



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

# *POLICY PAPERS*

Nr 35/2009

---

Dominik JANKOWSKI

## **NOWA STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO FEDERACJI ROSYJSKIEJ**

*Warszawa, 3 listopada 2009 roku*

Prezydent FR Dmitrij Miedwiediew zaakceptował 12 maja 2009 roku nową strategię bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku, która zastąpiła dotychczasową koncepcję wprowadzoną za kadencji Władimira Putina w 2000 roku. W ciągu tych dziewięciu lat wiele zmieniło się nie tylko w otoczeniu międzynarodowym Rosji, ale także ona sama stała się areną licznych zmian zarówno w polityce zagranicznej, jak i wojskowej, czego kulminacją był konflikt gruzińsko-rosyjski z sierpnia 2008 roku. Tym samym mogłoby się wydawać, iż najnowsza strategia bezpieczeństwa będzie wyrazem modyfikacji rosyjskiego spojrzenia na otaczającą rzeczywistość. Niemniej jednak ten, kto spodziewał się fundamentalnych zmian i klarownego konceptu politycznego na najbliższą dekadę, może się na nowym dokumencie bardzo zawieść. Tak jak w przypadku poprzednich strategii czy koncepcji bezpieczeństwa i tym razem obraz polityki rosyjskiej wyłaniający się z tego tekstu jest niespójny i trudny do jednoznacznego zinterpretowania. Wynika to nie tylko z faktu, iż strategię przygotowywało równocześnie kilka zespołów – co najdobitniej pokazuje różnicę w ocenie zagrożeń między resortami siłowymi i ekonomicznymi – ale także z konieczności oceny tego dokumentu przez pryzmat koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z czerwca 2008 roku oraz zasad polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opublikowanych wkrótce po konflikcie na Kaukazie w sierpniu 2008 roku.

### **Strategia bezpieczeństwa narodowego – zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa**

Nowa strategia bezpieczeństwa była pisana nie tylko jako przedłużenie koncepcji polityki zagranicznej i zasad polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale także ma - w ocenie autorów - stanowić podstawę do stworzenia ram strategicznych dla kolejnych dokumentów programowych, takich jak nowa doktryna militarna Rosji czy strategia na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego do 2020 roku. Na 16 stronach nowej strategii zawarto bowiem tak różne aspekty, jak obrona narodowa, wzrost gospodarczy, polityka zdrowotna, ekologia, kultura czy edukacja. Tym samym widać, iż rosyjski dokument strategiczny nie koncentruje się jedynie na zagrożeniach z zakresu „twardego bezpieczeństwa”, ale porusza także problematykę „miękkich zagrożeń”, związanych z kwestiami ekonomiczno-społecznymi i migracyjnymi. Takie rozłożenie akcentów nie może jednak dziwić, jeśli wziąć pod uwagę rywalizację pomiędzy poszczególnymi zespołami tworzącymi strategię. Pozycja tak zwanych „siłowików”, związanych ze służbami specjalnymi i resortami siłowymi, zdaje się być wciąż silna, niemniej jednak do głosu coraz częściej dochodzą ludzie powiązani z resortami gospodarczymi, co po części wynika również z przyzwolenia na taki stan rzeczy ze strony samego Dmitrija Miedwiediewa, próbującego inicjować program reform ekonomicznych.

Rosyjska strategia bezpieczeństwa ma obrazować powrót Rosji, kluczowego gracza światowego, na arenę międzynarodową, która odchodzi już od swojego unilateralnego charakteru na rzecz wielobiegunowego obrazu stosunków międzynarodowych. Tym samym na początku dokumentu jego twórcy przekonują o wzmacniającej się pozycji Rosji i postępującym procesie stabilizacji na jej obszarze, co miałyby być szczególnie widoczne poprzez przezwyciężenie kryzysu ekonomicznego oraz uporanie się z separatyzmem i terroryzmem. Takie sformułowanie brzmi o tyle niewiarygodnie, iż rosyjska gospodarka znacznie ucierpiała podczas światowego kryzysu gospodarczego – pogłębionego w tym przypadku także znacznym spadkiem cen surowców na rynkach światowych – zaś na Kaukazie Północnym cały czas dochodzi do licznych ataków separatystów na posterunki milicji i wojska rosyjskiego.

