



Analiza

KBN

COVID-19



Seria C Nr 12 (74) / 2020

7 sierpnia 2020 r.

Niniejsza analiza powstała w wyniku realizacji projektu *Bezpieczeństwo narodowe Polski w obliczu pandemii koronawirusa: implikacje wewnętrzne i międzynarodowe* finansowanego ze środków konkursu SocietyNow!#1 w ramach programu Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim.

[Marek Czajkowski](#)

Wpływ pandemii na pozycję międzynarodową i politykę zagraniczną Rosji – implikacje dla bezpieczeństwa Polski

Federacja Rosyjska jest jednym z krajów najsilniej dotkniętych epidemią koronawirusa, a wstrząs ekonomiczny i społeczny z nią związany nakłada się na nagromadzone problemy wewnętrzne. W związku z tym następstwa dla gospodarki i społeczeństwa już są i zapewne będą w Rosji większe w średnio- i długookresowej perspektywie, niż to się dzieje w przypadku krajów rozwiniętych. Jednocześnie jednak system polityczny i ogólna sytuacja wewnętrzna mają szansę ostać się bez większych zmian, w przeciwieństwie do sytuacji w krajach wysokorozwiniętych, które wstrząsane są znacznymi niepokojami. Z kolei pozycja międzynarodowa Rosji najprawdopodobniej pogorszy się ze względu na osłabienie instrumentów polityki zagranicznej i konieczną koncentrację na problemach wewnętrznych.

Sytuacja wewnętrzna i status międzynarodowy Federacji Rosyjskiej

Obecny kryzys w Rosji wywołany pandemią COVID-19 nakłada się na istniejące już od dawna problemy gospodarcze i społeczne silnie powiązane ze sferą polityczną i ustrojową. Zasadniczą cechą sytuacji wewnętrznej Rosji, determinującą wszystko inne, jest fakt, że priorytetem rządzącej od 20 lat ekipy politycznej pozostaje zachowanie władzy. To oczywiście naturalna cecha każdego rządu w każdym kraju. Jednak w Federacji Rosyjskiej, ze względu na charakterystyczne cechy niedemokratycznego ustroju oraz przesiąkniętej autorytaryzmem kultury politycznej, zakres działań, które władza może i jest gotowa podejmować w tym zakresie, jest bardzo duży. Można zatem powiedzieć, że praktycznie cała polityka państwa we wszystkich jej przejawach podporządkowana jest utrzymaniu władzy konkretnych osób. Jednocześnie cele, które można by określić jako ogólnonarodowe czy też ogólnopaństwowe, znajdują się na dalszym planie i są w pełni podporządkowane celowi zasadniczemu. Brak ustrojowych hamulców i ograniczeń wynikających z mechanizmów demokratycznych czyni państwo całkowicie zależnym od interesów relatywnie wąskiej grupy osób.

W sferze ekonomicznej przejawia się to wieloma dysfunkcjami systemowymi, które uniemożliwiają wygenerowanie impulsu do długoterminowego wzrostu gospodarczego. Gospodarka jest w dużej części zawłaszczona przez stosunkowo nieliczne, silnie powiązane z władzą elity. System administracji i prawa gospodarczego jest skorumpowany i uznaniowy między innymi po to, aby zapewnić lojalność aparatu biurokratycznego, który w zamian za usługi na rzecz władzy uczestniczy w zawłaszczaniu państwa. Gospodarka ma ponadto charakter coraz bardziej surowcowy, rozwój technologiczny odbywa się w zasadzie jedynie w sferze wojskowej. Dzieje się tak między innymi dlatego, że bariery administracyjne oraz korupcja hamują innowacyjność i rozwój nowoczesnych dziedzin gospodarki.

Ekonomiczne następstwa pandemii w bardzo istotny sposób pogłębiają problemy gospodarcze Rosji. Należy do nich przede wszystkim spadek cen węglowodorów kopalnych, które są głównym towarem eksportowym i odpowiadają za znaczną część finansowania budżetu państwa. Pierwsza fala deprecjacji cen ropy naftowej nastąpiła już w 2014 roku, a kolejna, w 2020, wiązała się także ze sporym spadkiem popytu, wywołanym globalnym ograniczeniem aktywności gospodarczej.

