

Wstęp

Obszar byłego ZSRR, zwany często – niezbyt trafnie – obszarem WNP, a w literaturze anglosaskiej Eurazją, budzi szczególne zainteresowanie badawcze, zwłaszcza w Polsce. Po pierwsze, obszar poradziecki to jedyny region w stosunkach międzynarodowych, którego państwa jeszcze 30 lat temu wchodziły w skład jednego organizmu państwowego, jakim był ZSRR; fakt ten w istotnym stopniu warunkuje specyfikę ich wzajemnych stosunków i wyzwań, jakim muszą stawić czoło. Po drugie, jest to region w istotnym stopniu zagrożony znaczącymi sporami terytorialnymi i konfliktami o charakterze między państwowym¹. Po trzecie, Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki sąsiadują bezpośrednio z czterema państwami regionu: Rosją, Ukrainą, Białorusią i Mołdawią. Sytuacja w tych krajach ma więc żywotne znaczenie dla bezpieczeństwa państw UE i NATO.

W 2009 r. w istotnym stopniu za sprawą działań Unii Europejskiej na omawianym obszarze wyodrębniony został region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia). Europejska Polityka Sąsiedztwa zainicjowana w latach 2003–2004 przez UE skierowana była do państw Maghrebu i Maszreku oraz Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego². W 2009 r. sześć państw poradzieckich regionu zostało objętych programem Partnerstwa Wschodniego. PW miało wspierać reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w krajach partnerskich, ułatwiając zbliżenie z UE, przy czym dwustronna współpraca miała rozwijać się z uwzględnieniem konkretnej sytuacji i aspiracji każdego kraju. Do głównych instrumentów współpracy zaliczono umowy o stowarzyszeniu, utworzenie pogłębianych i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTA), kompleksowe programy rozwoju instytucjonalnego, liberalizację reżimu wizowego oraz

¹ S. Watts et al., *A More Peaceful World? Regional Conflict Trends and U.S. Defense Planning*, RAND Corporation, Santa Monica 2017, s. xxi, 121.

² Szerzej zob. P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011; A. K. Cianciara, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie konstruktywizmu: aktorzy, narracje, strategie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2017.

współpracę energetyczną. UE i kraje partnerskie zadeklarowały ponadto wolę działania na rzecz wspólnego bezpieczeństwa; opowiedziały się również za rozwiązywaniem konfliktów zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego³.

Ważnym aspektem Partnerstwa Wschodniego stała się rywalizacja UE z Rosją – nie tylko o wpływy w krajach regionu, ale i o ich pożądany model polityczny i gospodarczo-społeczny⁴. Region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego ma strategiczne znaczenie dla Federacji Rosyjskiej, gdyż ta ostatnia dąży do odbudowy swojej dominacji na obszarze poradzieckim. Dotyczy to w szczególności Ukrainy i Białorusi, ściśle złączonych z Rosją – w mniemaniu jej władz – wspólną historią, kulturą i religią, a także państw wchodzących w skład Unii Celnej (od 2010 r.), a następnie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (od 2015 r.)⁵. Rosja dąży do rozwoju procesów integracyjnych na obszarze poradzieckim. Opowiada się za stworzeniem na tym obszarze efektywnego systemu zbiorowego bezpieczeństwa – kluczową rolę ma odgrywać w tym zakresie Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (CSTO). Duże znaczenie ma współpraca z innymi republikami b. ZSRR w sferze gospodarczej (wsparcie interesów rosyjskich firm w regionie, współpraca energetyczna) i społecznej⁶; dotyczy to w szczególności ochrony Rosjan pozostałych po rozpadzie Związku Radzieckiego w innych państwach poradzieckich. Celem Federacji Rosyjskiej jest nie tylko prowadzenie przez państwa sąsiedzkie polityki zagranicznej zgodnej z interesami Rosji (w szczególności ograniczenie współpracy z podmiotami spoza regionu, takimi jak Stany Zjednoczone, NATO czy UE), ale również implementacja przez nie określonego modelu rozwoju, na który składają się m.in. słabość struktur demokratycznych i rządów prawa, przenikanie polityki i biznesu oraz kultu-

³ *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Praga, 7.05.2009, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT> (ostatni dostęp: 9.03.2021). Szerzej na temat historii relacji UE z państwami regionu zob. A. Staszczuk (red.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011; A. Szeptycki (red.), *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2011.

