Iranem i Irakiem czy też odgrywania roli samodzielnego pośrednika w rozwiązywaniu problemu koreańskiego. Waszyngton wywiera na Moskwę silną presję, by zrezygnowała ze współpracy z tzw. państwami bandyckimi. Partnerstwo rosyjsko-amerykańskie nie zapobiegło także faktycznemu naruszeniu przez Waszyngton dotychczasowego parytetu nuklearnego z Rosją i forsowaniu budowy przez USA tarczy antyrakietowej. Dialog energetyczny z kolei nie przeszkadza USA forsować budowy kaspijskiego rurociągu Baku–Ceyhan, który to projekt Moskwa od lat starała się storpedować. Na długiej liście rozbieżności pomiędzy Waszyngtonem i Moskwą jest też współpraca Rosji z Koreą Północną, Libią i Kubą, intensywna rosyjska współpraca wojskowa z Chinami; problem rosyjskiej broni chemicznej i biologicznej; dość agresywna (zwłaszcza ostatnio) polityka Moskwy wobec Gruzji czy – tradycyjnie podnoszone przez Waszyngton w chwilach kryzysów – zarzuty dotyczące problemu Czeczenii i wolności słowa w Rosji. Amerykańska obecność wojskowa w Uzbekistanie, Kirgistanie i Gruzji podważyła dotychczasowy monopol Rosji na regulowanie bezpieczeństwa w postradzieckiej Azji Centralnej i Kaukazie Południowym, umocniło też te państwa WNP, które chcą prowadzić bardziej niezależną wobec Moskwy politykę. Nie ma zatem mowy o strategicznym sojuszu rosyjsko-amerykańskim, a stosunki pomiędzy obydwojoma państwami są wyraźnie asymetryczne.

W stosunkach Rosji z NATO uruchomiona w maju 2002 roku szeroko reklamowana nowa ich formuła okazała się być głównie propagandowym gestem. Wobec oporu szeregu państw członkowskich (z USA włącznie), które stworzyły cały system bezpieczników, Rosji nie udaje się ciągle stworzyć mechanizmu wpływania na istotne decyzje Sojuszu.

Z kolei postęp w stosunkach Rosji z Unią Europejską jest dość powolny, a perspektywa stworzenia Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodar-

czej – mglista. UE uzależnia swe decyzje od działań dostosowawczych po stronie rosyjskiej. Z kolei próby Moskwy przedstawienia tego procesu jako wzajemnych ustępstw i dostosowań będących skutkiem decyzji politycznych wydają się mieć ograniczoną skuteczność. Rosja uzyskała co prawda, po szczycie brukselskim w październiku 2001 r., *de facto* stały kanał konsultacji w zakresie bezpieczeństwa z UE, ale mimo rosyjskiej presji proces instytucjonalizacji nie nadała nawet za stosunkami z NATO. Perspektywy udziału Rosji w operacjach reagowania kryzysowego UE nadal są mgliste. Rosji, która ma ambicje współdecydowania o kluczowych problemach naszego kontynentu, nadal grozi postępująca marginalizacja w Europie po rozszerzeniu UE na wschód.

Innym wyzwaniem jest z kolei rosnąca aktywność w postradzieckiej Azji Centralnej Chin (zaniepokojonych zmianą postawy Moskwy wobec Waszyngtonu). Jak dotąd aktywność ta była umiejętnie kanalizowana przez Rosję poprzez rozbudowę mechanizmów wielostronnych – głównie Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Czy będzie się to dalej udawać w sytuacji, gdy Chiny uważają, iż Rosja przestała być skuteczną zaporą dla antychińskich działań USA – pozostaje pytaniem otwartym.