W sferze społecznej skutkiem powyższego stanu rzeczy jest zubożenie społeczeństwa, które po okresie szybkiego rozwoju zamożności w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku weszło w fazę stagnacji, wyraźnie zaznaczającej się już około 2013/2014 roku. Optymizm rozwijającego

się narodu zastąpiła apatia i poczucie braku perspektyw, niejako powrót do tradycyjnej beznadziejności. Epidemia COVID-19 w Rosji pogłębia zatem istniejące w społeczeństwie negatywne trendy. Jej gwałtowny przebieg, który w dużej mierze wynika z początkowego zlekceważenia zagrożenia przez władze państwowe, słabego przygotowania, kiepskiego finansowania oraz administracyjnej dysfunkcji służby zdrowia, wzmacnia istniejącą nieufność do władzy i przekonanie o braku perspektyw rozwojowych.

W sferze wewnątrzpolitycznej dostrzegamy obecnie zwiększone wysiłki na rzecz konsolidacji władzy, wynikające z poczucia zagrożenia rządzącej elity. Problemy ekonomiczne i społeczne wpływają bowiem na postępującą delegitymizację ekipy rządzącej, która musi podejmować kolejne działania na rzecz wzmocnienia swojej pozycji. Temu służą między innymi zaproponowane z początkiem tego roku reformy ustrojowe oraz ogłoszone wcześniej projekty programów społeczno-ekonomicznych. Działania te mają z jednej strony dalej wzmocnić polityczną pozycję Kremla, a z drugiej poprawić byt materialny społeczeństwa, umacniając legitymizację władzy. Pandemia z jej skutkami czyni ten ostatni problem jeszcze bardziej palącym, ponieważ obnaża słabości aparatu państwowego i zaniedbanej infrastruktury, wzmagając negatywne nastawienie społeczeństwa do rządzących.

W obszarze polityki zagranicznej, w szczególności w kontekście bezpieczeństwa zewnętrznego, Rosja znajduje się w relatywnie dobrej sytuacji. Jako mocarstwo nuklearne, dysponujące ponadto znacznym defensywnym potencjałem konwencjonalnych sił zbrojnych, nie musi obawiać się o swoje bezpieczeństwo w sensie zagrożeń militarnych na wielką skalę. Inne zagrożenia to terroryzm, zwłaszcza o podłożu radykalnym, czy też ruchy wywrotowe, nie są to jednak niebezpieczeństwa egzystencjalne. Jednocześnie władze Federacji Rosyjskiej wyrażają daleko posunięte obawy przed tym, co nazywa się „agresywną polityką” USA i Zachodu, nastawioną – w rosyjskiej percepcji – na osłabienie i podporządkowanie Rosji Zachodowi.

Wbrew pozorom nie ma w tym sprzeczności. Rosji bowiem wprawdzie nic poważnego realnie nie grozi, ale z punktu widzenia władzy jest inaczej. Po pierwsze, zachodnie wartości i wzorce sprzyjają rozwojowi i indywidualnej zamożności w przeciwieństwie do gospodarczych i ustrojowych wzorców realizowanych w Rosji. Tym sposobem Zachód, przez samo swoje istnienie i przykład rozwoju dzięki demokracji, jako taki jest wrogiem autorytarnej władzy w Moskwie. Po drugie zaś, rządzące elity, ale także w dużej mierze społeczeństwo przesycone są tradycyjnym myśleniem, opartym również na doświadczeniach historycznych, nakazującym widzieć w Zachodzie śmiertelnego wroga. Inaczej mówiąc, Rosjanie – i społeczeństwo, i rządzący – w większości autentycznie wierzą w agresywne cele USA i Zachodu wobec Rosji. Syndrom oblężonej twierdzy jest ważnym i trwałym czynnikiem świadomości społecznej i przekonania elit.

Pandemia nie zmienia w sposób fundamentalny pozycji międzynarodowej Rosji i zagrożeń, przed którymi ona stoi. Oczywiście osłabienie państwa wpływa na jego zdolności realizowania celów i interesów w polityce zagranicznej. Jednocześnie jednak prawie wszystkie kraje świata cierpią, w różnej skali, na podobne problemy, co w pewnym zakresie łagodzi skutki osłabienia Federacji Rosyjskiej, przynajmniej na razie.

