



CONFLICT MANAGEMENT WE „WSPÓLNYM SĄSIEDZTWIE” UNII EUROPEJSKIEJ I ROSJI. MIĘDZY SOFT I HARD POWER

dr hab. Agnieszka LEGUCKA
Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON

Abstract

The goal of this study is to analyse the involvement of the EU and Russia in conflict management in the ‘shared neighbourhood’, i.e. the six East European and South Caucasus countries (Belarus, Moldova, Ukraine, Armenia, Azerbaijan and Georgia). Due to the broad understanding of conflict management, which may relate to political, economic, ethnic and armed conflicts, this analysis will focus on managing only the latter. In the case of the discussed region, this means the conflicts in: Transnistria, Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia, including the August 2008 war between Georgia and Russia. The comparison of the EU and Russian armed conflict managing actions allows for determining the efficiency of soft and hard power used by these two international actors. The European Union received the 2012 Nobel Peace Prize for having contributed to the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights. Therefore, it seems important to answer the following question: Can its experience benefit the EU in managing the post-Soviet region?

Key words – conflict management, konflikt zbrojny, soft power, hard power conflict management, armed conflict, soft power, hard power

„Wspólne sąsiedztwo” Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej obejmuje terytorium ponad 1 031,114 km², w tym: kraje europejskie: Ukrainę (603,628 km²), Białoruś (207,600 km²), Mołdawię (33,843 km²) i kaukaskie: Gruzję (69,700 km²)¹, Armenię (29,743 km²) i Azerbejdżan (86,600 km²)². Wyróżnienie sześciu państw „wspólnego sąsiedztwa” wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, kraje te znajdują się w Partnerstwie Wschodnim czyli części Europejskiej Polityki Sąsiedztwa prowa-

¹ Na skutek zajęcia przez Rosję Abchazji i Osetii Południowej, Gruzja, kontroluje *de facto* 57 250 km² swego obszaru. Więcej: A. Legucka, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim*, Difin, Warszawa 2013, s. 87.

² *World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> [13.03.2011].

dzonej przez UE, poświęconej szczególnym relacjom z regionem wschodnim³. W unijnych dokumentach państwa te traktuje się jako grupę i przyjmuje się pewne określone standardy postępowania i mechanizmy współpracy. Po drugie, w najbliższym czasie państwa te nie staną się członkami Unii Europejskiej, a zatem będą stanowić otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej i Rosji, a co za tym idzie sytuacja wewnętrzna, stabilność polityczna i gospodarcza będą warunkować bezpieczeństwo zewnętrzne zarówno UE, jak i Rosji. Po trzecie, państwa te charakteryzują się małą stabilnością, generują problemy i zagrożenia, w związku z czym pojawiają się postulaty dotyczące konieczności współpracy UE i Rosji we „wspólnym sąsiedztwie”, aby eliminować niebezpieczne zjawiska, między innymi w zakresie uregulowania „zamrożonych konfliktów” na obszarze poradzieckim. Można postawić hipotezę, że Unia Europejska prowadzi politykę opartą na wartościach i atrakcyjności przyciągania, czyli *soft power*. Federacja Rosyjska w większym stopniu stosuje na obszarze poradzieckim *hard power* i za pomocą groźby lub zapłaty, reguluje stosunki między państwami, wykorzystując między innymi „zamrożone konflikty” w regionie. Rodzi to pytania o skuteczność polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obu podmiotów i strategii postępowania względem państw poradzieckich w sprawie regulowania konfliktów zbrojnych.

Podejście Rosji i UE do *conflict management*

Ogólna definicja konfliktu mówi, że konflikt jest to proces, w którym jedna strona postrzega, że jej interesy stoją w sprzeczności lub oddziałują negatywnie na nią z interesami drugiej strony⁴. Konflikt manifestuje się poprzez różne działania społeczne, z udziałem dwóch lub więcej aktorów, który wyrażają swoje przeciwstawne interesy. Najbardziej znaczące jest to w sytuacjach przedłużania się konfliktu, kiedy nie udaje się naprawić stosunków⁵. Specjalny rodzaj konfliktów dotyczy użycia siły przez strony sporu.

Konflikty zbrojne we „wspólnym sąsiedztwie” Rosji i UE wybuchły w trakcie dezintegracji ZSRR, kiedy części byłych republik radzieckich zaczęły zgłaszać pretensje samodzielności i niepodległości. Wówczas Górski Karabach, Osetia Południowa, Abchazja i Naddniestrze postanowiły stworzyć niezależne państwa, czym naruszały integralność terytorialną: Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii, uzna-

³ A. Legucka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, AON, Warszawa 2008; *European Neighborhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf [12.09.2007].

⁴ J.A. Wall, Jr. R.R. Callister, *Conflict and Its Management*, „Journal of Management” 1995, Vol. 21, No. 3, s. 517; Ho-Won Jeong, *Conflict Management and Resolution. Introduction*, Routledge, New York 2010, s. 243. L. Kriesberg, B.W. Dayton, *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2011, s. 428; B. Balcerowicz i in., Wydanie drugie, AON, Warszawa 2002, p. 87–90; J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 6–30.

⁵ Ho-Won Jeong, wyd. cyt., s. 3.

nych państw na arenie międzynarodowej. Konflikty te o charakterze etnicznym i politycznym starały się zakończyć same zainteresowane strony, ale w proces ich regulacji włączyły się „strony trzecie”: Rosja, Iran, Turcja, WNP oraz inne międzynarodowe organizacje międzynarodowe tj. ONZ i OBWE, a w ostatnich latach także Unia Europejska. Rodzące się pytania dotyczą tego dlaczego Rosja pozwoliła na włączenie się UE w rozwiązywanie tych konfliktów, jakie możliwości i ograniczenia stoją przed Europą, która zgłasza aspiracje do prowadzenia polityki bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie?

Omawiane zagadnienie będzie wymagało analizy podejścia do *conflict management* przez Rosję i UE oraz realizowanej strategii w odniesieniu do państw regionu: Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz Mołdawii, które bezpośrednio doświadczyły konfliktów zbrojnych. Wśród wielu podejść do *conflict management* wyróżnia się także działania, które są prowadzone przez strony trzecie w tym przypadku Rosję i UE⁶. Polega to na zaangażowaniu, w każdej możliwej fazie konfliktu zbrojnego, aktora zewnętrznego, który działa na rzecz wczesnego ostrzegania, dyplomacji prewencyjnej, ograniczenia działań zbrojnych, aż do zakończenia konfliktu zbrojnego oraz niedopuszczenia do jego ponownego wybuchu, co określa się mianem *post-conflict peacebuilding*.

Unia Europejska dopiero pod koniec lat 90. XX w. przejęła odpowiedzialność za regulowanie konfliktów zbrojnych w postaci instytucjonalnej i prawnej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – EPBiO (od traktatu lizbońskiego – Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO) ale znacznie wcześniej państwa europejskie włączały się w promowanie pokoju poprzez dyplomację, szerzenie takich wartości jak: demokracja, prawa człowieka a także pomoc rozwojową i humanitarną oraz wspieranie rządów lokalnych, miejscowych NGO⁷. Wsparcie Unii Europejskiej na rzecz regulowania konfliktów zbrojnych ma najczęściej charakter oficjalny, transparenty oraz co bardzo istotne UE stosuje się do wymogów międzynarodowego *peacekeepingu*, który zakłada neutralność i nieopowiadanie się po żadnej ze stron konfliktu. Europejczycy mają duże doświadczenie w prowadzeniu operacji pokojowych i budowaniu stabilizacji po konflikcie, co złośliwie określano zdaniem, że: „Amerykanie robią bałagan, Europejczycy sprzątają”. Ale w większości misji ONZ, UZE, OBWE i NATO w sytuacjach po konfliktach budową pokoju zajmowali się żołnierze, policjanci, urzędnicy, obserwatorzy z Europy. W 2012 r. Unia Europejska otrzymała Pokojo-

⁶ K. Barseghyan, Z. Karaev, *Playing Cat-and-Mouse: Conflict and Third-Party Mediation in Post-Soviet Space*, “The Online Journal of Peace and Conflict Resolution” 2004, No (6.1), s. 192–209; L. Jonson, *Keeping the Peace in the CIS. The evolution of Russian Policy*, “Discussion Paper RIIA” 1999, No. 81, s. 13; D. Sagramoso, *Russian peacekeeping policies* [w:] J. Mackinlay, P. Cross (red.), *Regional peacekeepers: the paradox of Russian peacekeeping*, United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris 2003, s. 117–130.

⁷ N. Singh, *Governance Mechanisms in Divided Societies: Learning From and Using Global Experience* [w:] C.H. Grant, R.M. Kirton (red.), *Governance conflict analysis and conflict resolution*, Ian Randle Publishers, Kingston 2007, s. 3–6.

wą Nagrodę Nobla za szczególne osiągnięcia w sferze odbudowy i pokoju, co miało stanowić zachętę dla dalszych działań w tej dziedzinie. Celem UE w regulowaniu konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim jest budowanie szeroko rozumianej stabilizacji w sąsiedztwie, aby eliminować zagrożenia związane z funkcjonowaniem „zamrożonych konfliktów”: degradacją ekonomiczno-społeczną, wzrostem przestępczości zorganizowanej, uchodźców, nielegalnej migracji, kontrabandy, handlu bronią i ludźmi, biedą i chorobami. W dokumencie dotyczącym wzmocnienia EPS w 2006 r. zostało zapisane, że „To nie są jedynie problemy naszych sąsiadów. Ryzyko nielegalnej migracji, nieodpowiedzialnych dostaw energetycznych, degradacji środowiska i terroryzmu może rozszerzyć się na Unię Europejską” i potwierdziła, że „UE powinna być bardziej aktywna i obecna w regionalnych i wielostronnych mechanizmach rozwiązywania konfliktów oraz monitorować pokój i wysiłki pokojowe”⁸. Do tego dochodzą interesy gospodarcze Europy, zabezpieczenie inwestycji zagranicznych i wykorzystanie potencjału energetycznego Morza Kaspijskiego.

W czasach radzieckich Rosjanie nie zdobywali niezbędnego doświadczenia w prowadzeniu operacji pokojowych w ramach ONZ⁹. Po rozpadzie ZSRR nowa dziedzina regulowania konfliktów zbrojnych w postaci misji pokojowych została nazywana „mirotwórciostwem”, czyli tworzeniem pokoju. Obejmuje ono szeroki przedział prowadzonych działań – od politycznych mediacji po operacje bojowe, mające na celu wymuszenie pokoju. Do najbardziej charakterystycznych cech rosyjskich misji pokojowych FR zalicza się: możliwość wejścia do strefy konfliktu przed ustaniem działań zbrojnych, włączenie do sił pokojowych wojsk każdej ze stron konfliktu lub państw WNP, dzięki czemu Rosja uzyskiwała większą legitymizację promotora pokoju i unikała podejrzeń o ingerencję w wewnętrzne sprawy państw poradzieckich¹⁰. To co odróżnia rosyjską od unijnej koncepcję regulowania konfliktów za pomocą misji pokojowych to brak neutralności między stronami walczącymi. Rosjanie wspierali słabszych – separatystów – przeciwko silniejszym państwom regionu: Azerbejdżanowi, Gruzji i Mołdawii. Dzięki „zamrożonym konfliktom” Rosja może wpływać na geopolitykę regionu poradzieckiego. W efekcie małej efektywności w promowaniu pokoju, celem rosyjskich działań stało się nie tyle rozwiązanie konfliktów zbrojnych ale utrzymywanie istniejącego *status quo*. Rosja wykorzystuje zarówno kanały oficjalne jak i nieoficjalne, wpływając na rozwój sytuacji stąd jej działania są mniej transparentne. Ponadto należy podkreślić, że decyzje w sprawie regulowania konfliktów zapadały na różnych szczeblach politycznych, administracyjnych i wojskowych w państwie rosyjskim stąd niekiedy

⁸ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy* (2006), Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf [12.12.2012].

⁹ A. Sokolov, *Russian Peace-keeping Forces in the Post-Soviet Area* [w:] M. Kaldor, B. Vashee (red.), *Reconstructing the Global Military Sector*, PINTER, London–Washington 1997, chapter 8.