Główna porażka, wynikająca – jak się wydaje z przyczyn wewnętrznych – to jednak nieskuteczność władz rosyjskich w ściągnięciu znaczących zagranicznych inwestycji sprzyjających dynamicznemu wzrostowi gospodarki. Rosja – wielki kraj postrzegany obecnie często jako intensywnie reformujący się sojusznik Zachodu – nadal przyciąga kwoty dwukrotnie mniejsze niż Polska. Nie udało się też Moskwie doprowadzić do restrukturyzacji czy wręcz częściowego anulowania swych (zwłaszcza poradzieckich) długów.

Reasumując. Pomimo szeregu sukcesów i poprawy swego wizerunku na arenie międzynarodowej Rosji nie udało się zasadniczo zwiększyć swego wpływu na kreowanie ładu międzynarodowego i zmienić zasadniczo asymetrycznego charakteru swych relacji z Zachodem.

## Quo vadis, Rosjo?

Wydaje się, iż prezydent Putin i część jego otoczenia ma świadomość, iż Rosja nie może w perspektywie przetrwać jako mocarstwo, będąc samodzielnym biegunem na scenie międzynarodowej.

Moskwa musi zatem porzucić częściowo swe ambicje przyłączając się do jednego z istniejących zachodnich biegunów (najprawdopodobniej europejskiego), nie zaś próbować balansowania jako niezależny ośrodek siły, skazując się na stopniową marginalizację. Dotychczasowa strategia polityki zagranicznej Rosji kształtowana przez prezydenta Putina zdaje się dążyć do realizacji owego prozachodniego wyboru i jednocześnie jak najdłuższego odkładania momentu upublicznienia decyzji w tej sprawie. Po części zapewne z uwagi na niejasne warunki ewentualnej integracji, ale też z powodu dbałości o utrzymanie (przynajmniej pozorne) konsensu wewnątrzpolitycznego w sferze polityki zagranicznej.

Ten ostatni czynnik o charakterze wewnętrznym ma swoje znaczenie, ale nie można go fetyszyzować.

Jest prawdą, iż „prozachodni zwrot” w polityce zagranicznej Rosji, którego głównym inicjatorem i realizatorem jest prezydent Władimir Putin, nie został całkowicie zinternalizowany przez rosyjską elitę polityczną. Szereg polityków, część ekspertów i zapewne spora część przedstawicieli „struktur siłowych” nie rozumie i/lub nie popiera nowego kursu rosyjskiej polityki. Ich opozycja nie jest jednak jak na razie ani zbyt jawna, ani też zorganizowana. Nie wydaje się, by ta sytuacja miała ulec w bliższej perspektywie istotnej zmianie. Kreml podejmuje wszystkie istotne decyzje kadrowe, kontroluje najważniejsze środki masowego przekazu i skutecznie przeciwdziała powstaniu znaczącej politycznej opozycji. Polityka zagraniczna nigdy nie była w Rosji istotnym tematem w kampaniach wyborczych i nie budzi wielkich emocji wśród elektoratu. Równocześnie jednak jest oczywiste, iż prezydent Putin nie może pozwolić sobie w polityce zagranicznej na ponoszenie spektakularnych porażek. Dlatego też obecny kurs mógłby zostać zagrożony tylko, jeżeli wystąpiłyby łącznie dwa czynniki: Rosja zostałaby wielokrotnie poważnie upokorzona na forum międzynarodowym, a sytuacja społeczno-gospodar-

cza w kraju uległaby znaczącemu pogorszeniu. Taki scenariusz w najbliższym czasie nie wydaje się jednak bardzo prawdopodobny.

Wydaje się, iż strategia polityki rosyjskiej w najbliższej przyszłości rysuje się następująco:

W stosunkach z USA plan maksimum Rosji to przekonanie amerykańskiej administracji, iż jest ona w istocie sojusznikiem, którego ważne interesy należy szanować, a nawet wspierać, i mocarstwem, które powinno mieć swoją „strefę odpowiedzialności” w globalnej amerykańskiej wizji świata. Bardziej realne minimum oczekiwać to powstrzymanie Waszyngtonu od niektórych działań szkodzących interesom Rosji – jak chociażby blokowania współpracy gospodarczej i wojskowej z niektórymi państwami (w tym postrzeganymi przez USA jako przeciwnicy).