⁴ N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Europejska Rada Spraw Zagranicznych – Fundacja im. Stefana Batorego, Londyn–Warszawa 2010, s. 78–79.

⁵ M. Menkiszak, *Doktryna Putina: Tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim*, „Komentarze OSW”, 28.03.2014, nr 131, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_131.pdf (dostęp: 9.03.2021).

⁶ С. Лавров, *Программа эффективного использования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации*, № 4980 Г/С, 10.02.2010, <https://blogs.pravda.com.ua/authors/kuzyo/4bec22fe3e992/> (dostęp: 9.03.2021).

rowa przynależność do „rosyjskiego świata”⁷. Federacja Rosyjska dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów, aby realizować tak zdefiniowany cel, zarówno z zakresu *soft power* (atrakcyjność rosyjskiego modelu politycznego dla przywódców państw regionu, znaczenie rosyjskiego rynku pracy), jak i *hard power* (rosyjska obecność wojskowa i interwencje zbrojne)⁸. Rosyjskie prawo zezwala na użycie sił zbrojnych poza granicami Federacji Rosyjskiej – „zgodnie z ogólnymi zasadami i normami prawa międzynarodowego” – w celu ochrony interesów Rosji i jej obywateli⁹. Istotne znaczenie dla państw regionu ma również pozamilitarne zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej¹⁰.

W efekcie większość państw regionu stanęła przed koniecznością dokonania wyboru pomiędzy zbliżeniem z Unią Europejską i reintegracją z państwami obszaru poradzieckiego. Jednoczesny udział w tych dwóch procesach integracyjnych jest niemożliwy – zarówno z powodów prawno-technicznych (nie można być członkiem unii celnej i zarazem indywidualnie liberalizować handlu z partnerem nie wchodzącym w jej skład), jak i politycznych. Stąd potrzeba dokonania wyboru. Obok wymiaru prawno-gospodarczego pewne znaczenie miał również wymiar militarny – niektóre kraje regionu przystąpiły do Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, inne podjęły współpracę z NATO i deklarowały chęć akcesji do tej organizacji.

Stowarzyszenie z UE, zwłaszcza powstanie DCFTA miało sprzyjać transformacji państw regionu i ułatwić im dostęp do rynku UE; zarazem jednak pociągało za sobą wysokie koszty związane z koniecznością przystosowania do *acquis communautaire* i pogorszenie relacji z Rosją. Wejście w skład Unii Celnej, a następnie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej pozwalało na łatwiejszy dostęp do rosyjskiego rynku. Umożliwiało też korzystanie ze wsparcia ekonomicznego Federacji Rosyjskiej, np. w formie preferencyjnych cen na dostawy gazu. Jednocześnie prowadziło do silniejszego podporządkowania Rosji i utrudniało rozwój współpracy z UE. Członkostwo w EUG, w przeciwieństwie do stowarzyszenia z UE, nie będzie stanowić impulsu modernizacyjnego dla krajów regionu¹¹.

⁷ Por. A. Szeptycki, *Ukraina wobec Rosji: studium zależności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

⁸ N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit.

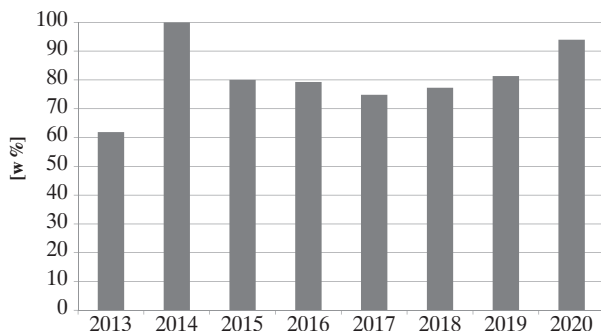
⁹ *Федеральный закон об обороне*, 31.05.1996, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102018636&backlink=1&&nd=102041583> (dostęp: 30.03.2021).