¹⁰ K. Malak, *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991–2000)*. *Rozprawa habilitacyjna*, „Zeszyty Naukowe AON” 2001, Dodatek specjalny, s. 99.

trudno było określić jednoznaczne stanowisko Rosji¹¹. W efekcie Federacja Rosyjska stała się najważniejszym czynnikiem stabilizacyjnym hamującym wybuch działań zbrojnych w państwach poradzieckich, z drugiej strony w regionach tych posiada ona swoje interesy polityczne, wojskowe i gospodarcze, stąd staje się ona „stroną w konflikcie”.

Rosyjskie *conflict management*

We „wspólnym sąsiedztwie” UE i Rosji doszło do kilku konfliktów zbrojnych. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku wybuchły konflikty w: Górskim Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej oraz Naddniestrzu. Przeszły one podobne fazy: erupcji a następnie „zamrożenia” w postaci zawieszenia broni i powstania *quasi-państw*, nieuznawanych przez społeczność międzynarodową. Następnie doszło do „odmrożenia” dwóch konfliktów: w Osetii Południowej i Abchazji, które przerozdzły się w wojnę gruzińsko-rosyjską w sierpniu 2008 r. Według niektórych istnieje duże prawdopodobieństwo eskalacji konfliktu w Górskim Karabachu i wówczas pojawi się kolejny konflikt międzypaństwowy. Ponowny wybuch konfliktu jest wysoce prawdopodobny, szczególnie kiedy przyjrzeć się „wyścigowi zbrojeń” na Kaukazie Południowym¹².

Rosja miała wpływ na przebieg każdego z konfliktów na obszarze WNP. W pierwszej fazie konfliktów, kiedy toczyły się działania zbrojne, Rosjanie dostarczali broń i żołnierzy (czasami najemników), oferowali pomoc doradcą – wojskową oraz prowadzili równoległe działania dyplomatyczne. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że w trakcie ostrych działań zbrojnych na początku lat 90. XX w. proces decyzyjny w państwie rosyjskim był rozproszony. Wpływ na sytuację miały zarówno organy rządowe, prezydent, parlament, MSZ, MON, armia, w tym oficerowie i żołnierze w jednostkach wojskowych rozproszonych na terenach b. ZSRR. Głównie dzięki wsparciu tych ostatnich separatystów zyskiwali niezbędne zabezpieczenie militarne do prowadzenia działań zbrojnych. W Naddniestrzu do zwycięstwa separatystów przyczyniła się 14. Armia Radziecka, w Abchazji i Osetii broń pozyskiwano z miejscowych jednostek wojskowych, a w Górskim Karabachu separatystów wspierała Armenia, którą prawdopodobnie dozbierała Rosja. Jednocześnie Rosja poszukiwała partnerów zagranicznych, aby ci uznali WNP za organizację bezpieczeństwa regionalnego, budującą pokój i stabilizację. Lena Jonson przekonuje, że w pierwszym etapie Rosja starała się występować jako współorganizator bezpieczeństwa regionalnego. Była gotowa nie tylko działać w operacjach pokojowych na całym świecie ale także przekazać odpowiedzialność za bezpie-

¹¹ L. Jonson, wyd. cyt., s. 3; A. Legucka, *Geopolityczne...*, wyd. cyt., s. 311–322.

¹² A. Legucka, *Wyścig zbrojeń na Kaukazie Południowym* [w:] A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan (red.), *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, Difin, Warszawa 2011, s. 233–249.

czeństwo południowych rubieży b. ZSRR w ręce ONZ i KBWE¹³. Ważnym motywem było uzyskanie niezbędnego wsparcia finansowego w prowadzeniu operacji pokojowych w krajach „bliskiej zagranicy”. Ale ONZ i KBWE (późniejsza OBWE) ograniczyły się do wsparcia działań rosyjskich, nie chcąc wysyłać misji pokojowych w regiony konfliktów, a jedynie monitorując działania rosyjskie. W Abchazji swoją misję obserwacyjną podjęło ONZ (UNOMIG), w Osetii Południowej – KBWE/OBWE, podobnie jak w Naddniestrzu, zaś w Górskim Karabachu w proces pokojowy zaangażowała się tzw. Grupa Mińska KBWE/OBWE¹⁴. Zawarte w mandatach owych misji postulaty prowadzenia negocjacji i zmierzania do rozwiązania konfliktów, przy zdecydowanych sprzecznych interesach stron, nie zostały do dziś osiągnięte.

W drugiej fazie, po zakończeniu działań zbrojnych, Rosja występowała w roli głównego mediatora i gwaranta porozumień o zawieszeniu broni. Moskwie udało się skutecznie zmusić strony do negocjacji. W czerwcu 1992 r. podpisano porozumienie w Dagomysie kończące konflikt w Osetii Południowej, na mocy którego sformułowano siły pokojowe składające się z batalionów: południowoosetyjskiego, północnoosetyjskiego, południowoosetyjskiego, rosyjskiego i gruzińskiego. W lipcu 1992 r. zakończył się konflikt w Naddniestrzu. W jego wyniku ustanowiono strefy bezpieczeństwa i Wspólną Komisję Kontroli składającą się z trzech stron: mołdawskiej, rosyjskiej i naddniestrzańskiej a Rosja została nazwana „gwarantem zaufania”¹⁵. W 1994 r. Rosja wystąpiła z inicjatywą wysłania do Abchazji sił pokojowych Wspólnoty Niepodległych Państw (*de facto* były to głównie oddziały rosyjskie), zabezpieczających zawieszenie broni z grudnia poprzedniego roku. Również wtedy w maju 1994 r. podpisano zawieszenie broni między Armenią i Azerbejdżanem w Górskim Karabachu. Ale ze względu na brak porozumienia między nimi w region konfliktu nie wysłano żadnych sił pokojowych. Po zakończeniu działań zbrojnych w na obrzeżach b. ZSRR pozycja Rosji jako przywódcy regionalnego była pożądana i mogła ona kształtować pożądaną porządek regionalny, promując rosyjską *soft power*. Ale okazało się, że Rosja może więcej uzyskać z *hard power*, czyli z pozycji siły, utrzymując para-państwa i nie kończąc żadnego konfliktu porozumieniem pokojowym. Od końca 1992 r. do 1996 r. Rosja zmieniła się w interwenta wojskowego, nie trzymającego się wytycznych i standardów oenzetowskiego systemu operacji pokojowych. Rosyjska aktywność pokojowa rozwijała się poza systemem i normami ONZ. Rosja była silnie zaangażowana w rozwiązywanie konfliktów, choć opinia międzynarodowa wątpiła w jej tylko pokojowe intencje i podważała bezstronność takiego działania¹⁶.

W trzeciej fazie, kiedy następowało „zamrożenie konfliktu”, Rosja nadal korzystała z środków dyplomatycznych i swojej obecności wojskowej, aby gwaran-

¹³ L. Jonson, wyd. cyt., s. 9.

¹⁴ В.Н. Казимиров, *Мир Карабаху. Посредничество России в урегулировании нагорно-карабахского конфликта*, Международные отношения, Москва 2009, s. 30–31.

¹⁵ L. Jonson, wyd. cyt., s. 10.

¹⁶ D. Sagramoso, wyd. cyt., s. 13.

tować *status quo* polegający na względnej stabilności. Jednocześnie stałe monitorowanie sytuacji przez FR uniemożliwiało ostateczne rozwiązanie danego konfliktu. W wyniku tego separatyści w państwach WNP, licząc na pomoc Rosji, uszywniali stanowisko negocjacyjne. Przez wiele lat Rosja, obawiając się wzmocnienia nastrojów separatystycznych wewnątrz Rosji (Czeczenia) nie uznawała żadnego z para-państw. „Zamrożone konflikty” stanowiły swoistą gwarancję stałego wpływu Rosji na sytuację w: Armenii, Azerbejdżanie, Gruzji i Mołdawii. Rosja na szczycie OBWE w Stambule 1999 r. zobowiązała się do wycofania swoich oddziałów wojskowych i sprzętu terytoriów gruzińskiego i mołdawskiego. Od 2005 r. do końca 2007 r. wycofała z Gruzji swe oddziały z baz wojskowych ale większość z nich dyslokowała po prostu w Armenii. Natomiast nie dotrzymała swoich zobowiązań w separatystycznej Republice Naddniestrzańskiej.

W czwartej fazie doszło do „odmrożenia” konfliktów zbrojnych na Kaukazie Południowym, na co miały wpływ: gruzińska „rewolucja róż” w 2003 r., odważne postulaty prezydenta Gruzji – Micheiła Saakaszwilego – w sprawie odzyskania integralności terytorialnej, w czym miało pomóc wsparcie w modernizacji armii gruzińskiej przez Amerykanów oraz rosnące budżety wojskowe państw regionu (głównie Azerbejdżanu, który głosił pragnienie odzyskania Górskiego Karabachu). Wsparcie Zachodu, w postaci włączenia państw Południowego Kaukazu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej w 2004 r. oraz zapowiedź zaproszenia Gruzji do NATO w kwietniu 2008 r. zostały potraktowane jako zagrożenie dla pozycji regionalnej i interesów politycznych, militarnych i gospodarczych Rosji. Po serii incydentów i prowokacji, Rosja (1) prowadziła bezpośrednie ataki wojskowe na cele w Gruzji – atak śmigłowcowy na obiekty gruzińskie w Kodori i atak raketowy na stację radiolokacyjną w roku 2007, liczne prowokacje z udziałem pokojowych wojsk rosyjskich w rejonie konfliktów; (2) wprowadziła blokadę komunikacyjną i gospodarczą Gruzji od 2006 roku, (3) podjęła próby rozgrywania konfliktów wewnętrznych w Gruzji 2007/2008 doszło do wybuchu nowego konfliktu zbrojnego¹⁷. Po atakach sił gruzińskich na stolicę Osetii Południowej – Cchinwali – w dniach 7–8 sierpnia 2008 r. Rosja wystąpiła w obronie „obywateli rosyjskich” w Osetii Południowej a następnie w Abchazji i rosyjska armia wkroczyła do Gruzji, zajmując strategiczne punkty i odrywając zbuntowane republiki od macierzy. 26 sierpnia 2008 r. Rosja oficjalnie uznała niepodległość Osetii Południowej i Abchazji udowadniając, że jest w stanie „odmrozić” konflikty zbrojne w sytuacji niekorzystnego dla siebie rozwoju wypadków na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Jednakże używając siły militarnej Rosja osłabiła swoją *soft power*. Żadne państwo WNP nie uznało niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, co kontrastowało z uznaniem w lutym 2008 r. niepodległości Kosowa przez państwa zachodnie.

¹⁷ K. Strachota, *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 19.08.2009.

Conflict managemanet Unii Europejskiej

Z rosyjskim zaangażowaniem na obszarze wschodniego sąsiedztwa jaskrawo kontrastuje zachowanie Unii Europejskiej, niechętniej otwartym działaniom przeciwko Rosji i podzielonej wewnętrznie. Znaczenie bezpieczeństwa zewnętrznego uświadomiono sobie wraz z perspektywą rozszerzenia UE. W *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* z 13 grudnia 2003 r., czytamy że: „Otoczenie zewnętrzne po zimnej wojnie charakteryzuje się coraz szerszym otwarciem granic, co sprawia, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są z sobą nierozzerwalnie związane (...). Integracja państw przystępujących do UE zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również zbliża UE do obszarów niespokojnych. Naszym zadaniem jest wspieranie dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od Unii Europejskiej oraz na granicach regionu śródziemnomorskiego, z którym możemy pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy”¹⁸.

Unia Europejska nie brała udziału w przebiegu żadnego konfliktu zbrojnego w państwach sąsiednich na wschodzie, natomiast kilkakrotnie pełniła rolę mediatora bądź doradcy. Dość późno zaangażowała się w regulowanie konfliktów na obszarze WNP. Jej rolę wypełniały Rosja, Ukraina, ONZ i OBWE. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z rozszerzeniem UE i powołaniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹⁹. W dokumentach unijnych zostały zdefiniowane interesy UE w sąsiedztwie, wśród których znalazły się zapowiedzi „walka z terroryzmem i bronią masowego rażenia, jak również promowanie z poszanowaniem prawa międzynarodowego rozwiązywania konfliktów”²⁰. Autorzy tych dokumentów wyjątkowo dobrze przestudiowali sobie zalecenia profesora Josepha Nye, który twierdził, że odpowiednio zdefiniowany interes narodowy może być bodźcem przyciągania innych, między innymi poprzez obietnice pomocy gospodarczej czy dążenia do pokoju. Chcąc budować platformę kontaktów z nowym „kręgiem przyjaciół” w sąsiedztwie Unia przekonywała, że „uprzywilejowane stosunki z sąsiadami będą tworzyć zobowiązanie wyznawania wspólnych wartości, takich jak: rządy prawa, dobre rządy, przestrzeganie praw człowieka, włączając w to prawa mniejszości narodowych, promocję dobrosąsiedztwa, i priorytetów gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju”²¹. Jednocześnie należy pamiętać, że wartości polityczne mogą być silnym źródłem przyciągania, ale nie wystarczy jedynie ich wyznawać²². Chodzi bowiem o trzeci element *soft power* – czyli prowadzoną politykę

¹⁸ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [12.02.2010].

