

WI WARSAW INSTITUTE

— RAPORT SPECJALNY —

14/03/2019

ZAMROŻONE KONFLIKTY W STREFIE POSTSOWIECKIEJ WYZWANIEM DLA BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE

Zamrożone Konflikty występują w strefach państw znajdujących się poza kontrolą władz centralnych. Dane obszary znajdują się pod administracją separatystycznych władz, które próbują upodmiotowić swoje rządy prowadząc dialog pokojowy z władzami centralnymi. Brak rozwiązań pokojowych nie prowadzi jednak do szerszych działań zbrojnych, a konflikty permanentnie znajdują się w fazie niebytu. Taki stan rzeczy prowadzi jednak do osłabienia pozycji rządów centralnych oraz bezpośrednich lub pośrednich ingerencji państw wspierających separatystów. Zamrożone konflikty na terytoriach państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Sowieckiego stanowią duże wyzwanie w budowie relacji międzynarodowych w Europie Wschodniej i na Kaukazie. Państwa takie jak Gruzja, Mołdawia i Ukraina, ze względu na brak pełnej kontroli nad swoim terytorium, nie mogą prowadzić w pełni niezależnej polityki międzynarodowej. Terytoria te znajdują się pod kontrolą bytów „para-państwowych” realizujących politykę narzuconą przez Federację Rosyjską, która zapewnia im bezpieczeństwo oraz realizuje program wsparcia gospodarczego. Takie działania ze strony rosyjskiej mają na celu blokowanie aspiracji euro-atlantyckich państw, ponieważ NATO oraz Unia Europejska nie przyjmą do swojego grona nowych członków, którzy nie kontrolują w pełni swojego terytorium. Wyjątkiem wartym opisania jest konflikt w Górskim Karabachu, który nie angażuje bezpośrednio Moskwy, jednakże stanowi ciekawy przykład zamrożonego konfliktu.



MAPA KONFLIKTÓW W STREFIE POST-SOWIECKIEJ

Analiza porównawcza wybranych konfliktów

Rozpad Związku Sowieckiego pomimo względnie pokojowego przebiegu wiązał się z trudnościami w wytyczeniu granic w niektórych nowopowstałych republikach. W przypadku konfliktu Mołdawii z Naddniestrzem, sprzeciw ludności Naddniestrza wobec zwierzchnictwa Kiszyniowa był związany z obawą o status ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej w Mołdawii. Wygrana sił reprezentujących Front Ludowy Mołdawii (rum. Frontul Popular din Moldova) w 1989 roku, jeszcze w ramach ZSRS, doprowadziła do eskalacji konfliktu z Naddniestrzem. Front prowadził działania zmierzające do ustanowienia języka rumuńskiego jedynym urzędowym językiem w państwie. Ostatecznym celem tego ugrupowania była unifikacja Mołdawii z Rumunią.

Podobne mechanizmy, jak w Naddniestrzu w Mołdawii miały miejsce w przypadku konfliktów na terytorium Gruzji w Osetii Południowej oraz Abchazji. Rozpad Związku Sowieckiego spowodował, że zarówno Osetia Południowa, jak i Abchazja miały dylemat czy włączyć się do nowo powstałego państwa gruzińskiego czy też walczyć o zachowanie niezależności. Osetia Południowa, Abchazja oraz Naddniestrze deklarowały chęć pozostania częścią Związku Sowieckiego, ponieważ jako części składowe tego państwa podmioty te działały w ramach szerokiej autonomii.

Konflikt w Górskim Karabachu różni się od pozostałych, ponieważ dotyczy dwóch sąsiednich państw. Górski Karabach stanowi enklawę zamieszkałą przez ludność ormiańską na

Rozpad Związku Sowieckiego pomimo względnie pokojowego przebiegu wiązał się z trudnościami w wytyczeniu granic w niektórych nowopowstałych republikach.

terytorium Azerbejdżanu. W konflikt ten zaangażowane są, zarówno Azerbejdżan jako państwo próbujące odzyskać pełną kontrolę nad swoim terytorium, jak i Armenia wspierająca separatystyczne rządy „quasi państwa” funkcjonującego pod nazwą Republika Górskiego Karabachu. W przypadku tego konfliktu zaangażowanie Federacji Rosyjskiej jest pośrednie, ponieważ Moskwa wpiera militarnie Armenię. Na terytorium tego państwa, w Erebuni i Giumri istnieją bazy sił rosyjskich. Konflikt o panowanie nad Górskim Karabachem ma znaczenie w dużej mierze geopolityczne. Z jednej strony jest to konflikt etniczny o wymiarze lokalnym, z drugiej jednak strony państwa ościenne mają swoje interesy w rozwiązaniu tego konfliktu. Azerbejdżan jest państwem wspieranym gospodarczo i militarne przez Turcję, jedną z głównych potęg w bezpośrednim sąsiedztwie Kaukazu. Natomiast

