

OBSZAR WNP: IMPERIUM KONTRATAKUJE

ROSJA: W STRONĘ IMPERIUM ROSYJSKIEGO 2.0?

Rok 2013 przyniósł w Rosji umacnianie autorytarnego modelu sprawowania władzy, skupionego wokół Władimira Putina. W coraz większym stopniu opierał się on na specyficznym rozumianiu ideologii konserwatywnej. Ponadto mocniej dawały znać o sobie napięcia społeczne na tle etnicznym. Gospodarka, pomimo utrzymującej się dobrej koniunktury surowcowej, weszła w stagnację, co pokazywało, iż jej dotychczasowy model się wyczerpywał. Wewnętrzna słabość Rosji nie hamowała jej narastającej asertywności w polityce zagranicznej, w której Moskwa odniosła pewne sukcesy. Jej główne ostrze skierowane było przeciwko Zachodowi; stosunki z nim uległy dalszemu ochłodzeniu.

Marzec 2014 r. otworzył nowy etap w historii Rosji. Agresja wojskowa na Ukrainę oraz okupacja i aneksja Krymu przez Rosję miała daleko idące konsekwencje na wszystkich polach. W polityce wewnętrznej stała się narzędziem mobilizacji rosyjskiego społeczeństwa pod hasłami „patriotycznymi”, antyzachodnimi oraz wrogimi wobec liberalnej opozycji. W polityce gospodarczej pogorszyła jeszcze bardziej klimat inwestycyjny w Rosji i sprzyjała ucieczce kapitału z kraju. W polityce zagranicznej stała się demonstracją woli budowy nowego rosyjskiego ładu na obszarze poradzieckim i w całej północnej Eurazji, opartego na odrzuceniu rezultatów zakończenia zimnej wojny. Doprowadziła jednocześnie do najpoważniejszego od początku lat 80. kryzysu w stosunkach Rosji z Zachodem.

Polityka wewnętrzna: autorytarna mobilizacja

W polityce wewnętrznej 2013 rok był okresem kontynuowania bardziej autorytarnego kursu Putina – mimo gestów takich jak amnestia czy eksperymentu w postaci częściowo wolnych wyborów samorządowych w kilku miastach. Liczne zmiany prawne prowadziły do umacniania kontroli nad życiem politycznym i społecznym; dyscyplinowania elity rządzącej (pod hasłem jej „nacjonalizacji”), w tym przy instrumentalnym wykorzystaniu haseł walki z korupcją.

Prezydent Putin w istocie dokonywał pewnej korekty systemu politycznego w kierunku dalszego wzmocnienia kontroli państwa, konsolidacji elity rządzącej i zwalczania wszelkich przejawów niezależnych inicjatyw społecznych.

Masowe kontrole i szykany wobec organizacji pozarządowych w marcu i kwietniu 2013 r.; pokazowy proces coraz bardziej popularnego lidera opozycji Aleksieja Nawalnego (skazanego 18 lipca na karę pięciu lat kolonii karnej za rzekome prze-

szłe machinacje przy prywatyzacji w obwodzie kirowskim)¹; uchwalone w grudniu 2013 r. ustawy zwiększające uprawnienia organów śledczych czy likwidujące samodzielny Naczelny Sąd Arbitrażowy; rozpoczęcie (w styczniu 2014 r.) prac nad nowym ustawodawstwem zaostrzającym kontrolę nad aktywnością w Internecie – to przykłady **działań władz demonstrujące twardy kurs w polityce wewnętrznej**. Zapowiadane były także inne tego typu kroki, w tym rewizja ordynacji wyborczej i reforma samorządowa, ograniczająca dalej znaczenie regionów.

Kolejnym jego elementem było dalsze umacnianie kontroli Kremla nad przekazem medialnym, w tym tzw. nowymi mediami (wykorzystującymi Internet). Przykładami w tej sferze były: ogłoszona niespodziewanie 9 grudnia 2013 r. decyzja władz o likwidacji państwowej agencji informacyjnej RIA-Novosti (i wcieleniu jej struktur do nowo powstającego państwowego holdingu medialnego Rossija Siewodnia) i kampania przeciwko niezależnej telewizji Dożd' (w lutym 2014 r.) doprowadzająca ją do krawędzi bankructwa².

Dyscyplinowaniu zaplecza politycznego służyło z kolei kontynuowanie urzędowej kampanii walki z korupcją. Na początku 2013 r. grupa deputowanych „partii władzy” Jedna Rosja zmuszona została do złożenia mandatów po ujawnieniu w Internecie posiadanych za granicą nieruchomości. 2 kwietnia 2013 r. prezydent Putin wydał dekrety precyzyjnie określające wymogi publikacji deklaracji majątkowych urzędników państwowych i szefów państwowych spółek wraz z członkami ich rodzin. Prezydent, który długo unikał tematu podejrzeń o masowe defraudacje środków finansowych na przygotowania do olimpiady zimowej w Soczi, tuż po jej rozpoczęciu w lutym 2014 r. zadeklarował także, iż sprawdzą je właściwe organy (co sugerowało pokazowe ukaranie wytypowanych osób).

Inną metodą konsolidacji zarówno elity rządzącej, jak i bazy społecznej, do której odwoływał się Putin, była kontynuacja swoistego projektu konserwatywnego (rozpoczętego już w końcu 2012 r.). Narastająca konserwatywna kampania ideologiczna przekształcała się z narzędzia doraźnej defensywy wobec wyzwań ze strony liberalnej części elit w ideologiczną bazę reżimu politycznego. Uchwalenie (w czerwcu 2013 r.) ustaw: o zakazie propagandy homoseksualizmu wśród nieletnich oraz zaostrzającej kary za obrazę uczuć religijnych wpisywało się w nurt piętnowania przez państwową propagandę przejawów „zachodniej” dekadencji i demoralizacji i lansowania rdzennych, rosyjskich, tradycyjnych wartości.

¹ Aresztowanie Nawalnego na sali sądowej doprowadziło do kilkutyśięcnej spontanicznej manifestacji w Moskwie, która było prawdopodobną przyczyną nagłej decyzji sądu (ewidentnie na polecenie Kremla) o zmianie środka zapobiegawczego. Sąd II instancji 16 października podtrzymał wyrok, ale zawiesił jego wykonanie. Szerzej zob. J. Rogoża, „Wyrok dla Aleksieja Nawalnego: walka z opozycją pogłębia pęknięcia w elicie”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 24 lipca 2013 r.; J. Rogoża, „Problem z Nawalnym: trudno skazać, trudno uciszyć”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 23 października 2013 r.

² RIA-Novosti miała opinię relatywnie najbardziej obiektywnej z rosyjskich państwowych agencji informacyjnych. Z kolei popularna wśród wielkomiejskiego audytorium telewizja Dożd' (zaczynająca kilka lat wcześniej jako projekt internetowy) pod naciskiem Administracji Prezydenta FR (pod pretekstem obrazoburczej ankiety na temat oblężenia Leningradu podczas II wojny światowej) pozbawiona została dostępu do głównych telewizji kablowych. Szerzej zob. J. Rogoża, „Atak na TV Deszcz, ostrzeżenie dla Internetu”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 5 lutego 2014 r.

Co ciekawe, wraz ze słabnącym na Kremlu poczuciem zagrożenia ze strony liberalnej części szerszej elity projekt konserwatywny przybierał w coraz większym stopniu charakter ofensywnego narzędzia skierowanego wobec zagranicy, zwłaszcza Europy (zob. dalej).

Powyższemu zjawisku towarzyszyły także posunięcia polityczne i kadrowe wskazujące na umacnianie środowisk konserwatywnych w zapleczu prezydenta Putina. Doszło m.in. do reaktywowania i instytucjonalizacji (powstałego formalnie w 2011 r.) Ogólnorosyjskiego Frontu Ludowego „Za Rosję”, który 11–12 czerwca 2013 r. odbył swój zjazd założycielski. Front – będący pozapartyjną strukturą poparcia dla Władimira Putina (który został jego formalnym przewodniczącym) – miał zapewne poszerzyć zasób kadrowy i polepszyć wizerunek elity rządzącej (stąd obecność w jego szeregach m.in. ludzi kultury, organizacji społecznych i „prostych obywateli”), stanowiąc uzupełnienie (a w przyszłości być może alternatywę) dla – skompromitowanej w oczach wielu Rosjan – Jednej Rosji³. Towarzyszyło temu stopniowe usuwanie osób kojarzonych z premierem Dmitrijem Miedwiediewem z ekspozowanych stanowisk państwowych – m.in. 8 maja prezydent Putin zdymisjonował wicepremiera i szefa aparatu rządu Władisława Surkowa (do niedawna czołowego „ideologa” putinowskiej elity)⁴.

Powyższe działania były odpowiedzią nie tyle na słabnące protesty pod hasłami liberalnymi, ile na pogarszające się – na tle sytuacji ekonomicznej – nastroje społeczne i oznaki rywalizacji o zasoby i pozycje wewnątrz elity rządzącej. **Putinowi coraz trudniej było odgrywać rolę efektywnego arbitra.** Widać to było dobrze na przykładzie dyskusji na temat liberalizacji eksportu rosyjskiego gazu ziemnego. Ścierały się w niej z jednej strony interesy eksportowego monopolisty – państwowego Gazpromu i jego szefa Aleksieja Millera, a z drugiej – lobbujących za ograniczeniem i docelowo zniesieniem monopolu szefów państwowego koncernu Rosneft’ – Igora Sieczyna i prywatnej spółki Gunvor – Giennadija Timczenki. Sytuację komplikował fakt, iż wszyscy trzej byli przyjaciółmi Władimira Putina i członkami elity rządzącej. Trwająca ponad rok debata doprowadziła co prawda do uchwalenia (w listopadzie 2013 r.) ustawy liberalizującej eksport gazu skroplonego LNG, ale jak się wydaje, było to jedynie rozwiązanie przejściowe, o czym świadczył trwający dalej lobbying zainteresowanych stron⁵. Innymi przykładami napięć w elicie rządzącej (poza wspomnianą dymisją Władisława Surkowa) było zdymisjonowanie w końcu października 2013 r., w atmosferze publicznego skandalu, długoletniego szefa rosyjskiej służby ochrony konsumentów Giennadija Oniszczeni, a także tajemni-

³ Por. J. Rogoża, „Front Ludowy – odnowa zaplecza Władimira Putina”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 19 czerwca 2013 r.

⁴ Mimo iż Surkow po okresie wyraźnej niełaski powrócił we wrześniu 2013 r. na Kreml na mało ekspozowane stanowisko doradcy prezydenta ds. stosunków z Abchazją i Osetią Południową, wzmacniało to niewątpliwie pozycję dawnego głównego rywala Surkowa – konserwatywnego wiceszefa Administracji Prezydenta FR Wiaczesława Wołodina.

⁵ Szerzej zob. S. Kardaś, „Pozorna liberalizacja. Rosja ogranicza monopol eksportowy Gazpromu”, *Komentarz OSW* z 28 listopada 2013 r. W lutym 2014 r. Rosneft’ lobbowała m.in. za liberalizacją eksportu gazu konwencjonalnego i dostępu do infrastruktury gazowej, co postulowano także w przygotowanym w Ministerstwie Energetyki projekcie nowej *Strategii energetycznej FR*.

cza niedoszła do skutku dymisja wpływowego szefa Kolei Rosyjskich, Władimira Jakunina, w czerwcu 2013 r.⁶

Równocześnie, zwłaszcza w drugiej połowie 2013 r., Kreml wykonał szereg gestów politycznych pod adresem opozycji. Demonstrował w ten sposób poczucie siły władz, ale niekiedy było ono złudne, np. w przypadku wyborów samorządowych w części rosyjskich regionów, do których doszło 8 września 2013 r. Co prawda w zdecydowanej większości wygrali w nich kandydaci „partii władzy” Jedna Rosja. Jednak tam, gdzie dopuszczono do rzeczywistej konkurencji ze strony znanych opozycyjnych kandydatów oraz ograniczono standardowe praktyki częściowego fałszowania wyborów, ci ostatni uzyskali dobre wyniki. Dotyczyło to chociażby przedterminowych wyborów mera Moskwy, podczas których tylko na skutek częściowych manipulacji popierany przez Kreml dotychczasowy mer Siergiej Sobianin zapewnił sobie reelekcję już w pierwszej turze. Jego opozycyjny kontrkandydat Aleksiej Nawalny, dzięki bardzo dynamicznej kampanii wyborczej, uzyskał niespodziewanie dobry wynik (około 27,2%) i stał się tym samym nieformalnym liderem rosyjskiej opozycji. Sukces odniósł także niezależny kandydat Jewgienij Rojzman, który wygrał wybory na mera Jekaterynburga (choć wkrótce został usunięty ze stanowiska, gdy wytoczono mu sprawę karną za rzekomą przesłaną korupcję)⁷. Ten swoisty polityczny eksperyment pokazał, że mimo społecznej bierności i podatności na propagandę uczciwe wybory stanowią poważne ryzyko dla elity rządzącej.

Innym gestem władz wobec środowisk opozycyjnych była uchwalona w grudniu 2013 r. **amnestia** dla skazanych na lżejsze przestępstwa, która objęła część osób prześladowanych za działania z pobudek politycznych (wśród nich były członkinie punkrockowej grupy Pussy Riot skazane za antyputinowski happening w moskiewskiej cerkwi Chrystusa Zbawiciela). Oddzielną decyzją **prezydent Putin nieoczekiwanie ulaskawił najbardziej znanego rosyjskiego więźnia politycznego – byłego oligarchę Michaiła Chodorkowskiego** (przebywającego w więzieniu od ponad dziesięciu lat, skazanego w dwóch procesach za rzekome oszustwa podatkowe i defraudacje). Sposób i warunki, na jakich został uwolniony Chodorkowski, były jednak demonstracją siły ze strony prezydenta Putina i upokorzeniem dla Chodorkowskiego, który faktycznie wyłączył się z życia politycznego w Rosji⁸.

⁶ Informacja o dymisji Jakunina znalazła się na chwilę na stronach rządowych w Internecie i została opublikowana przez agencje informacyjne; swoją nominację potwierdził także jego następca. Tego samego dnia informacja o dymisji została zdementowana jako wynik działań hakerskich. Przebieg wydarzeń sugerował, że kwestia dymisji była przedmiotem konfliktu w łonie rosyjskiej administracji (być może między rządem i Kremlem).

⁷ Szerzej zob. J. Rogoża, „Wybory regionalne w Rosji: Moskwa kontra regiony”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 11 września 2013 r.

