



Megi Bibiluri

Mediation Center of Georgia Founder (Gruzja)

Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów międzynarodowych

KEY WORDS

mediation, conflict resolution, negotiations, international organizations, Georgia, Abkhazian conflict, Geneva Peace Talks

ABSTRACT

Bibiluri Megi, *Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów międzynarodowych* [*Mediation as a Method of International Conflicts Resolution*]. *Kultura – Społeczeństwo – Edukacja* nr 1(9) 2016, Poznań 2016, pp. 107–120, Adam Mickiewicz University Press. ISSN 2300-0422. DOI 10.14746/kse.2016.9.9.

The presented article is aimed at reflecting usage of mediation as a form of international conflicts settlement and at revealing its factors, at the example of the case of conflict in Abkhazia, Georgia.

The article is a hypothesis on to what extend international or regional organizations act as effective mediators during mediation process. Attempt of conflict regulation and work of the mediation platform created after Russian-Georgian war are discussed.

The theory discussing main variables for evaluating international mediation represented in mediation literature have been used for evaluating mediation factors. The article shows the level of mediation effectiveness in international conflicts, when it is not clear which are the conflicting sides; it shows that when there is an influential country, considering its capabilities, it has enough power to act as effective mediator, only in case if it does not have direct interest in the conflict.

We have concluded that mediation can be effective only when it is clear which the conflicting sides are. It is considered that international organizations cannot be effective in conflict resolution when a conflict is in cold phase.

Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów międzynarodowych

W literaturze naukowej problematykę mediacji cechuje wielość perspektyw teoretycznych, w których jest ujmowana. Mediacja jest

metodą rozwiązywania konfliktów, polegającą na zwróceniu się przez strony o pomoc lub akceptację, przyjęcie propozycji pomocy przygotowanej przez arbitra, grupę, państwo bądź organizację celem uniknięcia przemocy przy uregulowaniu konfliktu. (Bercovitch, Anagnoson, Wille, 1991: 7–17)

Współcześnie mediacja jest szeroko stosowanym narzędziem regulowania konfliktów międzynarodowych. Trzeba jednak stwierdzić, że nie jest to praktyka nowa. Rozwiązywanie sporów z pomocą osób trzecich jako metoda regulowania różnego rodzaju konfliktów ma bogatą historię w zachodniej kulturze (Gulliver, 1979). Badania empiryczne potwierdzają, iż różne formy dobrowolnego wkroczenia pośredników do konfliktów o charakterze międzynarodowym od 1945 roku występują aż w 75% przypadków (Bercovitch, Fretter, 2004). W XXI wieku zaangażowanie osób trzecich, jako metoda mediacji podczas konfliktów międzynarodowych, jest powszechnie przyjęta i praktykowana. Przy sukcesywnym zastosowaniu mediacji można spodziewać się pozytywnych rezultatów w postaci nawiązania stosunków dyplomatycznych, zawieszenia broni podczas trwania konfliktów zbrojnych, wstrzymania działań wojennych, podpisania umowy pokojowej oraz, w najlepszym wypadku, całkowitego rozwiązania konfliktu. Z mediacji, jako formy rozwiązywania konfliktów międzynarodowych korzysta się wtedy, gdy: a) konflikt rozciąga się w czasie i jest kompleksowy, b) próby rozwiązania konfliktu przez dwie przeciwne strony zostały wyczerpane, c) żadna ze stron nie ma intencji ponieść dodatkowych strat finansowych w celu przeprowadzenia eskalacji konfliktu, d) obie strony pozytywnie rozpatrują wyjście z konfliktowej sytuacji poprzez pośredni albo bezpośredni dialog (Bercovitch, 1984).

Główną zasadą mediacji jest dobrowolność – strony muszą wyrazić zgodę na udział w tym procesie, w którym dyskusję prowadzi i kontroluje podmiot trzeci – mediator (Zartman, Touval, 1996: 445–462). Mówiąc inaczej, mediacja to pewna forma interwencji trzeciej osoby w konflikt. Główną ideą jest kontynuacja dyskusji, która stanęła w martwym punkcie. W ramach mediacji w konflikt ingeruje zaakceptowany przez obie strony pośrednik w celu kontrolowania negocjacji oraz zmiany ich kierunku, co ma spowodować wyjście z ewentualnego impasu. Mediator nie ma prawa do podejmowania decyzji, stara się natomiast, aby strony same doszły do wspólnego, optymalnego rozwiązania problemu. Proces mediacji może przebiegać w sposób bardzo pasywny (na przykład wymiana informacji) albo bardzo aktywny (na przykład wywieranie wpływu na przeciwne strony). Przy rozwiązywaniu konkretnego konfliktu forma, strategia oraz natura mediacji zależą między innymi od rodzaju problemu, różnic kulturowych oraz innych czynników kontekstualnych (Bercovitch, Anagnoson, Wille, 1991: 7–17).