Podsumowując kwestie pozycji międzynarodowej Rosji, należy przypomnieć, że jest to mocarstwo nuklearne o niemałym potencjale, prowadzące jednak nieracjonalną z punktu widzenia interesów państwa politykę. Jej władze uniemożliwiają przeprowadzenie zmian wewnętrznych, szczególnie ekonomicznych, które mogłyby wzmocnić pozycję państwa. W sferze polityki zagranicznej Rosja prowadzi natomiast działania o charakterze wojny obronnej wobec przeciwnika, który jej nie zagraża. Wojna ta toczy się na pełną skalę jedynie w sferze informacyjnej oraz politycznej, jako że Rosja przede wszystkim stara się przyczynić do chaosu i osłabienia wewnętrznego w państwach zachodnich. W sferze militarnej Moskwa ogranicza się do wykorzystywania okazji do rozszerzenia swoich wpływów poprzez działania na relatywnie małą skalę, takie jak wojna w Syrii. Kreml nie dąży jednocześnie ani do poważniejszej eskalacji konfliktów zbrojnych, ani do wyścigu zbrojeń na pełną skalę. Dzieje się tak głównie dlatego, że pomimo militarystycznej retoryki Rosji nie stać na zwiększanie poziomu zbrojeń zarówno nuklearnych, jak i konwencjonalnych.

Pandemia zmienia pozycję międzynarodową Rosji w tym sensie, że przyczynia się do jej osłabienia wewnętrznego. Zmusza zatem władze do coraz większej uwagi skierowanej do wewnątrz, osłabienie państwa zużywa środki, które mogłyby być alokowane na politykę zagraniczną. Konieczność podejmowania walki na wewnętrznym froncie z tak trudnym przeciwnikiem, jakim jest pandemia, delegitymizuje także aktywną politykę zagraniczną, która podlega narastającym ograniczeniom wewnętrznym.

Patrząc z polskiego punktu widzenia, należy zauważyć przede wszystkim, że dla Moskwy jesteśmy z jednej strony częścią Zachodu, z którym prowadzi ona wojnę, z drugiej zaś pozostajemy krajem drugorzędnym, który pod żadnym względem nie dorównuje Rosji. Dlatego też relacje polsko-rosyjskie są głównie funkcją stosunków Rosji z najważniejszymi krajami Zachodu. Wobec tego o naszej pozycji wobec Federacji Rosyjskiej nie decyduje nasza własna polityka wobec Moskwy, lecz raczej gotowość Berlina, Paryża czy Waszyngtonu do uwzględniania naszych interesów w stosunkach z Rosją.

Dalsza ewolucja pozycji międzynarodowej Rosji w krótko- i średnioterminowej perspektywie

Kluczem do określenia kierunku i zakresu zmian pozycji Rosji w przestrzeni międzynarodowej jest oczywiście ewolucja sytuacji wewnętrznej. W tym zakresie przewidujemy, że w krótkoterminowej perspektywie najbliższych miesięcy pogorszy się ona w sposób wyraźny. Natomiast w perspektywie średnioterminowej, czyli na przestrzeni dwóch–trzech lat, należy się spodziewać pewnej stabilizacji.

Ekonomiczna i społeczna sytuacja, zła niezależnie od pandemii, w znacznej mierze pogorszy się w jej wyniku. Nie spodziewamy się szybkiego przywrócenia dochodów z eksportu do stanu sprzed pandemii, a tym bardziej sprzed 2014 roku. Dla złagodzenia najgorszych skutków niedoborów budżetowych zostaną zapewne użyte nagromadzone zasoby funduszy rezerwowych, ale nie są one niewyczerpane, a potrzeb będzie coraz więcej. Kryzys gospodarczy, mierzony zarówno spadkiem PKB, jak i produkcji oraz dochodów ludności, będzie więc głęboki, lecz po nim nastąpi stabilizacja. Będzie ona dotyczyć społeczeństwa, w sensie ustabilizowania i utrwalenia niższego poziomu życia ludności, oraz gospodarki, co oznacza ograniczenie dochodów państwa i ogólne zmniejszenie aktywności ekonomicznej.