¹⁹ Na mocy traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie w grudniu 2009 r. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony została przemianowana na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

²⁰ *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf [23.03.2010].

²¹ Tamże.

²² J.S. Nye Jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2007, s. 89.

zagraniczną. Kiedy idee i wartości nie mają przełożenia na praktykę, kiedy stosuje się podwójne standardy, wówczas siła oparta na wartościach przestaje przyciągać a staje się obiektem krytyki. Niebezpieczny w przypadku Unii Europejskiej staje się stan samozadowolenia z wyznaczonych sobie celów i strategii działania bez refleksji nad efektywnością swojej polityki.

W 2003 r. rozpoczęła się praktyczna faza realizacji EPBiO. Pierwsze unijne misje skierowano na Bałkany, ale „naturalnym” miejscem do działań stabilizacyjnych wydawał się obszar poradziecki²³. We wrześniu 2003 r. Unia Europejska została oficjalnie zaproszona do udziału w negocjacjach dotyczących konfliktu naddniestrzańskiego. „Zamrożony konflikt” w Naddniestrzu stanowił problem dla bezpieczeństwa europejskiego między innymi ze względu na brak międzynarodowej kontroli nad tym niewielkim terytorium, czasem zyskując miano „czarnej dziury”, stwarzając doskonałe warunki dla nielegalnego handlu papierosami, alkoholem, bronią, ludźmi i narządami. Na prośbę prezydentów Ukrainy i Mołdawii z czerwca 2005 r. Unia Europejska utworzyła specjalną szkoleniowo-kontrolną misję graniczną, która miała za zadanie wspierać służby pograniczne i celne tych państw. Celem misji była walka z przemytem, nielegalnym handlem i oszustwami celnymi mającymi miejsce na granicy, szczególnie na odcinku naddniestrzańskim, oraz organizowanie szkoleń i wsparcia dla służb celnych. Eksperti z UE pomagali, doradzali w organizowaniu kontroli granicznej. W deklaracji końcowej zaznaczono, że „UE liczy na to, że misja przyczyni się także do zwiększenia możliwości rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu”²⁴.

Od 2001 r. miejscem rosnącego zaangażowania Unii Europejskiej w rozwiązywanie konfliktów stał się Kaukaz Południowy²⁵. 7 czerwca 2003 r. został powołany unijny Specjalny Przedstawiciel ds. Kaukazu Południowego. Został nim Heikki Talvitie (2003/496/CFSP), do którego zadań należało między innymi działanie na rzecz zapobiegania konfliktów i przywrócenie pokoju w regionie, towarzyszyć na rzecz rozwiązywania konfliktów przy wsparciu OBWE i ONZ. Początkowo Unia wspierała wysiłki Gruzji w rozwiązywaniu konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej ale robiła to za pośrednictwem OBWE i ONZ²⁶. „Rewolucja róż” w Gruzji w listopa-

²³ A. Ciupiński, *Realizacja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE na obszarze poradzieckim* [in:] *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, wyd. cyt., s. 233–249; D. Lynch, *Russia faces Europe*, „Challiot Paper” 2003, May 2003, No 60, s. 87–90; N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010.

²⁴ *European Union’s Border Mission to Moldova and Ukraine – Declaration by the Presidency of the European Union – Odessa, Ukraine, 30 November 2005*, Brussels, 30 November 2005 15178/05 (Presse 334), http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf [27.02.2008]; <http://www.eubam.org/en/> [12.01.2011].

²⁵ M. Falkowski, *Problemy bezpieczeństwa na Kaukazie Południowym* [w:] A. Legucka, K. Malak (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze WNP*, Rytm, Warszawa 2008, s. 162.

²⁶ Jeszcze w latach 2000–2001 Unia dostarczyła wyposażenie o wartości ponad miliona euro dla gruzińskiej straży granicznej. Pomoc ta miała na celu ochronę przez Gruzinów nieuzbrojonych obserwatorów OBWE, monitorujących granicę między Gruzją a Czeczenią i Federacją Rosyjską. Wkład UE w misję OBWE w Gruzji skutecznie wspomógł funkcjonowanie stałych Sekretariatów po stronie

dzie 2003 r., włączenie Gruzji, Azerbejdżanu i Armenii do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (2004 r.) oraz Synergii Czarnomorskiej (2007 r.) wymusiły wrażliwość na problemy regionu²⁷. Unia potwierdziła chęć bardziej aktywnego zaangażowania i budowania roli na Kaukazie Południowym²⁸. Samodzielną misję, w ramach EPBiO, Unia Europejska przeprowadziła na podstawie wspólnego działania Rady Unii Europejskiej z 28 czerwca 2004 r. (2003/496/CFSP). Misja Rządu Prawa EUJUST – THEMIS rozpoczęła działanie 15 lipca 2004 r. i trwała rok. Chodziło o zreformowanie systemu sądowego, typu radzieckiego, generującego korupcję i brak horyzontalnej koordynacji władzy. 20 lutego 2006 r. Rada Unii Europejskiej przedłużyła pracę Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Południowego Kaukazu. Jego mandat obejmował m.in. przyczynianie się do zapobiegania konfliktom, pomoc w rozwiązywaniu konfliktów oraz intensyfikację dialogu między Unią Europejską a głównymi zainteresowanymi stronami w regionie (2006/121/CFSP). Został nim Peter Semneby, który służył do 28 lutego 2011 r., następnie został nim Pierre, który działał do 31 sierpnia 2011 r. Następnym został Philippe Lefort, którego mandat był wyznaczony do 30 czerwca 2013 r.

Najważniejszym wyzywaniem dla bezpieczeństwa „wspólnego sąsiedztwa” stała się wojna gruzińsko-rosyjska w sierpniu 2008 r. Unia uświadomiła sobie, jak ważne dla bezpieczeństwa kontynentu jest wciąganie krajów z tradycyjnej strefy wpływów w orbitę Zachodu. Wojna gruzińsko-rosyjska stała się „katalizatorem” współpracy ze Wschodem, przyspieszając dyskusję na temat wschodniego wymiaru EPS (Partnerstwo Wschodnie). Jednocześnie reakcja na wojnę gruzińsko-rosyjską pokazała pewne rozbieżności w interpretacji wydarzeń gruzińskich ale zdecydowane opowiedzenie się za integralnością terytorialną wszystkich państw europejskich, w szczególności Niemiec kazało Moskwie, odejść od dotychczasowej praktyki wygrywania nastrojów pro i antyrosyjskich wśród członków UE²⁹. Różnice między Europejczykami nie dotyczyły wsparcia politycznego dla Gruzji,

gruzińskiej i południowoosetyjskiej pod egidą OBWE oraz ułatwiał spotkania w ramach Wspólnej Komisji Kontroli (WKK), która jest najistotniejszym forum w procesie rozstrzygnięcia konfliktu. W czerwcu 2006 Unia Europejska przedłużyła swoje wsparcie finansowe na rzecz misji OBWE. W ramach tej pomocy miały być finansowane posiedzenia WKK oraz organizowane konferencje pod egidą WKK oraz pokrywane miały być części kosztów związanych z prowadzeniem dwóch Sekretariatów przez okres jednego roku. Finansowa kwota referencyjna wynosiła 140 tys. euro. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 178.

²⁷ 11 kwietnia 2007 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat pt. *Synergia Czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*. Miała ona służyć jako ramy polityczne różnorodnych działań praktycznych. Komisja postawiła sobie kolejny ambitny cel – przyczynić się do rozwiązania konfliktów na Kaukazie Południowym, zapewnić dodatkowe środki służące rozwiązaniu problemów leżących u podstaw „zamrożonych” konfliktów.

²⁸ D. Helly, *EUJUST Themis in Georgia: an ambitions bet on rule of law* [w:] Nowak Agnieszka (red.), *Civilian Crisis Management – The EU Way*, “Challiot Paper” June 2006, No 90, EUISS, Paris, s. 86.

²⁹ S. Żerko, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008)*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2008, nr 1, s. 1–10.

które zostało wyrażone solidarnie, ale reakcji na działania rosyjskie. Ze strony Unii Europejskiej 12 sierpnia 2008 r. do Moskwy udał się prezydent Nicola Sarkozy, jako przedstawiciel prezydencji UE. Udało mu się wynegocjować z prezydentem Rosji Dmitriem Miedwiediewem plan pokojowy, w którym strony: (1) zobowiązały się do niestosowania siły, (2) trwale kończyłyby wszystkie działania militarne, (3) miały zapewnić swobodny dostęp do pomocy humanitarnej, (4) miały pozwolić na powrót gruzińskich wojsk do stałych miejsc dyslokacji, (5) Wojska rosyjskie miały wycofać się na linie sprzed rozpoczęcia działań bojowych, aczkolwiek mogły wprowadzić „dodatkowe środki bezpieczeństwa”, (6) Miały rozpocząć się międzynarodowe rozmowy na temat bezpieczeństwa w Abchazji i Osetii Południowej. Porozumienie wynegocjowane przez N. Sarkozy’ego dostarczyła do Tbilisi amerykańska sekretarz stanu Condoleezza Rice i 15 sierpnia przyjął je Micheil Saakaszwili, a w dniu następnym prezydent Rosji – Dmitrij Miedwiediew³⁰.

Zobowiązania wynikające z porozumienia zostały przez Rosjan wypełnione częściowo, przerwano walki, ale nie wycofano sił rosyjskich z Abchazji i Osetii Południowej a przez kolejne dni toczyły się nadal działania zbrojne na terytorium Gruzji właściwej. Dochodziły wieści o „czyszczeniu” Osetii z gruzińskich rodzin. Tym samym Rosja naruszała pierwszy, drugi (do 2009 r.) i piąty punkt porozumienia Sarkozy-Medwiediew. Utrudniano dostarczanie międzynarodowej pomocy humanitarnej. Do Osetii Południowej pomoc docierała z Rosji, a dla uchodźców gruzińskich, tylko w Gruzji (Niemcy zwiększyły swoją pomoc do 2 mln euro)³¹. Punkt czwarty dotyczył Gruzji i został zrealizowany. Również ostatni podpunkt nie został wypełniony, gdyż na jego podstawie miano rozpocząć negocjacje międzynarodowe w sprawie Osetii Południowej i Abchazji. Chociaż międzynarodowe rozmowy rozpoczęły się później w Genewie, to dnia 26 sierpnia 2008 r. Rosja oficjalnie uznała niepodległość tych państewek zapowiadając im wsparcie, także militarne.

3 września 2008 r. w Parlamencie Europejskim wydano rezolucję, w której napisano, że „Europejska Polityka Sąsiedztwa powinna być dalej rozwijana i lepiej dostosowana do potrzeb wschodnich partnerów Unii Europejskiej”³². Następnie Unia Europejska zdecydowała się samodzielnie wysłać ok. 300 obserwatorów, którzy mieli kontrolować strefy bezpieczeństwa, zaproponowane w porozumieniu Miedwiediew-Sarkozy. 1 października 2008 r. rozpoczęła misję EUMM (European Union Monitoring Mission), której zadaniem był monitoring granic strefy bezpieczeństwa w rejonie Abchazji i Osetii Południowej. Nieuzbrojeni obserwatorzy w lekkich pojazdach opancerzonych, oznakowanych EUMM mieli patrolować wskazane rejony. Unijni obserwatorzy zostali rozlokowani w czterech miejscach: stolicy Gruzji – Tbilisi, w Gori niedaleko Osetii Południowej, Zugdidi w pobliżu granicy z Abchazją i w czarnomorskim porcie Poti. Finansowanie tej misji miało

³⁰ R.D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przeszłość Zachodu*, Res Publica Nova, Warszawa 2010, s. 340–365.