Rosja współpracuje z Chinami i Indiami, ale także z Iranem, Irakiem, Koreą Północną, Kubą i Libią z dwóch względów: dla wymiernych korzyści ekonomicznych oraz dla długoterminowego umacniania swych wpływów w poszczególnych krajach i regionach. Z uwagi na zagrożenia dla stosunków z USA jest to jednak dla Moskwy politycznie (a w perspektywie także ekonomicznie) kosztowne. Rosja zwleka jednak z ograniczeniem tej współpracy, ponieważ Waszyngton nie zaoferował jej wystarczających ekonomicznych kompensacji, a także dlatego, że nie chce uchodzić za państwo w pełni podporządkowane Waszyngtonowi. Ponadto spodziewane obalenie przez USA reżimu Saddama Husajna w Iraku zapewne doprowadzi do zniesienia uprzywilejowanej pozycji rosyjskich firm w tym kraju. Moskwa w pewnym momencie będzie musiała dokonać strategicznego wyboru w tym względzie. Nie jest wykluczone, że w ramach partnerstwa energetycznego z USA Moskwa dostrzeże kompensacje wystarczające dla rewizji swojej polityki.

Innym problem jest amerykańska obecność w Azji Centralnej. Narastają sygnały świadczące o tym, iż – wbrew deklaracjom – amerykańska obecność wojskowa na tym obszarze będzie długotrwała. Rosja prowadzi tu optymalną politykę łagodzenia ewentualnych sporów, a nawet kształtowania swoistego kondominium rosyjsko-amerykańskiego, rezygnując z wyłączności swych wpływów. Z drugiej strony wzrasta tu aktywność

rosyjska, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa i gospodarki. W ten sposób Moskwa unika antagonizowania USA, zarazem łagodzi obawy państw WNP przed zacieśnianiem współpracy z nią. Być może Rosja liczy, że USA uznają jej trwałe interesy i rolę stabilizatora w regionie. Innym motywem może być pomoc USA w zneutralizowaniu części zagrożeń dla bezpieczeństwa FR. Z drugiej strony Moskwa może liczyć, iż USA wciągnięte do rozwiązywania trudnych konfliktów lokalnych okażą się nieskuteczne i rozczarują do siebie niektóre państwa WNP. Przykład Gruzji świadczy jednak, iż współdziałanie rosyjsko-amerykańskie ma swoje granice. Stąd problem obecności amerykańskiej będzie poważnym wyzwaniem dla Rosji.

W stosunkach z UE, wobec wyzwania, jakim jest integracja europejska, Moskwa wyraźnie zwiększyła presję dyplomatyczną na UE i czołowe stolicy europejskie oraz zwielokrotniła wysiłki w dostosowaniu do międzynarodowych i europejskich standardów prawnych i ekonomicznych. Wydaje się, iż strategicznym celem Putina jest doprowadzenie do końca swej drugiej kadencji (do 2008 r.) do dokonania (bądź stworzenia podstaw dla) pewnej formy integracji Rosji z UE: czy to w formie unii celnej i swobody przepływu osób, czy europejskiego obszaru gospodarczego, czy też stowarzyszenia Rosji z UE. Nie jest przy tym wykluczone, iż Moskwa ogłosi swe dążenie do pełnego członkostwa w Unii, głównie po to by sprowokować Brukselę do kolejnych gestów oraz zdynamizować wewnętrzne działania dostosowawcze w Rosji.

Ten niezwykle istotny dla przyszłości Europy proces będzie musiał jednak ulec przyspieszeniu, jeżeli Rosja poważnie myśli o osiągnięciu powyższych celów. Wymaga to od Moskwy tak ogromnego wysiłku (administracyjnego i finansowego), iż wydaje się z dzisiejszej perspektywy bardzo trudne.