Armenia wspierana jest przez Rosję, a także Iran, który rywalizuje o wpływy w regionie z Azerbejdżanem. Dodatkowo na terytorium północnego Iranu zamieszkuje duża mniejszość azerska. Rząd w Baku prowadzi z Teheranem dyplomatyczny konflikt o przynależność tego terytorium.

Konflikt na wschodzie Ukrainy nie przeobraził się jeszcze w zamrożony konflikt. Jednak biorąc pod uwagę szczątkowe zainteresowanie europejskiej opinii publicznej jego przebiegiem oraz próbę uwłaszczenia separatystycznych władz w Doniecku i Ługańsku można założyć że również ten konflikt w nieodległej przyszłości będzie zbliżony do tego, który ma miejsce w Naddniestrzu.

Działania Rosji w ramach zamrożonych konfliktów



ŹRÓDŁO: VECTORNEWS.EU

Działania Rosji w wybranych konfliktach miały prowadzić do wypracowania procesu pokojowego w warunkach pełnej kontroli Moskwy, zarówno nad terytorium separatystycznym jak i państwem, do którego dane terytorium należy.

Rosja, po dojściu do władzy Władimira Putina w 2000 roku, przyjęła za główny cel swojej polityki zagranicznej utrzymanie dawnych republik Związku Sowieckiego w swojej strefie wpływów. Wszelkie działania Rosji wobec dawnych republik Związku Sowieckiego w Europie Wschodniej i na Kaukazie podporząd-

kowane są zapobieżeniu możliwości zbliżenia tych państw ze strukturami politycznymi i militarnymi Zachodu.

W przypadku konfliktu Naddniestrza z Mołdawią wsparcie rosyjskiej armii miało na celu ochronę ludności rosyjskojęzycznej zamieszkującej Republikę Mołdawii. Głównym zagrożeniem z perspektywy Kremla było przyłączenie Mołdawii do Rumunii. Taki scenariusz wiązałby się z utratą wpływów Moskwy w Mołdawii. Naddniestrze służy Rosji jako element nacisku na władze w Mołdawii, które nie posiadając pełnej kontroli nad swoim terytorium nie mogą wejść w skład Unii Europejskiej czy NATO. Rosja posiadając pełną kontrolę polityczną i militarną nad władzami w Tyraspolu, prowadzi dialog pokojowy w takim kierunku, żeby posiadać kontrolę polityczną zarówno nad Naddniestrzem, jak i Mołdawią. Na przestrzeni ostatnich 20 lat najpoważniejszą ofertę rozwiązania konfliktu przedstawiła Rosja w 2003 roku, prezentując tak zwane Memorandum Kozaka. Według tego porozumienia Mołdawia stałaby się Federacją wraz Naddniestrzem i Gagauzją (terytorium autonomiczne uznające zwierzchnictwo Kiszyniowa) jako autonomicznymi jednostkami administracyjnymi, posiadającymi możliwość zgłoszenia weta wobec projektów federalnych. W tym projekcie pokojowym Kiszyniów nie posiadałby możliwości ingerencji w ustawodawstwo lokalne w Naddniestrzu i Gagauzji.

Rozwiązania zaproponowane przez Memorandum Kozaka były niekorzystne dla rządu w Kiszyniowie, ponieważ wszelkie decyzje dotyczące np. integracji Euro-Atlantyckiej Mołdawii mogłyby być torpedowane przez prorosyjskie podmioty autonomiczne w ramach federacji. Taki scenariusz byłby korzystny dla Rosji, która poprzez swoje wpływy

Rosja przyjęła za główny cel polityki zagranicznej utrzymanie dawnych republik Związku Sowieckiego w swojej strefie wpływów.

gospodarcze i polityczne w Naddniestrzu i Gagauzji prowadziłyby politykę nacisku na władze w Kiszyniowie prowadzące do integracji Mołdawii ze strukturami Eurazjatyckimi.