⁸ Chodorkowski wyszedł z więzienia 20 grudnia 2013 r. (nazajutrz po ulaskawieniu) i został przetransportowany drogą lotniczą do Niemiec. Wcześniej nie przyznał się do winy, ale napisał do prezydenta Putina prośbę o ulaskawienie i zgodził się na emigrację z Rosji. Po uwolnieniu zadeklarował także niepodjęcie działalności politycznej i niewspieranie finansowe rosyjskiej opozycji. Powstrzymywał się też od publicznej krytyki Putina. Taki upokarzający dla Chodorkowskiego tryb jego uwolnienia, do czego przyczyniła się być może poufna mediacja niemiecka, został najprawdopodobniej wymuszony groźbą jego trzeciego procesu, o którego przygotowaniach mówili przedstawiciele organów prokuratorskich (w sierpniu 2014 r. kończyła się mu dotychczasowa kara więzienia).

Załącznik 1

Problem imigracji w Rosji

Imigrantów (cudzoziemców zamieszkujących Rosję na pobyt średnio- i długoterminowy) jest według szacunków Federalnej Służby Migracyjnej około 11 mln (z czego 3,5 mln mają stanowić nielegalni imigranci). Dominują wśród nich przybysze z części państw obszaru WNP, zwłaszcza biedniejszych. Do największych grup należą: Uzbegy (2,5 mln), Ukraińcy (1,5 mln), Tadzycy (1,1 mln) i Kirgizi (0,5 mln), Mołdawianie (0,5 mln), a także Białorusini, Azerowie i Ormianie. Skupiają się głównie w największych rosyjskich miastach (np. w Moskwie stanowią około 2 mln na 12 mln oficjalnych mieszkańców) europejskiej i azjatyckiej części Rosji. Zdecydowana większość z nich podejmuje prace fizyczne (mężczyźni zwłaszcza w budownictwie, wywozie odpadów, ochronie i obsłudze mieszkańców, handlu, transporcie; kobiety głównie prace związane ze sprzątaniami i opieką nad dziećmi), których nie chcą wykonywać rdzenni mieszkańcy Rosji. Gospodarka rosyjska, cierpiąca na deficyt siły roboczej, jak się szacuje, potrzebuje napływu co najmniej 1 mln imigrantów zarobkowych rocznie. Sytuacja imigrantów z Europy Wschodniej odbiega z reguły na korzyść od sytuacji imigrantów z Azji Centralnej, którzy mają najniższy status społeczny. Wielu imigrantów cierpi z powodu systemowej dyskryminacji i eksploatacji. Ich zarobki są często zaniżane i częściowo defraudowane przez zatrudniające ich firmy, które nagminnie łamią wobec nich podstawowe prawa pracownicze. Są oni szykanowani przez siły porządkowe i lokalne administracje, które wymuszają od nich łapówki. Często mieszkają w bardzo złych warunkach. Równocześnie wiele osób czerpie korzyści z naruszania przepisów meldunkowych przez imigrantów (tzw. gumowe mieszkania, gdzie pod jednym adresem zameldowanych jest dziesiątki, a nawet setki imigrantów). Z niekiedy wręcz niewolniczej pracy imigrantów, często słabo znających język rosyjski i niepotrafiących integrować się z rosyjskim otoczeniem, korzystają też struktury szarej strefy gospodarczej i zorganizowana przestępczość. Część imigrantów z Kaukazu i Azji Centralnej, których większość wyznaje islam, staje się podatna na wpływy działających w samej Rosji środowisk fundamentalistycznych.

Odrębnym problemem są etniczne diaspory z Kaukazu Południowego i imigranci wewnętrzni z rosyjskiego Kaukazu Północnego, cieszący się z reguły lepszym statusem społecznym i ekonomicznym. Wyzywające zachowanie części z nich pogłębia nastroje ksenofobiczne i antyimigranckie wśród etnicznych Rosjan (70% z nich domaga się ograniczenia imigracji). Ci ostatni czują się zagrożeni masową obecnością imigrantów w niektórych rosyjskich dużych miastach i w regionach peryferyjnych (np. na tzw. Przedkaukazu, gdzie liczba ludności rosyjskiej maleje) i obawiają się patologii powiązanych z imigracją. Rosnąca frustracja Rosjan kieruje się coraz częściej przeciwko lokalnym władzom i strukturom siłowym, które oskarżane są (niebezpiepodstawnie) o czerpanie korzyści z obecności imigrantów i tolerowanie zjawisk patologicznych z tym związanych.

Oprac. M. Menkiszak na podstawie materiałów mediów rosyjskich i opracowań autorstwa K. Jarzyńskiej.

Jednak to nie aktywność politycznej opozycji była najpoważniejszym wyzwaniem dla Kremla. Stawały się nim natomiast w coraz większym stopniu narastające nastroje nacjonalistyczne i napięcia na tle etnicznym, wzmacniane przez – potrzebną ekonomicznie, ale też rodzącą szereg patologii – masową imigrację zarobkową z części państw obszaru WNP do Rosji. Pokazały to wyraźnie zwłaszcza

cza antyimigranckie zamieszki w moskiewskiej dzielnicy Zachodnie Biruliowo, do jakich doszło 13 października 2013 r. Zabójstwo młodego Rosjanina przez azerskiego imigranta wywołało spontaniczną reakcję w postaci wieców mieszkańców, do których dołączyli młodzi nacjonaliści, co przekształciło się w pogrom sklepów i zdominowanego przez imigrantów pobliskiego rynku hurtowego. Charakterystyczna była duża wstrzemięźliwość policji wobec agresywnych protestujących (co kontrastowało ze zdecydowaną postawą sił porządkowych przy okazji demonstracji opozycyjnych)⁹. Dowodziła ona, iż władze boją się, aby silne w rosyjskim społeczeństwie nastroje antyimigranckie nie wymknęły się spod kontroli. Problem migracji stawał przed rządzącymi szereg dylematów.

Odpowiedzią władz na rosnące w rosyjskim społeczeństwie nastroje antyimigranckie były dość niekonsekwentne działania zmierzające m.in. do zmniejszenia „widzialności” imigrantów. Jeszcze 19 grudnia 2012 r. prezydent Putin podpisał *Państwową strategię polityki narodowościowej do 2025 roku*, która przedstawiała ogólnikowe rekomendacje, w tym zwłaszcza formowanie politycznej tożsamości rosyjskiej. Siły porządkowe i organy migracyjne organizowały także swoiste pokazowe „obławy” na nielegalnych imigrantów (zwłaszcza w Petersburgu i Moskwie). W 2013 r. zaostrzono przepisy meldunkowe, a 1 stycznia 2014 r. weszły w życie regulacje ograniczające dozwoloną długość pobytu imigrantów w Rosji (nie dotyczą one, na podstawie odrębnych porozumień, Białorusinów, Ukraińców i Tadżyków). Od początku 2015 r. ma wejść w życie, zapowiedziany przez prezydenta Putina już w grudniu 2012 r., wymóg posiadania paszportów zagranicznych przez obywateli państw WNP wjeżdżających do Rosji (obecnie honorowane są tzw. paszporty wewnętrzne i analogiczne dokumenty tożsamości)¹⁰. Putin odrzucał jednak ciągle podnoszony przez część rosyjskiej opozycji i popierany przez około 84% Rosjan postulat wprowadzenia reżimu wizowego dla obywateli państw WNP. Krok taki osłabiłby bowiem możliwość rozgrywania karty migracyjnej w stosunkach z tymi państwami WNP, z których pochodziło wielu imigrantów.

Innym poza imigracją i napięciami etnicznymi problemem zaprzątającym uwagę władz było **pogorszenie się sytuacji na Kaukazie Północnym od jesieni 2013 r.** Mimo iż statystyka ofiar zamachów i walk ze zbrojnym islamskim podziemiem wykazywała powolną tendencję malejącą¹¹, to niepokoiły spektakularne zamachy terrorystyczne jesienią 2013 r. w Wołgogradzie – największym rosyjskim mieście w sąsiedztwie Kaukazu Północnego. Do samobójczych zamachów bombowych w tym mieście doszło kolejno: 21 października, 29 i 30 grudnia 2013 r. Zginęły w nich łącznie 42 osoby, a ponad 140 zostało rannych. Zamachy, przeprowadzone przez niewielkie grupy terrorystyczne pochodzące z Dagestanu (najbardziej niestabilnej republiki Kaukazu Północnego), były prestiżowym ciosem w rosyjskie władze. Wywołały

⁹ Szerzej zob. K. Jarzyńska, „Zamieszki na tle etnicznym w Moskwie”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 16 października 2013 r.

¹⁰ Na temat problemów imigrantów i polityki władz FR w tej kwestii zob. K. Jarzyńska, „Kremla gra kartą migracyjną”, *Komentarz OSW* z 20 sierpnia 2013 r.

¹¹ Według danych portalu *Kavkaz.uzel* liczba ofiar śmiertelnych konfliktu na Kaukazie Północnym wynosiła: 754 w 2010 r., 750 w 2011 r., 700 w 2012 r. i 529 w 2013 r.

one lokalną panikę i obnażyły niską efektywność działalności służb specjalnych. Niepokój Kremla budziły zwłaszcza groźby zamachów podczas olimpiady zimowej w Soczi (leżącym w bezpośrednim sąsiedztwie niestabilnego regionu kaukaskiego). Zmusiło to władze do zastosowania podczas igrzysk nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa¹².

Igrzyska przebiegły jednak spokojnie, do czego przyczyniła się być może śmierć lidera Emiratu Kaukaskiego Dokku Umarowa w końcu 2013 r., ogłoszona kilka miesięcy później przez rosyjskie władze.

Marzec 2014 r. przyniósł nową jakość w polityce wewnętrznej Rosji. Zmasowana, historyczna propaganda w kontrolowanych przez państwo mediach (zwłaszcza telewizji) przedstawiająca kryzys na Ukrainie jako antyrosyjski spisek Zachodu uzupełniona została o budowę pozytywnego wizerunku prezydenta Putina jako przywódcy, który przywrócił „historyczną sprawiedliwość”, wspierając przyłączenie Krymu do Rosji (prezentowane jako „powrót do macierzy”). **Atmosfera „patriotycznej” euforii** (wzmacniana organizowanymi w całej Rosji przez władze demonstracjami poparcia dla „rodaków” na Ukrainie) udzieliła się zdecydowanej większości rosyjskiego społeczeństwa, a poparcie społeczne dla Putina powróciło do najwyższych w historii notowań (przekraczając 80%). Równocześnie **narastała podsycana przez media wrogość nie tylko do Zachodu, lecz także do krytykujących agresję na Ukrainę przedstawicieli liberalnej opozycji**, których sam prezydent Putin nazwał po raz pierwszy publicznie (na konferencji prasowej 4 marca) „piątą kolumną”. W takiej atmosferze aktem cywilnej odwagi było uczestnictwo w nielicznych demonstracjach przeciwko interwencji zbrojnej na Ukrainie (największa z nich 15 marca w Moskwie zgromadziła około 50 tys. osób). Sytuacja ta sprzyjała dalszemu zaostrzeniu przez Kreml polityki wewnętrznej.

Gospodarka: wyczerpywanie się modelu

Rosyjska gospodarka w 2013 r. weszła wyraźnie w fazę stagnacji, a wskaźniki makroekonomiczne były najgorsze od kryzysowego roku 2009¹³. PKB zamiast prognozowanych pierwotnie przez rząd około 3,7% osiągnął zaledwie 1,3% (w niektórych branżach – jak energetyka czy budownictwo – był on ujemny); produkcja przemysłowa wzrosła zaledwie o 0,3% (w ujęciu kwartalnym odpowiednio: 0%, 0,3%, -0,1%, 0,3%). Inflacja (grudzień do grudnia) utrzymywała się na niemal niezmiennym poziomie: 6,5% (wobec 6,6% w 2012 r.).

Ponadto sukcesywnie rosło zadłużenie zagraniczne, osiągając na początku 2014 r. nienotowany dotąd poziom 732 mld USD (wzrost o niemal 100 mld USD w ciągu roku), co było głównie skutkiem zwiększonych pożyczek prywatnych firm i banków. Inaczej niż w 2012 r. nie towarzyszył jednak temu wzrost rezerw walutowo-

¹² Szerzej zob. W. Górecki, „Rosyjski Kaukaz bez zmian. Lokalna wojna na przedpolach olimpiady”, *Prace OSW*, Warszawa, styczeń 2014 r.; M. Falkowski, „Wołgograd: przedolimpijskie uderzenie terrorystów”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 8 stycznia 2014 r.

¹³ Poniższe dane za: Państwowy Komitet Statystyki (Rosstat), www.gks.ru; Centralny Bank Rosji, www.cbr.ru.

Tabela 1

Dynamika PKB i produkcji przemysłowej w Rosji w latach 2007–2013 (w %)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PKB	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3
Produkcja przemysłowa	6,8	0,6	-9,3	8,2	4,7	2,6	0,3

Oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystyki FR (Rosstat), www.gks.ru.

-kruszcowych. Spadły one w ciągu 2013 r. o około 28 mld USD – do około 509 mld USD. Tylko w styczniu 2014 r. ich dalszy spadek wyniósł ponad 10,5 mld USD, co było głównie skutkiem wysiłków Centralnego Banku Rosji zmierzającego do utrzymania w ryzach dewaluacji rubla, który w ciągu roku stracił ponad 10% swej wartości. W kolejnych dwóch miesiącach rezerwy zmniejszyły się o ok. 13 mld USD. Do tego dochodził zwiększający się odpływ netto kapitału prywatnego z Rosji – w 2013 r. wyniósł on ogółem 62,7 mld USD. Jego tempo wyraźnie wzrosło w I kwartale 2014 r., kiedy z Rosji wypłynęło 50,6 mld USD. Ten rekordowy odpływ związany był głównie z zaniepokojeniem inwestorów na skutek kryzysu w stosunkach Rosji z Zachodem.