Z kolei tworzenie nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego z pełnoprawnym udziałem Rosji natrafia ciągle na bariery w postaci wstrzemięźliwej postawy USA i części państw europejskich, niedojrzałości UE w zakresie II filaru (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa), nieprzygotowania samej Rosji, a także braku ostatecznej regulacji po-

działu odpowiedzialności w tej sferze pomiędzy UE i NATO. Realizowana tutaj przez Rosję polityka drobnych kroków wydaje się optymalna.

W obecnej sytuacji kluczowym dla prezydenta Putina zadaniem jest odpowiednia kontynuacja obecnego kursu polityki zagranicznej FR. Miała by ona pozwolić Rosji odnieść w perspektywie ważne sukcesy przyczyniające się do odbudowy mocarstwowej pozycji państwa i zapewnienia mu stabilnego wzrostu. Jednocześnie ważne jest uniknięcie upokarzających porażek, mogących mieć negatywne następstwa wewnętrzniepolityczne. Nie będzie to zadanie łatwe, ale jeżeli Rosja chce zachować mocarstwowe ambicje, dla obecnego kursu faktycznie nie ma alternatywy.

Postępujące zbliżenie Rosji do Zachodu nie tylko nie stanowi zagrożenia dla Polski i Europy, lecz leży w ich strategicznym interesie. Jeżeli ma być to zbliżenie realne, musi ono bowiem oznaczać głęboką transformację Rosji i jej adaptację do pewnych zachodnich standardów.

*Marek Menkiszak*





# **The Pro-Western Turn in Russia's Foreign Policy: Causes, Consequences and Prospects**

From Europe and Poland's point of view, one of the most important recent developments in international politics was the re-orientation of Russia's foreign policy. This paper aims to answer three important questions relating to this issue:

1. When and why did the so called pro-Western turn in the Russian Federation's policy take place?
2. Has it been profitable for Russia?
3. What goals will the Russian policy pursue in the future?

An analysis of the last two years in Russia's foreign policy leads to the several conclusions, including those:

1. Clearly, the Russian leaders realise that in the longer term, Russia – in its desire for more influence in the world – will not be able to survive as an independent pole of power in international politics and it will have to join forces with the West (most likely, the European Union).
2. September 11 was not the cause of Russia's pro-Western turn, but rather a catalyst that put the process which started when Vladimir Putin took his office in sharp focus.
3. In the nearest future, this new direction of Russia's foreign policy seems not be challenged by internal opposition in Russia.
4. The so called pro-Western turn proved to be beneficial for Russia, although:
  - a. Russia has not become a strategic ally of the US
  - b. There has been no breakthrough in the relations between Russia and the European Union, and Moscow has not gained any real influence on NATO's important decisions.
  - c. Russia has not become a major decision-maker of international politics.
5. Russia's rapprochement the West is in Poland's and Europe's interest.

## The Pro-Western Turn – Why and When?

Towards the end of the 20<sup>th</sup> century and at the onset of the 21<sup>st</sup> century, Russia had to face difficult and serious tests. Even though Moscow was carrying out an active international policy, Russia was being pushed to the margin of international politics. NATO enlargement materialised, although Moscow had been battling for a long time to stop, retard or restrain this process. Russia had no allies to support its efforts aiming to carry its concept of developing a new European security system based on the OSCE. In spite of Moscow's dramatic protests, the North Atlantic Alliance used force against Yugoslavia. The US demonstrated that it was the world's sole superpower and that it was ready to fortify its hegemony in the international scene, e.g. by building the anti-missile shield. The progressing process of European integration made Russia a marginal player in the Old Continent. The "strategic partnership" of Russia and the EU consisted of many declarations that had no meaningful content. In Asia, the gaining of power by China was a source of general anxiety.