Chociaż Memorandum Kozaka nie odniosło sukcesu i Kiszyniów ostatecznie wycofał się z tego projektu, to Federacja Rosyjska nie prowadziła działań zmierzających zarówno do uznania niepodległości Naddniestrza, jak i przyłączenia tego terytorium do Federacji Rosyjskiej. Takie stanowisko jest logiczne biorąc pod uwagę, przede wszystkim brak bezpośredniego połączenia lądowego pomiędzy Naddniestrzem, a Rosją. Ponadto Rosja uznając niepodległość Naddniestrza w pełni straciłaby kontrolę polityczną nad Mołdawią. W strategii rosyjskiej względem Mołdawii istotne jest utrzymanie konfliktu mołdawsko-naddniestrzańskiego w obecnym zamrożonym stadium. Zwycięstwo proeuropejskiej koalicji w Mołdawii w 2009 roku wiązało się z wyzwaniem politycznym dla Rosji. W związku z tym Kreml próbował wymusić na Mołdawii rezygnację z planów integracji z UE, grożąc uznaniem niepodległości Naddniestrza.

Innym przykładem działań Federacji Rosyjskiej w strefie post-sowieckiej jest zaangażowanie Kremla w konflikt armeńsko-azerbejdżański w Górskim Karabachu. Rosja nie angażuje

się bezpośrednio w konflikt pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem ponieważ próbuje zachować swoje wpływy w obydwu państwach. Rosja w tym konflikcie jest tylko jednym z kilku mocarstw regionalnych posiadających swoje interesy w tym regionie. W konflikcie o Górski Karabach Rosja wspiera militarnie Armenię, jednocześnie prowadząc politykę wymuszeń wobec Erewania. W 2012 roku, Kreml wymusił na Armenii rezygnację z podpisania Umowy Stowarzyszeniowej z Unią Europejską, a w zamian za to doprowadził do wstąpienia tego państwa do Unii Eurazjatyckiej, geopolitycznego projektu Moskwy, w skład którego wchodzi: Białoruś, Kazachstan, Kirgistan oraz Rosja. W przypadku działań zbrojnych Armenii z Azerbejdżanem, Erewan jest stroną słabszą militarnie i gospodarczo. Jedynie wsparcie silniejszego partnera jakim jest Rosja, może utrzymać względną równowagę sił w regionie.

Działania Rosji w Abchazji oraz Osetii Południowej były odmienne. Przede wszystkim obydwa regiony posiadają granicę lądową z Federacją Rosyjską, stąd możliwość ich inkorporacji wydaje się być możliwa zarówno z politycznego, jak i ekonomicznego i militarne-go punktu widzenia.

Po zwycięstwie tak zwanej „Rewolucji Róż” w Gruzji w 2003 roku, nastąpiło przeorientowanie polityki zagranicznej tego państwa z prorosyjskiej na prozachodnią. Celem nowej administracji w Tbilisi było wprowadzenie prodemokratycznych reform w państwie oraz próba uniezależnienia się od wpływów Rosji. Wobec takiej polityki oraz niebezpieczeństwa wstąpienia Gruzji do NATO, Rosja wykorzystała separatyzm abchaski oraz południowo-osetyński do swoich geopolitycznych celów.

Rosja pod pretekstem obrony niezależności dwóch separatystycznych prowincji przeprowadziła interwencję zbrojną, która zapobiec miała integracji Gruzji z NATO.

Pierwszym etapem tej polityki było „rozdawanie” rosyjskich paszportów wśród obywateli Gruzji zamieszkałych w Osetii Południowej i Abchazji. Takie działania miały posłużyć jako pretekst do interwencji w celu obrony własnych obywateli w konflikcie pomiędzy separatystami a wojskiem gruzińskim. Konflikt Gruzji z Abchazją i Osetią Południową osiągnął apogeum w sierpniu 2008 roku. W konflikt ten zaangażowała się czynnie Rosja, która swoją ofensywą militarną wymusiła utrzymanie niezależności Abchazji oraz Osetii Południowej, uznając jednocześnie niepodległość obydwu podmiotów politycznych. Działania rosyjskie były reakcją na wcześniejszą deklarację Sojuszu Północno-Atlantyckiego na szczycie w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku, podczas którego Gruzja i Ukraina dostały zaproszenie do NATO. Jednak na skutek wojskowej ingerencji Rosji w Gruzji w sierpniu 2008, Tbilisi straciło szansę na integrację z Sojuszem Północno-Atlantyckim. Rosja pod pretekstem obrony niezależności dwóch separatystycznych prowincji przeprowadziła interwencję zbrojną, której zasadniczym celem było zapobieżenie integracji Gruzji z NATO.