Co ciekawe, wszystkie powyższe negatywne zjawiska odnotowano w roku, w którym średnia cena ropy Urals była tylko niewiele niższa (o około 2,5 USD) od rekordowego pod tym względem roku 2012 i wynosiła około 108 USD za baryłkę, co zapewniło Rosji przychody z eksportu surowców energetycznych w wysokości około 365 mld USD. Tym samym po raz pierwszy tak wyraźnie stało się jasne, iż **utrzymująca się korzystna koniunktura surowcowa nie jest już w stanie zapewnić stabilnego wzrostu rosyjskiej gospodarce. Pokazywało to, iż model gospodarczy Rosji oparty na eksporcie surowcowym w dłuższej perspektywie jest nie do utrzymania. Systematycznie pogarszające się wskaźniki makroekonomiczne ujawniały systemowe problemy modelu gospodarczego przeżartego korupcją, nieefektywnego i przedkładającego ścisłą kontrolę państwa nad ekonomiczną inicjatywę.**

Jednocześnie dane statystyczne pokazywały, iż **nie najlepsze wskaźniki makroekonomiczne nie przekładały się na pogorszenie sytuacji socjalnej Rosjan.** Bezrobocie utrzymywało się na niskim poziomie: w końcu 2013 r. bez pracy było 4,2 mln osób, tj. zaledwie 5,6%. Systematycznie rosły także dochody realne ludności: o 3,3% w 2013 r. Mimo to wyraźny wzrost opłat komunalnych, a częściowo cen energii i taryf przewozowych, począwszy od drugiej połowy 2012 r. budził społeczne niezadowolenie. Objawiło się ono m.in. demonstracjami (grup do kilkuset osób) w kilkunastu rosyjskich miastach 23 marca 2013 r.

Słabsze wyniki gospodarcze stawiały władze przed dylematem: jak przeciwdziałać ewentualnej kolejnej fali kryzysu, utrzymać stabilne wskaźniki socjalne i realizować populistyczne dekryty prezydenta Putina z początku jego nowej kadencji (maj 2012 r.), zawierające szereg obietnic socjalnych¹⁴.

¹⁴ Zob. *Rocznik Strategiczny 2012/13*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

Jeden ze sposobów stanowiły **cięcia wydatków federalnych i przerzucanie odpowiedzialności za prowadzenie aktywnej polityki socjalnej na regiony**, co powodowało systematyczny wzrost ich zadłużenia. Było to widoczne zwłaszcza w założeniach budżetu federalnego na 2014 r., w którym po raz pierwszy dokonano (sięgających kilkunastu procent) cięć wydatków na cele społeczne, w tym na edukację, ochronę zdrowia i kulturę. Na regiony przerzucono m.in. koszty podwyżek dla pracowników sfery budżetowej szacowane ogółem na 70 mld USD¹⁵.

Rząd podjął także decyzję o zawieszeniu w 2014 r. przekazywania składek na drugi filar (prywatne fundusze kapitałowe) systemu emerytalnego (co pozwoli zmniejszyć o około 7 mld USD – pokrywany transferami z budżetu – deficyt Funduszu Emerytalnego, wynoszący obecnie około 18 mld USD)¹⁶. Postanowił też zamrozić na około 1,5 roku okresowe podwyżki regulowanych taryf tzw. monopoli naturalnych (głównie cen energii i taryf przewozowych) dla odbiorców przemysłowych – w założeniu miało to ograniczyć wzrost kosztów produkcji i przyhamować inflację. Kolejną decyzją było zaplanowane wydatkowanie w 2014 r. około 14 mld USD z Funduszu Dobrobytu Narodowego (jednego z funduszy rezerwowych zasilanych dochodami surowcowymi) na realizację dużych projektów infrastrukturalnych (m.in. modernizację kolei transsyberyjskiej i bajkalsko-amurskiej, budowę nowej obwodnicy drogowej Moskwy), co miało stymulować wzrost produkcji. Ponadto, obawiając się kryzysu bankowego, Centralny Bank Rosji (od marca 2013 r. pod nowym kierownictwem b. minister rozwoju gospodarczego i handlu, doradcy prezydenta FR ds. gospodarczych Elwiry Nabiulliny) rozpoczął energiczną operację sanacji słabych rosyjskich banków, cofając licencje na działalność około trzydziestu z nich.

Powyższe decyzje, choć sensowne, miały jednak charakter doraźny i ograniczony. Nie były one w stanie zastąpić systemowych reform i polepszyć złego klimatu inwestycyjnego. Klimat ów psuła m.in. ogromna **systemowa korupcja i nieefektywne wykorzystanie środków finansowych. Jej symbolem stała się olimpiada zimowa w Soczi w lutym 2014 r.** Ten realizowany w pośpiechu przez siedem lat gigantyczny projekt infrastrukturalny w ocenie wielu ekspertów i komentatorów związany był z ogromnym marnotrawstwem (w tym celową defraudacją), zwłaszcza publicznych funduszy. Łączny koszt igrzysk (budowy obiektów sportowych i infrastruktury towarzyszącej) szacowano na 51 mld USD (kilkakrotnie więcej, niż pierwotnie planowano). Beneficjentami ekonomicznymi tego projektu były głównie prywatne struktury biznesowe powiązane z członkami rosyjskiej elity rządzącej¹⁷.

¹⁵ E. Fischer, „Projekt budżetu federalnego na 2014 rok – cięcia zamiast reform”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 2 października 2013 r. Przykładowo wydatki budżetu federalnego na ochronę zdrowia zredukowano o 19 p.p., edukację o 12,8 p.p., kulturę o 7,4 p.p., a sektor komunalno-mieszkaniowy o 6 p.p. Cięcia te były rekompensowane wydatkami w tzw. skonsolidowanym budżecie, obejmującym budżety regionalne.

¹⁶ Szerzej o problemach rosyjskiego systemu emerytalnego zob. K. Jarzyńska, „Więcej państwa w rosyjskim systemie emerytur”, *Komentarz OSW* z 5 sierpnia 2013 r.

¹⁷ Wśród prywatnych inwestorów i jednocześnie beneficjentów (dzięki zawyżonym kosztom) olimpiady byli m.in. przyjaciele prezydenta Putina: Arkadij Rottenberg i Giennadij Timczenko, czy znani oligarchowie (Oleg Dieripaska, Wiktor Wekselberg, Władimir Potanin, Wagit Alekpirow czy Iskander Mach-

Innym budzącym kontrowersje zjawiskiem był **systematyczny wzrost, mimo słabnącej gospodarki, wydatków na obronę narodową FR, w tym na realizację Państwowego Programu Uzbrojenia**. O ile w 2013 r. Rosja wydała na obronę narodową około 69 mld USD (tj. około 15,7% ogółu wydatków budżetowych i około 3% PKB), o tyle plany budżetowe zakładały wzrost wydatków: z około 79 mld USD w 2014 r. do około 105 mld USD w 2016 r.¹⁸ Jak się wydaje, priorytet dla wydatków wojskowych wynikał nie tylko z celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa FR, ale także był ważnym elementem polityki gospodarczej i socjalnej państwa. Z jednej strony zwiększone państwowe zamówienia obronne miały sprzyjać ochronie zatrudnienia w rozbudowanym rosyjskim Kompleksie Obronno-Przemysłowym (OPK), z drugiej – w intencji władz miały pobudzać produkcję przemysłową, a nawet (co lansował zwłaszcza lobbysta OPK wicepremier Dmitrij Rogozin) być źródłem innowacyjności w całej rosyjskiej gospodarce. Część z tych idei przypominała nieco stalinowską koncepcję uprzemysłowienia ZSRR z lat 30. XX w. Tym razem jednak perspektywy ich realizacji były nikłe.

Polityka zagraniczna: w stronę nowego rosyjskiego ład

Rok 2013 przyniósł z jednej strony dalsze ochłodzenie stosunków Rosji z Zachodem, wywołane zarówno jej rosnącą asertywnością w polityce zagranicznej, jak i zaostrzeniem kursu w polityce wewnętrznej. Z drugiej strony lato i jesień przyniosły Rosji pasmo politycznych sukcesów, głównie kosztem USA.

Z kolei od marca 2014 r. mieliśmy do czynienia z największym od początku lat 80. kryzysem w stosunkach Rosji z Zachodem. Agresja militarna Rosji na Ukrainie, okupacja i aneksja Krymu, zmasowana rosyjska presja wobec Ukrainy i częściowo wobec Mołdawii sygnalizowały przejście Moskwy do agresywnej polityki rewizjonistycznej, w jeszcze większym stopniu niż w sierpniu 2008 r. wobec Gruzji. Rosja przeszła w odbudowie swojej twardej strefy wpływów na obszarze poradzieckim do otwartego łamania podstawowych zasad prawa międzynarodowego i rzuciła wyzwanie Zachodowi, chcąc zniszczyć pozimnowojenny ład międzynarodowy w Europie, a szerzej w północnej Eurazji. Dalekosiężne efekty tej sytuacji będzie można ocenić dopiero z perspektywy.

Na początku 2013 r. stosunki Rosji z USA znalazły się w najgorszym momencie od wojny rosyjsko-gruzyńskiej w 2008 r. Spór o politykę wobec kryzysu syryjskiego i o system obrony przeciwrakietowej w Europie, różnice zdań w kwestii Iranu, a nade wszystko wzajemne nieprzyjazne deklaracje i gesty na tle krytycznego stosunku USA do sytuacji wewnętrznej w Rosji, zdominowały stosunki bilateralne. Z pozytywnej atmosfery „resetu” z 2009 r. nie zostało niemal nic. Dlatego w Moskwie z zadowoleniem przyjęto zmianę na stanowisku sekretarza stanu USA w lutym 2013 r., kiedy (postrzeganą w Moskwie jako nazbyt pryncypialną i uprzedzoną do Rosji)

mudow). Szerzej zob. <http://www.forbes.ru/sobytiya/obshchestvo/250765-karta-olimpiady-milliardery-infrastruktura-areny>.

¹⁸ Szerzej zob. A. Wilk, „Armia rosyjska – priorytet trzeciej kadencji Putina”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 24 lipca 2013 r.

Hillary Clinton zastąpił (mający opinię „pragmatyka”) John Kerry. Zbiegło się to z marcową decyzją prezydenta Obamy o kolejnej już rewizji planu budowy systemu obrony przeciwrakietowej, co w Moskwie uznano za krok pozytywny, acz niewystarczający¹⁹. Miesiąc później doradca prezydenta USA ds. bezpieczeństwa Tom Donilon przywiózł do Moskwy posłanie prezydenta Obamy do prezydenta Putina, zawierające propozycje rozmów o dalszych redukcjach strategicznej broni nuklearnej, współpracy w zakresie obrony przeciwrakietowej i w sferze gospodarczej. Rosja odczytywała to jako usilne dążenie Waszyngtonu do polepszenia relacji i powrotu do „resetu” (mimo iż zbiegło się z wymuszoną przez amerykański Kongres decyzją o publikacji pierwszej tzw. listy Magnitskiego – 18 rosyjskich urzędników, którzy przyczynili się do śmierci prawnika Siergieja Magnitskiego). Sama postanowiła jednak grać twardo z USA, czego symbolem stało się upokorzenie, jakiego doznał sekretarz Kerry w trakcie swej wizyty w Moskwie na początku maja 2013 r. (czekał w kremlofskich przedpokojach trzy godziny na opóźnione spotkanie z prezydentem Putinem). Inną demonstracją było dostarczenie przez Rosję w tym samym miesiącu nowych rakiet (przeciwlotniczych S-300 i przeciwokrętowych Jachont) dla reżimu al-Asada w Syrii. Nieprzyjazne wobec USA rosyjskie gesty na tym się jednak nie skończyły. 23 czerwca 2013 r. w Moskwie wylądował Edward Snowden (były analityk amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego, który ujawnił rządowe programy masowych globalnych podsłuchów, co doprowadziło w kolejnych miesiącach do poważnego kryzysu zaufania pomiędzy sojusznikami USA i Waszyngtonem). Snowden, mimo stanowczych protestów Waszyngtonu, znalazł w Rosji schronienie (a od 1 sierpnia formalny azyl polityczny) i niemal na pewno podjął współpracę z rosyjskimi służbami specjalnymi (o ile nie prowadził jej od dawna). Z kolei w czerwcu Moskwa chłodno zareagowała na ogłoszoną w Berlinie kolejną inicjatywę rozbrojeniową prezydenta Obamy, formułując warunki faktycznie nie do przyjęcia dla Waszyngtonu²⁰. Chwila prawdziwego tryumfu Rosji nad USA przysłała we wrześniu 2013 r. Kiedy po dokonanej w sierpniu przez siły al-Asada masakrze w Damaszku przy użyciu broni chemicznej prezydent Obama w ostatniej chwili wycofał się z planu odwetowych uderzeń rakietowych na Syrię, strona rosyjska podsunęła ideę porozumienia o współpracy w likwidacji syryjskiej broni chemicznej. Zostało ono podpisane 14 września i było w istocie zgodne z rosyjskimi interesami: chroniło reżim al-Asada przed zachodnią interwencją zbrojną i legitymizowało go jako uczestnika planu, który nie zatrzymywał wojny domowej w Syrii.

¹⁹ Rewizja miała polegać na rezygnacji z tzw. czwartej fazy rozbudowy systemu, wiążącej się z rozmieszczeniem antyrakiet balistycznych, co budziło głośny sprzeciw Moskwy ze względu na potencjalne zagrożenie dla rosyjskiego arsenału nuklearnego. Reakcja Rosji sprowadzała się do coraz bardziej stanowczego domagania się faktycznej rezygnacji z realizacji tzw. trzeciej fazy projektu, czyli rozmieszczenia rakiet SM-3 w Rumunii i Polsce.

²⁰ Prezydent Obama zaproponował 19 czerwca Rosji rozmowy o nowym układzie o redukcji strategicznych zbrojeń nuklearnych o wielkość do 1/3 obecnych arsenałów, a także rozmowy w kwestii taktycznej broni jądrowej. Moskwa *de facto* odrzuciła te propozycje, sugerując, że mogłaby je rozważyć pod warunkiem włączenia do rozmów pozostałych mocarstw nuklearnych oraz potraktowania pakietowego kwestii obrony przeciwrakietowej i konwencjonalnej broni precyzyjnej. Szerzej zob. M. Menkiszak, A. Wilk, „Rosja wobec inicjatywy rozbrojeniowej prezydenta Obamy”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 26 czerwca 2013 r.

