

Magdalena Karolak-Michalska

<https://orcid.org/0000-0002-3282-654X>

Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Civitas

Bezpieczeństwo etnopolityczne w państwach Europy Wschodniej

Zarys treści: Artykuł przedstawia problematykę bezpieczeństwa etnopolitycznego w państwach Europy Wschodniej (Republika Białoruś, Republika Mołdawia, Ukraina). Prezentuje specyfikę potencjału konfliktów etnicznych oraz główne zagrożenia bezpieczeństwa etnopolitycznego. Ukazuje działania optymalizujące bezpieczeństwo etnopolityczne w badanych państwach.

Outline of content: The article examines the problem of ethnopolitical security in Eastern Europe (the Republic of Belarus, the Republic of Moldova, and Ukraine). It outlines the specifics of potential ethnic conflict and the primary threats to ethnopolitical security. Additionally, it addresses strategies to enhance ethnopolitical security in the studied countries.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo etnopolityczne, konflikt etniczny, mniejszości narodowe, mniejszości etniczne, Europa Wschodnia

Keywords: ethnopolitical security, ethnic conflict, national minorities, ethnic minorities, Eastern Europe

Wprowadzenie

Państwa poradzieckie funkcjonują na różnych poziomach rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego. Mają odmienne potencjały konfliktogenności oraz zmienną dynamikę napięć międzyetnicznych, co jest skutkiem specyfiki sytuacji etnopolitycznej na terenie byłego ZSRR¹. Można dostrzec asymetrię wśród grup etnicznych wynikającą z ich zróżnicowania demograficznego, dysproporcji

¹ J. Olędzka, *Konflikty etniczne jako zagrożenie bezpieczeństwa obszaru poradzieckiego. Główne problemy badawcze*, „Chorzowskie Studia Polityczne” (2016), nr 12, s. 142; А.О. Ласария, *Специфика современных этнополитических контактов*, „Вестник Московского университета” (2017), № 3, <https://vestnik-mgou.ru> (dostęp: 23.01.2024).

w statusie politycznym, społecznym i ekonomicznym. Z jednej strony jest to rezultat polityki etnicznej państw, z drugiej strony wpływają na to modele, strategie i możliwości adaptacyjne grup etnicznych do nowej rzeczywistości społeczno-politycznej. Procesy dezintegracyjne na obszarze poradzieckim mają zdolność generowania konfliktów etnicznych, warunkując bezpieczeństwo etnopolityczne państw, jak i regionu, dlatego badania przyczyn ich występowania, sposobów zapobiegania i regulacji oraz kondycji bezpieczeństwa etnopolitycznego pozostają aktualne².

Badany subregion państw Europy Wschodniej (Republika Białoruś, Republika Mołdawia i Ukraina)³, stanowiący obszar geopolityczny, charakteryzuje wiele podobieństw państw składających się na jego specyfikę wynikającą z położenia geograficznego i kręgu cywilizacyjno-kulturowego, a także aspektu historycznego i politycznego. Państwa, tworząc jeden subregion, łącznie zajmują obszar 845,1 tys. km kw., który zgodnie z danymi z 2023 r. zamieszkuje ok. 45,6 mln ludzi odmiennych narodowości⁴. Państwa te odznaczają się wieloetnicznością. Ta z kolei jest wynikiem splotu czynników historycznych, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych.

Państwa te charakteryzuje również katalog różnic, wśród których kluczowy jest proces transformacji i odmienności systemów politycznych, co znacząco wpływa na sytuację społeczną, w tym status polityczno-prawny mniejszości narodowych i etnicznych. Przebieg transformacji systemów politycznych warunkowany jest wielorakimi czynnikami, m.in. siłą tradycji państwowych, specyfiką struktury socjopolitycznej, stosunkiem elit władzy do reform, kondycją ekonomiczną i powiązaniem gospodarczymi z państwami ościennymi czy przynależnością do różnych kręgów kulturowych. Państwa subregionu mają własną, niepowtarzalną historię formowania się reżimów politycznych, w którą wpisują się osobliwe cechy etnopolityczne. W Republice Białoruś ukształtował się skonsolidowany reżim autorytarny,

² С.Р. Ананичева, Н. Демяник, *Межэтнические конфликты на постсоветском пространстве*, „Учёные заметки ТОГУ” 5 (2014), вып. 3, с. 53–56, <http://pnu.edu.ru> (dostęp: 20.01.2024).