³¹ S. Żerko, wyd. cyt., s. 8.

³² L. Alieva, *EU and South Caucasus*, “CAP Discussion Paper” December 2006, s. 10–11.

sięgnąć 31 mln euro³³. Podstawowym ograniczeniem dla wypełnienia zadań misji było zablokowanie wejścia unijnych obserwatorów do Abchazji i Osetii Południowej. Ponadto Rosja w czerwcu 2009 r. zablokowała przedłużenie mandatu misji ONZ w Abchazji i OBWE w Osetii Południowej. W ten sposób Unia Europejska stała się jedyną organizacją międzynarodową nadzorującą sytuację w Gruzji, jednocześnie ważnym donorem pomocy finansowej w odbudowie kraju. Na ten cel przyznano Gruzji dodatkowo 500 mln euro, co było sumą o tyle znaczącą, że w latach 1992–2005 Gruzja otrzymała, w ramach różnych programów UE, podobną sumę 505 mln euro³⁴. Według danych Banku Światowego Gruzja otrzymała znacznie więcej pomocy w latach 2004–2009 ok. 3,137 mld USD w ramach Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Dane te nie obejmują wszystkich kategorii pomocy, a także dużej części powojennego pakietu pomocowego w wysokości 4,5 mld USD³⁵.

Konflikt w Gruzji przyspieszył pracę nad polsko-szwedzkim projektem wzmocnienia relacji UE z państwami tego regionu³⁶. Propozycja „specjalizacji wschodniej” w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przyjęła ostatecznie formułę projektu Partnerstwa Wschodniego (PW), oficjalnie powołanego do życia w maju 2009 r.

Ocena *conflict management* Rosji i UE

Według Dimitira Trenina „Rosjanie postrzegają UE w opozycji do NATO: dobry Zachód to: Europa i Unia Europejska, zły Zachód: to Ameryka i NATO”³⁷. Schemat ten może nie w pełni odzwierciedla stosunek Rosji do UE, ale po wielu latach nieufności, Rosja nauczyła się postępować z tą organizacją europejską, a szczególnie rozgrywać sprawy dla niej ważne antagonizując państwa członkowskie UE. Wsparcie jakie Moskwa otrzymywała w okresie rządów niemieckiego kanclerza Gerharda Schroedera i jednocześnie antyrosyjskie wypowiedzi polityków z Polski i krajów nadbałtyckich, pomagały Rosji w realizacji tej strategii. Unia

³³ COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, “Official Journal of the European Union”, L 248/26, 17.9.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF> [12.01.2012].

³⁴ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW” 2011, s. 47, Georgia Strategy Paper, 2007–2013, s. 16

³⁵ M. Matusiak, *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Widzenia OSW” 2012, s. 12.

³⁶ J. Cieślińska, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, s. 129–130; T. Kapuśniak Tomasz, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkuzja bez członkostwa*, „Zeszyty Natolin” 2010, Centrum Natolińskie, Warszawa.

³⁷ D. Trenin, *Russia – EU Partnership: Grand Vision and Practical Steps*, “Russia on Russia”, Issue 1, Moscow School of Political Studies and Social Market Foundation, Moscow 2000, s. 106.

Europejska potrafi być skuteczna względem Rosji tylko w sytuacjach pełnej solidarności interesów europejskich, co pokazano na przykładzie „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie i wojny sierpniowej w Gruzji. Jednocześnie właśnie przypadek Gruzji każe się zastanowić nad motywami Rosji włączenia do procesu pokojowego Unii Europejskiej. Gruzja od wielu lat zbliżała się do największego rywala Rosji, czyli Stanów Zjednoczonych. Rosnąca pozycja USA niepokoiła Moskwę, szczególnie w kontekście propozycji rozszerzenia NATO o Ukrainę i Gruzję³⁸. Włączając Unię Europejską do rozmów pokojowych, pozwalając na wejście jej obserwatorów do Gruzji właściwej, Rosji udało się odsunąć od spraw gruzińskich Stany Zjednoczone, mimo że one także poparły integralność terytorium Gruzji i ostro występowały przeciwko Rosji to Unia Europejska przejęła odpowiedzialność za odbudowę i stabilizację w Gruzji. Jednakże polityka faktów dokonanych w postaci uznania Abchazji i Osetii Południowej przez Rosję, niedotrzymanie wszystkich punktów planu Narkoży–Miedwiediew pokazało brak instrumentów wymuszenia ich przestrzegania na Rosji.

Przykłady zaangażowania UE w *conflict management* we „wspólnym sąsiedztwie” pokazują, że priorytetowym państwem stała się Gruzja ale jak podkreślają eksperci „idea misji EPBiO na obszarze b. ZSRR nie powinna prowadzić do napięć z Rosją”³⁹. Potwierdza to przypadek Mołdawii, która od paru lat weszła na drogę integracji europejskiej, ale ze względu na konflikt w Naddniestrzu może nie znaleźć wystarczającego wsparcia w państwach europejskich, unikających pogorszenia stosunków z Rosją. W sprawie konfliktu w Górskim Karabachu Unia Europejska ma jeszcze mniej instrumentów wpływania na sytuację. Nie ma pełnej delegacji Komisji Europejskiej do stolicy Azerbejdżanu, Baku i istnieje tylko informacyjny „Dom Europa” z jednym pracownikiem stałym. Unia nie posiada w Karabachu nikogo. Jedynie jest fundatorem infrastruktury i projektów ekonomicznych w regionie. Może to być tłumaczone niechęcią rządów Azerbejdżanu i Armenii, które nie szukają tego wsparcia u Unii Europejskiej. Pokojowe negocjacje są prowadzone w ramach Grupy Mińskiej OBWE i są one kruchym forum dyskusji o konflikcie. Niestety utrzymanie *status quo* jest na rękę większości aktorów zaangażowanych⁴⁰.

Jakie atuty ma zatem Unia Europejska? Największym pozytywnym elementem przyciągania i atrakcyjności Unii Europejskiej pozostaje jej doświadczenie integracyjne, które wyeliminowało konflikty między Niemcami a Francją, poprawiło poziom życia mieszkańców i zabezpieczyło ich przed totalitaryzmem, autorytaryzmem i ekstremizmem. Unia Europejska swoje *soft power* buduje na wartościach, ale, jak przestrzega Nye, „wartości polityczne, takie jak demokracja czy prawa człowieka, mogą być silnym źródłem przyciągania, ale nie wystarczy jedynie ich

³⁸ Świadczyła o tym wypowiedź W. Putina na konferencji w Monachium 11 lutego 2007 r.

³⁹ D. Helly, wyd. cyt., s. 102.

⁴⁰ E.J. Stewart, *EU Conflict Management in the South Caucasus: A Preliminary Analysis*, University of Nottingham, 22–23 November 2007, s. 8, [http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/ Docs/stewart.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/Docs/stewart.pdf) [23.02.2010].

wyznawać (...) Postrzegana hipokryzja jest szczególnie korozyjna dla siły opierającej się na wartościach”⁴¹. Wartości europejskie silnie oddziałują na świadomość społeczeństw Europy Wschodniej ale element może zostać jednak zaprzepaszczone jeżeli UE nie otworzy się na społeczeństwa państw PW. Dotyczy to jasnego i atrakcyjnego przekazu strategicznego odwołującego się nie do koncepcji „sąsiedztwa” ale zjednoczonej Europy, w której nie koniecznie od razu mają być te państwa zaproszone do UE, ale powinny być stworzone perspektywy europejskie dla państw najbardziej zaawansowanych w reformach wewnętrznych⁴². Europa, która boryka się z problemami demograficznymi będzie musiała otworzyć się na tanią siłę roboczą ze Wschodu, która wydaje się mniej „problematiczna” pod względem różnic kulturowych. Trwające negocjacje na temat ułatwień wizowych są pierwszym krokiem w tym kierunku.

Ponadto UE jest największym donorem pomocy rozwojowej i humanitarnej na świecie co zwiększa jej *soft power* w odniesieniu do wschodniego sąsiedztwa. Światowy kryzys gospodarczy i recesja, która grozi wielu krajom rozwiniętym, tradycyjnie hojnym dawcom pomocy rozwojowej, w naturalny sposób stymuluje dyskusję na temat jakości i skuteczności pomocy rozwojowej. W marcu 2011 r. przyjęto document *A New Responses to the Changing Neighbourhood. A Review of the European Neighbourhood Policy*, w której uwidoczniła jest wola UE umocnienia demokracji, dobrego rządzenia i praw człowieka w regionie południowego i wschodniego sąsiedztwa oraz zwiększenia transferu środków pomocowych za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁴³. Przewiduje się, że na działania zewnętrzne, w tym rozwojowe, Unii w latach 2014–2020 przeznaczonych będzie 96,2 mld EUR, co stanowi 6,8% budżetu ogólnego Unii. Na kluczowy z punktu widzenia globalnego rozwoju Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI) ma być przeznaczony 23,3 mld EUR, zaś na nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) – 18,2 mld EUR. Europejski Fundusz Rozwoju wciąż ma pozostać poza budżetem ogólnym Unii, a w latach 2014–2020 ma on dysponować kwotą ponad 34,2 mld EUR⁴⁴. Eksperti jednak wskazują, że nie chodzi tylko o pieniądze ale także o „otwarcie się na społeczeństwa” i położenie nacisku na oddolną demokrację⁴⁵. Ponadto należy pamiętać, że pomoc rozwojowa i humanitarna jest „europejskim alibi”, które pozwala unikać większego zaangażowania w wiązaniu państw wschodnich z Europą, co może nastąpić tylko w perspektywie wsparcia ich reform, nawet kosztem pogorszenia relacji z Rosją. Podstawą jest zatem stworzenie dogodnych warunków dla inwestycji zagranicznych przedsiębiorstw europejskich na rynkach wschodnich.

⁴¹ J.S. Nye Jr., wyd. cyt., s. 89.

⁴² K. Pełczyńska-Nałęcz, wyd. cyt., s. 6.

⁴³ *A New Responses to the Changing Neighbourhood. A Review of the European Neighborhood Policy*, Brussels, 25 May 2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf [12.01.2014].

⁴⁴ *Raport. Polska pomoc rozwojowa*, Grupa Zagranica, Warszawa 2011, s. 12, http://zagranica.org.pl/images/stories/PublikacjeGZ/monitoring/Raport_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_Grupa_Zagranica.pdf [10.10.2012].

⁴⁵ K. Pełczyńska-Nałęcz, wyd. cyt., s. 6.

Konkluzje

Konflikty zbrojne determinują politykę bezpieczeństwa państw regionu, które poszukują „silniejszych” sojuszników zewnętrznych, aby zrównoważyć niebezpieczeństwo ze strony sąsiadów. Dlatego też Armenia oczekuje poparcia od Rosji, natomiast Gruzja od USA (NATO) oraz Unii Europejskiej. Mołdawia od kilku lat mocno stawia na integrację europejską chcąc zbalansować pozycję Rosji oraz rozwiązać konflikt w Naddniestrzu. W Unii Europejskiej wzrosła świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym a co za tym idzie pojawił się postulat sprawdzenia zdolności UE w zapobieganiu i regulowaniu konfliktów zbrojnych.

Bezpieczeństwo „wspólnego sąsiedztwa” Unii Europejskiej i Rosji warunkuje wiele czynników, w tym oddziaływania tych dwóch „strategicznym partnerów”, przy czym pierwszy – Unia Europejska – występuje w roli stabilizatora, a drugi – Federacja Rosyjska dąży do utrzymania kontrolowanego stanu destabilizacji, aby mieć większy wpływ na sześć państw regionu. Dla UE liczą się takie wartości jak: demokracja, rządy prawa i rozwój społeczeństw obywatelskich. To w dłuższej perspektywie ma zapewnić rozwój gospodarczy i społeczny tych państw, które w przyszłości samodzielnie będą eliminować takie negatywne zjawiska jak: nielegalna migracja, przestępczość zorganizowana, terroryzm, handel bronią i ludźmi. Dla Rosji priorytetem jest utrzymanie tych państw w swojej strefie wpływów. Ważnym środkiem do realizacji tego celu pozostają „zamrożone konflikty”. W tej ostatniej sprawie Rosja utrzymuje swoje oddziały wojskowe w sześciu państwach regionu, decyduje o „odmrożeniu” konfliktów zbrojnych i ma wpływ na politykę bezpieczeństwa każdego z sąsiadów. Jako środki gospodarcze wykorzystuje różnicowanie cen surowców energetycznych, embarga na ropę i gaz ziemny i sankcje handlowe (zakaz importu wina, warzyw, mięsa). Temu towarzyszy presja polityczna, która działa ze zwiększoną siłą zważywszy na dostępność kanałów rosyjskiej telewizji i rosyjskich gazet w sąsiednich krajach.