Nieco inaczej rzecz się miała z kwestią Iranu. Rosja nie odegrała istotnej roli przy negocjowaniu ramowego porozumienia w sprawie kroków na rzecz regulacji problemu irańskiego programu nuklearnego podpisanego w listopadzie 2013 r. Mimo iż złagodzenie sankcji wobec Iranu, będące częścią porozumienia, odpowiadało rosyjskim interesom, to perspektywa całościowej regulacji problemu irańskiego okazała się dla Rosji poważnym wyzwaniem²¹. Moskwa wykorzystała natomiast porozumienie do domagania się w związku z tym od Waszyngtonu rezygnacji z planów rozmieszczenia systemu obrony przeciwrakietowej w Europie Środkowej (mającego służyć obronie NATO przed irańskim zagrożeniem raketowym). **Dostrzegając relatywną słabość USA pod rządami administracji Baracka Obamy, Rosja po raz kolejny zastosowała negatywne instrumenty:** w styczniu 2014 r. ujawniono nowe dostawy rosyjskiej broni dla reżimu al-Asada w Syrii i rozmowy Moskwy z Iranem w kwestii zawarcia porozumienia o sprzedaży do Rosji 25 mln ton irańskiej ropy rocznie (o wartości 18 mld USD, co stanowiło połowę dotychczasowego jej eksportu). Pokazywało to gotowość Moskwy do faktycznego torpedowania procesu ocieplenia stosunków irańsko-zachodnich. Oprócz tego światło dzienne ujrzały doniesienia o testowaniu przez Rosję nowej rakiety średniego zasięgu (co stanowiło zapowiedź pogwałcenia układu INF z 1987 r.), a przedstawiciel rosyjskiego MSZ zagroził nawet wyjściem Rosji z układu START 3 z 2010 r.²² **Działania te były w istocie rosyjską próbą zmuszenia USA do swoistego strategicznego przetargu, zakładającego wycofanie się Waszyngtonu z projektu obrony przeciwrakietowej w Europie, uznanie obszaru WNP za rosyjską strefę wpływów i powstrzymanie się od politycznego zaangażowania na tym obszarze (w tym na Ukrainie, gdzie podczas kryzysu politycznego od jesieni 2013 r. starły się przeciwstawne działania Moskwy i Waszyngtonu) oraz rezygnację z krytyki i prób wpływania na sytuację wewnętrzną w Rosji²³.** Momentem przełomowym w stosunkach Rosja–USA stał się kryzys ukraiński (zob. dalej).

Stosunki Rosji z UE zdominowane zostały przez problemy zarówno w sferze gospodarczej (spór o implementację porozumień o akcesji Rosji do WTO; spór o implementację zasad trzeciego pakietu energetycznego na rynku unijnym), jak i polityczne (incydenty dyplomatyczne i sprawa Greenpeace; asymetryczna rywalizacja integracyjna o Ukrainę i inne państwa partnerstwa wschodniego). Coraz wyraźniej widać było przy tym napięcia na linii Berlin–Moskwa.

Symbolem kryzysu w stosunkach rosyjsko-unijnych stał się przebieg dwóch rocznych szczytów Rosja–UE. W Jekaterynburgu w czerwcu 2013 r. podpisano zaledwie jedno techniczne porozumienie (dotyczące współpracy antynarkotykowej), a w Brukseli w styczniu 2014 r. opóźniony szczyt skrócono do zaledwie kilku go-

²¹ W interesie Rosji pozostawał Iran skonfliktowany z Zachodem i będący taktycznym sojusznikiem Moskwy w przeciwdziałaniu wzrostowi wpływów USA na Środkowym Wschodzie. Ewentualne *rapprochement* Iranu z Zachodem zmieniłoby sytuację geopolityczną w regionie i otworzyło perspektywy eksportu irańskich surowców energetycznych do Europy, tworząc potencjalną poważną konkurencję dla Rosji.

²² Wypowiedzi przedstawiciela MSZ FR Michała Uljanowa, za Interfax z 2 lutego 2014 r.

²³ Por. W. Rodkiewicz, „Rosyjska ofensywa dyplomatyczna na Bliskim Wschodzie: kontekst amerykański”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 22 stycznia 2014 r.

dzin. Nie posunięto przy tym do przodu kwestii podpisania porozumienia o dalszej liberalizacji ruchu wizowego (rozbijającego się o rosyjski postulat bezwizowego ruchu dla posiadaczy paszportów służbowych i nowy spór o przekazywanie danych pasażerów lotniczych). Komisja Europejska szykowała się do orzeczenia o winie Gazpromu w nadużywaniu pozycji monopolistycznej na części rynku unijnego, a gniewne reakcje Moskwy wywołała (przedstawiona w grudniu 2013 r.) ocena przez KE porozumień między Rosją a bałkańskimi członkami UE jako częściowo sprzecznych z prawem unijnym. Moskwa była także zniecierpliwiona odkładaniem przez KE ostatecznej decyzji w kwestii częściowego wyłączenia gazociągu OPAL (lądowej części gazociągu Nord Stream) z zasad trzeciego pakietu energetycznego UE. Utrzymały się ponadto wzajemne pretensje UE i Rosji w kwestii implementacji porozumień o akcesji Rosji do WTO.

Na pogorszenie się atmosfery w stosunkach wzajemnych wpłynęły także: incydent ze statkiem Greenpeace i spór rosyjsko-holenderski²⁴, ale przede wszystkim otwarte wyzwanie, jakie Rosja rzuciła polityce UE we wschodnim sąsiedztwie, w tym na Ukrainie. **Brutalny nacisk polityczny i częściowo ekonomiczny Rosji przyczynił się do rezygnacji władz Ukrainy z podpisania, a władz Armenii z parafowania układu o stowarzyszeniu i pogłębionej strefie wolnego handlu z UE podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. Moskwa tym samym zademonstrowała, iż jest zdeterminowana, aby nie dopuścić do choćby ograniczonej integracji jakiegokolwiek państwa obszaru WNP (postrzeganego jako jej naturalna strefa wpływów) ze strukturami zachodnimi, w tym z UE (zob. szerzej rozdział na temat państw partnerstwa wschodniego).** Poważny kryzys polityczny na Ukrainie, który był bezpośrednią konsekwencją tej sytuacji, jeszcze mocniej przeciwstawił sobie Zachód (USA i UE) oraz Rosję, doprowadzając stosunki UE–Rosja do poziomu najgorszego od wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. Co więcej, rosnące naciski Moskwy na Mołdawię i, w mniejszym stopniu, na Gruzję (państwa, z którymi UE chciała podpisać w sierpniu 2014 r. układy stowarzyszeniowe, co Rosja zamierzała storpedować) nie zapowiadały poprawy sytuacji. **Rosja obrała przy tym taktykę zmierzającą do wymuszenia na UE nawiązania oficjalnych stosunków z kontrolowaną przez Rosję unią celną (Rosja, Białoruś i Kazachstan), która od początku 2015 r. miała się przekształcić oficjalnie w Unię Eurazjatycką. Był to element rosyjskiej strategii mającej docelowo prowadzić – pod hasłem budowy częściowo zintegrowanej Wielkiej**

²⁴ 18 września aktywiści ekologicznej organizacji Greenpeace (na statku pływającym pod flagą Holandii) w ramach protestu dokonali próby wtargnięcia na rosyjską platformę wiertniczą na Morzu Barentsa. Zostali oni aresztowani, wraz ze statkiem, przez rosyjską służbę graniczną i oskarżeni o piractwo (zwolniono ich ostatecznie po nałożeniu kar finansowych w końcu 2013 r.). Rosja zignorowała przy tym holenderski pozew przed morskim sądem arbitrażowym. Kiedy 8 października rosyjski dyplomata w Hadze został w trakcie incydentu poturbowany przez policję, Rosja uznała to za akt wrogi (i związany ze sprawą Greenpeace). Moskwa mimo przeprosin Holandii zagroziła jej wprowadzeniem sankcji handlowych (wstrzymanie importu kwiatów i ograniczenie importu mleka pod pretekstem naruszeń sanitarnych), a 15 października w Moskwie został pobity holenderski dyplomata (co nosiło wszelkie znamiona zaplanowanej akcji odwetowej).

Europy – do trwałego podziału kontynentu europejskiego na dwa bloki: UE zdominowaną przez Niemcy i UEA z hegemoniczną pozycją Rosji²⁵.

Na tle złych stosunków Rosja–UE dość chłodne – mimo trwającej współpracy gospodarczej – pozostawały jej relacje z **Niemcami**. Moskwa była rozczarowana postawą Berlina (często sprzeczną z interesami Rosji) m.in. w kwestii Cypru, europejskiej polityki energetycznej i „wspólnego sąsiedztwa” Rosji i UE (zob. *Rocznik Strategiczny 2012/13*). Z tym większą nadzieją patrzyła na powstanie w grudniu 2013 r. nowego niemieckiego rządu wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD, który przyniósł powrót do niemieckiego MSZ zwolenników bliższej i bardziej „pragmatycznej” współpracy z Rosją.

W 2013 r. Rosja wyraźnie zintensyfikowała swoją aktywność w Europie Środkowej i Południowej. Głównym narzędziem było tu promowanie projektów energetycznych służących wzmocnieniu tradycyjnie silnej pozycji Rosji w tej sferze w regionie. Mimo intensywnego lobbingu jednak nie mogła ciągle uzyskać od **Czech** decyzji w sprawie rozstrzygnięcia przetargu na rozbudowę elektrowni jądrowej w Temelinie (w którym startowały m.in. podmioty Rosatomu). Za to sukces odniosła na **Węgrzech**. W trakcie dwukrotnych wizyt w Moskwie premiera Viktora Orbána (w styczniu 2013 r. i w styczniu 2014 r.) rozmawiano na temat rozbudowy (przez podmioty Rosatomu, z pominięciem procedury przetargowej i za rosyjski kredyt) elektrowni jądrowej Paks (budowa dwóch nowych bloków po 1200 MW) i podpisano porozumienie w tej sprawie. Wpisywało się to w węgierską politykę zacieśniania współpracy gospodarczej z Rosją. Z kolei w **Bulgarii** 31 października formalnie zainaugurowano budowę lądowego odcinka gazociągu South Stream przez ten kraj (przy okazji porozumiano się w kwestii rosyjskiego kredytu na pokrycie części kosztów budowy). 24 maja 2013 r. Rosja i **Serbia** podpisały układ o strategicznym partnerstwie, przewidujący m.in. współpracę handlowo-gospodarczą, energetyczną, międzynarodową i obronną (w tym porozumiano się w kwestii finansowania przez Rosję budowy odcinka gazociągu South Stream i uzgodniono zakup przez Serbię rosyjskich samolotów myśliwskich Mig-29 i stacji radiolokacyjnych). Na tym tle odróżniały się chłodne stosunki Rosji z **Rumunią**, państwem rozwijającym ścisłą współpracę z USA, w którym w październiku 2013 r. rozpoczęły się prace ziemne przy budowie stanowisk amerykańsko-natowskiego systemu obrony przeciwkietowej (przeciw czemu protestowała Moskwa).

Cezurą w stosunkach Rosji z Zachodem stała się jej agresja zbrojna wobec Ukrainy (od 27 lutego 2014 r.), która doprowadziła m.in. do okupacji, a następnie aneksji Krymu przez Rosję (21 marca 2014 r.). Reakcją ze strony Zachodu, poza licznymi krytycznymi oświadczeniami, były ograniczone sankcje polityczne i w niewielkim stopniu także ekonomiczne wobec Rosji. Poza tym trwały intensywne kontakty dyplomatyczne (głównie między USA, a także Niemcami i Rosją) zmierzające do prób powstrzymania eskalacji kryzysu ukraińskiego i jego politycznej regulacji.

²⁵ Szerzej zob. M. Menkiszak, „Wielka Europa. Putinowska wizja (dez)integracji europejskiej”, *Prace OSW*, październik 2013 r.

Załącznik 2**Kryzys ukraiński w stosunkach Rosji z Zachodem**

Reagując na kolejne agresywne kroki Rosji wobec Ukrainy, **Zachód potępniał je i stopniowo wprowadzał ograniczone sankcje wobec Rosji: 15 marca:** z inicjatywy państw zachodnich odbyło się w Radzie Bezpieczeństwa ONZ głosowanie nad projektem rezolucji m.in. popierającej integralność terytorialną Ukrainy i potępiającej „referendum” na Krymie. Za głosowali wszyscy członkowie RB ONZ, poza Chinami, które wstrzymały się od głosu, i Rosją, która użyła prawa weta do zablokowania przyjęcia rezolucji. **17 marca:** USA i UE wprowadziły pierwsze sankcje indywidualne (zakaz wjazdu i zamrożenie aktywów) wobec urzędników, parlamentarzystów i wojskowych z Ukrainy (w tym Krymu) i Rosji oskarżonych o udział w działaniach naruszających integralność terytorialną Ukrainy. **20 marca:** USA i UE poszerzyły listy osób (głównie rosyjskich urzędników państwowych) objętych indywidualnymi sankcjami. Lista amerykańska objęła biznesmenów z bliskiego kręgu prezydenta Putina i pierwszy podmiot prawny: bank Rossija (kierowany przez przyjaciela Putina Siergieja Kowalczuka). **24 marca:** Przywódcy państw G7 zdecydowali o odbyciu w czerwcu szczytu bez udziału Rosji w Brukseli (zamiast szczytu G8 w Soczi), co sformalizowało zawieszenie udziału Rosji w G8. **27 marca:** Z inicjatywy Ukrainy i państw zachodnich Zgromadzenie Ogólne ONZ przegłosowało uchwałę m.in. popierającą integralność terytorialną Ukrainy i potępiającą „referendum” na Krymie. Za głosowało 100 państw, przeciwko 11 (Rosja i głównie dyktatury z obszaru WNP, Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej), wstrzymało się od głosu 58 (m.in. Chiny, Brazylia, Indie i RPA), a nie głosowały 24 (m.in. Iran, Izrael, Serbia). **1 kwietnia:** NATO podjęło decyzję o zawieszeniu praktycznej współpracy cywilnej i wojskowej z Rosją. **11 kwietnia:** Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przegłosowało uchwałę zawieszającą do końca 2014 r. prawo głosu delegacji rosyjskiej w Zgromadzeniu Parlamentarnym RE i innych organach Rady Europy.

Oprócz tego do sankcji USA i UE wobec Rosji dołączyły także inne państwa zachodnie (m.in. Norwegia, Kanada, Australia, Japonia) i europejskie (m.in. Czarnogóra). Część państw ogłosiła indywidualne sankcje, głównie zawieszając współpracę wojskową i wojskowo-techniczną z Rosją (m.in. USA, Niemcy, Norwegia, Dania, Holandia). Rosja reagowała na powyższe sankcje dość wstrzemięźliwie, wprowadzając zakazy wizowe wobec grupy wysokich urzędników państwowych i parlamentarzystów z USA i Kanady.