In addition, the Russian state was undergoing a civilisational crisis, and the developmental gap between Russia and the developed world was widening. Russia urgently needed to introduce international and European legal and economic standards, to attract foreign investors and to integrate with the key structures of the world's economy. It also needed to reconstruct its prestige in the international scene. Vladimir Putin, the new head of the Russian state, was fully aware of that. He defined economic rebirth as the foundation on which Russia's status as a world power – understood in modern terms – could be rebuilt.

Yet, these objectives could not be achieved without breaking off with the policy that Russia had been implementing hitherto, i.e. the policy which aimed mainly to counterbalance the US's global hegemony. Western investors barely responded to the broadly advertised social, economic and legal reforms initiated by Putin and in the US, the new republican administration of George W. Bush took power and started its rule from humi-

liating Moscow. This hastened the occurrence of what appeared inevitable anyway.

Signals of upcoming change first appeared in spring 2000. In March, Vladimir Putin, then acting president of Russia, surprised the observers by saying he didn't rule out Russia's future membership in NATO. A year later, Moscow responded with restraint to the removal of fifty Russian diplomats from the US and the US's accusations that Russia participated in the proliferation of nuclear weapons. In addition, Moscow adopted a more flexible, even if still critical, position on the US' demands to revise the ABM treaty. Finally, more and more Russian experts openly advocated some kind of integration between Russia and the EU or even Russia's formal membership in the EU.

Against this background, it is clear that Russia did not adopt of its new policy because of the events of September 11, 2001, rather, they were a catalyst which made this new policy fully visible. The September 11 attacks afforded Russia a great chance. The decision to grant limited support to the anti-terrorist coalition's led by the US, taken by Russia after some hesitation, was an attempt to take advantage of the new situation, but at the same time it resulted from Russia's fear of the possible consequences of remaining passive.

Moscow was given a chance to play the role of an important and responsible partner and to improve its international image. When taking this decision, President Putin and the people around him hoped to cause a kind of psychological breakthrough in the relations with the US and other Western countries and organisations. Rapprochement with the West was expected to afford Russia real benefits in various spheres such as politics, economy and security. Russia wanted not only to abate the criticism of the federal authorities and the army's activities in Chechnya. First and foremost, it was about causing a breakthrough in the relations with NATO, starting a dialogue on security with the EU (the future European security system involving Russia as an important player), filling the "strategic partnership" with the EU with real content (including the li-

fting of barriers to trade and the formation of an energy partnership), Russia's full-fledged membership in the G-7/G-8, acceleration of Russia's accession to the WTO, increased influx of foreign investments, restructuring of Russia's debt, as well as partial neutralisation of the expected political and economic failures: the US' undermining of the disarmament regime (ABM and Start II) or admission of the first states from the post-Soviet area to the enlarged NATO.

Remaining passive, Russia would be faced with the risk of failing to achieve these objectives in the shorter term. The US would single-handedly enter what used to be Russia's sphere of influence, mainly in Central Asia, Moscow's influence on the CIS countries would weaken and political and economic failures would leave Russia humiliated and without recompense, entailing a diminishment of its international prestige.

It was because of this assessment of the situation that Moscow took all the measures perceived by the world as signs and consequences of the pro-Western turn in Russia's foreign policy, i.e. the limited support for the anti-terrorist coalition, active participation in the post-conflict regulation of Afghanistan, positive signals to NATO and appeals to the Europeans, as well as demonstrations of pragmatism such as the closing down of the intelligence centre in Lourdes, Cuba and the Cam Ranh naval base in Vietnam (in fact, these decisions were taken several months earlier, i.e. before September 11, 2001, and the latter one was based mainly on financial considerations). These steps were not taken because of Russia's ideological embracing of Western world's values: in fact, they were based on pragmatic calculations. They were in line with Russia's strategic interests, which is why politicians and commentators in Moscow are right when they sometimes claim that such a policy is "pro-Russian" rather than "pro-Western".