Rosja silnie oddziałuje na obszar „wspólnego sąsiedztwa”, które dzieli z Unią Europejską. Unia jest wewnętrznie podzielona i niegotowa na spójną politykę wschodnią. W sytuacji kryzysu ekonomicznego i koncentracji uwagi europejskiej na innych regionach świata, Unia Europejska nie chce i nie ma możliwości efektywnego działania na rzecz bezpieczeństwa „wspólnego sąsiedztwa”. Stabilizacja regionu będzie zatem wypadkową czynników wewnętrznych w tych krajach i wpływu Rosji. Region ten może się stać wyzwaniem dla Europy XXI wieku, gdyż za Josephem Nye możemy powiedzieć, że postrzegana hipokryzja jest szczególnie korozyjna dla siły opierającej się na wartościach⁴⁶.

⁴⁶ J.S. Nye Jr., wyd. cyt., s. 89.

Bibliografia

- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, *Brussels, 12 December 2003*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, [12.02.2010].
- Alieva Leila, *EU and South Caucasus*, "CAP Discussion Paper" December 2006.
- Asmus Ronald D., *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przeszłość Zachodu*, Res Publica Nova, Warszawa 2010.
- Barseghyan Kristine, Karaev Zainiddin, *Playing Cat-and-Mouse: Conflict and Third-Party Mediation in Post-Soviet Space*, "The Online Journal of Peace and Conflict Resolution" 2004, No (6.1).
- Borkowski Paweł J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- Cieślińska Joanna, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2009.
- Ciupiński Andrzej, *Realizacja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE na obszarze poradzieckim* [w:] *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, Bryc A., Legucka A., Włodkowska-Bagan A. (ed.), Difin, Warszawa 2011.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy (2006), Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf, [12.12.2012].
- COUNCIL JOINT ACTION 2006/121/CFSP, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/l_04920060221en00140016.pdf
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, "Official Journal of the European Union", L 248/26, 17.9.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>, [12.01.2012].
- European Neighborhood Policy STRATEGY PAPER, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final*, (źródło, URL < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf>, wrzesień 2007).
- European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine – Declaration by the Presidency of the European Union – Odessa, Ukraine*, 30 November 2005, Brussels, 30 November 2005 15178/05 (Presse 334), http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf, [27.02.2008]; <http://www.eubam.org/en/>, [12.01.2011].
- Falkowski Maciej, *Problemy bezpieczeństwa na Kaukazie Południowym* [w:] Legucka Agnieszka, Malak Kazimierz (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze WNP*, Rytm, Warszawa 2008, s. 162.
- Helly Damien, EUJUST Themis in Georgia: an ambitions bet on rule of law, in: Nowak Agnieszka (ed.), *Civilian Crisis Management – The EU Way*, "Challiot Paper" June 2006, No 90, EUISS, Paris, p. 87–102.
- Jeong Ho-Won, *Conflict Management and Resolution. Introduction*, Routledge, New York 2010.
- Jonson Lena, *Keeping the Peace in the CIS. The evolution of Russian Policy*, "Discussion Paper" 1999, No 81, The Royal Institute of International Affairs, London.
- Kapuśniak Tomasz, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkuzja bez członkostwa*, „Zeszyty Natolin” 2010, Centrum Natolińskie, Warszawa.

- Казимиров В. Н., *Мир Карабаху. Посредничество России в урегулировании нагорно-карабахского конфликта*, Международные отношения, Москва 2009.
- Konończuk Wojciech, Rodkiewicz Witold, *Czy Nadniestrze zablokuje integrację europejską Mołdawii*, „Komentarze OSW”, 23.10.2012.
- Kriesberg Louis, Dayton Bruce W., *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2011.
- Legucka Agnieszka, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim*, Difin, Warszawa 2013.
- Legucka Agnieszka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, AON, Warszawa 2008.
- Legucka Agnieszka, *Wyścig zbrojeń na Kaukazie Południowym*, [w:] Bryc A., Legucka A., Włodkowska-Bagan A. (red.), *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, Difin, Warszawa 2011.
- Lynch Dov, *Russia faces Europe*, “Challiot Paper” May 2003, No 60.
- Malak Kazimierz, *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991–2000)*. Rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON” 2001, Dodatek specjalny.
- Matusiak Marek, *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Wiedzenia OSW” 2012.
- Popescu Nicu, Wilson Andrew, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010.
- Raport. Polska pomoc rozwojowa (2011), Grupa Zagranica, Warszawa, http://zagranica.org.pl/images/stories/PublikacjeGZ/monitoring/Raport_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_Grupa_Zagranica.pdf, [10.10.2012].
- Sagramoso D., *Russian peacekeeping policies* [w:] J. Mackinlay, P. Cross (red.), *Russian peacekeepers: The paradox of Russian peacekeeping*, United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris 2003.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Balcerowicz Bolesław i inni Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Sokolov Alexander, *Russian Peace-keeping Forces in the Post-Soviet Area* [w:] Kaldor Mary, Vashee Basker (red.), *Reconstructing the Global Military Sector*, PINTER, London–Washington 1997.
- Steward J. Emma, *EU Conflict Management in the South Caucasus: A Preliminary Analysis*, University of Nottingham, 22–23 November 2007, http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/Docs/steward.pdf, [23.02.2010].
- Strachota Krzysztof, *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 19.08.2009.
- Trenin Dmitrij, *Russia – EU Partnership: Grand Vision and Practical Steps*, “Russia on Russia”, Issue 1, Moscow School of Political Studies and Social Market Foundation, Moscow 2000.
- Wall J.A., Callister Jr. R.R., *Conflict and Its Management*, “Journal of Management” 1995, Vol. 21, No. 3.
- Włodkowska Agata, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw*, Adam Marszałek, Toruń 2007.
- World Fact Book, (źródło URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> marzec 2011).
- Zięba Ryszard, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Żerko Stanisław, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008)*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2008, nr 1.

CONFLICT MANAGEMENT IN THE EU–RUSSIA SHARED NEIGHBOURHOOD. BETWEEN SOFT AND HARD POWER

Abstract

The goal of this study is to analyse the involvement of the EU and Russia in conflict management in their 'shared neighbourhood', i.e. the six East European and South Caucasus countries (Belarus, Moldova, Ukraine, Armenia, Azerbaijan and Georgia). Due to the broad understanding of conflict management, which may relate to political, economic, ethnic and armed conflicts, this analysis will focus on managing only the latter. In the case of the discussed region, this means the conflicts in: Transnistria, Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia, including the August 2008 war between Georgia and Russia. The comparison of the EU and Russian armed conflict managing actions allows for determining the efficiency of soft and hard power used by these two international actors. The European Union received the 2012 Nobel Peace Prize for having contributed to the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights. Therefore, it seems important to answer the following question: Can its experience benefit the EU in managing the post-Soviet region?

Key words – conflict management, armed conflict, soft power, hard power

The shared neighbourhood of the European Union and the Russian Federation covers an area of over 1,031,114 km², made up of European countries: Ukraine (603,628 km²), Belarus (207,600 km²), Moldova (33,843 km²), and Caucasus countries: Georgia (69,700 km²)¹, Armenia (29,743 km²) and Azerbaijan (86,600 km²)². Identification of the six countries in the 'shared neighbourhood' is based on several notions. Firstly, these countries are covered by the Eastern Partnership, i.e. a part of the European Neighbourhood Policy (2004), which is conducted by the EU and dedicated to special relations with the eastern region. In European Union documentation, these countries are treated as a group, and specific standards of conduct towards them and mechanisms for cooperation are accepted. Secondly, these countries will not join the EU in the near future, which means that they will constitute the external area surrounding the EU and Russia and this, in turn, will make the external security of both the EU and Russia dependent upon their internal situation, and political and economic stability. Thirdly, these countries are characterised by low stability and they generate problems and threats,

¹ Because of Russia's takeover of Abkhazia and South Ossetia, Georgia has actual control over 57,250 km² of its territory. See more A. Legucka, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim*, Difin, Warszawa 2013, s. 87.

² *World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>, [13.03.2011].

which underly the calls necessitating the need for cooperation between the EU and Russia in the shared neighbourhood in order to eliminate dangers, among others those related to solving ‘frozen conflicts’ in the post-Soviet area. We can make a hypothesis that the European Union has a policy based on values and attraction, or soft power. The Russian Federation leans more heavily towards post-Soviet hard power, where it manages international relations by threats and payments for governing relations between states using, amongst others, ‘frozen conflicts’ in the region. This raises the question of the effectiveness of the foreign and security policies of both entities and their operating strategies in the post-Soviet countries in armed conflict management.

Conflict management – Russia and EU approach

According to a general definition, a conflict is a process in which one party perceives that its interests are being opposed or negatively affected by another party³. Conflict is manifested through adversarial social action, involving two or more actors with the expression of differences often accompanied by intense hostilities. Most significantly, protracted conflict arises from a failure to manage the antagonistic relationship⁴. A special kind of conflict involves force being used by both parties to the conflict.

Armed conflicts in the ‘shared neighbourhood’ of Russia and the EU emerged during the disintegration of the USSR, when parts of former Soviet republics began to claim independence. This is when Nagorno-Karabakh, South Ossetia, Abkhazia and Transnistria decided to form independent states, thus infringing on the territorial integrity of Azerbaijan, Georgia and Moldova - all states with international recognition. The parties on both sides of these conflicts (all with both an ethnic and political nature) were trying to solve these situations by themselves, but the management process was joined by ‘third parties’: Russia, Iran, Turkey, CIS and other international organizations such as the UN and the OSCE, and recently also the EU. The questions that arise from this concerns the reasons for Russia to allow the EU to participate in managing these conflicts and the opportunities and limitations faced by a Europe which aspires to lead the security policy in its nearest neighbourhood.

³ J.A. Wall, Jr. R.R. Callister, *Conflict and Its Management*, “Journal of Management” 1995, Vol. 21, No. 3, s. 517; Ho-Won Jeong, *Conflict Management and Resolution. Introduction*, Routledge, New York 2010, s. 243. L. Kriesberg, B.W. Dayton, *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2011, s. 428; B. Balcerowicz i in., Wydanie drugie, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, p. 87-90; J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 6-30.

⁴ Ho-Won Jeong, op. cit., s. 3.

The discussed subject shall require the analysis of the conflict management approaches adopted by Russia and the EU and their implemented strategy for the counties - Armenia, Azerbaijan, Georgia and Moldova - which have directly experienced armed conflicts. Among many approaches towards *conflict management*, there are also actions undertaken by third parties, in this case by Russia and the EU⁵. Such actions basically mean the involvement, at every possible stage of an armed conflict, of an external actor who works to ensure early warning, preventive diplomacy, the limitation of military actions until the armed conflict ends, and to prevent a renewed outbreak, which is referred to as post-conflict peace building.

Only towards the end of the 1990s did the EU accept the responsibility for managing armed conflicts institutionally and legally under its European Security and Defence Policy – ESDP (since the Lisbon Treaty – the Common Security and Defence Policy – CSDP). However, European countries have participated much earlier in promoting peace through diplomacy and spreading values such as democracy, the rule of law, human rights; and providing development assistance and humanitarian aid; and supporting local governments and NGOs⁶. The support of the EU in managing armed conflicts usually takes an official and transparent form and, which is very important, it is in line with the international peacekeeping requirements that assume neutrality and the favouring of neither of the conflicting parties. The European Union has extensive experience in conducting peace operations and building post-conflict stabilization, which can be somewhat ironically referred to as ‘the Americans making the mess, the Europeans cleaning it up.’ But in the majority of the UN, WEU, OSCE and NATO missions, the post-conflict peace building was indeed done by soldiers, police officers, officials and observers from Europe. In 2012, the European Union received the Nobel Peace Prize for having contributed to the advancement of peace and reconciliation, which was supposed to be an incentive for further work in this field. The goal of the EU in managing armed conflicts in the post-Soviet area is the creation of widely understood stabilization in the neighbourhood in order to eliminate the dangers associated with the prolonging of the ‘frozen conflicts’: socio-economic degradation, growth in organized crime, refugees, illegal migration, contraband, trafficking in arms and humans, poverty and diseases. The document concerning the strengthening of the ENP in 2006 reads as follows: ‘These are not only our

⁵ K. Barseghyan, Z. Karaev, *Playing Cat-and-Mouse: Conflict and Third-Party Mediation in Post-Soviet Space*, “The Online Journal of Peace and Conflict Resolution” 2004, No (6.1), s. 192-209; L. Jonson, *Keeping the Peace in the CIS. The evolution of Russian Policy*, “Discussion Paper RIIA” 1999, No. 81, s. 13; D. Sagramoso, *Russian peacekeeping policies* [w:] J. Mackinlay, P. Cross (red.), *Regional peacekeepers: the paradox of Russian peacekeeping*, United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris 2003, s. 117-130.