³ Do Europy Wschodniej zaliczane są państwa, których terytorium w całości bądź w dużym stopniu leży na Nizinie Wschodnioeuropejskiej. W granicach regionu znajdują się państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia), państwa wschodniosłowiańskie (Federacja Rosyjska, Ukraina, Republika Białoruś) i Republika Mołdawia. Badane państwa (Republika Białoruś, Republika Mołdawia, Ukraina) tworzą także element obszaru określanego mianem Europy Środkowo-Wschodniej – przestrzeni identyfikowanej na gruncie geopolityki i stosunków międzynarodowych, w skład której w najszerszym ujęciu koncepcyjnym wchodzi: 1) państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry); 2) państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia); 3) Republika Białoruś, Ukraina, Republika Mołdawia; 4) państwa powstałe z rozpadu dawnej Jugosławii (Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Kosowo); 5) pozostałe kraje bałkańskie (Albania, Bułgaria, Rumunia). W. Baluk, *Wyobrażenia nowej Europy Wschodniej*, „East of Europe” 2 (2016), no. 1, s. 12; Z. Lach, *Analiza poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego i potęgi państw Europy Środkowo-Wschodniej*, „Przegląd Geopolityczny” 9 (2014), s. 35.

⁴ *Національний состав України 2001*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua> (dostęp: 22.04.2023); *Общая численность населения Республики Беларусь*, Минск 2020, <https://belstat.gov.by> (dostęp: 3.01.2024); *Recensământul statistică 2014*, <http://recensamant.statistica.md> (dostęp: 14.02.2023).

a ostatnie lata wskazują, że autorytaryzm ten nasila się w różnych jego odmianach. W Republice Mołdawia i na Ukrainie uformował się reżim hybrydowy, który stanowi „mieszankę” autorytaryzmu z elementami demokracji. Elity władzy politycznej pozostają jednym z najważniejszych ogniw transformacji badanych państw, wpływając na etnopolitykę i bezpieczeństwo.

Wśród odmienności państw subregionu – istotnych ze względu na przedmiot niniejszych badań – wymienić należy specyfikę regulacji praw mniejszości narodowych i etnicznych na poziomie międzynarodowym, bilateralnym i wewnątrzpaństwowym. W ramach traktatów wielostronnych wynikających z członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) Ukraina podpisała wiele dokumentów⁵. Również na skutek członkostwa w Radzie Europy Ukraina i Republika Mołdawia zawarły traktaty wielostronne⁶. Republika Mołdawia do 31 grudnia 2024 r. nie podpisała Europejskiej karty języków regionalnych i mniejszościowych. Z kolei Białoruś od 1996 r. pozostaje poza strukturami Rady Europy. Prawa mniejszości narodowych i etnicznych są przedmiotem międzynarodowych umów dwustronnych. Republika Białoruś zawarła umowy m.in. z Rosją, Litwą, Ukrainą, Polską, Republika Mołdawia – m.in. z Rosją, Ukrainą i Bułgarią, Ukraina – m.in. z Rosją, Polską, Rumunią, Litwą. Treści odnoszące się do mniejszości narodowych, zawarte w porozumieniach dwustronnych, dotyczą wspierania i ochrony przez państwa tożsamości etnicznej, religijnej i językowej mniejszości, przeciwdziałania dyskryminacji, przemocy i nienawiści na tle etnicznym, religijnym lub językowym⁷. Zobowiązują państwa do zapewnienia realnego udziału mniejszości w życiu publicznym. Należy dodać, że w stosunkach bilateralnych państw subregionu nie ma nadmiernej liczby przepisów dotyczących mniejszości. Białoruś, Republika Mołdawia i Ukraina nie odgrywają istotnej roli w wyznaczaniu standardów traktowania mniejszości w Europie Wschodniej. Adaptacja norm międzynarodowych do wewnętrznego porządku prawnego państw subregionu nie przekłada się na pełne zaakceptowanie tych wartości w praktyce, co widać m.in. w dyskryminacji ze względu na narodowość czy ksenofobii. Państwa, wprowadzając regulacje praw mniejszości, uwzględniają w pierwszej kolejności prawa narodu tytularnego. W efekcie widoczna jest dychotomia: państwo adresuje prawa do obywateli, z których część wykazuje więź etniczno-kulturową z innym państwem⁸. Aktualna sytuacja mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych – dzięki aktywności Rady Europy i OBWE – jest zdecydowanie korzystniejsza niż na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

⁵ Między innymi Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 10 grudnia 1992 r.

⁶ Między innymi Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.

⁷ G. Janusz, *Dwustronne porozumienia o prawach mniejszości jako nowa jakość ochrony mniejszości w Europie na przełomie XX i XXI wieku*, „Forum Politologiczne” 5 (2007), s. 77.

⁸ *Ibidem*.