Jednym z kluczowych fundamentów nowej strategii bezpieczeństwa jest katalog zagrożeń dla Federacji Rosyjskiej. Tak jak i w poprzednich dokumentach tego typu, gdy na przykład strategia bezpieczeństwa z 2000 roku była odbiciem zagrożeń spowodowanych wojną w Kosowie, i tym razem są pewne przesłanki by twierdzić, iż wydarzenia ostatnich kilkunastu miesięcy znalazły odzwierciedlenie w nowej analizie. Pierwsze miejsce, niezmiennie od dziesięcioleci, przyznawane jest jednak Sojuszowi Północnoatlantycznemu. Rosja uważa bowiem, iż istniejąca obecnie architektura bezpieczeństwa w Europie nie jest dostosowana do wymogów współczesnych zagrożeń. Tym samym nowa rosyjska strategia wyraźnie nawiązuje do zaproponowanej w czerwcu 2008 roku przez Dmitrija Miedwiediewa koncepcji nowej architektury bezpieczeństwa na Starym Kontynencie, w której NATO zostaje odsunięte na dalszy plan, jako organizacja niedostosowana do obecnych wyzwań. Ponadto w nowej strategii wyraźnie podkreśla się, iż zagrożenie dla Rosji stanowi również jednostronne użycie siły w stosunkach międzynarodowych, co jest bezpośrednim zarzutem w stronę przede wszystkim Stanów Zjednoczonych i Paktu Północnoatlantycznego. W tym kontekście strategia wspomina również dążenie niektórych państw do uzyskania dominującej pozycji militarnej w świecie, głównie w dziedzinie strategicznych sił nuklearnych. Niemniej jednak i z wypowiedzi rosyjskich przedstawicieli Sztabu Generalnego jasno wynika, iż Rosja nie wyrzeknie się użycia broni nuklearnej dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Rosyjska broń atomowa, na co wskazywał sam szef Sztabu Generalnego Federacji Rosyjskiej gen. Jurij Bałujewski, może zostać użyta przed wszelkiego rodzaju agresją, także konwencjonalną.

Pod adresem Stanów Zjednoczonych padają ponadto kolejne zawołowane zarzuty dotyczące m.in. militaryzacji przestrzeni kosmicznej, co ma związek projektem tarczy antyrakietowej zaproponowanym przez administrację George'a W. Busha, który w takim kształcie ostatecznie został odrzucony przez Baracka Obamę.

Lista zagrożeń wymienionych w strategii jest jednak o wiele dłuższa. Proliferacja broni masowego rażenia – co wiąże się bezpośrednio także z zagrożeniem wejścia w jej posiadanie przez fanatyczne grupy polityczne, cyberterroryzm, ksenofobia, separatyzm, problemy demograficzne, działalność zorganizowanych grup przestępczych czy pandemii. Na szczególną uwagę zasługuje jednak wymienienie wojen surowcowych, toczonych również w pobliżu granic Federacji Rosyjskiej, jako potencjalnego zagrożenia zewnętrznego państwa. Kwestie energetyczne odgrywają bowiem, nieprzerwanie od pierwszej kadencji Władimira Putina, kluczową rolę w polityce zagranicznej Rosji. Stopniowa utrata wpływów Federacji Rosyjskiej w zasobnej w bogactwa naturalne, w tym przede wszystkim w ropę naftową i gaz, Azji Centralnej znalazła odbicie w nowej strategii bezpieczeństwa właśnie pod terminem „wojen surowcowych”. Rosjanie zdają sobie sprawę, że utrata znaczenia w basenie Morza Kaspijskiego i w Azji Centralnej zdecydowanie utrudniłaby plany rosyjskiej ekspansji energetycznej, co związane jest także z drogami tranzytowymi surowców. Ponadto w nawiązaniu do kwestii energetycznych należy również odnotować pojawienie się problemu Arktyki, o którą w najbliższej dekadzie rozegra się geopolityczna walka, także z udziałem Rosji.