Równocześnie Zachód starał się doprowadzić do powstrzymania eskalacji kryzysu i jego politycznej regulacji za pomocą **intensywnych kontaktów dyplomatycznych**, szczególnie między USA i Rosją (liczne rozmowy telefoniczne prezydentów Putina i Obamy oraz rozmowy i spotkania szefów dyplomacji: Johna Kerry’ego i Siergieja Ławrowa) oraz Niemcami i Rosją (z udziałem kanclerz Angeli Merkel i szefa dyplomacji Franka-Waltera Steinmeiera). Stanowiska stron były jednak na tyle rozbieżne, że trudno było wypracować wspólny dokument polityczny. Różnice dotyczyły nawet formatu ewentualnych rozmów (o ile strona zachodnia optowała za formułą 2+2: Rosja i Ukraina + USA i UE, o tyle Moskwa domagała się formatu 2+3: rząd w Kijowie i południowo-wschodnie regiony Ukrainy + Rosja, USA i UE, co oznaczałoby uznanie Rosji za mediatora, a nie stronę konfliktu).

Kryzys ukraiński będzie miał dalekosiężne skutki zarówno dla polityki Rosji na obszarze poradzieckim, dla stosunków Rosji z Zachodem i bezpieczeń-

stwa europejskiego, jak i dla relacji Rosji z głównymi partnerami azjatyckimi (zwłaszcza z Chinami). Na obszarze poradzieckim wywołał on ogromne zaniepokojenie, co jednak zwłaszcza w przypadku najsilniej powiązanych z Rosją państw tego obszaru (Białorusi, Kazachstanu, Armenii, Kirgistanu) będzie raczej sprzyjać większej ich podatności na presję Rosji, w obawie przed odwołaniem się Moskwy do agresywnych instrumentów. **Dla Zachodu** dążenie Rosji do przywrócenia, nawet przy użyciu siły militarnej, trwałej dominacji na obszarze poradzieckim (co można nazwać doktryną Putina²⁶) oznaczać będzie wyzwanie dla dotychczasowej polityki. Z jednej strony prowadzić to będzie prawdopodobnie do traktowania Rosji w większym stopniu jako wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego, i co za tym idzie, pociągnie za sobą rewizję polityki NATO i części jego państw członkowskich (graniczących z Rosją) w kierunku umocnienia zdolności obronnych i zacieśnienia bilateralnej współpracy wojskowej z USA. Popchnie też zapewne państwa pozablokowe (takie jak Finlandia i Szwecja) do zacieśnienia współpracy z NATO, a nawet rozważenia członkostwa w Sojuszu. Zwiększy także wysiłki UE na rzecz dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w nośniki energii. Z drugiej strony **pogłębi uwidocznione przez kryzys ukraiński podziały między USA i UE oraz w ramach samej Unii i w NATO na tle stosunku do Rosji** (i gotowości – bądź nie – poświęcania lukratywnej dwustronnej współpracy gospodarczej i energetycznej na rzecz solidarnej odpowiedzi na agresywną politykę Moskwy). Niewykluczone też, iż Rosji uda się uzyskać nieformalne uznanie przez przynajmniej część państw zachodnich jej strefy wpływów na obszarze poradzieckim, w imię (złudnej i czasowej) stabilizacji sytuacji. Obecny kryzys w stosunkach rosyjsko-zachodnich jest na tyle głęboki, iż nieprędko i niecałkowicie zostanie przezwyciężony. Będzie to oznaczało, iż Rosja będzie jeszcze intensywniej szukać alternatywy w zacieśnianiu stosunków z głównymi partnerami azjatyckimi, a zwłaszcza Chinami. Stopniowo, zwłaszcza w sytuacji pogarszania się jej kondycji gospodarczej, **będzie to prowadzić do uzależnienia się Moskwy od (warunkowego) wsparcia ekonomicznego i politycznego ze strony Pekinu.**

Rosja deklarowała „zwrot ku Azji” i zaktywizowała swoją politykę na tym obszarze. Jednak jej praktyczne efekty były ciągle dalekie od oczekiwań. Moskwa nie do końca efektywnie usiłowała zrównoważyć (w tym za pośrednictwem relacji z różnymi partnerami azjatyckimi) narastającą asymetrię (na korzyść Pekinu) w relacjach z Chinami.

Symbolem bardzo dobrych stosunków z **Chinami** była pierwsza zagraniczna wizyta nowego prezydenta Xi Jinpinga, z którą udał się on do Rosji 22–24 marca 2013 r. (co prawda po drodze do państw Afryki). Wśród 35 podpisanych wówczas dokumentów o współpracy najistotniejsze było porozumienie o zwiększeniu sprzedaży rosyjskiej ropy naftowej do Chin (z ok. 16 mln ton do około 31 mln ton od 2018 r.) dzięki planowanemu poszerzeniu przepustowości rurociągu Skoworodino–Daqing (co potwierdzono kontraktem Rosnefti z CNPC w czerwcu 2013 r.) oraz

²⁶ Szerzej zob. M. Menkiszak, „Doktryna Putina: tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim”, *Komentarz OSW* nr 131, 27 marca 2014 r., http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_131.pdf.

memorandum pomiędzy Gazpromem i CNPC w sprawie dostaw rosyjskiego gazu ziemnego do Chin (38 mld m sześć. od 2018 r.) planowanym tzw. wschodnim gazociągiem²⁷. Element równoważenia (głównie wobec Chin) rosyjskich stosunków w Azji stanowiła m.in. współpraca z **Indiami**. Najistotniejszym wydarzeniem w stosunkach z tym państwem było przekazanie w listopadzie 2013 r. Indiom budowanego (a właściwie przebudowywanego w Rosji ze starego radzieckiego okrętu) lotniskowca *Vikramaditya*. Tym samym zakończył się (opóźniony o mniej więcej pięć lat) projekt, co otwierało drogę do dalszej współpracy wojskowej obydwu krajów. Mimo iż ciągle nie doszło do pozytywnego przełomu w stosunkach z **Japonią**, Rosja była zainteresowana wykorzystaniem tego kraju do dywersyfikacji inwestycji na rosyjskim Dalekim Wschodzie. Elementem tego było podpisanie w czerwcu memorandum o współpracy w budowie terminalu gazu skroplonego LNG we Władywostoku (Japonia pozostawała głównym odbiorcą – około 60% – niewielkiego ciągle eksportu LNG z Rosji).

EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY – MIĘDZY STOWARZYSZENIEM Z UE I UNIĄ CELNĄ

Charakterystyka regionu w 2013 r.

Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) charakteryzowały w 2013 r. trzy zasadnicze cechy. Po pierwsze, ograniczony poziom przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. W latach 2012–2013 w pięciu krajach regionu odbyły się wybory prezydenckie i/lub parlamentarne. W większości nie przyniosły one zasadniczych zmian – wyjątkiem była Gruzja. Jednocześnie w regionie występował spory, oddolny potencjał demokratyczny, czego najlepszym przejawem były protesty na Ukrainie znane jako „Euromajdan”, które doprowadziły do obalenia prezydenta Wiktora Janukowycza.

Po drugie, region wciąż borykał się z następstwami międzynarodowego kryzysu gospodarczego. Sytuacja ta była wynikiem zarówno ograniczonego poziomu zamówień na rynkach UE i rosyjskim, jak i strukturalnych problemów poradzieckich gospodarek państw regionu. W większości analizowanych krajów po załamaniu gospodarczym w 2009 r. druga fala dekoniunktury nastąpiła w latach 2011–2012. W 2013 r. problemy te najskuteczniej przezwyciężyły Mołdawia i Azerbejdżan. Z narastającymi trudnościami borykały się natomiast gospodarki ukraińska i białoruska.

²⁷ Ogółem Rosja miała sprzedać do Chin 365 mln ton ropy w ciągu 25 lat. Pekin zgodził się na przedpłatę za ropę w wysokości 60 mld USD, płatną w ratach (pierwsza rata w wysokości 20 mld USD została przekazana Rosniefti w styczniu 2014 r.). Mimo ponawianych regularnie zapowiedzi ciągle nie podpisywano jednak komercyjnego kontraktu na dostawy gazu. Spór dotyczył najprawdopodobniej ceny, finansowania infrastruktury i wysokości przedpłaty za gaz (Gazprom miał się domagać około 50 mld USD). Co ciekawe, trasa dostaw sugerowała rezygnację z tzw. gazociągu altajskiego, do tej pory forsowanego przez stronę rosyjską. Szerzej zob. W. Rodkiewicz, „Chiński przywódca w Moskwie: geopolityczna harmonia, umiarkowany postęp we współpracy energetycznej”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 27 marca 2013 r.

Po trzecie, w 2013 r. większość państw regionu stanęła przed koniecznością dokonania wyboru między zbliżeniem z Unią Europejską (umowa stowarzyszenia uwzględniająca powstanie Pogłębionej i Kompleksowej Strefy Wolnego Handlu DCFTA) i reintegracją z państwami obszaru poradzieckiego (Unia Celna, w przyszłości Unia Eurazjatycka). Jednoczesny udział w tych dwu procesach integracyjnych jest niemożliwy – zarówno z powodów prawno-technicznych (nie można być członkiem Unii Celnej i zarazem indywidualnie liberalizować handlu z partnerem niewchodzącym w jej skład), jak i politycznych. Stąd konieczność dokonania wyboru.

Stowarzyszenie z UE, zwłaszcza powstanie DCFTA, będzie sprzyjać transformacji państw regionu i ułatwi im dostęp do rynku UE; zarazem jednak pociągnie za sobą wysokie koszty związane z koniecznością przystosowania do *acquis communautaire* i zaowocuje pogorszeniem relacji z Rosją. Wejście w skład Unii Celnej pozwoli na łatwiejszy dostęp do rosyjskiego rynku. Umożliwi też korzystanie ze wsparcia ekonomicznego Federacji Rosyjskiej, np. w formie preferencyjnych cen na dostawy gazu. Jednocześnie zaowocuje silniejszym podporządkowaniem Rosji i uniemożliwi rozwój współpracy z UE. Członkostwo w Unii Celnej, w przeciwieństwie do stowarzyszenia z UE, nie będzie stanowić impulsu modernizacyjnego dla krajów regionu.

Ukraina

Sytuacja polityczna. W październiku 2012 r. na Ukrainie odbyły się wybory parlamentarne. Władzę utrzymała Partia Regionów. Istotne zmiany zaszły po stronie opozycji, którą w parlamencie współtworzyły Batkiwszczyna (Arsenij Jaceniuk, zastępujący jako lider uwięzioną Julię Tymoszenko), UDAR (Witalij Kłyuczko) i Swoboda (Oleh Tiahnybok).

W obozie władzy rosnącą rolę zaczęła odgrywać prezydencka „rodzina”. Podjęła ona skuteczną rywalizację z istniejącymi już ugrupowaniami oligarchicznymi. Reprezentantami „rodziny” w rządzie stali się m.in. Serhij Arbuzow, pierwszy wicepremier, i Witalij Zacharczenko, minister spraw wewnętrznych. Kluczową rolę odgrywa w jej ramach nieznany szerzej przed 2010 r. starszy syn prezydenta Ołeksandr Janukowycz, którego majątek wzrósł w ciągu ostatnich czterech lat do ok. 500 mln USD.

Relacje obozu władzy z opozycją miały w istotnym stopniu charakter konfrontacyjny. Od 2011 r. w więzieniu przebywała Julia Tymoszenko, skazana za rzekome nadużycia przy podpisaniu porozumień gazowych z Rosją w 2009 r. W styczniu 2013 r. przeciwko byłej premier wysunięto nowe zarzuty dotyczące współudziału w zabójstwie w 1996 r. Jewhena Szcherbania, znaczącego donieckiego polityka i biznesmena. W kwietniu Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że prawa Tymoszenko podczas prowadzonego przeciw niej postępowania karnego zostały naruszone, choć nie zgodził się z tezą, że miało ono charakter polityczny. Również w kwietniu, w istotnym stopniu pod naciskiem Unii Europejskiej, prezydent Janukowycz ułaskawił byłego ministra spraw wewnętrznych Jurija Łucenkę, a także kilka innych osób skazanych za przestępstwa urzędnicze.

Rosnącym problemem była przemoc wobec dziennikarzy, zwłaszcza tych monitorujących protesty społeczne, a także – w mniejszym stopniu – działacze organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

Sytuacja gospodarcza. Prezydent Janukowycz i Partia Regionów mimo przejścia pełnej władzy okazali się niezdolni do przeprowadzenia kompleksowych reform. W drugiej połowie 2012 r. Ukraina ponownie weszła w recesję gospodarczą. Wedle oficjalnych danych PKB w trzecim kwartale 2013 r. w porównaniu z analogicznym okresem spadł o 1,3%. Kryzys był najbardziej widoczny w sferze produkcji przemysłowej (spadek o 9,7% we wspomnianym okresie)²⁸. Przyczyniła się do tego zarówno pogarszająca się sytuacja ekonomiczna w krajach będących głównymi odbiorcami ukraińskiego eksportu (UE, Rosja i inne kraje WNP), jak i spadek popytu wewnętrznego i inwestycji.

Mimo trudnej sytuacji ekonomicznej Ukraina nie zdecydowała się na powrót do rozmów z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, obawiając się, że pociągnięto za sobą konieczność podjęcia niepopularnych społecznie działań. W grudniu 2013 r. wśród głównych problemów tym kraju MFW wymienił nadmierny wzrost pensji i emerytur, koszty organizacji Euro 2012, a także nieprzejrzysty i niespełniający wymogów rynkowych sektor energetyczny²⁹.

Pod koniec roku sytuacja ekonomiczna Ukrainy uległa dalszemu pogorszeniu. W listopadzie poziom rezerw budżetowych spadł do ok. 50 mln USD; zaowocowało to koniecznością ograniczenia zaplanowanych inwestycji i transferów do budżetów lokalnych, ale także części sztywnych wydatków, takich jak płace w sferze budżetowej³⁰. Kryzys polityczny, jaki zaczął się pod koniec roku zaowocował ucieczką społeczeństwa od hrywny i spadkiem kursu tej waluty – w grudniu 2013 r. oficjalny kurs wynosił 7,99 hrywny za dolara, podczas gdy rynkowy przy sprzedaży 8,26³¹, a pod koniec stycznia już ponad 8,6. W styczniu – lutym dwie czołowe agencje ratingowe obniżyły ocenę Ukrainy do poziomu „śmieciowego” (Moody’s do Caa1, Standard and Poor’s do CCC+).