W wymiarze wewnątrzpaństwowym wypracowane przez państwa subregionu w latach 1991–2024 ustawodawstwo odnoszące się do etnopolityki (konstytucje, ustawy i akty prawne niższego rzędu) charakteryzuje się tym, że: 1) zawiera podstawowe gwarancje w zakresie praw mniejszości narodowych i etnicznych, w tym przynależność do mniejszości traktuje jako sprawę indywidualnego wyboru każdego obywatela; 2) nie jest rozbudowane; 3) jest pozbawione przedstawicielstwa mniejszości w mechanizmie wyznaczania zakresów, dystrybucji i kontrolowania wykorzystania środków budżetu państwa przeznaczonych na potrzeby mniejszości⁹. Wszystkie państwa subregionu przyjęły oficjalnie koncepcję budowy narodu politycznego z uwzględnieniem roli narodu tytularnego. Mniejszościom narodowym i etnicznym w Republice Białoruś, Republice Mołdawia i na Ukrainie zapewniono podstawowe prawa polityczne (m.in. czynne i bierne prawo wyborcze), społeczne (m.in. prawo do stowarzyszeń) i kulturalne (m.in. prawo do oświaty). Rzetelność naukowa nakazuje nadmienić, że dla mniejszości szczególne znaczenie ma respektowanie przynależnych im praw. W praktyce przestrzeganie praw mniejszości na terytorium białoruskim jest dyskusyjne. Z jednej strony Rosjanie mają status państwowy języka rosyjskiego, mogą zajmować stanowiska w strukturach administracyjnych, politycznych i kulturalnych społeczeństwa białoruskiego, z drugiej strony władza białoruska utrudnia pracę instytucji czy szkół polskich, próbując białorutenizować Polaków. W Republice Mołdawia respektowanie praw mniejszości oraz harmonizacja stosunków międzyetnicznych na przestrzeni ostatniej dekady uległy poprawie na korzyść mniejszości. Zmiana podyktowana głównie staraniami państwa o akcesję do Unii Europejskiej (UE) nie ma jednak charakteru kompleksowego. Nadal występują przypadki przemocy wobec mniejszości, np. w stosunku do Romów dyskryminacja w dostępie do rynku pracy. W powyższym kontekście ważne jest, że w marcu 2023 r. władze Republiki Mołdawia przyjęły dwuletni „Program realizacji Strategii Konsolidacji Stosunków Międzyetnicznych w Republice Mołdawii na lata 2023–2025” w celu wzmocnienia relacji międzyetnicznych w państwie. Nowa ustawa o funkcjonowaniu języków, przygotowania do ratyfikacji Europejskiej karty języków regionalnych i mniejszościowych to tylko niektóre zapisy programu¹⁰. Na Ukrainie prawa mniejszości w większości są respektowane. Dochodzi jednak do ich łamania, a dotyczy to różnych mniejszości (np. romskiej). Występują przypadki przemocy i mowy nienawiści wobec mniejszości (np. rosyjskiej, polskiej, stosowane przez środowiska nacjonalistyczne), antysemityzm, ksenofobia oraz dyskryminacja w dostępie do pracy (np. Romów i Bułgarów). W latach 2009–2024 ustawodawstwo ukraińskie zostało uzupełnione i zmienione

⁹ Конституция Республики Беларусь 1994 года, <http://www.pravo.by> (dostęp: 31.10.2024); Конституция Республики Молдовы, 1994, <http://www.constcourt.md> (dostęp: 12.12.2024); Конституция Украины от 28 июня 1996 года, <http://rada.gov.ua> (dostęp: 20.12.2024).

¹⁰ A. Widera, *Mołdawski program dla mniejszości narodowych*, „Czas Wschodni” (29 III 2023), <https://czaswschodni.pl> (dostęp: 17.11.2024).

w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania dyskryminacji na tle rasowym, narodowym i religijnym¹¹. Kończąc szkic statusu mniejszości narodowych i etnicznych w subregionie, można wnioskować, że od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. respektowanie ich praw poprawia się (głównie na Ukrainie i w Republice Mołdawia), ale nadal wadliwe są decyzje administracji rządowej i samorządowej w zakresie etnopolityki. Należy wdrożyć działania legislacyjne w państwach subregionu służące harmonijnemu rozwojowi stosunków między narodami tytularnymi a mniejszościami. Respektowanie praw mniejszości będzie zależne od postępów transformacji społeczno-politycznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w tych państwach.