Aspekty polityki zagranicznej w nowej strategii bezpieczeństwa zajmują, co ciekawe, zaledwie siedem z szesnastu stron całego dokumentu. Według autorów dokumentu analiza zagrożeń i sposób radzenia sobie z nimi wypada jednak, w przeciwieństwie do wniosków przedstawionych koncepcji polityki zagranicznej z 2008 roku, negatywnie dla Federacji Rosyjskiej. Widać tym samym jak rozbieżne i niespójne są ramy bezpieczeństwa strategicznego Rosji, gdzie jeden ośrodek władzy – w tym przypadku Ministerstwo Spraw Zagranicznych – buduje optymistyczną i pozytywną dla Rosji wizję świata, inny zaś – Federalna Służba Bezpieczeństwa i rządowe resorty siłowe – wskazuje tylko i wyłącznie na zagrożenia.

### **Strategia bezpieczeństwa narodowego – aspekty wewnętrzne bezpieczeństwa**

Bezpieczeństwo przez rozwój – tak należałoby nazwać część strategii poświęconą aspektom wewnętrznym. Mimo, iż w hierarchii zagrożeń na pierwszym miejscu wciąż pozostaje działalność wywiadowcza służb obcych państw, co należy uznać niejako za relikwyt poprzedniego ustroju, nowa strategia bezpieczeństwa kładzie nacisk przede wszystkim na aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego związane z takimi kwestiami jak rozwój ekonomiczny, bezrobocie, wpływ globalizacji na społeczeństwo, inflacja czy zacofanie rosyjskiej gospodarki. Nie przez przypadek zagrożenia związane z poziomem życia ludności uważane są przez część rosyjskich ekspertów za kluczowe dla dalszej stabilizacji tego państwa. Podniesienie standardu życia mieszkańców, między innymi poprzez poprawienie jakości edukacji i dostępu do usług

medycznych, może bowiem pozytywnie wpłynąć na redukcję korupcji i zorganizowanej przestępczości – dwóch największych przeszkód na drodze do rzeczywistej reformy systemu ekonomicznego Federacji Rosyjskiej.

Szczególnie ciekawy jest jednak końcowy fragment strategii, w której przedstawiona została hierarchia kryteriów, dzięki którym można badać znaczenie i potencjał zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Lista ta zawiera: 1) poziom bezrobocia, 2) poziom nierówności społecznych, 3) stopę inflacji, 4) dług publiczny w relacji do PKB, 5) wydatki na służbę zdrowia, kulturę, edukację i naukę w relacji do PKB, 6) modernizację systemów wojskowych i sprzętu wojskowego, 7) dostępność wyszkolonych inżynierów na potrzeby armii i środowisk naukowych. Tak sklasyfikowane kryteria należy odczytywać jednak z dużą rezerwą. Widać bowiem, że ten fragment tekstu, choć znaczący z perspektywy całej strategii, pisany był przez resorty ekonomiczne, co oczywiście doprowadziło do priorytetyzacji aspektów społecznych i gospodarczych nad kwestie „twardego bezpieczeństwa”. Ciekawe jest jednak to, że nawet te kryteria nie odnoszą się wyraźnie do tak kluczowych aspektów gospodarczych jak poziom inwestycji czy wzrost ekonomiczny. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, iż cała strategia – choć na pewno nie można jej uznać za dokument holistyczny – stara się poruszyć problemy z dziedziny „twardego” i „miękkiego” bezpieczeństwa. Zupełnie inną kwestią jest jednak to, iż katalog zagrożeń i wyzwań nie tworzy w żadnym razie spójnej całości.

### **Polityka zagraniczna Rosji a strategia bezpieczeństwa narodowego**

Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej jest odbiciem prowadzonej przez to państwo polityki zagranicznej. Strategia wyznacza bowiem tylko takie cele, które już dziś stanowią w jakimś sensie fundament działań politycznych Rosji. Jednym z nich jest rosyjskie przeświadczenie o odzyskaniu statusu mocarstwa światowego, jak również determinacja, żeby zachować kontrolę nad swoją strefą wpływów, co ma związek także z dostępem do surowców naturalnych i ich tranzytem. Tym samym staje się jasne, iż w najbliższym czasie Rosja będzie dążyła do zmiany układu politycznego na Ukrainie i powrotu do władzy obozu prorosyjskiego. Federacja Rosyjska będzie również wykorzystywała swego rodzaju „próżnię bezpieczeństwa” na dwóch kluczowych akwenach wodnych w regionie: Morzu Czarnym i Morzu Kaspijskim. Organizacje powołane do zacieśniania współpracy w basenie Morza Czarnego – Grupa Robocza ds. Współpracy Morskiej BlackSeaFor oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego – nie są w stanie efektywnie odpowiedzieć na wyzwania związane z „twardymi aspektami” bezpieczeństwa w regionie. Kulminacją sporu w basenie Morza Czarnego,