W wymiarze międzynarodowym państwa często nie mają wystarczającej elastyczności, szczególnie politycznej, aby uregulować konflikt zbrojny. W związku z tym powszechne jest, iż organizacje międzynarodowe angażują się w rozwiązanie danego konfliktu międzynarodowego między innymi pomiędzy państwami lub w sytuacji wojny domowej w danym państwie. Najczęściej ważną rolę w rozwiązaniu konfliktu odgrywają organizacje dwóch rodzajów o charakterze globalnym oraz regionalnym.

Wśród organizacji międzynarodowych na poziomie światowym najbardziej aktywna w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Artykuł 33 Karty Narodów Zjednoczonych jest poświęcony problemowi rozwiązywania konfliktów w sposób pokojowy:

„Strony w sporze, którego dalsze trwanie może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, będą przede wszystkim dążyć do jego załatwienia w drodze rokowań, badań, pośrednictwa, koncyliacji, rozjemstwa, rozstrzygnięcia sądowego, odwołania się do organów lub układów regionalnych, albo w drodze innych środków pokojowych według własnego wyboru. Rada Bezpieczeństwa, o ile uzna to za konieczne, wezwie strony do uregulowania sporu takimi środkami”. W pozimnowojennym okresie, kiedy w różnych częściach świata wybuchały wojny domowe czy konflikty etniczne, ONZ było jedynym podmiotem mającym zdolność do samodzielnego uregulowania konfliktów. (Bercovitch, Gartner, 2006: 329–354)

Określenie „operacje pokojowe” weszło do międzynarodowego języka dyplomacji i polityki dopiero w lutym 1966 roku, gdy Zgromadzenie Ogólne ONZ utworzyło Komitet ds. Operacji Pokojowych, przekształcony później w Departament Operacji Pokojowych (Department of Peace Keeping Operations – DPKO). „Agenda dla pokoju”, ogłoszona w 1992 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ Boutrosa Boutrosa Ghaliego¹, poddaje ocenie dotychczasowe wysiłki w dziedzinie misji pokojowych i jednocześnie, uwzględniając nowe wyzwania polityczno-militarne w świecie, wprowadza pojęcie „operacja pokojowa” (*peacekeeping operation*). Termin ten oznacza wprowadzenie agend ONZ w dany rejon świata (za zgodą wszystkich zainteresowanych stron), co wiąże się zazwyczaj z zaangażowaniem wojskowego i (lub) policyjnego, a często także cywilnego personelu ONZ. Ogólna definicja operacji pokojowych nie została zapisana w Karcie Narodów Zjednoczonych i nigdy dotąd nie została oficjalnie przez ONZ przyjęta. Powodem tego było przede wszystkim ich doraźne zastosowanie w warunkach konkretnych konfliktów, w wyniku czego przybierały one rozmaite formy. W praktyce pierwszych lat ich funkcjonowania w ONZ nieoficjalnie defi-

¹ Sekretarz Generalny ONZ – Boutros Ghali 1992 r. Szerzej: Evans, 1994: 11–12.

niowano je jako „operacje z udziałem personelu wojskowego, jednak bez zastosowania siły, podejmowane przez Narody Zjednoczone w celu pomocy w utrzymaniu lub przywróceniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w rejonach konfliktu”².

Kolejna „Agenda dla pokoju”, wydana w 1995 roku przez Sekretarza Generalnego ONZ Butros-Ghaliego, zawierała wyzwania stojące przed ONZ w przyszłości oraz podkreślała znaczenie dyplomacji prewencyjnej, misji pokojowych oraz budowania pokoju jako najważniejsze priorytety w postkonfliktowym okresie³.

Sekretarz Generalny ONZ oraz przedstawicielstwa państw podejmują prace w imieniu globalnej organizacji i mają większy potencjał legislacyjny oraz szersze zasoby niż organizacje regionalne, aczkolwiek bezpośrednia czy pośrednia pomoc ze strony państw członkowskich i ich wkład na rzecz pokoju i bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych elementów efektywności organizacji. Należy dodać, że Sekretarz Generalny i jego zespół są zmuszeni pracować pod wielką presją ze strony państw członkowskich podczas prób uregulowania różnego rodzaju problemów, na przykład wtedy, kiedy jedno z państw członkowskich znajduje się w stanie wojny czy konfliktu zbrojnego albo kiedy trzecia strona (podmiot zewnętrzny) interweniuje w rozwiązanie danej sprawy. Głównym celem ONZ jest nie tylko doprowadzenie do zawieszenia broni, ale również starania o zlikwidowanie przyczyn powodujących konflikt i pogodzenie między sobą przeciwnych stron.

Od 2006 roku w ramach Działu Spraw Politycznych działa usługa wsparcia mediacyjnego, która koncentruje się na trzech kierunkach: a) techniczne oraz operacyjne wsparcie procesów mediacyjnych, b) wzmocnienie umiejętności mediacyjnych ONZ, jego partnerów oraz stron konfliktu, c) zebranie spraw mediacyjnych oraz doświadczenia osób pracujących w tej dziedzinie w celu jej udoskonalenia oraz pogłębienia.