## Was it worth Russia's while?

After a year, the assessment of the outcome of this turn in Russia's policy and its impact on Moscow's interests is necessarily complex. It seems though, that the bottom-line shows a profit, and the answer to the question in the title of this section is affirmative. Yet, one should not overlook the serious problems that Russia has to face.

The list of benefits for Moscow is long. Its relations with the US improved significantly as Moscow recognised the US as its strategic political partner. This had further consequences. When rejecting the ABM and START II treaties, Washington made certain concessions to Moscow, namely it signed a new disarmament treaty named SORT, which will be legally binding after its future ratification. SORT will considerably lower the projected levels of reduction, increase the freedom of forming strategic forces by the parties and at the same time keep the extensive verification system in place. In this way, President Putin didn't lose his face and managed to avoid a humiliating failure. The US has also decided to continue supporting Russia's nuclear disarmament, and with the assistance of other Western states, the level of spending on this will be even slightly increased. Washington's support was also instrumental in the formal full admission of Russia to the G-8 and recognition of its economy as a market economy by the US and, shortly afterwards, by Europe (entailing a significant reduction of losses resulting from the application of anti-dumping customs duties against Russia), as well as the development of a new formula of the Russia – NATO relations which gave Moscow a formal ability to co-decide on some issues. In this way, Russia prepared to neutralise the impact of its failure – the admission of the Baltic States to NATO. Finally, new prospects opened for the Russian – American energy partnership, which includes the US' support for the exploitation of new Russian gas and oil deposits. These positive changes in Russia's relations with the US and NATO influenced its relations with the EU. This included the announcement that Russia will be recognised as a market economy, as mentioned before, as well as the progressing institutionalisation of the Russian – EU security

dialogue and small steps forward in the energy dialogue. Moscow abandoned its policy of overt attempts at heating conflicts between the US and Western Europe. As a result, the leading EU states began to almost compete with one another and with Washington for good relations with Russia.

At the same time, Russia was trying to maintain good relations with the leading Asian states, especially with China and India, and to expand its activity in Asia and in the CIS area. Even though a deeper analysis of these measures shows that the benefits derived by Russia are largely limited to the sphere of propaganda, nevertheless, their impact has been positive. Russia has improved its international image markedly.

It has failed, however, in achieving a number of other objectives and in solving many of the old issues that trouble its relations with the West, especially the US. In addition, Moscow found itself faced with new challenges now.

As regards Russia's relations with the US, the declared partnership of the two countries seems to render it impossible for Russia to continue its policy of economic co-operation with Iran and Iraq (which policy generates real economic profits), or to go on playing the role of the independent mediator in the solving of the Korean problem. Washington is strongly pressing Moscow to give up any co-operation with the rogue states. What is more, the Russian – American partnership has not prevented Washington from actually breaching the former nuclear parity between the US and Russia and from pushing the US' anti-missile shield project. Finally, the energy dialogue does not stop the US from forcing the construction of the Baku–Ceyhan Caspian pipeline, a project that Moscow has been trying to stop for years. The long list of discrepancies between Washington and Moscow includes Russia's co-operation with North Korea, Libya and Cuba and its intensive military co-operation with China, the problem of Russia's chemical and biological weapons, Moscow's fairly aggressive policy towards Georgia (which has intensified recently) as well as the Chechen problem and the issue of freedom of speech in Russia – the two points frequently raised by Washington in times of crises. The US' military presence in Uzbekistan, Kyrgyzstan and Georgia has un-

dermined Russia's former position as a monopolist regulator of security in the post-Soviet Central Asia and Southern Caucasus and has strengthened those CIS countries that wanted to pursue policies of greater independence from Moscow. So, there is no strategic Russian – American alliance, and the relations between the two states are clearly asymmetric.