zdominowanego przez flotę rosyjską i turecką – będzie z pewnością próba zachowania przez Rosjan bazy w Sewastopolu także po roku 2017, co umożliwiłoby rosyjskiej marynarce kontynuowanie gróźb nie tylko pod adresem Ukrainy, ale także Gruzji oraz ochronę portów Abchazji. Także w regionie Morza Kaspijskiego Rosja w ostatnich latach znacząco wzmocniła swoją obecność, między innymi poprzez podwojenie swojej floty oraz próbę stworzenia sił wielonarodowych CASFOR, które – pod nieformalnym przywództwem Rosji – decydowałyby o jakości systemu bezpieczeństwa w basenie Morza Kaspijskiego.

Ponadto Rosja będzie nadal dążyła do zapobiegania możliwej powtórki z przełomu lat 2004/2005, kiedy to „pomarańczowa rewolucja” zagroziła pozycji Rosji we własnej strefie wpływów. Zacieśnianie relacji ze swoimi najbliższymi sojusznikami, głównie poprzez współpracę wojskową – jak na przykład poprzez zorganizowane na Białorusi manewry „Zachód 2009” czy podpisanie z Abchazją i Południową Osetią obowiązujących przez kolejnych 49 lat umów wojskowych – to najlepsze według Federacji Rosyjskiej sposoby, aby „pomarańczowy scenariusz” nigdy już się nie powtórzył. Jeśli dodać do tego zdecydowany sprzeciw wobec liberalizacji rynku surowców energetycznych i rynku energetycznego to widać, że Rosja będzie podążała ścieżką wyznaczoną już dawno przed podpisaniem nowej strategii bezpieczeństwa. Tym samym nowy dokument programowy raczej nie będzie stanowił dla analityków pełnowartościowej wskazówki umożliwiającej odczytywanie polityki zagranicznej Rosji w najbliższej dekadzie.

### **Wnioski**

- Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku, tak jak i poprzednie koncepcje i strategie w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jest przede wszystkim odbiciem aktualnie prowadzonej przez Rosję polityki zagranicznej i tylko w niewielkim stopniu wyznacza nowe cele na najbliższą dekadę.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego składa się z dwóch głównych części – zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń dla Federacji Rosyjskiej. Mimo iż przedstawione są tam różne aspekty bezpieczeństwa, zarówno „twarde” jak i „miękkie”, strategia nie buduje jednak spójnej, holistycznej wizji polityki bezpieczeństwa narodowego Rosji. Związane jest to przede wszystkim z rywalizacją pomiędzy różnymi ośrodkami piszącymi całą strategię – w tym w głównej mierze na linii „silowiki” – resorty gospodarcze.
- Należy spodziewać się kontynuacji obecnej polityki Rosji zmierzającej do odzyskania wpływów politycznych na Ukrainie, wykorzystywania próżni bezpieczeństwa w basenie Morza Czarnego i Kaspijskiego, dalszej ekspansji surowcowej i sprzeciwu

wobec liberalizacji rynku energetycznego oraz dążenia do utworzenia świata wielobiegunowego, gdzie jednym z silnych centrów władzy miałyby być Federacja Rosyjska.

- Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2009 roku posłuży zapewne także jako dokument budujący fundamenty pod dwie kolejne koncepcje strategiczne: nowej doktryny militarnej Rosji oraz strategii na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego do 2020 roku.

\* \* \*

**Dominik Jankowski** – ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, redaktor naczelny „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, publicysta. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu. Specjalizuje się w problematyce polityki zagranicznej UE oraz geopolityki światowej.

---

Tezy przedstawiane w serii „POLICY PAPERS” Fundacji *Amicus Europae* odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Nadrzędną misją Fundacji **AMICUS EUROPÆ** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

**Do najważniejszych celów Fundacji należą:**

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

**FUNDACJA AMICUS EUROPÆ**

**Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,  
Tel. +48 22 848 73 85, FAX +48 22 629 48 16  
[www.kwasniewskialeksander.pl](http://www.kwasniewskialeksander.pl)  
e-mail: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl)**