Sytuacja polityczna pozostanie jednak stabilna. Jeśli nie nastąpią nieprzewidywalne dziś, gwałtowne wydarzenia o wielkiej skali i szczególnym znaczeniu społecznym, gospodarczym bądź politycznym, obecny system władzy przetrwa, a nawet się utrwali. Nie ma bowiem wewnętrznego, społeczno-politycznego potencjału do jego zmiany, sam układ polityczny jest także głęboko spetryfikowany. Nie należy się zatem spodziewać pojawienia się w omawianej perspektywie istotnego, wewnętrznego impulsu do niezbędnych transformacji ustrojowych. Impulsem zewnętrznym mogłoby natomiast być egzystencjalne zagrożenie bytu państwa, z którym władza nie umiałaby sobie poradzić, ale tego również nie możemy oczekiwać w założonych ramach czasowych.

W sensie międzynarodowym słabnące państwo będzie miało mniejsze możliwości działania, choćby dlatego, że będzie musiało skoncentrować się na sytuacji wewnętrznej. Nie powinniśmy jednak przewidywać istotnej zmiany w postrzeganiu świata przez władze i społeczeństwo, gdyż jego charakter jest głęboko utrwalony, a ponadto władza traktuje konflikt z Zachodem instrumentalnie. Dodatkowo poczucie zagrożenia, wzrastające wobec trudności wewnętrznych, może nawet zaostrzyć retorykę i politykę Rosji wobec Zachodu. Nic nie wskazuje na zmianę charakteru podejmowanych działań, Rosja w poczuciu swojej słabości raczej pozostanie przy wojnie informacyjnej i działaniach destabilizujących w przestrzeni informatycznej.

Z drugiej strony można przypuszczać, że aktywne działania, wykorzystujące różne okazje do rozszerzania wpływów, jakie Rosja prowadziła w ostatnich latach, zostaną ograniczone z powodu braku środków. Można tego oczekiwać zwłaszcza w przypadku interwencji na Bliskim Wschodzie, znacznie bardziej kosztownej i przynoszącej mniej korzyści, niż to zakładano.

Z punktu widzenia Polski sytuacja w dającej się przewidzieć przyszłości nie zmieni się znacząco. Jesteśmy częścią Zachodu, będziemy więc nadal terenem penetracji środków wojny informacyjnej nastawionej na destabilizację polityczną i społeczną. Rosjanie będą zatem dalej aktywnie wpływać na politykę i nastroje społeczne, przede wszystkim poprzez trolling w sieciach społecznościowych. Stosowane będą także działania pośrednie, między innymi – zgodnie z tradycyjną, leninowską praktyką wojny propagandowej – będzie się wykorzystywać tak zwanych „pożytecznych idiotów”¹ (*полезных идиотов*). W tym ostatnim przypadku instrumentem działania są manipulacje propagandowo-polityczne wywołujące u adresatów określone, korzystne dla Rosji reakcje.

Ocena i rekomendacje

Próbując w tym dziejowym momencie oceniać i przewidywać zjawiska polityczne, społeczne i ekonomiczne, stoimy wobec szczególnie trudnego zadania, co wynika z unikatowego charakteru obecnej pandemii. Nie można bowiem stwierdzić, czy mamy dziś do czynienia ze zmianą jakościową, która w znaczący sposób przeobrazi stosunki ekonomiczne, polityczne i społeczne w świecie, stając się trwałym czynnikiem determinującym los ludzkości. Może tak być, ale może też się okazać, że pandemia będzie miała jedynie krótkoterminowy wpływ, modyfikujący w pewnym zakresie przebiegające w świecie procesy, lecz nie zmieni radykalnie ich charakteru. W pierwszym z tych przypadków ocena implikacji zachodzących zjawisk i ich przewidywanie musi z natury rzeczy obejmować wielopłaszczyznowe i wielowariantowe rozważania.

Poniższe oceny i zalecenia mają charakter bardzo ogólny, nie posiadają też bezpośredniego związku z pandemią. Powyżej zwróciliśmy uwagę, że jakkolwiek wzmacnia ona pewne zjawiska zachodzące w Rosji, to jednak polityka zagraniczna Moskwy jest relatywnie trwała i nie zmieni się w dającej się przewidzieć przyszłości. Dlatego nasza ocena i rekomendacje dotyczą zarówno aktualnej sytuacji, jak i przyszłości.