As regards Russia's relations with NATO, the broadly advertised new formula launched in May 2002 turned out to be little more than a propaganda gesture. Faced with the objections of many member countries, the US included, which have created a whole system of checks, Russia is still unable to develop a mechanism to influence the Alliance's important decisions.

Likewise, the progress in Russia's relations with the European Union is fairly slow, and the prospects of forming a Common European Economic Zone are vague. The EU makes its decisions dependent on adjustment measures taken by Russia. Moscow's attempts to present this process as a series of mutual concessions and adjustments resulting from political decisions, but this seem to yield limited results. Although the Brussels summit in October 2001 granted Russia a de facto permanent channel for consulting on security with the EU, the institutionalisation process lags behind the development of Russia's relations with NATO, in spite of Russia's efforts to push it forward. The prospects of Russia's participation in the EU's crisis response operations are still very vague. Russia's ambition is to co-decide on the key issues of our continent, but it still faces the risk of being gradually marginalised following the EU's eastward enlargement.

Yet another challenge is the increasing activity of China in the post-Soviet Central Asia (by the way, China is upset by the change of Moscow's approach to Washington). So far, Russia has been skilfully channelling this activity by developing multi-lateral mechanisms, mainly the Shanghai Organisation of Co-operation. Will Russia be able to continue this policy in a situation in which China believes that Moscow has ceased to be an effective barrier to the US's anti-Chinese activities? This remains an open question.

However, Russia's most important failure, and one which seems to be largely due to internal causes, is the Russian authorities' inefficacy in attracting foreign investments that would boost a dynamic development of the Russian economy. Russia, frequently perceived as a great country and intensively reforming ally of the West, still receives half of the amount invested in Poland. What is more, Moscow has not succeeded in causing the restructuring or partial writing off of its debt, including in particular the post-Soviet debt.

Summing up, even though Russia has succeeded in many areas and improved its image in the international scene, it has not managed to considerably increase its stake in the shaping of the international order. Neither has it succeeded in changing the nature of its relations with the West, which remain basically asymmetric.

## **Quo vadis, Russia?**

It seems that President Putin and some of the people around him realise that in the longer term, Russia will not remain a world power as an independent pole of international politics.

Moscow has to part with its ambitions and join one of the existing Western poles of power (most likely, the European one), rather than trying to keep its balance as an independent centre of power, which is a way to gradual marginalisation. The present strategy of Russia's foreign policy, shaped by President Putin, seems to aim to implement this pro-Western choice and to postpone the moment of making it public as long as possible. Partly, this is due to the fact that the terms of the possible integration remain unclear, but the other reason is the need to maintain an internal political consensus on foreign policy (even if it be illusory).

This last factor is certainly important, but on the other hand, one should not attach excessive weight to it.

It is true that the pro-Western turn in Russia's foreign policy, initiated and implemented mainly by President Putin, has not been fully internalised by the Russian political elite. A number of politicians, some of the



experts and, certainly, a large group of the “power structures” representatives do not understand and/or support the new direction of Russia’s policy. Their opposition, though, is neither open nor organised at the moment. This situation appears to be unlikely to change considerably in the short term. The Kremlin takes all the important cadre decisions, it controls the most important media and it successfully prevents the formation of any serious political opposition. Besides, foreign policy has never been a hot issue in electoral campaigns in Russia and the voters are not very emotional about it. At the same time, though, it is obvious that President Putin cannot afford any spectacular failures in the foreign policy.

Therefore, the present direction of this policy could be challenged only if two factors occurred simultaneously, namely if Russia got repeatedly and seriously humiliated in the international forum, and if its economic situation deteriorated markedly. In the short term, such a scenario does not appear very probable.

It seems that the strategy of Russia’s foreign policy for the nearest future is as follows:

In the relations with the US, Russia’s maximum plan is to convince the US administration that the Russian Federation is indeed an ally whose interests should be respected and even supported, and a world power that should have its own “zone of responsibility” in the US’ global vision of the world. The more realistic minimum is to stop Washington from taking certain actions that are detrimental to Russia’s interests, such as the blocking of Russia’s economic and military co-operation with some states (including those perceived as enemies by the US).