W tak zarysowanej przestrzeni społeczno-politycznej subregionu wyzwanie dla badaczy stanowi identyfikacja uwarunkowań i zagrożeń bezpieczeństwa etnopolitycznego. Ponadto ze względu na położenie geograficzne, zróżnicowanie kulturowe i etniczne, przy ścieraniu się na jego obszarze wpływów Rosji i UE, jest to terytorium podatne na występowanie wielorakich procesów etnopolitycznych, a także konfrontacji, które mogą i – jak pokazują wydarzenia wojny rosyjsko-ukraińskiej rozpoczętej w lutym 2022 r. – przybierać wymiar konfliktów zagrażających jego bezpieczeństwu.

Analiza literatury przedmiotu z zakresu bezpieczeństwa etnopolitycznego w państwach Europy Wschodniej¹² prowadzi do wniosku, że istnieje deficyt opracowań dotyczących tego zagadnienia. Dynamika tematu utrudnia tworzenie komplementarnych prognoz zawierających ewolucję bezpieczeństwa etnopolitycznego Europy Wschodniej.

Celem artykułu jest analiza potencjału głównych konfliktów etnicznych oraz bezpieczeństwa etnopolitycznego państw subregionu Europy Wschodniej. Zakres tematyczny badań obejmuje niepodległą Republikę Białoruś, Republikę Mołdawia i Ukrainę. Podczas analizy nasunęły się trzy pytania: 1) Jak wygląda specyfika konfliktów etnicznych w państwach subregionu Europy Wschodniej?; 2) Jakie są główne zagrożenia bezpieczeństwa etnopolitycznego w subregionie?; 3) W jaki sposób optymalizować bezpieczeństwo etnopolityczne w badanych państwach?

W rozważaniach zastosowano interdyscyplinarne podejście badawcze integrujące metody charakterystyczne dla nauk o polityce, stosunków międzynarodowych i nauk o bezpieczeństwie. Wykorzystano wnioski z badań własnych przeprowadzonych podczas wyjazdów zagranicznych w latach 2014–2020 oraz badania (wywiady pogłębione) przeprowadzone w latach 2017–2020¹³. Ramy czasowe badań zawartych w artykule obejmują lata 1991–2024.

¹¹ Między innymi Ustawa Ukrainy nr 5207 o podstawach profilaktyki i przeciwdziałania dyskryminacji na Ukrainie z 6 września 2012 r.

¹² Zob. m.in.: *Polityka, prawo, kultura i bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim*, red. T. Bodio, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2018.

¹³ Badania własne podczas wyjazdów zagranicznych w latach 2014–2020 (zapisy w zbiorach autorki).

Potencjał konfliktów etnicznych

Konflikty na tle etnicznym w badanych państwach Europy Wschodniej mają głównie podłoże kulturowo-językowe. Implikowane są zmianami demograficznymi zaburzającymi strukturę etniczną terytoriów, a dotyczą nieuregulowania roszczeń terytorialnych. Oprócz wieloetniczności państw do ich przyczyn należą intensyfikacja aktywności organizacji nacjonalistycznych (m.in. wykorzystywanie nacjonalizmu do manipulacji świadomością społeczną oraz zachowaniem ludzi) oraz etnokulturowy podział pracy. Zjawiska te mogą eskalować napięcia na tle etnicznym. Wśród generatorów konfliktów etnicznych w przestrzeni poradzieckiej Władimir M. Frolow i Artaszes Arakielan wymieniają skład etniczny regionu objętego konfliktem, typ osiedlenia (miejski/wiejski) i wiek mieszkańców, sytuację społeczną (poziom ubóstwa), wykształcenie oraz poglądy polityczne ludności (szczególnie radykalne) zamieszkującej dany obszar¹⁴. Konflikty etniczne są również zjawiskami kulturowymi – pojawiają się tam, gdzie dana grupa traktuje własną kulturę jako pozytywnie wyróżnioną czy jedyną właściwą, a kultury innych grup – za gorsze¹⁵. Wpływają na to również czynniki psychologiczne (m.in. poczucie świadomości narodowej mniejszości), rywalizacja międzyetniczna, polityka językowa i etnokratyzm, separatyzm i regionalizm¹⁶. Do czynników stymulujących i podtrzymujących konflikty etniczne w subregionie należy także ich instrumentalizacja. Zarządza się nimi w celu realizacji strategii politycznej państw, grup narodowościowych i etnicznych. Powstają nie wskutek naturalnych napięć, ale są dynamizowane przez narzędzia konfrontacji, np. prowokacje służb siłowych państw¹⁷. Konflikty etniczne w subregionie stanowią wypadkową partykularnych interesów grup etnicznych, praktyk politycznych oraz nierozwiązanych sporów terytorialnych i antagonizmów narodowych z przeszłości. Przy czym wskazane czynniki zachowują swoją specyfikę i w różnym zakresie odnoszą się do obszaru poszczególnych państw subregionu.