⁶ N. Singh, *Governance Mechanisms in Divided Societies: Learning From and Using Global Experience* [w:] C.H. Grant, R.M. Kirton (red.), *Governance conflict analysis and conflict resolution*, Ian Randle Publishers, Kingston 2007, s. 3-6.

neighbours' problems. They risk producing major spillovers for the EU, such as illegal immigration, unreliable energy supplies, environmental degradation and terrorism' and confirms that the EU is 'being more active in addressing frozen conflicts (...). The EU needs to be more active, and more present, in regional or multilateral conflict-resolution mechanisms and in peace-monitoring or peace-keeping efforts'⁷. This is augmented by the economic interests of Europe, securing its foreign investments and tapping into the energy potential of the Caspian Sea.

During the Soviet era the Russians did not gain the necessary experience in the conducting of UN peace operations⁸. After the collapse of the USSR a new area of armed conflict management in the form of peace-keeping missions has been called 'mirotworciestvo', or the creation of peace. It covers a wide range of activities – from political mediation to military operations undertaken in order to achieve peace by force. The most characteristic features of Russian peace missions are: the ability to enter into the conflict zone before the cessation of hostilities, and the inclusion of peacekeeping troops of both conflicting parties or the CIS countries, ensuring Russia obtains greater legitimacy as a promoter of peace and avoiding allegations of interfering in the internal affairs of post-Soviet states⁹. What distinguishes the Russian conflict management concept of using peace missions from the European one is a lack of neutrality towards the conflicting parties. The Russians often supported the weaker - the separatists - against stronger countries in the region: Azerbaijan, Georgia and Moldova. Thanks to the 'frozen conflicts', Russia can influence the post-Soviet geopolitics of the region. Because of their limited efficiency in promoting peace, the goal of Russian operations have become not so much a solution to the armed conflicts as rather maintaining the *status quo*. Russia uses both official and unofficial channels to influence the development of the situation, making its actions less transparent. It should also be noted that in Russia the decisions relating to conflict management have been made at various political, administrative and military levels, which sometimes makes it difficult to determine the clear position of Russia¹⁰. As a result, the Russian Federation has become the most important stabilizing factor inhibiting the outbreak of hostilities in post-Soviet countries, having at the same time its own political, military and economic interests in the region - so it becomes a 'party to the conflict'.

⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy (2006), Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf, [12.12.2012].

⁸ A. Sokolov, *Russian Peace-keeping Forces in the Post-Soviet Area*, [w:] M. Kaldor, B. Vashee (red.), *Reconstructing the Global Military Sector*, PINTER, London-Washington 1997, chapter 8.

⁹ K. Malak, *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991–2000)*. Rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON” 2001, Dodatek specjalny, s. 99.

¹⁰ L. Jonson, op. cit., s. 3.; A. Legucka, *Geopolityczne...*, op. cit., s. 311-322.

Russia conflict management

There have been several armed conflicts in the 'shared neighbourhood' of the EU and Russia. At the turn of the 1980s and 1990s conflicts arose in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia and Transnistria. They all underwent similar phases: eruption, and then a 'freezing' in the form of a truce and the creation of *quasi-states* that are not recognized by the international community. Then, two of these conflicts were 'unfrozen': in South Ossetia and Abkhazia which, in August 2008, were transformed into the Georgian-Russian war. According to some, there is a considerable possibility of the conflict in Nagorno-Karabakh escalating into another international conflict. A renewed outbreak of hostilities is indeed highly probable, especially when you look at the 'arms race' in the South Caucasus¹¹.

Russia had an impact on the course of each of these conflicts in the CIS area. In the first phase of the conflict, when the military action took place, the Russians supplied weapons and soldiers (sometimes mercenaries) and offered military advice and support – military and diplomatic activities were conducted in parallel. It must be stressed that, during the intensive armed operations in the early 1990s, the decision-making process in Russia was highly distributed. Government agencies, the president, the parliament, the ministries of foreign affairs and of defence, the army, including officers and soldiers in units distributed throughout the former USSR territories, all had a say in the process. Mainly owing to the support of the latter, the separatists obtained the necessary military provisions for conducting military operations. In Transnistria, the separatists' success was determined by the 14th Soviet Army; in Abkhazia and South Ossetia weapons were obtained from local military units; and in Nagorno-Karabakh the separatists were supported by Armenia, itself probably being armed by Russia. At the same time Russia sought international partners to have them recognize the CIS as an organization ensuring regional security and building peace and stabilization. Lena Jonson claims that, in the first phase, Russia attempted to present itself as a co-organizer of regional security. The country was ready not only to participate in peace operations all over the world, but also to transfer the responsibility for the security of the southern frontier of the former USSR to the UN and the CSCE¹². An important motive was to secure the financial support necessary for conducting peace operations in the 'near abroad'. But the UN and the CSCE (later OSCE) limited themselves to supporting Russian operations, not wanting to send peacekeeping missions into regions of conflict, but merely monitoring Russian operations. In Abkhazia, an observer mission was undertaken by the UN

¹¹ A. Legucka, *Wyścig zbrojeń na Kaukazie Południowym* [w:] A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan (red.), *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, Difin, Warszawa 2011, s. 233-249.

¹² L. Jonson, op. cit., s. 9.

(UNOMIG), in South Ossetia and Transnistria by the CSCE/OSCE, and in Nagorno-Karabakh the peace process was coordinated by the CSCE/OSCE Minsk Group¹³. The goal laid down in the mandates of these missions that of conducting negotiations aimed at solving the conflicts - with the parties' interests decidedly at odds - has not yet been achieved.

In the second phase, after the cessation of military operations, Russia took the role of the main mediator and guarantor of the truce agreements and had success in forcing both parties to the negotiating table. In June 1992, an agreement was signed in Dagomys to end the South Ossetia conflict. The agreement set forth the formation of a peacekeeping force that included the South Ossetian, North Ossetian, Russian and Georgian battalions. In July 1992, the Transnistrian conflict was brought to an end. As a result, a security zone was established and a Joint Control Commission composing of three parties: Moldova, Russia, and Transnistria. Russia was named the 'trust guarantor'¹⁴. In 1994, Russia proposed an initiative to send CIS peacekeeping forces to Abkhazia (in reality these were predominantly Russian forces) to secure the truce agreed in December of the previous year. Also, in May 1994 a truce was signed between Armenia and Azerbaijan in Nagorno-Karabakh. However, owing to the lack of proper agreement between the two parties, no peace forces were sent into the region of the conflict. After the ending of hostilities in the border region of the former Soviet Union, Russia's position as a regional leader was much in demand and it could shape a required regional order promoting Russia's soft power. However, it became clear that Russia may gain more by using hard power, or a position of strength, by maintaining quasi-states and not ending any conflict with a peace treaty. Between the end of 1992 and 1996 Russia changed into an intervening military power that maintains no guidelines or standards set forth in the UN's system of peace operations. Russian peace-building activity developed outside of the UN's system and norms. Russia was deeply involved in solving conflicts, although an international audience highly doubted its solely peaceful intentions and questioned the impartiality of its actions¹⁵.

In the third phase, when the 'conflict freezing' occurred, Russia was still using diplomatic means and its military presence in order to guarantee the *status quo* of relative stability. Simultaneously, the constant monitoring of the situation by the Russian Federation prevented a final solution to any given conflict. As a result, the separatists in the CIS countries, counting on Russia's help, hardened their negotiating position. For many years Russia, anxious about its own areas with separatist tendencies (Chechnya) gaining strength, had not recognized any of these quasi-states. The 'frozen conflicts' provided a natural guarantee of Russia's

¹³ В.Н. Казимиров, *Мир Карабаху. Посредничество России в урегулировании нагорно-карабахского конфликта*, Международные отношения, Москва 2009, s. 30-31.

¹⁴ L. Jonson, op. cit., s. 10.

¹⁵ D. Sagramoso, op. cit., s. 13.

influence over the situation in Armenia, Azerbaijan, Georgia and Moldova. At the OSCE summit in Istanbul in 1999, Russia committed to withdraw its forces and military equipment from Georgian and Moldovan territories. From 2005 to the end of 2007, it withdrew its forces from military bases in Georgia, but most of them were simply transferred to Armenia. However, the commitments concerning the separatist Transnistria Republic were not kept.

The fourth phase was to 'unfreeze' the armed conflicts in the South Caucasus, which was influenced by the Georgian 'Rose Revolution' in 2003, the bold demands of the President of Georgia, Mikheil Saakashvili, on the recovery of territorial integrity, in what was supposed to help support the modernization of the Georgian army by the Americans, and the growing military budgets of countries in the region (mainly Azerbaijan, which proclaimed the desire to reclaim the Nagorno-Karabakh). The support of the West, in the form of including the South Caucasus countries in the EU's European Neighbourhood Policy in 2004 and the announcement to invite Georgia to NATO in April 2008, was treated as a threat towards the regional position and political, military and economic interests of Russia. After a series of incidents and provocations, Russia (1) conducted direct attacks on military targets in Georgia - a helicopter attack on Georgian facilities in Kodoria and a missile strike on a radar station in 2007, involving numerous provocations of Russian peacekeeping forces in the conflict area; (2) established a communication and economic blockade of Georgia from 2006, (3) attempted to play off the internal conflicts in Georgia in 2007/2008; there has been an outbreak of a new armed conflict¹⁶. After the attacks of the Georgian forces on the South Ossetia capital - Tskhinvali - on 7/8th August 2008, Russia stepped in to 'protect Russian citizens' in South Ossetia and, then, in Abkhazia, and the Russian army marched into Georgia, occupying strategic points and dividing this rebellious republic from the main country. On 26th August 2008, Russia officially recognized the independence of South Ossetia and Abkhazia, thus confirming it is able to 'unfreeze' a situation of armed conflict in the Commonwealth of Independent States region when not in its favour. However, by using force, Russia has weakened its soft power. No CIS member has recognized the independence of Abkhazia and South Ossetia, which is contrasted with the recognition given by the West to Kosovo's independence in February 2008.

European Union *conflict management*

The Russian involvement in the east neighbourhood area contrasts vividly with the approach adopted by the European Union, reluctant to openly act against Russia and internally divided. For years the EU has not been paying much attention to solving conflicts in the area, partly because some European countries feared the

¹⁶ K. Strachota, *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 19.08.2009.

reaction of Russia and accept its special position as the peace guarantor in the region. The importance of external security became a relevant factor only after the enlargement of the European Union. The *European Security Strategy* of 13th December 2003 reads: ‘The post-Cold War environment is one of increasingly open borders in which the internal and external aspects of security are indissolubly linked (...). The integration of acceding states increases our security but also brings the EU closer to troubled areas. Our task is to promote a ring of well-governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations’¹⁷.