Russia co-operates with China and India, but also with Iran, Iraq, North Korea, Cuba and Libya, and it does so for two reasons: for the measurable economic benefits and to reinforce its influence in particular countries and regions in the long term. This poses a threat to its relations with the US and is therefore costly for Moscow in political and, in the longer perspective, also in economic terms. Russia postpones the decision to limit this co-operation because Washington has not offered it suf-

ficient economic compensation, but also because it does not want to be seen as fully subordinated to Washington. The US is expected to overthrow Saddam Husain's regime in Iraq, as a result of which the Russian companies will surely lose their privileged position in that country. At some point, Moscow will have to make the strategic choice in this respect. It is possible that it will see enough compensation for a revision of its policy in the energy partnership with the US.

Yet another problem is the US' presence in Central Asia. There are more and more signals coming in which indicate that, contrary to earlier declarations, the US' military presence in this area will continue for a longer time. Russia is pursuing an optimal policy of mitigating possible conflicts and even forming a kind of Russian – American condominium there, as it gives up its position of exclusive influence. On the other hand, Russia's activity in this area is intensifying, especially in the spheres of security and economy. In this way, Moscow avoids antagonising the US and at the same time alleviates the CIS countries' fears connected with the tightening of their co-operation with Russia. Perhaps Russia expects that the US will recognise its sustainable interests and its role as a stabilising factor in the region, or maybe it hopes that the US will assist it in neutralising some of the threats to the Russian Federation's security. On the other hand, Moscow may be counting on that the US, entangled in the solving of the difficult local problems, will prove ineffectual and will disappoint some of the CIS countries. The example of Georgia, though, suggests that the Russian – American co-operation has its limits. Therefore, the problem of the American presence will remain a serious challenge to Russia.

As regards Russia's relations with the European Union, Moscow recognises the challenge of European integration and it has considerably intensified its diplomatic pressure on the EU and the leading European capitals. It has also increased its efforts to adjust to international and European legal and economic standards. It seems that Putin's strategic goal is to carry out some form of Russia's integration with the EU by the end of his second term (2008) or at least to develop the foundations for such integration. This kind of integration may consist in a customs union com-

bined with freedom of movement of people, or in the formation of a European economic zone, or in Russia's association with the EU. It is possible that Moscow will announce its aspiration to full membership in the EU, mainly to provoke Brussels to make further gestures and to boost the dynamics of internal adjustment activities in Russia.

This process, which is extremely important for the future of Europe, will have to be accelerated if Russia seriously wants to achieve its goals. This will require a lot of administrative and financial effort from Moscow and from today's perspective, it appears extremely difficult.

On the other hand, the formation of a new system of European security with Russia participating on an equal footing as its member still stumbles on such obstacles as the restrained attitude of the US and some of the European countries, the immaturity of the EU's second pillar – the Common Foreign and Security Policy, the fact that Russia itself is unprepared, and the absence of an ultimate regulation of the division of responsibility in this sphere between the EU and NATO. The small steps policy pursued by Russia in this area seems to be optimal.

In the present situation, it is a task of key importance for President Putin to adequately continue the present direction of the Russian Federation's foreign policy. This policy is expected to make Russia successful in many important areas in the longer term and to contribute to the reconstruction of Russia's position as a world power and to its stable development. At the same time it is important for Moscow to avoid humiliating failures that may have adverse consequences for the internal policies. This task will not be an easy one, but if Russia does not want to part with its ambition to be a world power, there is no alternative for the present direction of its policy.

As Russia is getting closer to the West it hardly creates any threats for Poland and Europe. Moreover, this process is in their interest because real closeness requires Russia to undergo a deep internal transformation in line with certain Western standards.

*Marek Menkiszak*