Relacje z Unią Europejską. Najważniejszym zagadnieniem w stosunkach z UE była od 2011 r. kwestia parafowanej wówczas, lecz niepodpisanej głównie z powodu „sprawy Tymoszenko” umowy stowarzyszeniowej. Według optymistycznego scenariusza umowa miała być podpisana na szczycie partnerstwa wschodniego w Wilnie (28–29 listopada 2013 r.). Przez większość roku UE starała się przekonać ukraińskie władze do wprowadzenia niezbędnych w tym celu zmian prawnych. Chodziło

²⁸ Соціально-економічний розвиток України за січень–грудень 2013 року, Державна служба статистики України [Київ 2014], s. 4, http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/so_ek_r_u/soekru_u/soekru_12_13_.zip.

²⁹ IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation, First Post-Program Monitoring, and Ex Post Evaluation of Exceptional Access with Ukraine, Press Release No. 13/531, 19.12.2013, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13531.htm>.

³⁰ A. Sarna, „Coraz trudniejsza sytuacja gospodarcza Ukrainy”, *Analizy* z 6 listopada 2013 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-06/coraz-trudniejsza-sytuacja-gospodarcza-ukrainy>.

³¹ Key developments in the Ukrainian foreign exchange market, grudzień 2013, http://www.bank.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=537234&cat_id=57566.

w szczególności o zreformowanie prawa wyborczego, zaprzestanie prześladowań opozycji i osiągnięcie postępów we wdrażaniu reform.

Po letniej przerwie Rada Najwyższa zaczęła w szybkim tempie przyjmować tzw. ustawy europejskie. Za zmianami zgodnie głosowała koalicja rządząca, w tym komuniści, i opozycja. Podjęto działania na rzecz zreformowania poradzieckiego systemu penitencjarnego. Zmieniono ustawodawstwo antykorupcyjne. Wciąż jednak nie rozwiązano „sprawy Tymoszenko”. Teoretycznie możliwe tu były dwa scenariusze – politycznie kosztowne dla Janukowycza ułaskawienie dawnej rywalki oraz jej wyjazd za granicę na leczenie, wymagający jednak zmian prawnych. Rozwiązanie tej sprawy było w latach 2012–2013 najważniejszym celem 27 wizyt na Ukrainie specjalnych wysłanników Parlamentu Europejskiego – Aleksandra Kwaśniewskiego i Pata Coxa. Ich działania nie przyniosły jednak wymiernych efektów. Ukraina osiągnęła istotne postępy w zakresie wymogów na drodze do zniesienia reżimu wizowego – problemem pozostaje m.in. wdrożenie paszportów biometrycznych i rozwiązania antykorupcyjne. Nie podjęła natomiast szeregu działań na rzecz reformy sektora energetyki, do których zobowiązuje ją członkostwo we Wspólnocie Energetycznej.

Relacje z Federacją Rosyjską. Stosunki z Rosją zdominowały problematyka energetyczna i sprawa wyboru między umową stowarzyszeniową z UE i Unią Celną.

Rosja starała się wykorzystać istniejące uzależnienie w sferze energetycznej jako instrument nacisku na Ukrainę; ta zaś dążyła do zmniejszenia swoich zobowiązań wobec Federacji Rosyjskiej i znalezienia alternatywnych źródeł surowców energetycznych. W styczniu 2013 r., zgodnie z wiążącą oba kraje klauzulą *take or pay*, Gazprom zażądał od strony ukraińskiej 7 mld USD za niezakupiony w 2012 r. gaz. Strona ukraińska odrzuciła te żądania jako bezzasadne. Władze ukraińskie kontynuowały działania na rzecz ograniczenia uzależnienia od Rosji. Pod koniec 2012 r. zaczęto sprowadzać za pośrednictwem koncernu RWE gaz z Polski, wiosną 2013 r. – z Węgier. Duże nadzieje wiązano z eksploatacją krajowych źródeł gazu, w tym nietradycyjnych. Służyć temu miały w szczególności umowy z koncernami Shell i Chevron dotyczące odpowiednio eksploatacji złoża juzowskiego (obwód charkowski i doniecki) i oleskiego (obwód lwowski). Jednocześnie Ukraina liczyła, że osiągnie z Rosją porozumienie, które pozwoli na uzyskanie dalszych obniżek ceny za gaz. W zamian władze ukraińskie rozważały oddanie stronie rosyjskiej w dzierżawę rurociągów tranzytowych biegnących przez Ukrainę.

Rosja starała się odwieść Ukrainę od podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, w szczególności wskazując potencjalnie negatywne skutki ekonomiczne takiej decyzji; naciskała na jej akcesję do Unii Celnej. W sierpniu 2013 r. przez tydzień prowadzono szczegółową kontrolę towarów z Ukrainy, co zaowocowało faktyczną blokadą ukraińskiego eksportu do Rosji. Władze ukraińskie starały się znaleźć rozwiązanie, które umożliwiłoby współpracę zarówno z UE, jak i Unią Celną. Temu służyć miało podpisane w maju 2013 r. memorandum o pogłębieniu współdziałania między Ukrainą a Eurazjatycką Komisją Gospodarczą. Dokument przewidywał powołanie stałego przedstawiciela Ukrainy przy Unii Celnej, dostęp strony ukraińskiej do jawnych dokumentów tej organizacji oraz prawo kierowania własnych propozycji

do Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej³². Nie wykluczał jednak podpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE.

„**Euromajdan**”. 21 listopada ukraiński rząd ogłosił decyzję o wstrzymaniu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej. Krok ten motywowano koniecznością ochrony bezpieczeństwa narodowego Ukrainy i wymiany handlowej z Rosją. W praktyce decyzja ukraińskiego rządu wynikała z trzech powodów. Po pierwsze, umowa stowarzyszeniowa nie proponowała doraźnych rozwiązań wobec kryzysu ekonomicznego na Ukrainie. Po drugie, przeciwko podpisaniu umowy jednoznacznie opowiadała się Rosja; Ukraina miała nadzieję, że rezygnując ze stowarzyszenia z UE, pozyska od Rosji pomoc finansową niezbędną w trudnej sytuacji gospodarczej. Po trzecie, ukraińskim władzom w gruncie rzeczy odpowiadał poradziecki system polityczny i gospodarczy istniejący na Ukrainie i dlatego chętnie zrezygnowały z podpisania umowy, która wymusiłaby jego zmianę.

Odłożenie podpisania umowy wywołało masowe protesty społeczne w największych miastach ukraińskich. Tylko w Kijowie zgromadziły one w niedzielę (która stanie się tradycyjnym dniem masowych wieców) 24 listopada ok. 80–100 tys. ludzi. Protesty przybrały w istotnym stopniu oddolny, społeczny, apartyjny charakter i nie miały naturalnego lidera.

W dniach 28–29 listopada prezydent Janukowycz wziął udział w szczycie partnerstwa wschodniego w Wilnie. W nocy z 29 na 30 listopada specjalny oddział policji Berkut brutalnie spacyfikował kilkusetosobowe zgromadzenie czuwające na kijowskim placu Niepodległości, co doprowadziło do dalszej eskalacji protestów. W niedzielę 1 grudnia w centrum Kijowa zgromadziło się ok. 200–300 tys. ludzi. Powstały barykady; zajęto też niektóre budynki publiczne (rada miejska, centrala związków zawodowych). Pierwotnie protestujący chcieli przede wszystkim wymusić na władzy podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE; z czasem ich głównym celem stało się odsunięcie od władzy Wiktora Janukowycza i ukaranie odpowiedzialnych za pacyfikację protestujących, w szczególności ministra spraw wewnętrznych Witalija Zacharczenki. Do protestów przyłączyli się liderzy opozycji – Arsenij Jaceniuk, Witalij Kłyczko, Oleh Tiahnybok, Jurij Łucenko, a także dawny sponsor „pomarańczowej rewolucji”, a następnie minister w okresie prezydentury Juszczenki i Janukowycza – Petro Poroszenko. Słabością ruchu były zarówno rywalizacja pomiędzy poszczególnymi liderami politycznymi, jak i krytyczny stosunek do tych ostatnich organizacji społecznych, które zainicjowały protest.

W parlamencie złożono wnioski o wotum nieufności wobec rządu Azarowa, niemniej został on odrzucony przez Radę, co świadczyło o niechęci obozu władzy do dialogu z opozycją (3 grudnia). W dniach 9–11 grudnia siły porządkowe – tym razem bez użycia siły – zlikwidowały barykady w centrum miasta; podjęły też nieudaną próbę wyparcia protestujących z Majdanu. Tak jak poprzednio działania władz doprowadziły do ponownego wzrostu aktywności protestujących. Zbudowano nowe barykady, a plac Niepodległości stał się ufortyfikowanym obozem, w którym na stałe

³² Zob. *Меморандум об углублении взаимодействия между Украиной и Евразийской экономической комиссией*, Минск, 31.05.2013.

przebywało kilka tysięcy osób. W połowie grudnia odbył się „okrągły stół” pomiędzy władzą i opozycją, jednak nie doprowadził on do zakończenia kryzysu. Podjęto również próby instytucjonalizacji ruchu protestów. Okres noworoczno-świąteczny upłynął w Kijowie względnie spokojnie. W dniach 11–12 stycznia w Charkowie odbył się zjazd regionalnych „Euromajdanów”.

Eskalacja kryzysu nastąpiła w drugiej połowie stycznia. Przyczyniło się do tego narastające rozczarowanie protestujących brakiem efektów pokojowych demonstracji oraz przyjęcie przez Radę Najwyższą pakietu ustaw znacząco ograniczających możliwości samoorganizacji społeczeństwa, wolność mediów i Internetu oraz działalność organizacji pozarządowych. W odpowiedzi opozycja ogłosiła powstanie Rady Ludowej (alternatywnego parlamentu), a część najbardziej radykalnych demonstrantów (organizacja „Prawy Sektor”, „Swoboda”) przeniosła się z placu Niepodległości na ulicę Hruszewskiego, przy której mieszczą się parlament i siedziba rządu. Doszło do gwałtownych starć z siłami porządkowymi (19–23 stycznia). Zajęto kolejne budynki publiczne. Zginęło czterech demonstrantów, aresztowano ok. stu osób; co najmniej kilkaset osób zostało rannych. Kilku aktywistów Majdanu zostało porwanych przez „nieznanych sprawców” – co najmniej jeden zginął. Konflikt rozlał się poza Kijów – w wielu miastach zachodniej i środkowej Ukrainy protestujący zajęli siedziby władz obwodowych i proklamowali utworzenie lokalnych Rad Ludowych. Do bardziej ograniczonych protestów doszło również we wschodniej i południowej Ukrainie (z wyjątkiem Krymu i matecznika Janukowycza – Doniecka); tam były one bardziej bezwzględnie tłumione przez siły porządkowe i „tituszkę” (chuliganów opłacanych przez władze).

Radykalizacja konfliktu skłoniła obie strony do wznowienia prób dialogu. Efektem tych rozmów była propozycja prezydenta Janukowycza, by liderzy opozycji stanęli na czele rządu. Ci jednak odrzucili tę ofertę. Osiągnięto ograniczony kompromis w innych kwestiach – odwołano rząd Azarowa, a stanowisko p.o. premiera objął Arbutow. Parlament anulował ponadto kontrowersyjne uchwały z 16 stycznia, a także uchwalił amnestię dla uczestników protestów, uzależniając jednak jej wejście w życie od opuszczenia okupowanych budynków rządowych i oczyszczenia ulic z namiotów i barykad. Opozycja nie była gotowa na spełnienie tych postulatów, co oznaczało kontynuację protestów.

Kryzys polityczny na Ukrainie spotkał się z żywą reakcją zarówno w krajach zachodnich, jak i w Rosji. Rezygnacja przez Ukrainę z podpisania umowy stowarzyszeniowej była porażką UE, dlatego Unia Europejska pozytywnie przyjęła proeuropejski protest ukraińskiego społeczeństwa. UE zapewniała, że oferta umowy stowarzyszeniowej jest nadal aktualna. Pod koniec stycznia komisarz ds. poszerzenia Štefan Füle oświadczył, że konieczne jest nakreślenie perspektywy członkostwa dla Ukrainy. Nie zapadły jednak w tej kwestii żadne decyzje. W lutym UE, Stany Zjednoczone i Kanada wprowadziły sankcje przeciwko przedstawicielom ukraińskich władz.

Protesty na Ukrainie były wyzwaniem dla rosyjskich władz ze względu na możliwość ich przeniesienia się do Rosji i pozostałych krajów WNP. Jednocześnie radykalizacja konfliktu mogła osłabić prezydenta Janukowycza i doprowadzić do jego

izolacji na arenie międzynarodowej, a w efekcie – uzależnić go od Rosji i zmusić do przystąpienia do Unii Celnej. Prezydent Władimir Putin ocenił krytycznie protesty, uznając je na początku grudnia za „pogrom” i próbę obalenia legalnego rządu³³. Protesty były również prezentowane w negatywnym świetle przez rosyjskie media, które wskazywały m.in. na ich agresywny charakter, rolę czynnika nacjonalistycznego i możliwość rozpadu kraju. 17 grudnia podczas spotkania Władimira Putina i Wiktora Janukowycza w Moskwie podpisano szereg dokumentów zacieśniających współpracę obu państw. Ukraina otrzymała czasową obniżkę ceny za rosyjski gaz (z ok. 400 do 268,5 USD za 1000 metrów sześć.), ponadto Rosja wyraziła chęć zakupu ukraińskich obligacji skarbowych o wartości 15 mld USD. Z obu tych zobowiązań strona rosyjska mogła się jednak łatwo wycofać – cena gazu miała być bowiem co kwartał renegotjowana, a po zakupie pierwszej transzy obligacji (3 mld USD), kolejne miały być wykupione przez Rosję „w razie potrzeby”³⁴. W praktyce już na początku lutego 2014 r. pojawiły się problemy z uzyskaniem przez Ukrainę dalszej pomocy finansowej z Rosji.

Pod koniec lutego doszło do przesilenia. W dniach 18–20 lutego w starciach na ulicach Kijowa zginęło ok. 90 osób. Dzięki mediacji ministrów spraw zagranicznych UE Polski, Niemiec i Francji 21 lutego Janukowycz zawarł porozumienie z opozycją przewidujące m.in. przedterminowe wybory prezydenckie w grudniu 2014 r. Porozumienie nie zostało zaakceptowane przez protestujących. Prezydent Ukrainy zbiegł do Rosji, a władzę przejął parlament; Janukowycz z pominięciem procedur konstytucyjnych został pozbawiony władzy. Parlament przywrócił konstytucję z 2004 r. ograniczającą kompetencje głowy państwa. Nowym przewodniczącym Rady Najwyższej i p.o. prezydentem został Ołeksandr Turczynow, bliski współpracownik Julii Tymoszenko, premierem – Arsenij Jaceniuk. Dawna premier została zwolniona z więzienia. Największym wyzwaniem dla nowych władz wydawała się katastrofalna sytuacja gospodarcza.