The European Union did not participate in any armed conflict in the eastern neighbouring countries but it did, on several occasions, act as a mediator or advisor. It has involved itself relatively late with managing conflicts in the CIS region. Its role was fulfilled by Russia, Ukraine, the UN and the OSCE. This situation changed with the enlargement of the European Union and the establishment of the European Security and Defence Policy¹⁸. In the documents of the EU there is defined the neighbourhood of its interests, including the announcements of ‘the fight against terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, as well as abidance by international law and efforts to achieve conflict resolution’¹⁹. The authors of these documents have especially studied the recommendations of Professor Joseph Nye, who claimed that a precisely defined national interest may be a factor attracting others through the promise of economic help or work for peace. In order to build a contact platform with the new ‘ring of friends’ in the neighbourhood, the EU claimed that ‘the privileged relationship with neighbours will build on a mutual commitment to common values principally within the fields of the rule of law, good governance, the respect for human rights, including minority rights, the promotion of good neighbourly relations, and the principles of market economy and sustainable development’ (European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, 2004). But at the same time it must be noted that, although the political values may be a strong source of attraction, it is not enough to believe in them (Nye, 2007, p. 89). What is important is the third element of soft power - that is, the conducted foreign policy. When the ideas and values are not transferred into practice, or when double standards are used, then the power based on values loses its attraction and becomes a subject of criticism. In the case of the European Union, a state of self-complacency is dangerous when concerning the setting of goals and strategies without reflecting on the efficiency of its policies.

¹⁷ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, [12.02.2010].

¹⁸ Based on the Lisbon Treaty that came into force in December 2009, the European Security and Defence Policy was renamed as the Common Security and Defence Policy.

¹⁹ *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf, [23.03.2010].

In 2003, the practical phase of the ESDP began. The first EU missions were sent to the Balkans, but the 'natural' target area for stabilizing operations seemed to be the post-Soviet territories²⁰. In September 2003, the European Union was officially invited to participate in the negotiations concerning the Transnistrian conflict. The 'frozen conflict' in Transnistria was a problem for European security because of, amongst other things, the lack of international control over this small territory, sometimes earning the name 'black hole', creating perfect conditions for the illegal trade in cigarettes, alcohol, weapons, people and organs. At the request of the presidents of Ukraine and Moldova in June 2005, the European Union created a special training-control border assistance mission which was tasked with supporting the border and customs services of these countries²¹. The goal of this mission was to combat smuggling, trafficking and customs fraud taking place on the border, especially its Transnistrian part, and to conduct training and provide support for customs. Experts from the EU provided support and advice in the organization of the border control. The final declaration stated that 'the EU hopes that the mission will contribute to wider efforts to find a viable and sustainable solution to the Transnistria conflict'²².

Since 2001 the place of the EU's greater involvement was the South Caucasus. The EU has upgraded its political visibility in the South Caucasus. On 7 July 2003 the EU Special Representative for the South Caucasus (EUSR) was appointed. This role was given to Heikki Talvitie (2003/496/CFSP), whose tasks were, among other things, to contribute to the prevention of conflicts, and to prepare the return of peace to the region and assist in conflict resolution with the OSCE and UN. Initially, the EU supported Georgia's efforts towards solving the Abkhazia and South Ossetia conflicts, but only through the OSCE and the UN²³. The 'Rose

²⁰ A. Ciupiński, *Realizacja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE na obszarze poradzieckim* [in:] *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, op. cit., s. 233-249; D. Lynch, *Russia faces Europe*, "Challiot Paper" 2003, May 2003, No 60, s. 87-90; N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010.

²¹ The inauguration ceremony took place in Odessa on 30th November 2005, but the actual start of the operation was delayed until the 1st December 2005.

²² *European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine - Declaration by the Presidency of the European Union - Odessa, Ukraine*, 30 November 2005, Brussels, 30 November 2005 15178/05 (Presse 334), http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf, [27.02.2008]; <http://www.eubam.org/en/>, [12.01.2011].

²³ Still, in 2000-2001 the EU supplied over EUR half-a-million worth of equipment for the Georgian border guards. This help was aimed at protecting unarmed OSCE observers by the Georgians, who monitored the border between Georgia, Chechnya and the Russian Federation. The EU's contribution to the OSCE mission in Georgia successfully supported the functioning of Permanent Secretariats on the Georgian and South Ossetian sides under the emblem of the OSCE and facilitated meetings under the Joint Control Commission (JCC), which is the most important forum in the conflict-solving process. In June 2006, the EU extended its financial support for the OSCE mission. This support was supposed to finance the JCC meetings and conferences under the JCC name, and to partly cover the costs of running two Secretariats for one year. The financial reference amount was EUR 140,000. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 178.

Revolution’ in Georgia in November 2003, and the inclusion of Georgia, Azerbaijan and Armenia into the European Neighbourhood Policy (2004) and Black Sea Synergy (2007), enforced a special sensitivity towards this region²⁴. The EU confirmed its willingness to play a more active political role in the South Caucasus²⁵. Under ESDP, the EU independently conducted a mission based on the joint action of the Council of the European Union of 28th June 2004 (2003/496/CFSP). A Rule of Law Mission, EUJUST-THEMIS, began operating on 15th July 2004 and lasted one year. It aimed at reforming the existing Soviet-type judicial system that was generating corruption and a lack of horizontal coordination of authorities. On 20th February 2006, the Council of the European Union extended the work of the EU Special Representative in the South Caucasus region. His mandate included, amongst other things, contributing to conflict prevention, helping in conflict solution, and intensifying dialogue between the EU and the main stakeholders in the region (2006/121/CFSP). It was Peter Semneby who served as EUSR for the South Caucasus until 28 February 2011, then it was Pierre Morel who served as EUSR during the crisis in Georgia until 31 August 2011 and then Philippe Lefort who served until 30 June 2013.

The greatest challenge in the eastern neighbourhood of the EU was the Georgian-Russian war in August 2008. The EU realized the importance of pulling countries out of their traditional sphere of influence and into the orbit of the West for the continent’s security. The Georgian-Russian war became a ‘catalyst’ for cooperation with the East, speeding up the discussion on the Eastern dimension of the ENP (Eastern Partnership). Simultaneously, the reaction to the Georgian-Russian war showed some discrepancies in the interpretation of the Georgian events, while the unequivocal expression of support for Georgia’s territorial integrity from all European countries, in particular by Germany, made Moscow abandon its previous practice of playing on the pro- and contra-Russian feelings among the European Union members²⁶. The differences among the Europeans did not concern the political support for Georgia, which was expressed in solidarity, but their response to the Russian action. Representing the then EU presidency, President Nicolas Sarkozy travelled to Moscow on 12th August 2008. He was able to negotiate a peace plan with the Russian President, Dmitry Medvedev, under which the parties: (1) committed to the non-use of force, (2) would permanently end all military actions, (3) would ensure free access to humanitarian aid,

²⁴ On 11th April 2007, the European Commission adopted the communication titled *Black Sea Synergy – a new regional cooperation initiative*. This was aimed at creating a political framework for various practical operations. The Commission set an ambitious goal – to contribute to solving conflicts in the South Caucasus, and to ensure additional means for solving problems underlying the ‘frozen’ conflicts.

²⁵ D. Helly, *EUJUST Themis in Georgia: an ambitions bet on rule of law* [w:] Nowak Agnieszka (red.), *Civilian Crisis Management – The EU Way*, “Challiot Paper” June 2006, No 90, EUISS, Paris, s. 86.

²⁶ S. Żerko, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008)*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2008, nr 1, s. 1-10.

(4) would allow Georgian forces to return to their permanent points of deployment; further more (5) Russian forces were to withdraw to the lines prior to the start of military operations but they would be entitled to introduce ‘additional security measures’, (6) international talks would commence concerning security in Abkhazia and South Ossetia. The agreement negotiated by Nicolas Sarkozy was brought to Tbilisi by the then American Secretary of State, Condoleezza Rice, and was accepted by Mikheil Saakashvili on 15th August, and on the day after that – by the President of Russia, Dmitry Medvedev²⁷.

The obligations resulting from the agreement were only partly fulfilled by the Russians; the fighting was stopped but the Russian forces were not withdrawn from Abkhazia and South Ossetia, and the following days saw more military action on the territory of Georgia proper. There were rumours of ‘cleansing’ Ossetia of Georgian families. By this, Russia infringed on the first, second (until 2009) and fifth point of the Sarkozy-Medvedev agreement. Also, the access of international humanitarian aid was hampered. South Ossetia only received aid from Russia, and for the Georgian refugees it was available only in Georgia (Germany increased its aid to EUR 2 million)²⁸. The fourth point concerned Georgia and was implemented. Also, the last sub-point has not been completed as it assumed the start of international negotiations on South Ossetia and Abkhazia. Although international talks did begin later in Geneva, on 26th August 2008 Russia officially recognized the independence of the two small states, announcing their support, including military support.

On 3rd September 2008, the European Parliament issued a resolution stating that ‘the European Neighbourhood Policy should be developed further and better adapted to the needs of the EU’s eastern partners’²⁹. The EU then decided to independently send ca. 300 observers who were to control the security zones proposed in the Medvedev-Sarkozy agreement. On 1st October 2008, the European Union Monitoring Mission began operations, its goal being to monitor the borders of the security zone in the Abkhazia and South Ossetia region. Unarmed observers in light armoured vehicles labelled EUMM were to patrol their identified areas. The EU’s observers were deployed in four locations: the capital of Georgia - Tbilisi, in Gori near South Ossetia, Zugdidi near the Abkhazian border and the Black Sea port of Poti. The financial reference amount intended to cover the expenditure related to the mission was EUR 31 million (2008/736/CFSP)³⁰. The basic limitation on the fulfilment of the mission’s task was the blockade of the EU

²⁷ R.D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przeszłość Zachodu*, Res Publica Nova, Warszawa 2010, s. 340-365.

²⁸ S. Żerko, op. cit., s. 8.

²⁹ L. Alieva, *EU and South Caucasus*, “CAP Discussion Paper” December 2006, s. 10-11.

³⁰ COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, “Official Journal of the European Union”, L 248/26, 17.9.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>, [12.01.2012].

observers' entrance into Abkhazia and South Ossetia. Also, in June 2009, Russia blocked the extension of the UN mission's mandate in Abkhazia, and of the OSCE's in South Ossetia. In this way, the European Union became the only international organization supervising the situation in Georgia and an important financial aid donor for the country's redevelopment. For this, another EUR 500 million were allocated to Georgia, which nearly equalled the sum received by Georgia under various EU programmes from 1992 to 2005 (EUR 505 million)³¹. According to the World Bank, Georgia has received much more assistance in the years 2004–2009 - around USD 3.137 billion under the Official Development Assistance. These data do not cover all categories of aid, as well as a large part of the post-war aid package amounting to USD 4.5 billion³².

Through the conflict in Georgia Russia has achieved the main goal of its foreign policy. It helped to withdraw NATO and the Americans from this country replacing Western obligations in Georgia with EU stabilization. It has accelerated work on the Polish-Swedish proposal to strengthen the EU's relations with the countries of that region³³. The proposal of 'eastern specialization' in the framework of the European Neighbourhood Policy was eventually adopted as the Eastern Partnership project (EaP), officially established in May 2009.

Evaluation of the *conflict management* of Russia and the EU

According to Dmitry Trenin 'the Russians perceive the EU in opposition to NATO: good West is Europe and the EU, evil West is America and NATO'³⁴. This model might not fully reflect Russia's attitude towards the EU, but after many years of distrust Russia has learnt to deal with this organization and, especially, to act on issues that it finds important by antagonizing individual European Union member states. The support received by Moscow during the rule of German chancellor Gerhard Schroeder and simultaneous anti-Russian statements by politicians from Poland and the Baltics helped Russia successfully utilize this strategy. The European Union can be efficient against Russia only when full solidarity of European interests is ensured, which was exemplified by the 'Orange Revolution' in Ukraine and the August war in Georgia. At the same time, the case

³¹ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW” 2011, s. 47, Georgia Strategy Paper, 2007-2013, s. 16

³² M. Matusiak, Gruzjińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją, „Punkt Widzenia OSW” 2012, s. 12.

³³ J. Cieślińska, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, s. 129-130; T. Kapuśniak Tomasz, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkuzja bez członkostwa*, „Zeszyty Natolin” 2010, Centrum Natolińskie, Warszawa.

³⁴ D. Trenin, *Russia – EU Partnership: Grand Vision and Practical Steps*, “Russia on Russia”, Issue 1, Moscow School of Political Studies and Social Market Foundation, Moscow 2000, s. 106.

of Georgia makes one ponder Russian motives to join the EU peace process. For many years Georgia has been drawing nearer and nearer to Russia's greatest rival, the USA. The growing position of the USA worried Moscow, especially in the context of the proposed expansion of NATO to include the Ukraine and Georgia³⁵. By including the European Union in the peace talks and allowing its observers to enter into Georgia proper, Russia managed to remove the USA from the Georgian issue. Although the USA supported Georgia's territorial integrity and sharply opposed Russia, it is the European Union who took over the responsibility for Georgia's redevelopment and stabilization. However, the policy of *fait accompli* - epitomized by Russia's recognition of Abkhazia and South Ossetia's independence and the failure to keep all points of the Sarkozy-Medvedev agreement - showed the lack of instruments in Europe able to force compliance on Russia.