Omawiana organizacja ma duży potencjał do poszerzenia instrumentarium mediacji, co potwierdza zaangażowanie ONZ w toczące się konflikty zbrojne w różnych częściach świata. ONZ ma duże zasoby, niedostępne dla większości innych mediatorów, między innymi międzynarodowe fora, wykwalifikowany personel oraz możliwość mobilizacji światowego konsensusu.

Ważną rolę w rozwiązaniu konfliktów odgrywają również organizacje regionalne. Stanowią one formę współpracy państw w regionie. Mają za zadanie za-

² *Peacekeeping operation*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>

³ *Agenda na rzecz Pokoju*, 1995, <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>

pewnienie pokoju i bezpieczeństwa, a także rozwój współpracy gospodarczej i kulturalnej w regionie. Takie organizacje jak: Unia Afrykańska, Organizacja Państw Ameryki (OAS), Liga Państw Arabskich, także Unia Europejska (UE), nie są ujęte w tradycyjnej definicji mediacji międzynarodowej, ale często stosują mediację oraz negocjacje pokojowe jako sposób uregulowania większości konfliktów, co implikuje, iż uregulowanie większości konfliktów odbywa się przede wszystkim na poziomie regionalnym, między państwami sąsiednimi. Organizacje regionalne, pośrednicząc, mają pewną przewagę, która polega na tym, że lepiej znają strony konfliktu; rozumieją uwarunkowania konfliktu, mogą w dużej mierze wpływać na przeciwne strony konfliktu. Takie organizacje jak Unia Europejska oraz Europejska Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) dbają przede wszystkim o budowanie i ustanawianie pokoju oraz rozwiązanie konfliktu. Priorytety te stanowią główny komponent ich struktury. Nawet nie posiadając tak szerokich zasobów jak ONZ, każda z takich organizacji jest zaangażowana w procesy pokojowe na całym świecie. Jako przykład można wspomnieć starania UE na rzecz budowania pokoju nie tylko na kontynencie europejskim, ale również w krajach sąsiednich oraz nawet w misjach afrykańskich. Misje Unii Afrykańskiej były przeprowadzane w Somali, a pokojowe misje OAS w państwach Ameryki Południowej.

Mediacja – przykład rozwiązywania konfliktu w Gruzji

W przypadkach, gdy organizacje międzynarodowe i regionalne łączą siły w procesie mediacji w celu zlikwidowania konkretnego konfliktu, łączą również swoje doświadczenia, zróżnicowania kulturowe oraz inne cechy państw członkowskich. Jako przykład można przytoczyć wysiłki ONZ w celu rozwiązania wewnętrznego konfliktu w Gruzji. Upadek Związku Radzieckiego spowodował wiele konfliktów w państwach powstałych na Kaukazie. Niektóre z nich, w tym konflikt w regionie separatystycznej Abchazji, przerodził się w latach 1992–1993 w trzynastomiesięczną walkę zbrojną. Wojna domowa w Gruzji i poparcie udzielone przez Abchazję obalonemu gruzińskiemu prezydentowi Zwiadowi Gamsachurdii skutkowały w sierpniu 1992 roku wkroczeniem wojsk gruzińskich do Abchazji i niemal jej całkowitym zajęciem. W tym samym roku Abchazja ogłosiła niepodległość (Kholbaia, Latsubaja, Gelantia, Czakchrakia, 2000: 199). Przy bezpośrednim wsparciu wojsk rosyjskich i, między innymi, czeczeńskich ochotników z Szami-

lem Basajewem na czele, do września 1993 roku Abchazi odzyskali kontrolę nad prawie całą Abchazją (z wyjątkiem górnej części Wąwozu Kodorskiego). Skomplikowana wewnętrzna sytuacja polityczna Gruzji, stojącej u progu wojny domowej, nie pozwoliła władzom gruzińskim w pełni kontrolować sytuacji w Abchazji, a wsparcie ze strony Federacji Rosyjskiej dla władz abchaskich przypieczętowało porażkę Gruzji, która została zmuszona do wstąpienia w poczet Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) w zamian za wsparcie militarne ze strony Rosji.

Aby wstrzymać walki, Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła decyzję (rezolucja RB nr 858 z 24 sierpnia 1993 roku) o powołaniu Misji Obserwacyjnej Narodów Zjednoczonych w Gruzji (United Nations Observer Mission in Georgia – UNOMIG)⁴. Rozpoczęto również, jak się okazało bezowocne, rokowania w Genewie. Jednocześnie przywódcy Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) zdecydowali o skierowaniu w rejon konfliktu Kolektywnych Sił Pokojowych (de facto wyłącznie jednostki rosyjskie). W różnych okresach liczyły one od 1,5 do 2,5 tysiąca żołnierzy i formalnie nadzorowały zawieszenie broni.

Konflikt ten miał charakter etniczny i terytorialny. W takim wypadku nie mógł on być rozwiązany za pomocą mediacji, co częściowo można wytłumaczyć dosyć trudnym kontekstem terytorialnym. Jednakże hegemonia regionalna ze strony rosyjskiej, udaremniła starania ONZ, co sprawiło, że pierwsze podpisane 3 września 1992 roku w Moskwie porozumienie dotyczyło zawieszenia broni i zatrzymania działań wojennych (Nicole, 2009: 7–12).