Claus Offe stworzył mapę pola konfliktu etnicznego, wskazując trzy kryteria jego powstawania. Pierwszym jest liczebność grup mniejszościowych bądź większościowych, które inicjują konflikt (w jednostkach terytorialnych grupy większościowe w jednych układach stają się mniejszościowymi i odwrotnie). Drugie kryterium to cechy jakościowe stron konfliktu, który może mieć wymiar bezwzględny (jedna grupa jest bogatsza) lub relacyjny (jedna grupa uważa się za lepszą). Z kolei trzecie – motywacyjne – wiąże się z wykorzystaniem uczuć przynależnych tożsamości

¹⁴ В.М. Фролов, А. Аракелян, *Этнические конфликты на постсоветском пространстве*, 2010, <http://repository.kpi.kharkov.ua> (dostęp: 20.03.2023).

¹⁵ J. Mucha, *Oblicza etniczności. Studia teoretyczne i empiryczne*, Kraków 2005, s. 98–99.

¹⁶ A. Wierzbicki, *Źródła konfliktów etnopolitycznych*, w: *Kaukaz Północny. Elity, reżimy, etnopolityka, bezpieczeństwo*, red. T. Bodio, t. 8, Warszawa 2014, s. 260.

¹⁷ J. Olędzka, *Konflikty...*, s. 143–145; Д.Ю. Соин, *Этнополитические конфликты: аналитический обзор*, „Социологический журнал” (2015), вып. 3–4, с. 295–303.

etnicznej bądź strategicznym posługiwaniem się symbolami etnicznymi¹⁸. W subregionie kryteria te ukazują chroniczne zagrożenia dla *status quo* państw i wieloetnicznych społeczeństw, których struktury są w mniejszym lub większym stopniu etnicznie zróżnicowane. Skutkuje to implikacjami dla władz badanych państw, by w etnopolityce nie marginalizowały potrzeb grup mniejszościowych.

W państwach subregionu istnieje wiele „ognisk” konfliktów na tle etnicznym, będących na różnych etapach rozwoju. W Republice Mołdawia (w 2014 r. mniejszości narodowe i etniczne stanowiły 23,7% społeczeństwa)¹⁹ bezpieczeństwu państwa najbardziej zagraża „zamrożony” konflikt w Naddniestrzu, w którym silne są tendencje separatystyczne mniejszości rosyjskiej. Wśród przyczyn i przebiegu konfliktu w Naddniestrzu zwraca uwagę fakt, że wraz z aktywnością władz mołdawskich, związaną z przyjęciem przez Mołdawską Socjalistyczną Republikę Radziecką ustawy językowej (31 sierpnia 1989 r.) nadającej językowi mołdawskiemu status państwowy oraz z Deklaracją Suwerenności Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (23 czerwca 1990 r.), na terytorium mołdawskim zaczęły narastać nastroje antyrosyjskie i prorumuńskie. Retoryka władz mołdawskich nie spotkała się z akceptacją lewobrzeżnej części państwa, którego mieszkańcami byli głównie Rosjanie i Ukraińcy, powodując wewnętrzne napięcia. Konsekwencją niezadowolenia ludności w Naddniestrzu stał się cykl referendum między grudniem 1989 r. a listopadem 1990 r., odbywających się w lewobrzeżnej części państwa oraz w Benderach, gdzie podnoszono kwestie autonomii Naddniestrza. W rezultacie 95,8% głosujących (frekwencja 79%) popierało ustanowienie niezależnej republiki. 2 września 1990 r. zjazd deputowanych Naddniestrza proklamował Naddniestrzańską Mołdawską Socjalistyczną Republikę Radziecką (w strukturach ZSRR), 5 listopada zmieniono nazwę na Naddniestrzańską Republikę Mołdawską, a 8 grudnia 1990 r. ogłoszono suwerenność. 1 grudnia 1991 r. władze Naddniestrza przeprowadziły referendum niepodległościowe połączone z wyborami prezydenckimi. W rezultacie 97,7% głosujących (frekwencja 78%) opowiedziało się za niepodległością Naddniestrza, którego prezydentem został Igor Smirnow (Rosjanin)²⁰. Sytuacja wywołała konflikt zbrojny (1 marca – 21 lipca 1992 r.), w którym władze mołdawskie, chcąc bronić integralności państwa, rozpoczęły działania zbrojne na rzecz odzyskania kontroli nad regionem separatystycznym. Pokojowe uregulowanie konfliktu nastąpiło 21 lipca 1992 r. w Moskwie. Na mocy porozumienia z 24 lipca 1992 r. oddziały rosyjskich sił pokojowych wkroczyły na linię rozgraniczenia wojsk w okolicach Benderów. Republika Mołdawia nie powróciła do kontroli nad regionem separatystycznym, zyskując granicę wewnętrzną, kontrolowaną przez

¹⁸ C. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Warszawa–Kraków 1999, s. 67–68.