Rosja nie uznała zmian politycznych na Ukrainie. W dniach 26–28 lutego nieoznakowani, uzbrojeni ludzie zajęli kluczowe obiekty na Krymie (oficjalnie byli to członkowie „sił samoobrony” półwyspu, w praktyce przede wszystkim żołnierze rosyjscy). 1 marca rosyjski parlament upoważnił prezydenta Putina do użycia siły na Ukrainie w obronie rosyjskich interesów. Siły rosyjskie podjęły działania na rzecz przejęcia pełnej kontroli nad półwyspem – zwłaszcza obiektów wojskowych. Żołnierze ukraińscy nie stawili agresorom czynnego oporu – taka postawa wynikała przede wszystkim z obawy przed eskalacją konfliktu i możliwością podjęcia przez Rosję działań zbrojnych przeciwko Ukrainie poza Krymem. W dniu 6 marca Rada Najwyższa Krymu podjęła decyzję o przyłączeniu do Rosji, która została potwierdzona w urągającym demokratycznym standardom „referendum” (16 marca) –

³³ Пресс-конференция по итогам российско-армянских переговоров, 02.12.2013, <http://www.kremlin.ru/transcripts/19741>.

³⁴ A. Wierzbowska-Miazga, A. Sarna, „Porozumienia w Moskwie: Warunkowe wsparcie Rosji dla Janukowycza”, *Analizy* z 18 grudnia 2013 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-18/porozumienia-w-moskwie-warunkowe-wsparcie-rosji-dla-janukowycza>.

oficjalnie ponad 95% głosujących poparło takie rozwiązanie. Dwa dni później prezydent Putin podpisał z przedstawicielami Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol porozumienie o przyłączeniu do Federacji Rosyjskiej. Państwa zachodnie jednoznacznie potępiły aneksję Krymu, wprowadzając ograniczone sankcje przeciwko Rosji, i podjęły działania na rzecz wsparcia Ukrainy. W dniu 21 marca Unia Europejska i Ukraina podpisały polityczną część umowy stowarzyszeniowej; ekonomiczna (dotycząca utworzenia DCFTA) ma być podpisana po przedterminowych wyborach prezydenckich na Ukrainie zaplanowanych na 25 maja. Ukraina zawarła również porozumienie z MFW, które umożliwi jej uzyskanie pomocy finansowej w wysokości do 27 mld USD w ciągu dwóch lat.

Prognozy. Największe szanse na zwycięstwo w wyborach prezydenckich ma Poroszenko, w dalszej kolejności Kłyczko i Tymoszenko. W perspektywie roku – dwóch lat można nakreślić pięć scenariuszy dla Ukrainy: 1) skuteczne reformy zbliżające ją do UE (warunkiem jest polityczna wola podjęcia niepopularnych społecznie reform i znacząca międzynarodowa pomoc finansowa); 2) burzliwa kohabitacja pomiędzy Poroszenką czy Kłyczką a zdominowanym przez Batkiwyszczynę rządem; 3) powrót do rządów „silnej ręki” i ewentualna zmiana konstytucji w kierunku ustroju prezydenckiego (zwłaszcza gdyby prezydentem została Tymoszenko); 4) wzrost napięć międzyregionalnych (szczególnie w kontekście inspirowanych przez Rosję protestów na wschodzie kraju) i ewolucja Ukrainy w kierunku państwa upadłego; 5) interwencja zbrojna Rosji na Ukrainie poza Półwyspem Krymskim mająca na celu podział kraju lub ustanowienie w Kijowie nowych, prorosyjskich władz.

Białoruś

Sytuacja wewnętrzna. Niespełniające demokratycznych standardów wybory parlamentarne we wrześniu 2012 r. nie przyniosły większych zmian. Zwolennicy prezydenta Łukaszenki zachowali większość w Izbie Przedstawicieli (niższej izbie parlamentu), natomiast opozycja nie była w niej reprezentowana. Prezydent Białorusi utrzymał silną pozycję w kraju – wedle niezależnych badań we wrześniu 2013 r. zagłosowałoby na niego 42,6% ankietowanych, daleko więcej niż w przypadku któregoś z liderów opozycji³⁵. W 2013 r. na Białorusi dochodziło ponadto do systematycznego łamania praw człowieka, w szczególności prawa do zrzeszania się, do zgromadzeń, do swobody wyrażania swoich poglądów i do sprawiedliwego sądu. W więzieniach nadal przebywali obrońcy praw człowieka i opozycyjni działacze polityczni, tacy jak Aleś Bialacki czy Mihałaj Statkiewicz, jeden z kandydatów w wyborach prezydenckich w 2010 r.

³⁵ *Важнейшие результаты национального опроса в сентябре 2013 г.*, 04.10.2013, <http://iiseps.org/reliz/25>.

W 2013 r. białoruski PKB wzrósł o 0,9%. W sferze przemysłowej odnotowano spadek o 4,8%. Wzrost gospodarczy osiągnięto w istotnym stopniu dzięki stymulowaniu popytu wewnętrznego, przez dodatkową emisję pieniądza, podniesienie płac i inwestycje państwowe³⁶. Unikano natomiast niepopularnych społecznie rozwiązań, takich jak redukcja zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych czy dewaluacja białoruskiego rubla, która pozwoliłaby na zwiększenie eksportu.

Relacje z Federacją Rosyjską. W 2013 r. dwustronne relacje zdominowały sprawy gospodarcze i wojskowe. W marcu podczas spotkania obu prezydentów w Petersburgu podjęto wstępną decyzję na temat fuzji kilku znaczących firm białoruskich z ich rosyjskimi odpowiednikami. Z perspektywy Białorusi ekonomiczna racjonalność tych decyzji wydaje się jednak nieco wątpliwa³⁷, co może tłumaczyć, dlaczego prezydent Łukaszenka odwlekał w czasie ich realizację. Rosja wycofała się natomiast ze współpracy w eksporcie nawozów potasowych. Decyzja ta w istotnym stopniu ograniczyła możliwości eksportowe ich białoruskiego producenta, firmy Biełkalij – ważnego płatnika do budżetu (6% łącznych dochodów z eksportu). Rosyjska decyzja mogła mieć wymiar zarówno ekonomiczny (chęć wsparcia rodzimego producenta), jak i polityczny (nacisk na Białoruś w celu przejęcia Biełkalij). Władze białoruskie odpowiedziały na tę decyzję aresztowaniem dyrektora generalnego rosyjskiej firmy produkującej nawozy potasowe Uralkalij podczas jego pobytu w Mińsku. Rosja negatywnie oceniła te działania; ograniczono import towarów rolno-spożywczych z Białorusi (pod pozorem zagrożeń sanitarnych) i eksport na Białoruś rosyjskiej ropy (pod pozorem konieczności remontu ropociągu Drużba).

We wrześniu na Białorusi odbyły się białorusko-rosyjskie manewry *Zachód 2013*, których celem było przećwiczenie działań przeciwko sąsiadującym państwom NATO. W grudniu rosyjskie lotnictwo podjęło działania w ramach ochrony białoruskiej przestrzeni powietrznej.

Relacje z Unią Europejską. W 2013 r. Białoruś podjęła ograniczone działania na rzecz zbliżenia z krajami Unii Europejskiej, próbując jak przed 2010 r. lawirować między Zachodem i Rosją – ważnym celem tej polityki był rozwój współpracy gospodarczej, zwłaszcza pozyskanie środków finansowych na zagranicznych rynkach. Również przedstawiciele opozycji wezwali UE do poszerzenia współpracy z Białorusią. Nie przyniosło to jednak istotnych zmian na płaszczyźnie politycznej. We wrześniu Parlament Europejski przyjął zalecenia na temat sytuacji na Białorusi skierowane do Rady i Komisji – wezwał w nich władze białoruskie do przestrzegania praw człowieka i podjęcia działań na rzecz demokratyzacji, uznając to za warunek zakończenia samoizolacji Białorusi i wznowienia współpracy z UE³⁸. Prezydent

³⁶ T. Bakunowicz, „Kolejna odsłona kryzysu białoruskiego modelu gospodarczego”, *Analizy z 5 lutego 2014 r.*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-05/kolejna-odslona-kryzysu-bialoruskiego-modelu-gospodarczego>.

³⁷ Zob. „MAZ” i „KAMAZ” – niezrozumiałe korzyści strony białoruskiej, 5 kwietnia 2013 r., http://minsk.trade.gov.pl/aktualnosci/article/y,2013,m,4,a,35138,MAZ_i_KAMAZ_-_niezrozumiale_korzy-sci_strony_bialoruskiej.html.

³⁸ European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the European External Action Service on EU Policy towards Belarus, 2013/2036(INI), 12.09.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-382>.

Łukaszenka nie został zaproszony na szczyt partnerstwa wschodniego w Wilnie – Białoruś reprezentował minister spraw zagranicznych.

Moldawia

Sytuacja wewnętrzna. W 2012 r. w Mołdawii postępową dezintegracja sceny politycznej, zwłaszcza jeśli chodzi o zbliżenie z Unią Europejską. Reformy podjęte przez koalicję Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej nie przynosiły widocznych efektów, natomiast rodziły niezadowolenie społeczne. Sytuacja ta zaowocowała w 2013 r. kryzysem politycznym w kraju. W lutym premier Vlad Filat (Liberalno-Demokratyczna Partia Mołdawii, LDPM) wypowiedział umowę koalicyjną, nie bezzasadnie oskarżając Vlada Plahotniuka, lidera Partii Demokratycznej (PD), głównego współuczestnika koalicji rządzącej, o szeroko zakrojoną korupcję polityczną. Wkrótce potem parlament odwołał rząd Filata, a Sąd Konstytucyjny zakazał powołania go ponownie na stanowisko premiera, motywując to faktem, że ciężą na nim oskarżenia korupcyjne (postępowanie w tej sprawie istotnie prowadzono przeciwko członkom jego gabinetu). P.o. premiera został Iurie Leancă z LDPM. Dopiero w czerwcu ukonstytuowała się większość parlamentarna – Koalicja na rzecz Rządów Proeuropejskich, w której skład weszły Liberalno-Demokratyczna Partia Mołdawii, Partia Demokratyczna i kilku posłów niezrzeszonych.

W drugiej połowie roku sytuację wewnętrzną w istotnym stopniu zdominowała debata na temat języka państwowego w Mołdawii, prowadzona niejako w cieniu propozycji prezydenta Rumunii dotyczącej zjednoczenia obu państw. W grudniu Sąd Konstytucyjny orzekł, że deklaracja niepodległości, uznająca za państwowy język rumuński, ma priorytet nad konstytucją (stwierdzającą, że językiem państwowym jest mołdawski). Należy podkreślić, że mołdawski uznawany jest przez naukowców za tożsamy z rumuńskim lub za jego dialekt, a nie za odrębny język. Zaistniały spór miał więc charakter ideologiczny i tożsamościowy.

Na płaszczyźnie ekonomicznej Mołdawia wyszła z krótkotrwałego załamania gospodarczego, w jakim znalazła się w 2012 r. Według szacunków MFW wzrost PKB w 2013 r. osiągnął 5,5%. Zredukowano deficyt budżetowy, utrzymano pod kontrolą inflację. Wyzwaniem pozostały natomiast reformy strukturalne i bieda³⁹.

Relacje z Unią Europejską. UE aktywnie wspierała Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej, dlatego negatywnie przyjęła jego rozpad i będący tego następstwem kilkumiesięczny chaos polityczny. Kryzys polityczny w pierwszej połowie roku nie wpłynął jednak na rozwój współpracy Mołdawii z Unią Europejską. W listopadzie Komisja Europejska stwierdziła, że Mołdawia spełniła wszystkie wymogi konieczne do zniesienia reżimu wizowego⁴⁰. Fakt ten jest znaczącym sukcesem władz moł-

³⁹ Statement by IMF Staff at the Conclusion of the First Post-Program Monitoring Mission to the Republic of Moldova, Press Release No. 13/378, 01.10.2013, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13378.htm>.

⁴⁰ Commission assesses the implementation of Visa Liberalisation Action Plans by Moldova, Ukraine and Georgia, Brussels, IP/13/1085, 15 November 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm.

dawskich zarówno na płaszczyźnie wewnątrz krajowej, jak i międzynarodowej. Na szczycie partnerstwa wschodniego w Wilnie parafowano umowę stowarzyszeniową Mołdawia–UE przewidującą m.in. utworzenie pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu⁴¹. Porozumienie ma być podpisane w 2014 r.

Relacje z Federacją Rosyjską. W 2013 r. Rosja podjęła szereg działań mających na celu odwiedzenie Mołdawii od związania się umową stowarzyszeniową z UE. W lutym Federacja Rosyjska zaostrzyła swoje stanowisko w kwestii przyszłości Naddniestrza, domagając się m.in. dalszych ułatwień w przemieszczaniu się dla mieszkańców tego quasi-państwa. W lipcu władze naddniestrzańskie ze swojej strony podjęły próby „przesunięcia” istniejącej granicy, tak by objęła ona kilka miejscowości znajdujących się do tej pory pod kontrolą Mołdawii. We wrześniu zakazano wwozu do Rosji mołdawskich wyborów alkoholowych; pojawiły się również zastrzeżenia co do innych produktów rolno-spożywczych eksportowanych przez Mołdawię do Federacji Rosyjskiej; ponadto przedstawiciele rosyjskiej administracji zaczęli się uskarżać na dużą liczbę obywateli Mołdawii pracujących w Rosji, co może być zapowiedzią podjęcia bardziej zdecydowanych działań przeciwko tej grupie imigrantów. Przeciwko podpisaniu umowy z UE opowiedzieli się mołdawscy komuniści, grożąc, że w razie niespełnienia ich żądań przeprowadzą w Mołdawii „aksamitną rewolucję”. Wreszcie w lutym 2014 r. – z inspiracji Rosji, jak twierdzą mołdawscy komentatorzy – w biednym autonomicznym regionie Gagauzja (ok. 150 tys. mieszkańców) odbyło się referendum, w którym zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za przystąpieniem do Unii Celnej. Dopiero czas pokaże, czy działania rosyjskie w odniesieniu do Mołdawii będą skuteczne, tak jak w przypadku Ukrainy. Po zajęciu przez Rosję Krymu w Mołdawii pojawiły się obawy, że kolejnym celem władz rosyjskich może stać się Naddniestrze czy też cała Mołdawia.