¹⁰ T. Stępniewski (red.), *Rosja wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej: zagrożenia pozamilitarne*, Instytut Europy Środkowej, Lublin 2020.

¹¹ Szerzej zob. Т. Стемпневски, З. А. Станкевич, А. Шабацик (red.), *Центральная и Восточная Европа между Евросоюзом и Евразийским экономическим союзом: перспективы соперничества и сотрудничества*, Институт Центральной Европы в Люблине – Московский университет имени Сергея Ю. Витте, Люблин–Москва 2019.

W 2013 r. Rosja efektywnie odwiodła dwa kraje regionu od integracji z UE w ramach umowy stowarzyszeniowej, przy czym w jednym przypadku (Ukraina) decyzja ta doprowadziła do poważnego kryzysu politycznego o wymiarze zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. W 2014 r. nowym elementem rywalizacji o wpływy w regionie stał się konflikt zbrojny na Ukrainie i jego międzynarodowe implikacje. O ile Rosja otwarcie głosiła potrzebę obrony swoich interesów, w tym również środkami militarnymi (zwłaszcza w odniesieniu do Krymu), o tyle Zachód coraz bardziej zdecydowanie opowiadał się za koniecznością poszanowania przez Rosję podstawowych zasad prawa międzynarodowego, takich jak zakaz użycia siły, pokojowe rozstrzygnięcie sporów i nieingerencja w sprawy wewnętrzne.

Międzynarodowe zainteresowanie państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w latach 2013–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie Google Trends, <https://www.google.com/trends/>.

Kryzys polityczny na Ukrainie, starcia z udziałem sił porządkowych i protestujących, perspektywa wojny domowej czy rozpadu kraju, a także masowej fali migracji, jaką mogłoby to zaowocować, były postrzegane jako nowe zjawiska na „mapie bezpieczeństwa” Europy. Prognozowano, że aby uniemożliwić Gruzji i Mołdawii zbliżenie z UE, Federacja Rosyjska wykorzysta „zamrożone konflikty” w Abchazji, Osetii Południowej, Naddniestrzu, separatyzm w Gagauzji, a także sprzyjające współpracy z Rosją środowiska w obu krajach, uzależnienie obu państw od rosyjskiego rynku towarowego i rynku pracy¹². Oczekiwano, że ofiarą rosyjskiej agresji mogą paść inne państwa regionu. W efekcie Ukraina i (w mniejszym stopniu) sąsiednie kraje znalazły się w centrum zainteresowania światowej opinii publicznej. Większość tych

¹² A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – między stowarzyszeniem z UE i Unią Celną*, „Rocznik Strategiczny”, 2013/2014, s. 246.

alarmistycznych prognoz nie sprawdziła się. Od 2015 r. nastąpił pewien spadek zainteresowania regionem (zwłaszcza Ukrainą) ze strony światowych mocarstw będący w istotnym stopniu wynikiem umiędzynarodowienia konfliktu w Syrii i związanych z nim nowych zagrożeń, z jakimi musiała zmierzyć się UE – tzw. kryzysu imigracyjnego i terroryzmu islamskiego (zamachy w Paryżu w listopadzie 2015 r.). W 2020 r. Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy ponownie znalazły się jednak w centrum zainteresowania światowej opinii publicznej z powodu wojny w Górskim Karabachu i masowych protestów na Białorusi.

Ta destabilizacja regionu w 2020 r. skłania do podjęcia refleksji nad sytuacją w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w okresie od ukraińskiej „rewolucji godności” („Euromajdanu”) do chwili obecnej¹³. Celem tej książki jest analiza sytuacji wewnętrznej w krajach regionu¹⁴, ze szczególnym uwzględnieniem „zamrożonych konfliktów” na Ukrainie, w Mołdawii, Gruzji i Azerbejdżanie¹⁵, a także relacji państw Partnerstwa Wschodniego z ich najważniejszymi partnerami zagranicznymi, w szczególności Federacją Rosyjską i Unią Europejską¹⁶. Spośród wymienionych już sześciu państw

¹³ Ze względu na przyjęty zakres czasowy przedmiotem szczegółowej analizy nie będzie sytuacja zdrowotna w tych państwach, w szczególności przebieg pandemii COVID-19.