Perspektywa zamrożenia konfliktu na Ukrainie



ŹRÓDŁO: WIKIMEDIA COMMONS

Konflikt w Donbasie wybuchł w reakcji na działania opozycji wobec Prezydenta Janukowycza w Kijowie. Prezydent Ukrainy odstąpiwszy od podpisania Umowy Stowarzyszeniowej z UE doprowadził do protestów opozycji, które na skutek brutalnych działań organów państwa przerodziły się w wybuch powstania na ulicach Kijowa oraz w miastach zachodniej Ukrainy. W konsekwencji tych działań prezydent Janukowycz został odsunięty od władzy i ewakuował się z Ukrainy w lutym 2014 roku. W reakcji na te działania, na wschodzie Ukrainy doszło do wystąpień prorosyjskich ugrupowań deklarujących poparcie dla prezydenta Janukowycza i budowy sojuszu z Rosją. Działania te przekształciły się w utworzenie separatystycznych republik - Donieckiej Republiki Ludowej (DRL) i Ługańskiej Republiki Ludowej (ŁRL), wspieranych finansowo i militarnie przez

Rosję, jednak bez oficjalnych działań ze strony Moskwy, tak jak to miało miejsce w przypadku Naddniestrza. Konflikt w Donbasie pomimo protokołu podpisanego w Mińsku we wrześniu 2014 roku, a negocjowanego przez tak zwany format Normandzki (Ukraina, Rosja, Francja i Niemcy) nie przyniósł oczekiwanych skutków. Według postanowień tego porozumienia strony miały zakończyć działania zbrojne a kontrolę nad spornym terytorium przejąć OBWE. Kolejną próbą rozwiązań pokojowych było wynegocjowanie porozumień tzw. Mińsk II w lutym 2015 roku. W ramach tego porozumienia strony miały dopracować szczegóły, takie jak np. wycofanie ciężkiego sprzętu.

Konflikt w Donbasie wydaje się być w podobnym stadium, jak konflikt w Naddniestrzu. Chociaż nadal nie wyczerpał swojej fazy

zbrojnej, to jednak przestał stanowić punkt odniesienia dla światowej opinii publicznej w kwestii budowy relacji Zachodu z Rosją. Separatystyczne byty „para-państwowe” w postaci DRL i ŁRL, dzięki wsparciu Federacji Rosyjskiej, utrzymują swoje zwierzchnictwo nad terytorium, na którym administrują. Wydaje się, że celem Rosji jest wspieranie administracji obydwu „quasi-państw”, w takim stopniu, żeby mogły stać się równoprawnymi partnerami dla Kijowa w kwestii przyszłości Ukrainy. Z rosyjskiego punktu widzenia włączenie tych terytoriów do Rosji nie byłoby korzystne dla Kremla, ponieważ wiązałoby się z utratą wpływu nad pozostałą częścią Ukrainy, podobnie jak w przypadku Naddniestrza i Mołdawii. Z perspektywy Moskwy dużo korzystniejsze wydaje się wspieranie niezależności DRL i ŁRL, tak żeby w przyszłości mogły negocjować z Ukrainą warunki wspólnej

Włączenie republik Donieckiej i Ługańskiej w skład Rosji świadczyłby o przyznaniu się Moskwy do bycia agresorem w konflikcie z Ukrainą.

federacji. Kolejnym argumentem, który oddala możliwość włączenia DRL oraz LRL w skład Federacji Rosyjskiej będzie zapewne próba złagodzenia stosunków z Zachodem i zniesienie sankcji nałożonych na Rosję. Włączenie tych terytoriów w skład Rosji świadczyłoby, że Moskwa przyznaje się otwarcie do bycia agresorem w konflikcie z Ukrainą.

Wpływ zamrożonych konfliktów na integrację Euro-Atlantycką

Gruzja i Mołdawia nie zostaną przyjęte do UE i NATO bez uprzedniego rozwiązania konfliktów wewnętrznych.

Gruzja, Mołdawia oraz Ukraina stanowią państwa, które po przemianach politycznych zdecydowały się obrać kurs proeuropejski oraz

proatlantycki w polityce zagranicznej. Zamrożone konflikty w Gruzji i Mołdawii oraz nadal aktywny konflikt na wschodzie Ukrainy stanowią punkt wyjściowy w negocjacjach z Unią Europejską ponieważ generują one zagrożenie dla bezpieczeństwa w sąsiedztwie wspólnoty. Żadne z tych państw bez uprzedniego rozwiązania konfliktów wewnętrznych nie będzie przyjęte do struktur Unii Europejskiej i NATO.