Należy zauważyć, że od samego początku wszystkie oficjalne dokumenty podpisane zostały tylko i wyłącznie przez Gruzję i Rosję. W przypadku Abchazji porozumienie nie obejmowało separatystów ani przedstawicieli rządu. Za strony konfliktu od samego początku zostały uznane Gruzja i Rosja. W preambule porozumienia wyraźnie zaznaczono, że prezydent Federacji Rosyjskiej i przewodniczący parlamentu wraz z wyższym abchaskim organem władzy nie akceptują naruszenia integralności terytorialnej i uznanych międzynarodowo granic Gruzji. Potwierdza to, iż Federacja Rosyjska i rząd separatystyczny nie miały żadnych wątpliwości odnośnie terytorialnej integralności Gruzji i jej międzynarodowo uznanych granic. Jednakże Federacja Rosyjska, której wpływ na konflikt od początku był znaczący, w sposób otwarty wspierała separatystów. Porozumienie, jak również umowa podpisana w Moskwie z września 1992 roku oraz rezolucje ONZ były łamane przez separatystyczny reżim i stronę rosyjską, dbającą bardziej

⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/mandate.html>

o zaostrzenie konfliktu niż jego załagodzenie. Za bezpośrednim udziałem Rosji separatystyczny reżim Władysława Ardżinby w pełni przejął kontrolę nad Abchazją. Wojna zakończyła się w 1993 roku, a konflikt abchaski wydłużył proces dyplomatyczny.

Mandat UNOMIG ograniczył się do monitorowania, czy są przestrzegane wszystkie punkty porozumienia o zawieszeniu broni zawarte pomiędzy Gruzją i Abchazją 27 lipca 1993 roku. Wkrótce misja UNOMIG utraciła swoją ważność, a we wrześniu 1993 ponownie rozpoczęły się działania wojenne. Dopiero 14 maja 1994 roku, po podpisaniu porozumienia o „zawieszeniu broni” z lipca 1994 roku, mandat UNOMIG był ponownie zatwierdzony i poszerzony. Misja UNOMIG w Gruzji obejmowała:

- a) sprawy zawieszenia broni i rozdzielania sił zbrojnych według umowy z dnia 14 maja 1994 roku,
- b) obserwację zawieszonoego konfliktu ze zgodą wszystkich członków Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP),
- c) wycofanie wojsk gruzińskich z wąwozu Kodori za granice Abchazji i monitorowanie tego procesu,
- d) regularne patrolowanie wąwozu Kodori,
- e) badanie przypadków naruszenia porozumienia międzynarodowego przez jednego lub kilku członków WNP i badanie ich powodów,
- f) pozostawanie w bliskim kontakcie ze stronami konfliktu i siłami pokojowych WNP w regionie w celu zabezpieczenia uchodźcom i wysiedleńcom powrotu do swoich domów w bezpiecznych warunkach zgodnie z planem.

Międzynarodowe wysiłki w celu pośrednictwa w konflikcie między dwiema stronami toczyły się praktycznie permanentnie. „Grupa przyjacielska” Gruzji została utworzona w grudniu 1993 roku i obejmowała Francję, Niemcy, Federację Rosyjską, Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone, co wspierało wysiłki pokojowego rozwiązywania konfliktu przez ONZ⁵. Ta nieformalna grupa państw zaczęła odgrywać szczególnie ważną rolę po lipcu 1997 roku, kiedy oficjalnie zaangażowała się w gruzińsko-abchaski proces pokojowy wspierany przez ONZ. Nazwa ugrupowania została zmieniona na „Przyjacielską Grupę Generalnego Sekretarza ONZ”. Podjęto też decyzję o statusie tej grupy, który byłby analogiczny do statusu innych podobnych ugrupowań działających przy ONZ. Ich status pozwala na udział w międzynarodowych spotkaniach i konferencjach, składanie oświadczeń

⁵ ONZ, Szerzej: <http://www.un.org/>

i wniosków oraz propozycji dotyczących różnych aspektów procesu pokojowego, w tym między innymi do politycznego rozwiązania konfliktu. Takie ugrupowania nie są stronami procesu negocjacji, nie są obecne podczas podpisywania zawartych umów pomiędzy negocjującymi stronami. Przyjacielska Grupa Generalnego Sekretarza ONZ miała w swoim składzie także OBWE. Ponieważ szczególna uwaga była zwrócona na włączenie Rosji w procesy pokojowe organizowane przez ONZ, uwzględniając fakt, szczególnej roli i ambicji Moskwy w tym regionie, zdecydowano nadać siłom rosyjskim status sił pokojowych wraz z misją obserwacyjną ONZ. W początkowej fazie konfliktu specjalnym wysłannikiem organizacji ONZ było specjalny przedstawiciel Sekretarza Generalnego, który był przewodniczącym UNOMIG i oficjalnie wyrażał swoje stanowisko podczas negocjacji. Oprócz ONZ w ten proces zaangażowane był również OBWE, chociaż jej rola była nieznaczna i ograniczała się do funkcji obserwacyjnej. OBWE nie odegrała właściwie żadnej ważnej roli w negocjacjach. Sukces osiągnął specjalny przedstawiciel Sekretarza Generalnego poprzez wzmocnienie roli ONZ w procesie pokojowym i wprowadzenie dobrze rozwiniętego mechanizmu negocjacji.