Gruzja

Sytuacja wewnętrzna. W Gruzji w październiku 2012 r. po raz pierwszy od dwu dekad w demokratyczny sposób doszło do zmiany władzy. Zwolennicy prezydenta Micheila Saakaszwilego utracili większość w parlamencie na rzecz koalicji „Gruzińskie Marzenie”, której lider miliardier Bidzina Iwaniszwili został premierem. Nowy rząd podjął bezpardonową walkę polityczną z głową państwa i jego obozem (zmiana konstytucji w kierunku ograniczenia uprawnień prezydenta, oskarżenia ówczesnych władz o odpowiedzialność za wojnę z Rosją w 2008 r.).

W październiku 2013 r. w Gruzji odbyły się wybory prezydenckie – nowym prezydentem został kandydat „Gruzińskiego Marzenia” Giorgi Margwelaszwili, dotychczasowy minister edukacji i wicepremier. W listopadzie ze stanowiska premiera ustąpił Iwaniszwili; nowym szefem rządu został dotychczasowy minister spraw wewnętrznych Irakli Garibaszwili (32 lata). W ten sposób „Gruzińskie Marzenie”

⁴¹ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm.

przejęło pełnię władzy, a zaufani ludzie Iwaniszwilego objęli najważniejsze stanowiska w państwie – on sam przestał pełnić jakąkolwiek oficjalną funkcję.

Polityka zagraniczna. Nowe władze zasadniczo kontynuowały dotychczasową politykę zagraniczną, choć można sądzić, że wynikało to w mniejszym stopniu z ich przekonań (Iwaniszwili obiecywał podczas kampanii wyborczej poprawę relacji z Rosją), a w większym z oczekiwań społecznych i trudności zmiany dotychczasowego kursu.

Podjęto szereg działań na rzecz normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską (zmiana ustawy o terytoriach okupowanych w kierunku rozwoju kontaktów z Abchazją i Osetią Południową, zamknięcie rosyjskojęzycznego gruzińskiego kanału telewizyjnego adresowanego m.in. do mieszkańców Kaukazu Północnego, zgoda na uczestnictwo gruzińskich sportowców w igrzyskach w Soczi). Gruzja nie zrezygnowała jednak z postulatu odzyskania utraconych prowincji. Taka polityka nie znalazła uznania w oczach władz rosyjskich. W maju władze osetyjskie przy wsparciu rosyjskiej armii dokonały jednostronnej demarkacji części granicy; już poza granicami okupowanego terytorium postawiono zasieki z drutu kolczastego. We wrześniu przesunięto je ponownie w głąb gruzińskiego terytorium.

W stosunkach z UE najważniejszym osiągnięciem władz gruzińskich było parafowanie umowy o stowarzyszeniu podczas szczytu w Wilnie⁴². Wedle oficjalnych deklaracji strony gruzińskiej, ma ona być podpisana w 2014 r. Tak jak w przypadku Ukrainy, Rosja może jednak podjąć szeroko zakrojone działania, by to uniemożliwić (dalszy proces „wyznaczenia” granicy osetyjskiej i abchaskiej na terytorium Gruzji, blokada gruzińskiego eksportu do Rosji). Ponadto w lutym 2013 r. UE przedstawiła Gruzji Plan działań na rzecz zniesienia wiz. Pod koniec roku Komisja Europejska oceniła, że Gruzja osiągnęła „dobre postępy” w tym zakresie⁴³.

Azerbejdżan

Sytuacja wewnętrzna. Na początku roku w Azerbejdżanie doszło do serii protestów społecznych. Miały one charakter oddolny i niezorganizowany. Niektóre – przede wszystkim te poza stolicą – zostały brutalnie rozprężone przez siły porządkowe. Nie wpłynęły one jednak w większym stopniu na ogólną sytuację w kraju. W październiku odbyły się wybory prezydenckie. Nie spełniły demokratycznych standardów⁴⁴, a ich zwycięzcą został urzędujący premier Ilham Alijef.

W 2013 r. zaostrzył się konflikt wokół Górskiego Karabachu. Dochodziło do regularnej wymiany ognia na pograniczu azerbejdżańsko-karabaskim i azerbejdżańsko-armeńskim. Władze Azerbejdżanu podjęły również próby wprowadzenia bar-

⁴² Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, http://eeas.europa.eu/georgia/association/association-2013_en.htm.

⁴³ Commission assesses the implementation of Visa Liberalisation Action Plans by Moldova, Ukraine and Georgia, Brussels, IP/13/1085, 15 November 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm.

⁴⁴ Por. Republic of Azerbaijan. Presidential Election. 9 October 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report, OSCE-ODIHR, Warsaw, 24.12.2013, <http://www.osce.org/institutions/110015>.

dziej efektywnej kontroli nad ruchem osobowym do tego odseparowanego regionu. Azerbejdżan dążył do eskalacji konfliktu, gdyż obawiał się rosnącej pozycji Rosji w regionie, chcąc ponadto wykorzystać fakt, że była ona skupiona na realizacji innych priorytetów (olimpiada w Soczi, Ukraina), próbował wymusić większe zaangażowanie Zachodu w rozwiązanie konfliktu i korzystne dla siebie ustępstwa w negocjacjach pokojowych.

Polityka zagraniczna. Stosunki z Unią Europejską nie uległy zasadniczym zmianom. Na szczycie partnerstwa wschodniego w Wilnie podpisano jedynie umowę o liberalizacji reżimu wizowego. W 2010 r. UE i Azerbejdżan podjęły negocjacje na temat umowy stowarzyszeniowej (nie obejmują one utworzenia DCFTA, gdyż Azerbejdżan nie jest w WTO); najnowsze deklaracje władz Azerbejdżanu zdają się jednak świadczyć o tym, że zrezygnował on z podpisania tego dokumentu⁴⁵.

Federacja Rosyjska niechętnie odnosiła się do współpracy Azerbejdżanu z Zachodem, w szczególności na płaszczyźnie energetycznej, dlatego dążyła do osłabienia azerbejdżańskich władz i pogorszenia ich wizerunku w państwach zachodnich. W 2013 r. w Rosji powstała nowa organizacja zrzeszająca elitę azerskiej diaspory (tzw. Unia Milionerów), bezpośrednio powiązana z opozycją w Azerbejdżanie. Rosja wypowiedziała umowę z Azerbejdżanem o tranzyście gazu przez swoje terytorium. Próbowwała też rozgrywać kwestie mniejszości etnicznych w tym kraju. Sprzyjała jej w tym kontekście zmiana władzy w Gruzji po wyborach w 2012 r. i spadek zainteresowania Stanów Zjednoczonych Kaukazem Południowym. Nacisk Rosji przyniósł pewne efekty – w przededniu wyborów prezydenckich w Azerbejdżanie podpisano umowę o współpracy między rosyjską firmą Rosneft' a koncernem SOCAR.

Armenia

Sytuacja wewnętrzna. W maju 2012 r. w Armenii przeprowadzono wybory parlamentarne, w których wyniku u władzy pozostała Republikańska Partia Armenii. W lutym 2013 r. odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je w pierwszej turze urzędujący prezydent Serż Sarkisjan. Pewne zwycięstwo dały prezydentowi administracja państwowa i przychylność elit polityczno-gospodarczych. Misja obserwacyjna OBWE potwierdziła, że podczas kampanii nadużywano „czynnika administracyjnego”, jednak uznała, że „wybory były zasadniczo przeprowadzone prawidłowo i cechowało je poszanowanie podstawowych wolności”⁴⁶.

Polityka zagraniczna. Armenia podjęła w ostatnim czasie pewne działania na rzecz rozwoju współpracy z UE; dystansowała się również wobec rosyjskich pro-

⁴⁵ V. Socor, „European Union's Eastern Partnership unwanted by Armenia, inadequate to Azerbaijan”, *Eurasia Daily Monitor*, t. 10 (220), 9 grudnia 2013 r., http://www.jamestown.org/regions/thecaucasus/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=41737&tx_ttnews%5BbackPid%5D=642&cHash=e3a7c48b5229eb3784a53a41c592cb34#.UvUKQPI5MrU.

⁴⁶ Republic of Armenia. Presidential Election. 18 February 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, OSCE/ODIHR, Warsaw, 8 May 2013, s. 1, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>.

jektów reintegracji obszaru poradzieckiego. Federacja Rosyjska odpowiedziała na te działania, m.in. wprowadzając przed wyborami prezydenckimi w Armenii radykalną podwyżkę cen gazu. Polityka ta przyniosła wymierne efekty. We wrześniu 2013 r. prezydent Armenii zapowiedział przystąpienie tego kraju do Unii Celnej, co było jednoznaczne z rezygnacją z podpisania na szczycie partnerstwa wschodniego w Wilnie negocjowanej od 2010 r. umowy stowarzyszeniowej. W zamian Armenia otrzymała obniżkę ceny na gaz, obietnicę sfinansowania rozwoju systemu kolejowego, a także pożyczki z funduszu antykryzysowego Eurazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Decyzja Armenii mogła mieć związek także z sytuacją w Górskim Karabachu i nadzieją, że Rosja wesprze Armenię w tym sporze.

Podsumowanie i prognozy

W omawianym okresie w regionie Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego doszło do istotnej eskalacji konfrontacji między krajami zachodnimi a Rosją. Nie jest to zjawisko całkowicie nowe – Rosja i UE od kilku lat rywalizują w regionie, walcząc o wpływy i promując w krajach wspólnego sąsiedztwa własne rozwiązania polityczne i gospodarcze⁴⁷ – niemniej w omawianym okresie nabrało ono nowego charakteru. Rosja odwiodła władze Armenii i Ukrainy od podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, a następnie po proeuropejskiej rewolucji w tym ostatnim kraju dokonała zbrojnej agresji przeciwko niemu. Należy sądzić, że w 2014 r. Rosja będzie kontynuowała działania wymierzone przeciwko polityce UE w regionie wspólnego sąsiedztwa. Jej najważniejszym celem będzie uniemożliwienie podpisania umów stowarzyszeniowych z Gruzją i Mołdawią. W tym celu wykorzysta sytuację w Abchazji, Osetii Południowej, Naddniestrzu i Gagauzji, sprzyjające współpracy z Rosją środowiska w obu krajach (co najmniej część nowych gruzińskich władz) oraz uzależnienie obu państw od rosyjskiego rynku towarowego i rynku pracy. Nie można wykluczyć ponownego użycia siły przeciwko któremuś z państw regionu.

Kryzys polityczny na Ukrainie, agresja Rosji, perspektywa wojny domowej czy rozpadu kraju, a także masowej fali migracji, jaką mogłoby to zaowocować, stanowią nowe zjawiska na „mapie bezpieczeństwa” Europy. W obecnym roku Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki nadal będą musiały się liczyć z wyzwaniami i zagrożeniami płynącymi z tego regionu. Ich pojawianiu się sprzyjają niezakończony proces państwowo- i narodotwórczy w krajach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, niedemokratyczny system rządów, nierozwiązane problemy gospodarcze, wreszcie polityka Rosji, dla której destabilizacja regionu jest jednym ze skuteczniejszych instrumentów pozwalających na ograniczenie współpracy państw poradzieckich z UE.

Istniejąca sytuacja wymaga odpowiedniej reakcji ze strony państw zachodnich – głównie UE. Wydarzenia w krajach Europy Wschodniej – nacisk Rosji na Gruzję i Mołdawię, rezygnacja Armenii z podpisania umowy stowarzyszeniowej, ale przede

⁴⁷ Zob. N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, przeł. W. Stanisławski, Europejska Rada Spraw Zagranicznych – Fundacja im. Stefana Batorego, Londyn–Warszawa 2010.

wszystkim sytuacja na Ukrainie – dowodzą słabości polityki UE wobec tego regionu. Boryka się ona z trojakiemu rodzaju problemami. Po pierwsze, nadmierna wiara we własne rozwiązania i procedury oraz ich *par excellence* pozytywny wpływ na kraje sąsiednie (UE do końca nie brała pod uwagę, że Wiktor Janukowycz może odrzucić jej ofertę). Po drugie, mispercepcja relacji UE–Rosja i niechęć do zaakceptowania faktu, że ich rywalizacja na obszarze wspólnego sąsiedztwa ma charakter nie tylko cywilizacyjny, lecz także geopolityczny. Po trzecie, niezdolność do podejmowania szybkich działań w politycznie niejednoznacznych sytuacjach kryzysowych, takich jak „Euromajdan”. Rozwiązanie tych trzech problemów będzie w istotnym stopniu warunkowało skuteczność polityki UE wobec państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w nadchodzących latach.

THE CIS REGION: THE EMPIRE STRIKES BACK

In the year 2013, the authoritarian model of government in Russia, based on a peculiarly understood conservative ideology, strengthened around Vladimir Putin's leadership. Moreover, ethnic tensions in the Russian society gained momentum. The economy, despite a positive situation in the world energy market, stagnated, which shows that the current model of Russia's economic development has outlived itself. Russia's domestic weakness did not hamper its growing assertiveness in foreign policy, which brought some successes for Moscow. The main thrust of the policy was directed against the West, and the relations between Russia and the West were strained.

March 2014 opened up a new chapter in Russia's history. The Russian military aggression in Ukraine and the subsequent occupation and annexation of the Crimea has had far-reaching consequences in all fields. In domestic politics, it has become a tool for political mobilization of the Russian society under patriotic, anti-Western slogans, also directed against the liberal political opposition. In the economy, it has had an adverse effect on the already bad investment climate in Russia, and has contributed to a growing capital flight. In foreign policy, it has become a demonstration of the will to create a new Russian order in the post-Soviet area and in the whole North Eurasia, and a sign that Russia rejects the consequences of the end of the cold war. It has also brought about the largest crisis in the Russian-Western relations since the beginning of the 80s.



The situation in Eastern Europe and South Caucasus was characterized by three main features: limited respect for human rights and fundamental freedoms, negative consequences of the global economic crisis, and the need to make a hard choice between association with the European Union and membership in the Russia-promoted Customs Union. Ukrainian authorities gave up signing the association agreement with the EU, which caused massive social protests known as “Euromaidan”, and ultimately led to the fall of Victor Yanukovich. In Belarus, problems with Russia led to unsuccessful attempts of rapprochement with the EU. In Moldova the pro-Euro-

pean government coalition collapsed, but the country initiated an association agreement with the European Union, like Georgia under the rule of the “Georgian Dream”. Armenia opted for the membership in the Customs Union, while Azerbaijan kept its independence *vis-à-vis* both Russia and the EU.