Wynika to z obawy o włączenie UE i NATO w bezpośredni konflikt z Federacją Rosyjską. Wydaje się, że dla wielu państw UE utrzymanie poprawnych relacji z Federacją Rosyjską jest



ŹRÓDŁO: NATO

ważniejsze niż bezpośrednie angażowanie się w konflikty w obszarach peryferyjnych. Z perspektywy Unii Europejskiej najistotniejsze jest utrzymanie strefy bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie wspólnoty. Priorytetem administracji w Gruzji, Mołdawii oraz na Ukrainie jest wypracowywanie rozwiązań korzystnych z perspektywy integracji europejskiej tych państw.

NATO, jako sojusz obronny nie posiada żadnego mandatu do prowadzenia negocjacji w obszarze konfliktów w państwach nie będących jego członkami. Główne działania NATO w kwestii konfliktów w strefie post-sowieckiej, polegały na zawieszeniu współpracy wojskowej z Rosją po interwencji tego państwa w Gruzji w 2008 roku. Nie dotyczyło to jednak współpracy w ramach walki z terroryzmem. Kolejna reakcja NATO nastąpiła po aneksji Krymu przez Rosję i rozpoczęciu działań na wschodzie Ukrainy w 2014 roku. Spowodowało to zawieszenie przez NATO wszelkiej formy współpracy z Moskwą.

Utrzymywanie zamrożonych konfliktów w strefie post-sowieckiej stanowi najskuteczniejsze narzędzie po stronie Rosji, które zapobiega integracji Euro-Atlantyckiej tego regionu.

Utrzymywanie zamrożonych konfliktów w strefie post-sowieckiej stanowi najskuteczniejsze narzędzie po stronie Rosji, które zapobiega integracji Euro-Atlantyckiej tego regionu. Władze centralne w tych państwach nie posiadają odpowiednich rezerw finansowych ani potencjału politycznego i militarnego, aby wymusić reintegrację separatystycznych „quasi-państw”.

Strategiczne cele Rosji w wybranych strefach konfliktów



ŹRÓDŁO: MOLDOVA.ORG

Wydarzenia, które miały miejsce w Gruzji (w 2003 roku), Mołdawii (w 2009 roku) i na Ukrainie (w 2004 i 2013/2014 roku) związane z dojściem do władzy proeuropejskich elit w tych państwach po tak zwanych kolorowych rewolucjach, budziły stanowczy opór Rosji. Utrzymywanie nierozwiązanych konfliktów terytorialnych w tych państwach stanowiło dla Rosji możliwość wpływania na ich sytuację poprzez wspieranie separatystycznych rządów: w Abchazji, DRL, ŁRL, Osetii Południowej i Naddniestrzu.

Rosja wykorzystuje konflikty w dawnych republikach Związku Sowieckiego w celu utrzymania swojej strefy wpływów. Takie działania ze strony Rosji są spowodowane

brakiem atrakcyjności jej oferty integracyjnej dla państw regionu i możliwość „przebicia” oferty UE i NATO. Na skutek sankcji Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych oraz spadku cen surowców energetycznych (szacuje się że Rosja straciła ok. 140 mld dolarów w 2015 r.), Rosja nie mogła sobie pozwolić w ostatnich latach na przebicie oferty pomocy gospodarczej dla państw regionu zaproponowanej przez UE.

Jednakże Moskwa traktuje region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego jako wyłączną strefę swoich wpływów. Utrzymanie kontroli nad tymi państwami nawet w szczątkowej formie jaką jest podporządkowanie terytoriów separatystycznych oddała perspek-

tywę ich integracji z NATO i UE. Władze rosyjskie upatrują największe zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa w integracji Euro-Atlantyckiej Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Rozszerzenie Unii Europejskiej i NATO o państwa tego regionu wiązałoby się z „wypchnięciem” Rosji z tej części geopolitycznej mapy Europy.

W ostatnich latach Rosja nie mogła przebić oferty UE na pomoc gospodarczą dla państw regionu.

Autor:

Jakub Lachert

Jakub Lachert jest doktorantem na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze to: polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej, w tym, w szczególności, polityka wschodnia, Partnerstwo Wschodnie, Bałkany Zachodnie w procesie integracji z UE.

© COPYRIGHT 2019 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.

**WI WARSAW
INSTITUTE**

Warsaw Institute
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska
+48 22 417 63 15
office@warsawinstitute.org