Negocjacje genewskie polegały na regularnych działaniach w celu pokojowego uregulowania konfliktu gruzińsko-abchaskiego. W trakcie negocjacji w Genewie zostały utworzone trzy grupy robocze, które miały pracować nad następującymi zagadnieniami: sprawy bezpieczeństwa i kontrolowanie konfliktu zbrojnego, sprawy uchodźców i przesiedleńców wewnętrznych oraz ich gospodarcze oraz społeczne problemy. Te pokojowe wysiłki były ukierunkowane nie tylko na niedopuszczenie do eskalacji konfliktu zbrojnego, ale przede wszystkim na kompleksowe rozwiązanie konfliktu. Proces ten miał na celu przywrócenie statusu politycznego Abchazji w ramach Gruzji, zadbanie o sprawy uchodźców i przesiedleńców wewnętrznych, a także rekonstrukcję gospodarki.

Pomimo wielu prób i licznych inicjatyw pokojowych Sekretarza Generalnego ONZ oraz zaangażowania wszystkich uczestników kilkudziesięciu spotkań w Genewie proces nie skutkował rozwiązaniem konfliktu. Spotkania te miały jedynie charakter formalny i ograniczały się do przeglądu sytuacji. Ustalono jedynie dwa bardzo ważne plany działań. Pierwszy obejmował lata 2000–2001 i został przedstawiony przez specjalnego przedstawiciela ONZ, niemieckiego dyplomatę Dietera Bodena (*Abkhazian issue...*, 2002: 14). Zaproponował on konkretne kroki, ale na tle odmowy strony abchaskiej oraz niedookreślonego udziału politycznego plan nie doczekał się realizacji. Drugi z planów, opracowany przez niemieckiego dyplomatę Franka-Waltera Steinmeiera w lipcu 2008

roku, zwany „planem pokojowym” (Dimitri, 2008: A1.3), nie został omówiony z powodów sierpniowej wojny rosyjsko-gruzyńskiej w 2008 roku.

Po zakończeniu wojny gruzyńsko-rosyjskiej OBWE zaproponowała stronom konfliktu stworzenie forum mediacyjnego, celem którego byłoby zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności w regionie południowego Kaukazu. Inicjatywa należała do byłego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego, gdyż Francja sprawowała wówczas prezydencję w UE, oraz prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa. Unia Europejska, pod przewodnictwem Francji, stała się mediatorem pomiędzy prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem oraz prezydentem Mikheilem Saakaszwilim. Drugiego dnia konfliktu – 9 sierpnia – minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner przeprowadził rozmowę telefoniczną ze swoim rosyjskim odpowiednikiem. Doszło także do rozmów niemiecko-rosyjskich. Państwa Unii apelowały do obu stron o zawieszenie walk, nie wskazując na kraj winny wywołania wojny. Podkreślano jedynie, że Rosja użyła nieadekwatnej siły w stosunku do Gruzji.

W uregulowaniu tego konfliktu główną rolę odgrywała Unia Europejska, która od pierwszego dnia była aktywnie włączona w poszukiwania pokojowych rozwiązań. Po podpisanym porozumieniu pomiędzy prezydentami Rosji i Francji, miesiąc później – 8 września – została podpisana również umowa między Unią Europejską a prezydentem Miedwiediewem, która odwoływała się do przestrzegania wyróżnionych wcześniej sześciu punktów, między innymi wycofania wojsk rosyjskich z regionu konfliktu oraz ustalenia mechanizmu międzynarodowego monitoringu.

Jednym z głównych zadań Gruzji w Genewie były negocjacje na rzecz obserwatorów międzynarodowych, a mianowicie osiągnięcie celu, w którym obserwatorzy uznający za obszar swojego działania całą Gruzję, weszli przede wszystkim do regionów znajdujących się w stanie konfliktu, czyli do republik separatystycznych.

Misja obserwująca Unii Europejskiej (EUMM)⁶ została utworzona 15 września 2008 roku i rozpoczęła swoje działania 1 października tego samego roku. Jako jej główne zadanie wskazano monitoring procesu stabilizacyjnego, mającego na celu powrót wewnętrznych uchodźców, działania na rzecz zmniejszenia napięć pomiędzy stronami konfliktu oraz przekazywanie krajom członkowskim obiektywnej informacji na temat sytuacji w regionach separatystycznych i w byłych strefach buforowych. Utworzona w szybkim tempie misja składała się z 340 osób, w tym 249 obserwatorów z 26 krajów unijnych (poza Cyprem) rozmieszczonych w czterech gruzyńskich miastach: Tbilisi, Mccheta, Gori oraz

⁶ EUMM, Szerzej: https://www.eumm.eu/en/about_eumm/mandate.