Federacja Rosyjska pozostaje niewątpliwie najpoważniejszym zinstytucjonalizowanym zagrożeniem zewnętrznym, przed jakim stoi Polska. Ma ono bardzo złożony charakter, ale jego najważniejszą, definiującą cechą jest to, że Rosja prowadzi wobec naszego kraju wielopoziomą

¹ Por. *Wielki słownik języka polskiego*, https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=40953.

nieprzyjazną politykę, głęboko umocowaną w doktrynie polityki zagranicznej, w świadomości historycznej i w percepcji Polski jako kraju wrogiego Rosji. Z jednej strony jest ona dla Moskwy częścią Zachodu, z którym toczy wojnę obronną, a przynajmniej tak w Rosji postrzega się stosunki Wschód–Zachód. Z drugiej natomiast nasz kraj stanowi odrębny cel działań politycznych, swego rodzaju „słabe ogniwo”, które można próbować wyrwać z orbity zachodniego świata.

Zagrożenie ze strony Rosji nie oznacza dziś i w dającej się przewidzieć przyszłości nie będzie oznaczało zagrożenia wojną na pełną skalę czy też militarnym najazdem. Znacznie bardziej prawdopodobne jest pojawienie się działań o charakterze destabilizującym w postaci ewentualnych cyberataków oraz innych podobnych prób zaburzenia funkcjonowania państwa. Możliwe jest także wspieranie lub tworzenie przez Rosję skrajnych organizacji mogących prowadzić działania wywrotowe albo w inny sposób podważać stabilność państwa.

Bieżące nieprzyjazne działania, jakie prowadzi Rosja wobec Polski, sprowadzają się jednak przede wszystkim do wojny informacyjnej nakierowanej na osłabienie spójności państwa polskiego poprzez sprzyjanie polaryzacji i podsycanie chaosu politycznego w kraju. Działania te prowadzone są na szeroką skalę w sieciach społecznościowych oraz w przestrzeni informacyjnej. Rosja prawdopodobnie postara się również wpływać na wyniki procesów wyborczych w Polsce, przynajmniej w ramach działań dezinformacyjnych, ale nie należy wykluczyć też próby podważenia ich legitymacji poprzez ataki cybernetyczne lub inne podobne akcje. Preferowanym przez Moskwę zwycięzcą wyborów wszelkich szczebli są ugrupowania określające się jako prawicowe, przede wszystkim ze względu na ich antyeuropejskie działania, które osłabiają zdolności Polski do przeciwstawienia się wpływom Rosji.

Aby przeciwdziałać staraniom Moskwy zmierzającym do osłabienia państwa polskiego, należy podjąć szereg działań przede wszystkim wewnętrznych, ale i na arenie międzynarodowej. Po pierwsze, wszystkie siły polityczne w Polsce powinny wykonać swego rodzaju rachunek sumienia i zanalizować te elementy swych programów, działań i retoryki, które sprzyjają celom Rosji. Po drugie, należy powrócić do konsensusu w polityce zagranicznej, jakim jeszcze kilka lat temu była prozachodnia opcja Polski. Bez względu bowiem na słuszne obawy co do skuteczności sojuszy i dyskusje o głębokości integracji, zarówno NATO, jak i Unia Europejska pozostają jedynymi realnymi zewnętrznymi aktorami, którzy mogą zwiększać bezpieczeństwo Polski. W tym kontekście trzeba także budować przyjazne stosunki ze wszystkimi bez wyjątku krajami Zachodu z obu stron Atlantyku. I wreszcie po trzecie, Polska musi wypracować długofalowy konsensus wewnętrzny dotyczący bezpieczeństwa kraju zarówno w wymiarze określenia zagrożeń, jak i środków przeciwdziałania. Konsensus ów powinien nie tylko dotyczyć polityki zagranicznej, ale też przełożyć się na znaczne wzmocnienie wewnętrznych zdolności do przeciwstawiania się

zagrożeniom, zarówno w kontekście sprawności sił zbrojnych, jak i szerzej – wydolności całego systemu bezpieczeństwa państwa.