Examples of the EU's involvement in conflict management in the shared neighbourhood show that Georgia has become the priority country, but, as the experts stress, 'the idea of an ESDP missions in the former Soviet space should not lead to increasing tensions with Russia'³⁶. This is confirmed by the case of Moldova, which for several years has been following the road of European integration but, due to the Transnistrian conflict, cannot secure enough support in the European countries which want to avoid the deterioration of their own relations with Russia. In the case of the Nagorno-Karabakh conflict, the EU has even less instruments at its disposal to influence the situation. There is no full EC delegation in the Azerbaijan capital, Baku, only a 'Europa House' information centre with one envoy. The EU has no presence in Karabakh or the surrounding occupied territories. Nevertheless, the EU has founded a wide range of economic and infrastructure tools in the regions. It can be partly explained by the unwillingness of the key parties – the government of Azerbaijan and Armenia – to seek EU assistance. The peace negotiations held by the OSCE Minsk Group are fragile and the opening of a new forum for discussion about the conflict could undermine this process. Unfortunately, the status quo is preferable to most actors than settlement of the dispute³⁷.

What strengths does the European Union have? The biggest positive element of attraction and attractiveness of the European Union is its experience of integration, which stopped conflicts between Germany and France, improved the quality of life for inhabitants and secured them against totalitarianism, authoritarianism and extremism. The European Union is building its soft power on the values of respect, but, as Nye warns, (2007, p. 89) 'the political values like democracy and human rights can be powerful sources of attraction, but it is not enough just to proclaim

³⁵ This is reflected in the statement by W. Putin in the conference in Munich on 11th February 2007.

³⁶ D. Helly, op. cit., s. 102.

³⁷ E.J. Steward, *EU Conflict Management in the South Caucasus: A Preliminary Analysis*, University of Nottingham, 22-23 November 2007, s. 8, [http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/ Docs/stewart.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/Docs/stewart.pdf), [23.02.2010].

them (...) Perceived hypocrisy is particularly corrosive of power that is based on proclaimed values³⁸. European values strongly influence the consciousness of the societies of Eastern Europe but this element may be wasted, however, if the European Union does not open itself to the societies of the Eastern Partnership countries. This includes a clear and attractive strategic communication referring not to the concept of ‘neighbourhood’ but a united Europe, in which these countries do not necessarily have to be invited to join the EU, but which should offer certain European perspectives for the countries that are most advanced with their internal reforms³⁹. Europe, facing demographic problems, will have to open itself to an inexpensive labour force from the East, which seems less ‘problematic’ in terms of cultural differences. On-going negotiations on visa simplification are the first step in this direction.

Moreover, the EU is the biggest donor of development assistance and humanitarian aid in the world, which increases its soft power with regard to the Eastern neighbourhood. The global economic crisis and recession which threatens many developed countries, traditionally generous donors of development aid, naturally stimulates the discussion concerning the quality and efficiency of development aid. In March 2011, a document entitled *A New Responses to the Changing Neighbourhood. A Review of the European Neighbourhood Policy* was adopted, showing the EU’s will to strengthen democracy, good administration and human rights in the Southern and Eastern Neighbourhood, and enhance the transfer of aid through civic society organizations⁴⁰. It is expected that EUR 96.2 billion, constituting 6.8% of the total budget of the European Union, will be allocated for external actions, including development ones, in 2014-2020. EUR 23.3 billion shall be allocated to the Developmental Cooperation Instrument (of key importance for global development), and EUR 18.2 billion for the new European Neighbourhood Instrument. The European Development Fund continues to remain outside the general budget of the European Union, and will amount to EUR 34.2 billion in 2014-2020⁴¹. However, experts point out that it is not just about money but also about ‘the opening up of society’ and the emphasis on grassroots democracy (Pełczyńska-Nałęcz, 2011, p. 6). It should also be noted that development assistance and humanitarian aid is the ‘European alibi’ that allows the authorities to avoid deeper involvement in linking Eastern countries with Europe, which may

³⁸ J.S. Nye Jr., op. cit., s. 89.

³⁹ K. Pełczyńska-Nałęcz, op. cit., s. 6.

⁴⁰ *A New Responses to the Changing Neighbourhood. A Review of the European Neighborhood Policy*, Brussels, 25 May 2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf, [12.01.2014].

⁴¹ *Raport. Polska pomoc rozwojowa*, Grupa Zagranica, Warszawa 2011, s. 12, http://zagranica.org.pl/images/stories/PublikacjeGZ/monitoring/Raport_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_Grupa_Zagranica.pdf, [10.10.2012].

take the form only of supporting their reforms even at the cost of deteriorating relations with Russia. It is essential, therefore, to create favourable conditions for foreign investment of European companies in Eastern markets.

Summary

Armed conflicts determine the security policy of the countries in the region that seek 'more powerful' external allies in order to balance the threat posed by their neighbours. This is why Armenia expects Russia's support, whereas Georgia relies on the USA (NATO) and the European Union. For several years, Moldova has been counting on European integration to balance the Russian position and solve the conflict in Transnistria. In the EU, there was an increase in awareness of the challenges and threats existing in Eastern Europe and the South Caucasus, resulting in a demand to prove the EU's capability to prevent and manage armed conflicts.

The security of the 'shared neighbourhood' of the EU and Russia is determined by many factors, including the influence of these two 'strategic partners', with the first one - the EU - adopting the role of stabilizer, and the second one - the Russian Federation - striving to maintain a state of controlled destabilization in order to have a stronger influence on the six countries in the region. For the European Union, the values such as democracy, the rule of law and civic society development are important. This, in the long run, is to ensure the economic and social development of these countries which in the future will eliminate negative phenomena such as illegal migration, organized crime, terrorism, and trafficking in arms and humans. For Russia, the priority is to maintain the countries in its sphere of influence and 'frozen conflicts' remain an important tool in achieving this goal. In the latter case, Russia maintains its military presence in six of the region's countries, determining the 'unfreezing' of armed conflicts, and has an impact on the security policy of each of its neighbours. As an economic means, Russia uses differentiating prices of energy resources, embargoes on oil and natural gas, and trade sanctions (bans on imports of wine, vegetables and meat). This is accompanied by political pressure, which works with increased strength given the availability of Russian TV channels and newspapers in neighbouring countries.

Russia strongly affects the area of the neighbourhood which it shares with the European Union. The EU is internally divided and not yet ready for a coherent policy towards the East. In a situation of economic crisis, and with European attention focused on other regions of the world, the European Union does not want to, and has not the means to, effectively work towards the security of the 'shared neighbourhood'. The stabilization of the region will, therefore, be the result of internal factors in these countries and the influence of Russia. This region may

become a challenge for twenty-first century Europe as we can repeat, after Joseph Nye, that ‘perceived hypocrisy is particularly corrosive of power that is based on proclaimed values’⁴².

Bibliography

- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, *Brussels, 12 December 2003*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, [12.02.2010].
- Asmus Ronald D., *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przeszłość Zachodu*, *Res Publica Nova*, Warszawa 2010.
- Alieva Leila, EU and South Caucasus, “CAP Discussion Paper” December 2006.
- Barseghyan Kristine, Karaev Zainiddin, *Playing Cat-and-Mouse: Conflict and Third-Party Mediation in Post-Soviet Space*, “The Online Journal of Peace and Conflict Resolution” 2004, No (6.1).
- Borkowski Paweł J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, *Difin*, Warszawa 2009.
- Cieślińska Joanna, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2009.
- Ciupiński Andrzej, *Realizacja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE na obszarze poradzieckim*, [w:] *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, Bryc A., Legucka A., Włodkowska-Bagan A. (ed.), *Difin*, Warszawa 2011.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy (2006), Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf, [12.12.2012].
- COUNCIL JOINT ACTION 2006/121/CFSP, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/l_04920060221en00140016.pdf
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, “Official Journal of the European Union”, L 248/26, 17.9.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>, [12.01.2012].
- European Neighborhood Policy STRATEGY PAPER, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION*, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, (źródło, URL < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf>, wrzesień 2007).
- European Union’s Border Mission to Moldova and Ukraine - Declaration by the Presidency of the European Union - Odessa*, Ukraine, 30 November 2005, Brussels, 30 November 2005 15178/05 (Presse 334), http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf, [27.02.2008]; <http://www.eubam.org/en/>, [12.01.2011].
- Falkowski Maciej, *Problemy bezpieczeństwa na Kaukazie Południowym*, [w:] Legucka Agnieszka, Malak Kazimierz (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze WNP*, Rytm, Warszawa 2008, s. 162.

⁴² J.S. Nye Jr., op. cit., s. 89.

- Helly Damien, EUJUST Themis in Georgia: an ambitions bet on rule of law, in: Nowak Agnieszka (ed.), *Civilian Crisis Management – The EU Way*, “Challiot Paper” June 2006, No 90, EUISS, Paris, p. 87-102.
- Jeong Ho-Won, *Conflict Management and Resolution. Introduction*, Routledge, New York 2010.
- Jonson Lena, *Keeping the Peace in the CIS. The evolution of Russian Policy*, “Discussion Paper” 1999, No 81, The Royal Institute of International Affairs, London.
- Kapuśniak Tomasz, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkuzja bez członkostwa*, „Zeszyty Natolin” 2010, Centrum Natolińskie, Warszawa.
- Казимиров В. Н., *Мир Карабаху. Посредничество России в урегулировании нагорно-карабахского конфликта*, Международные отношения, Москва 2009.
- Konończuk Wojciech, Rodkiewicz Witold, *Czy Naddniestrze zablokuje integrację europejską Mołdawii*, „Komentarze OSW”, 23.10.2012.
- Kriesberg Louis, Dayton Bruce W., *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, Rowman & Littlefield, Plymouth 2011.
- Legucka Agnieszka, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim*, Difin, Warszawa 2013.
- Legucka Agnieszka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, AON, Warszawa 2008.
- Legucka Agnieszka, *Wyścig zbrojeń na Kaukazie Południowym* [w:] Bryc A., Legucka A., Włodkowska-Bagan A. (red.), *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Książka poświęcona pamięci prof. Kazimierza Malaka*, Difin, Warszawa 2011.
- Lynch Dov, *Russia faces Europe*, “Challiot Paper” May 2003, No 60.
- Malak Kazimierz, *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991-2000)*. Rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON” 2001, Dodatek specjalny.
- Matusiak Marek, *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Widzenia OSW” 2012.
- Popescu Nicu, Wilson Andrew, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010.
- Raport. Polska pomoc rozwojowa (2011), Grupa Zagranica, Warszawa, http://zagranica.org.pl/images/stories/PublikacjeGZ/monitoring/Raport_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_Grupa_Zagranica.pdf, [10.10.2012].
- Sagramoso D., *Russian peacekeeping policies*, [w:] J. Mackinlay, P. Cross (red.), *Russian peacekeepers: The paradox of Russian peacekeeping*, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris 2003.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, *Balcerowicz Bolesław i inni Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002*.
- Sokolov Alexander, *Russian Peace-keeping Forces in the Post-Soviet Area*, [w:] Kaldor Mary, Vashee Basker (red.), *Reconstructing the Global Military Sector*, PINTER, London-Washington 1997.
- Steward J. Emma, *EU Conflict Management in the South Caucasus: A Preliminary Analysis*, University of Nottingham, 22-23 November 2007, [http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/ Docs/stewart.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/Docs/stewart.pdf), [23.02.2010].
- Strachota Krzysztof, *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 19.08.2009.
- Trenin Dmitrij, *Russia – EU Partnership: Grand Vision and Practical Steps*, “Russia on Russia”, Issue 1, Moscow School of Political Studies and Social Market Foundation, Moscow 2000.

- Wall J. A., Callister Jr. R. R., *Conflict and Its Management*, "Journal of Management" 1995, Vol. 21, No. 3.
- Włodkowska Agata, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw*, Adam Marszałek, Toruń 2007.
- World Fact Book* (źródło URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> marzec 2011).
- Żerko Stanisław, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008)*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2008, nr 1.
- Zięba Ryszard, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.