¹⁹ Główne mniejszości w Republice Mołdawia w 2014 r.: Ukraińcy (6,6%), Rosjanie (4,1%), Rumuni (7%), Bułgarzy (1,9%), Gagauzi (4,1%). *Recensamant.statistica...*, *passim*.

²⁰ M. Kosienkowski, *Naddniestrzańska Republika Mołdawska. Determinanty przetrwania*, Toruń 2010, s. 73–75.

tw. rosyjskie siły pokojowe²¹. Po wydarzeniach z lipca 1992 r. „zamrożono konflikt”. Nie oznacza to, że napięcia pomiędzy władzami mołdawskimi a naddniestrzańskimi uległy wyciszeniu – istnieją i dotyczą m.in. aspektów językowych (władze Naddniestrza wprowadziły trzy języki oficjalne – rosyjski, ukraiński i mołdawski, w praktyce dominuje język rosyjski), szkolnych, celnych, związanych z rozwijającą się w Naddniestrzu przestępczością, zwłaszcza powiązaną z przemysłem.

Rosja wspiera region separatystyczny w wymiarze politycznym, ekonomicznym (np. inwestowanie w gospodarkę), finansowym (np. zaopatrywanie republiki w gaz), militarnym (utrzymywanie wojsk w republice pod pretekstem ochrony obywateli rosyjskich – mimo zobowiązań, że do 2002 r. wojska opuszczą Naddniestrze) i społeczno-kulturalnym (np. przyznawanie mieszkańcom Naddniestrza obywatelstwa rosyjskiego). Z kolei władze Naddniestrza, niemal całkowicie uzależnionego gospodarczo od Rosji, podkreślają historyczną i współczesną więź z tym państwem, co wyraża się m.in. w prawodawstwie ujednolicanym z ustawodawstwem rosyjskim²². Obecność wojsk rosyjskich w Republice Mołdawia godzi w suwerenność państwa mołdawskiego, które nie zgodziło się na ich stacjonowanie²³.

Naddniestrze to obszar graniczny oddziaływania *rusckiego mira*, do którego przynależność jest akceptowana przez władze regionu separatystycznego. Budowanie niezależności Naddniestrza stanowi „narzędzie” władz rosyjskich pozwalające utrzymać Republikę Mołdawia w strefie wpływów. 9 maja 2014 r. lider Naddniestrza Jewgienij Szewczuk na spotkaniu z wicepremierem Rosji Dmitrijem Rogozinem podkreślał, że ziemia naddniestrzańska ponad 200 lat temu weszła w skład Imperium Rosyjskiego, a większość mieszkańców opowiada się za zjednoczeniem z Rosją²⁴. Jednocześnie Republika Mołdawia nie jest w stanie przedłożyć mieszkańcom Naddniestrza koncepcji rozwoju, która mogłaby stanowić konkurencję dla dominującej w Naddniestrzu tożsamości rosyjsko-radzieckiej, ani przekonać ich do przyłączenia się do Republiki Mołdawia²⁵. Dodatkowo sytuację komplikuje mołdawski kryzys gospodarczy. Od 1994 r. separatystyczna Naddniestrzańska Republika Mołdawia stanowi „barierę” w rozwoju państwa²⁶. Quasi-państwo

²¹ M. Lubicz-Miszewski, *Geneza, przebieg i próby przezwyciężenia konfliktu o Naddniestrze*, „Zeszyty Naukowe / Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” (2012), nr 3 (165), s. 124, 126–127.

²² A. Miarka, *Stosunki mołdawsko-rosyjskie w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 9 (2018), nr 1, s. 133–134, http://wydawnictwo.uwm.edu.pl/uploads/documents/czytelnia/przegląd/Przegląd_W_9_1_2018.pdf (dostęp: 12.08.2023).

²³ K. Całus, *Państwo niedokończone. 25 lat mołdawskiej niepodległości*, „Prace OSW” (2016), nr 59, s. 84–85. Do najważniejszych rosyjskich propozycji uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego należały: doktryna Primakowa z 1997 r., plan Kozaka z 2003 r. oraz ukraiński plan Juszczenki z 2005 r. M. Kosienkowski, *Naddniestrzańska Republika Mołdawia...*, s. 121–124.