¹⁴ Analizą porównawczą państw regionu zajmowali się m.in. R. Abdelal, *National Purpose in the World Economy: Post-Soviet States in Comparative Perspective*, Cornell University Press, Ithaca 2005; R. Auty, I. de Soysa, *Energy, Wealth and Governance in the Caucasus and Central Asia: Lessons not learned*, Routledge, Abingdon 2006; M. Ayoob, M. Ismayilov, *Identity and Politics in Central Asia and the Caucasus*, Routledge, Abingdon 2015; S. White, V. Feklyunina, *Identities and Foreign Policies in Russia, Ukraine and Belarus: The Other Europes*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014; D. Hamilton, G. Mangott (red.), *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*, Center for Transatlantic Relations – Austrian Institute for International Affairs, Washington–Vienna 2007; I. Katchanovski, *Cleft Countries: Regional Political Divisions and Cultures in Post-Soviet Ukraine and Moldova*, Ibidem-Verlag, Stuttgart 2006; S. F. Starr, K. Dawisha, *The International Politics of Eurasia*, tom 10: *The International Dimension of Post-communist Transitions in Russia and the New States of Eurasia*, Routledge, Abingdon 2015; A. E. Wooden, C. H. Stefes, *The Politics of Transition in Central Asia and the Caucasus: Enduring Legacies and Emerging Challenges*, Routledge, Abingdon 2009.

¹⁵ Por. np. E. Jafarova, *Conflict Resolution in South Caucasus: Challenges to International Efforts*, Lexington Books, Lanham 2014; A. Jafalian (red.), *Reassessing Security in the South Caucasus: Regional Conflicts and Transformation*, Routledge, London–New York 2016; J. Hughes, G. Sasse (red.), *Ethnicity and territory in the former Soviet Union: regions in conflict*, Frank Cass, London–New York 2002; T. Potier, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. Legal Appraisal*, Kluwer Law International, Hague 2001; D. Lynch, *Separatist states and post-Soviet conflicts*, „International Affairs”, 2002, tom 78, nr 4, s. 831–848.

¹⁶ Zob. np. J. Tymanowski, *Ukraina między Wschodem a Zachodem*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014; L. Kirvelyte et al., *Moldova: Arena of International Influences*, Lexington Books, 2012; C. Cantir, R. Kennedy, *Balancing on the Shoulders of Giants: Moldova's Foreign Policy toward Russia and the European Union*, „Foreign Policy Analysis”,

regionu najwięcej uwagi poświęcono Ukrainie – zarówno dlatego że jest ona największym państwem w regionie i najważniejszym partnerem Polski, jak i dlatego, że to wydarzenia na Ukrainie w latach 2013–2014 zainicjowały pewne przemiany w regionie, które będą przedmiotem analizy.

Praca oparta jest na materiałach źródłowych z państw regionu, dokumentach organizacji międzynarodowych, opracowaniach naukowych i eksperckich, ze szczególnym uwzględnieniem prac Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, a także tekstach publikowanych przez autora w latach 2014–2021 na łamach „Rocznika Strategicznego”¹⁷.

October 2015, tom 11, nr 4, s. 397–416; K. Zasztowt, *Georgia between the EU and Russia. Challenges for Georgian Internal Transition, Foreign and Security Policies*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2013, tom 11, nr 6, s. 243–252.

¹⁷ A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – między hard power Rosji i soft power UE*, „Rocznik Strategiczny”, 2014/2015, s. 236–256; A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – désintéressement Unii Europejskiej, désintéressement Rosji*, „Rocznik Strategiczny”, 2015/2016, s. 245–263; A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – krucha stabilizacja*, „Rocznik Strategiczny”, 2016/2017, s. 168–182; A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – nihil novi*, „Rocznik Strategiczny”, 2017/2018, s. 248–264; A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – dziesięciolecie Partnerstwa Wschodniego*, „Rocznik Strategiczny”, 2018/2019, s. 252–266; A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: długi cień Rosji*, „Rocznik Strategiczny”, 2019/2020, s. 242–257; A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – strefa niestabilności*, „Rocznik Strategiczny”, 2020/2021, s. 280–294.