Zugdidi. Zgodnie ze zmianami przeprowadzonymi w marcu 2009 roku zreformowano skład poszczególnych grup tak, by w każdej znajdowali się specjaliści z zakresu pomocy humanitarnej, militarnej oraz wymiarów policyjnego i prawnego. Mandat EUMM wyróżnia cztery komponenty: stabilizację, normalizację, środki budowy zaufania oraz promowanie polityki UE w regionie, także poprzez politykę informacyjną.

Misja monitorująca obejmowała *de iure* terytorium całej Gruzji, jednakże *de facto* Rosja nie wspierała pomysłu wejścia EUMM na obszary separatystycznej Abchazji i Osetii Południowej, natomiast władze gruzińskie miały nadzieję, że Rosja zmieni zdanie i uszanuje terytorialną integralność Gruzji. Żądania Moskwy polegały na założeniu niezależnych biur EUMM w Osetii Południowej i Abchazji, bez kontroli biura głównego w Tbilisi. Rosja ze swojej strony zażądała zmiany mandatów wcześniejszych misji OBWE w Osetii Południowej i ONZ w Abchazji. Ostatecznie nie osiągnięto porozumienia na ten temat i obie misje zostały odwołane, a EUMM pozostała bez dostępu do obu separatystycznych republik.

Rola Unii Europejskiej jako mediatora została także urzeczywistniona podczas międzynarodowych negocjacji w ramach tak zwanego Procesu Genewskiego, ustanowionego porozumieniem Miedwiediew–Sarkozy. Niniejsza umowa o nazwie „Sześciopunktowe Porozumienie”⁷ została podpisana 12 sierpnia 2008 roku i dała początek utworzeniu zupełnie nowej platformy mediacji. Udział w niej brały UE, OBWE, ONZ oraz strony konfliktu: Rosja i Gruzja. Rosja zażądała, aby na tym spotkaniu byli obecni również przedstawiciele Abchazji i Osetii Południowej, co w pełni zgadzało się z poglądami UE i OBWE odnośnie sprawiedliwych otwartych negocjacji, gdzie każda strona mogłaby mieć prawo głosu. Oficjalnie Tbilisi było przeciw włączaniu do negocjacji republik separatystycznych, ale później wyraziło na to oficjalną zgodę.

Negocjacje rozpoczęły się i wiązały się z konkretnymi oczekiwaniami, forum miało na celu osiągnięcie stabilności oraz bezpieczeństwa za pomocą mediacji i dyskusji pokojowych, a także uregulowania konfliktu i powrót uchodźców do swoich stałych miejsc zamieszkania. Włączone w proces mediacji powinny być również państwa–uczestnicy konfliktów i strony pozapaństwowe oraz główne podmioty międzynarodowe.

Unia Europejska, wraz z OBWE oraz ONZ, pełniła w nich rolę obserwatora, zaś stronami były Rosja, Gruzja oraz Stany Zjednoczone. Jednym z problemów obecnych już podczas pierwszego spotkania 15 października 2008 roku był status

⁷ President Nicola Sarkozy visits Moscow and Tbilisi (September 8, 2008), Szerzej: Ministère des Affaires Étrangères, http://pastel.diplomatie.gouv.fr/en/article_imprim.php3?id_article=11846 (August 5, 2009).

delegacji władz Abchazji oraz Osetii Południowej, które żądały uznania ich za oficjalne strony konfliktu. Na takie postulaty nie wyrażali zgody przedstawiciele władz gruzińskich, twierdząc, że grupy te nie reprezentują stanowiska całej populacji wskazanych regionów, lecz jedynie popierające ich separatystyczne strony. Zaproponowano, by przedstawiciele Abchazji i Osetii Południowej weszli w skład delegacji Federacji Rosyjskiej. Nadanie oficjalnego statusu wskazanym grupom oznaczałoby *de facto* ich uznanie i tym samym byłoby niezgodne z postulowanym przez wymienione organizacje międzynarodowe poparciem dla integralności terytorialnej Gruzji. Wskazany problem został tymczasowo rozwiązany podczas trzeciej rundy – 17–18 grudnia 2008 roku – poprzez zmianę formatu spotkań na prace w ramach grup roboczych gdzie uczestnicy są traktowani indywidualnie, nie zaś jako oficjalni przedstawiciele poszczególnych krajów. Głównymi tematami poruszonymi podczas spotkań były kwestie związane z poprawą sytuacji lokalnej ludności, co odnosiło się zarówno do obecnych mieszkańców obu regionów (między innymi wpuszczenie pomocy humanitarnej do Osetii Południowej i Abchazji), jak i przesiedleńców wewnętrznych, którzy nie mieli i nadal nie mają możliwości powrotu do swoich domów. Podczas kolejnego spotkania w dniach 17–18 lutego 2009 roku przyjęto jedyny jak do tej pory dokument wspólny dotyczący mechanizmu prewencji i reagowania na incydenty. Przewidziano w nim odbywanie cotygodniowych spotkań oraz utworzenie całodobowej gorącej linii pomiędzy stronami konfliktu. Miało to na celu zwiększenie wymiany informacji oraz nawiązanie współpracy na rzecz wprowadzania stabilizacji w regionach objętych konfliktem.