²⁴ *Naddniestrze wobec perspektywy aneksji przez Rosję*, „Analizy OSW” (14 V 2014), <http://www.osw.waw.pl> (dostęp: 17.11.2024).

²⁵ K. Całus, *Państwo...*, s. 84–85.

²⁶ M. Lubicz-Miszewski, *op. cit.*, s. 129.

utrzymuje się dzięki wsparciu Rosji, której władze tłumaczą swą pomoc koniecznością ochrony ludności rosyjskojęzycznej, a w praktyce „używają” regionu do wywierania wpływu na Republikę Mołdawia. W przypadku reintegracji państwa region uzyskałby status autonomii z językiem rosyjskim jako urzędowym²⁷.

Mniejszość rosyjska w Republice Mołdawia, szczególnie w Naddniestrzu (w 2004 r. wśród 555,3 tys. mieszkańców Naddniestrza Rosjanie stanowili 30,4%, Mołdawianie – 31,9%, Ukraińcy – 28,8%; w 2014 r. liczba Rosjan w Republice Mołdawia wyniosła 111,7 tys.)²⁸, gdzie wykazuje dążenia separatystyczne, może być „wykorzystana” przez Rosję nie tylko jako pretekst do ingerencji w sprawy mołdawskiej polityki wewnętrznej, zagranicznej czy interwencji militarnej (co zagraża integralności i bezpieczeństwu państwa), ale także jako narzędzie wywierania wpływów oddolnych na ośrodki władzy. Liderzy mniejszości rosyjskiej w organizacjach społeczno-politycznych czy w strukturach władzy wykazują w Republice Mołdawia aktywność lobbującą na rzecz realizacji interesów Federacji Rosyjskiej. W stosunkach mołdawsko-rosyjskich władze rosyjskie wykorzystują potencjał i wpływy mniejszości w realizacji własnych celów i zadań w polityce zagranicznej oraz wykazują działania dwutorowe. Ujawniają się one w relacjach zarówno formalnych (np. wsparcie finansowe dla organizacji rodaków za granicą), jak i nieformalnych (np. szkolenia rodaków przeprowadzane przez „oddane” władzom rosyjskim kadry)²⁹. Ruchy separatystyczne mniejszości rosyjskiej w Naddniestrzu cechuje silne poczucie tożsamości rosyjskiej, z kolei ich determinacja zwiększa obawy o bezpieczeństwo państwa. Stanowią jedno z głównych niebezpieczeństw dla stabilności stosunków międzynarodowych w subregionie.

Mniejszym niebezpieczeństwem dla Republiki Mołdawia są napięcia etniczne w Terytorium Autonomicznym Gagauzji (ok. 5% terytorium państwa, ok. 1830 km kw.) – najbiedniejszym obszarze państwa, uzależnionym od finansowego wsparcia z budżetu centralnego, którego gospodarka koncentruje się wokół rolnictwa i produkcji wina. Autonomię tworzą cztery części, na których obszarze leżą trzy miasta: stolica Autonomii Komrat, Ceadîr Lunga, Wulkaneszty oraz ok. 30 wsi. Nie jest zwartym terytorium, a w jej skład wchodzi tereny Republiki Mołdawia, w których ponad połowę mieszkańców stanowią Gagauzi, oraz te, których mieszkańcy w referendum wyrazili chęć dołączenia do Autonomii. Gagauzi określają się mianem „sturczonych Bułgarów” lub „zbułgarzonych Turków”. Część z nich uważa się za potomków Turków, inni za Bułgarów czy Rosjan³⁰. W zróżnicowanej

²⁷ M. Kosienkowski, *Polityka etniczna Mołdawii*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, red. H. Chałupczak i in., Lublin 2015, s. 293.

²⁸ G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 185.

²⁹ *Цели и задачи службы, Службы Российской Федерации*, <http://www.svr.gov.ru> (dostęp: 29.05.2022).

³⁰ T. Kasprzak, *Podziały etniczne i narodowościowe w Republice Mołdawskiej. Wpływ i znaczenie edukacji w dwóch odrębnych państwach – Gagauzji i Naddniestrzu*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 7 (2015), nr 1, s. 152.

etnicznie Autonomii mieszka ok. 134,5 tys. osób, w tym ok. 6,2 tys. Mołdawian, 3,3 tys. Ukraińców, 4,3 tys. Rosjan, 112,3 tys. Gagauzów i 6,5 tys. Bułgarów³¹.