W celu złagodzenia sporu oraz uniknięcia impasu w negocjacjach podjęto decyzję o utworzeniu dwóch osobnych gremiów: oficjalnych posiedzeń plenarnych z udziałem wszystkich stron, tzn. Gruzji, Rosji, Stanów Zjednoczonych, oraz przedstawicieli Unii Europejskiej, ONZ i OBWE; oraz nieformalne grupy robocze zajmujące się sprawami bezpieczeństwa i kwestiami humanitarnymi. Mogły w niej wziąć udział wszystkie chętne strony, w tym przedstawiciele Abchazji i Osetii Południowej. Spotkania i negocjacje w grupach roboczych odbywały się pod nadzorem specjalnych reprezentantów UE, ONZ oraz OBWE. Trzeba również podkreślić fakt, że w celu uniknięcia międzynarodowego uznania zdecydowano, żeby każdy uczestnik negocjacji posiadał tzw. status indywidualny i występował na poziomie eksperckim, co oznaczało, że spotkanie odbywałoby się bez identyfikacji danego subiekta, co pozwala stworzyć środowisko nieformalne i ułatwia proces negocjacji.

W trakcie rozmów uczestników procesu genewskiego ujawniło się, że nie zamierzają oni podjąć konkretnych kroków. Na chwilę obecną nie są w stanie zrealizować konkretnych planów, z jednej strony ze względu na aspekty polityczne, z drugiej strony z powodu skomplikowanej biurokratycznej hierarchii organizacji. Często mamy do czynienia z sytuacją utrzymania konkretnej pozycji przez strony, włącznie z sytuacjami, kiedy sprawa dotyczy poważnego naruszenia praw oraz spraw niezwiązanych ze statusem politycznym. W związku z tym należy stwierdzić, iż ten proces to nie jest klasyczna mediacja, zaś uczestnicy negocjacji nie są mediatorami, a raczej współprzewodniczącymi.

Z drugiej strony rozmowy genewskie są jedyną platformą do podjęcia dyskusji o wynikach wojny 2008 roku, bowiem nie ma żadnego innego forum mogącego służyć omawianiu tych zagadnień. Przed rozmowami genewskimi stoją liczne wyzwania. Brak zgody uczestników jest widoczny przy omawianiu poważnych, problematycznych i skomplikowanych spraw. Jednocześnie, ważny jest sam proces, podczas którego strony mogą ocenić i przedyskutować dane zagadnienie wspólnie i wypracować konkretne mechanizmy, dążąc do rozwiązania danego problemu. Wszyscy uczestnicy rozmów genewskich mogą poruszyć kwestię, która jest dla nich interesująca. W kwestii gruzińsko-osetyńskiego konfliktu takie regionalne organizacje jak UE i OBWE odgrywają znaczącą rolę, pomagając stronom w poszukiwaniu pragmatycznych rozwiązań.

W sprawie gruzińsko-abchaskiej jest opisany przebieg wysiłków ONZ i innych największych aktorów politycznych za rzecz utrzymania pokoju w regionie. Te procesy miały charakter mediacyjny. W wyniku rokowań w Genewie wyjaśniło się, że uregulowanie gruzińsko-abchaskiego konfliktu drogą pokojową jest dużym problemem nie tylko lokalnym, ale również międzynarodowym, biorąc pod uwagę fakt, że w proces mediacji zostali włączeni przedstawiciele największych organizacji pokojowych.

Podsumowanie

Na podstawie analizy wyżej wymienionych konfliktów możemy stwierdzić, że mediacja jest skuteczna jedynie w przypadku, gdy jest oczywista i zrozumiała dla wszystkich uczestników, które są stronami konfliktu, i w sytuacji, gdy strony konfliktu rozpoznają siebie jako strony konfliktu.

Organizacje międzynarodowe mają wystarczające środki, aby rozwiązać konflikt, ale w rzeczywistości często proces ten nie kończy się sukcesem. Z drugiej strony, działania organizacji międzynarodowych są najbardziej skuteczne, gdy konflikt jest w tak zwanej „gorącej” fazie, gdzie poprzez swoje wysiłki doprowadzają one do zaprzestania walk czy dostarczenia pomocy humanitarnej, wymianie jeńców wojennych itp. Mając natomiast do czynienia z konfliktem w fazie pasywnej, organizacje pokojowe nie są już w stanie podjąć efektywnych działań prowadzących do uregulowania konfliktów.

Literatura

- Abkhazian issue and Boden's Plan: 9 th year since the conquer of Sokhumi; Fighting Georgia* (2002). Paris, May, N31(49), p. 14.
- Avaliani D. (2008). *Peacebuilding and non-peacebuilding plans: Financial Times: Georgia – Flagman of the democratic rebellion // 24 hours*. Tbilisi, July 17, N160 (1904), pp. A1.3.
- Azar E.E. Burton J.W. (eds.). (1986). *Protracted international conflicts: Ten propositions*. [In:] *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Boulder.
- Bercovitch J. (1984). *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder.
- Bercovitch J., Anagnoson Th., Wille D.L. (1991). *Some conceptual issues and empirical trend in study of successful mediation*. “Journal of Peace Research”, Vol. 28 No. 1, pp. 7–17.
- Bercovitch J., Fretter J. (2004). *Regional guide to international conflict, management*. “Congressional Quarterly”. Washington, D.C.
- Bercovitch J., Gartner S.S. (2006). *Is there method in the madness of mediation? Some lessons for mediators from quantitative studies of mediation*. “International Interactions” 32, No. 4, pp. 329–354.
- Bercovitch J., Houston A. (2000). *Why do they do it like this? An analysis of the factors influencing mediation behavior in international conflicts*. “Journal of Conflict Resolution” 44, No. 2, pp. 170–202.
- Brockner J. (1982). *Factors affecting entrapment in escalating conflicts*. “Journal of Research in Personality” 6, pp. 247–266.
- Burton J.W. (1969). *Conflict and Communication*. London.
- Burton J.W. (1972). *The resolution of conflict*. “International Studies Quarterly” 16, pp. 5–29.
- Burton J.W. (1979). *Deviance, Terrorism and War*. Oxford.
- Burton J.W. (1984). *Global Conflict*. Brighton.
- Carnevale P. (1986). *Strategic choice in mediation*. “Negotiation Journal”, Vol. 2, No. 1, pp. 41–56.
- Deutsch M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven.
- Dimitri A. (2008). *Peacebuilding and non-peacebuilding plans: Financial Times: Georgia – Flagman of the democratic rebellion // 24 hours*. Tbilisi.
- Druckman D. (1993). *An analytical research agenda for conflict and conflict management*. [In:] J.D. Sandole, H. van der Merwe (eds.). *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and application*. Manchester, pp. 25–42.

- Druckman D., Broome B.J., Korper S.H. (1988). *Value differences and conflict resolution*. "Journal Of Conflict Resolution" 32, No. 3, pp. 489–510.
- Edmead F. (1971). *Analysis and Prediction in International Mediation*. New York.
- Evans G. (1994). *Współpraca dla pokoju. Agenda na lata 1990 i następnę*. Warszawa.
- Fisher R. (1971). *Fractionating conflict*. [In:] J.V. Bondurant (ed.). *Conflict: Violence and Nonviolence*. New York, pp. 135–50.
- Fisher R. (1978). *International Mediation: A Working Guide*. Boston.
- Frei D. (1976). *Conditions affecting the effectiveness of mediation, Peace Science Society*. "International Papers" 26, pp. 67–84.
- Gulliver P.H. (1979). *Disputes and Negotiations: Cross-Cultural Perspectives*. New York.
- Haass R.N. (1988). *Ripeness and the settlement of international disputes*. "Survival" 30, pp. 232–251.
- Haass R.N. (1990). *Conflicts Unending*. New Haven, CT.
- Kholbaia V., Latsubaja D., Gelantia R., Czakchrakia T. (2000). *Labirynt of Abkhazia*. Tbilisi.
- Kleiboer M. (1994). *Ripeness of conflict: A fruitful notion?* "Journal of Peace Research" 31, No. 1.
- Kleiboer M. (1996). *Understanding success and failure of international mediation*. "Journal of Conflict Resolution" 40, No. 2, pp. 360–389.
- Leng R. (2000). *Bargaining and Learning in Recurring Crises*. Ann Arbor.
- Maos Z., Abdolali N. (1989). *Regime types and international conflict, 1816–1976*. "Journal of Conflict Resolution" 33, pp. 3–35.
- Maos Z., Terris L.G. (2006). *Credibility and strategy in international mediation*. "International Interactions", Vol. 32, No. 4, pp. 409–440.
- Modelski G. (1964). *International settlement of internal wars*. [In:] J. Rosenau, *International Aspects of Civil Strife*. Princeton, N.J.
- Moore Ch.W. (1987). *The Mediation Process*. San Francisco.
- Nicole J. (2009). *Russian-Georgian Conflict in August 2008: context and results for the US interests*. „Congress Research Service Report” March 3. pg. 7–12.
- Northedge F.S., Donelan M.D. (1971). *International Disputes: The Political Aspects*. London.
- Organski A.F.K (1960). *World Politics*. New York.
- Ott M.C. (1972). *Mediation as a method of conflict resolution: Two cases*. "International Organization" 26, pp. 595–618.
- Raven B.H. (1990). *Political applications of the psychology of interpersonal influence and social power*. "Political Psychology" Vol. 11, No. 4, pp. 493–520.
- Rubin J. (1981). *Introduction*. [In:] *Dynamics of Third Party Intervention: Kissinger in the Middle East*. New York, pp. 3–43.
- Simkin W. (1971). *Mediation and the Dynamics of Collective Bargaining*. Washington, D.C.
- Spiegel M.A. (1985). *The Namibia negotiations and the problem of neutrality*. [In:] S. Touval, I.W. Zartman (eds.). *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, CO, pp. 111–139.
- Zartman I.W., Saadia T.. (1996). *International Mediation in the Post Cold War Era*. Washington, D.C. pp. 445–462.