W 1990 r. deputowani z Gagauzji ogłosili powstanie Republiki Gagauskiej w ramach ZSRR. Było to wynikiem nastrojów separatystycznych w Mołdawskiej SRR oraz retoryki przyłączenia terytorium mołdawskiego do Rumunii. Kontrolę nad Gagauzją władzom mołdawskim udało się odzyskać w 1994 r. Na mocy porozumienia z rządem mołdawskim władze gagauskie uznały zwierzchnictwo władz centralnych i zgodziły się na powstanie Autonomii Gagauskiej w Republice Mołdawia. 23 grudnia 1994 r. parlament mołdawski przyjął ustawę o statusie prawnym Gagauzji (*Gagauz Yeri*). Z treści wynikało, że autonomia ma umożliwić zachowanie tożsamości Gagauzów, rozwój języka i kultury. Region otrzymał prawo do samorządności w sprawach politycznych, ekonomicznych i kulturalnych w zakresie powierzonych kompetencji, a za języki oficjalne uznano mołdawski, gagauski i rosyjski. Gagauzji przyznano możliwość samostanowienia w przypadku zjednoczenia Republiki Mołdawia z Rumunią³². Autonomia Gagauska nie posiada sił zbrojnych. Dysponuje własną policją, a ta jest podporządkowana Inspektoratowi Generalnemu Policji przy mołdawskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Modyfikacja statusu autonomii nastąpiła w 2003 r., kiedy wraz z wprowadzeniem zmian do konstytucji mołdawskiej Gagauzja została uznana za „składową i nieodłączną” część Republiki Mołdawia. Od tego czasu nie zmodyfikowano zapisów ustawy regulującej funkcjonowanie autonomii, co prowadzi do napięć między władzami mołdawskimi a gagauskimi³³. W 2019 r. w Gagauzji w wyborach na baszkana (gubernatora autonomii) zwyciężyła Irina Vlah, zwolenniczka utrzymania autonomii przez Gagauzję. Jej zwycięstwo wywołało pozytywną reakcję władz mołdawskich oraz tureckich.

Gagauzi korzystają z praw społeczno-politycznych i kulturalnych. Edukacja w autonomii realizowana jest na wszystkich poziomach w językach gagauskim i rosyjskim. Mimo iż w Gagauzji nie ma partii politycznych, które mogłyby reprezentować interesy regionalne, to Gagauzi stają się członkami partii ogólnokrajowych, w których podnoszą kwestie ważne dla ich wspólnoty. Angażują się w dyskusje dotyczące przyszłości Republiki Mołdawia w związku z umową stowarzyszeniową z UE. 2 lutego 2014 r. na terenie Autonomii odbyło się referendum, w wyniku którego w większości mieszkańcy zadeklarowali, że nie chcą integracji z UE. Ponad 99,8% wyborców poparło integrację z Euroazjatycką Unią Celną (Białoruś, Rosja, Kazachstan), natomiast za separacją Autonomii od Republiki Mołdawia opowiedziało się 98,4% wyborców³⁴. Wśród głównych przyczyn zniechęcenia mieszkańców Gagauzji do integracji z UE znajdują się: 1) prorosyjskie nastawienie ludności

³¹ *Recensamant.statistica..., passim*.

³² M. Kosienkowski, *Polityka...*, s. 307.

³³ K. Całus, *Państwo...*, s. 35–36.

³⁴ R. Szoszyn, *Gagauzja wybrała Rosję*, „Rzeczpospolita” (3 II 2014), <http://www.rp.pl> (dostęp: 23.10.2024).

regionu; 2) obawa przed integracją Republiki Mołdawia z Rumunią; 3) brak wiedzy o UE³⁵. Referendum nie zostało uznane za legalne przez władze mołdawskie (polityka zagraniczna państwa to prerogatywa władz centralnych), ukazując kryzys między władzami mołdawskimi i gagauskimi, dotyczący m.in. zakresu autonomii i sposobu jej finansowania.

Gagauzja nie jest na tyle „silną” autonomią (politycznie, ekonomicznie itd.), aby samodzielnie wywierać presję na władze centralne czy też podejmować próby skutecznej separacji. Politycy gagauscy wykorzystują hasła separatystyczne i prorosyjskie głównie do mobilizacji własnego elektoratu oraz w negocjacjach z władzami mołdawskimi, odnoszących się do poszerzenia autonomii i finansowania regionu. Przywódcy Autonomii Gagauskiej podejmują decyzje, które mają ukazać ich niezależność od władz mołdawskich, a większość ich działań pozostaje sprzeczna z proeuropejskim (głównie pounijnym) kursem polityki Republiki Mołdawia, co w przyszłości może utrudnić integrację. Z kolei mieszkańcy Autonomii wagę przywiązują głównie do kultywowania języka, tradycji i religii, a kwestie polityczne, choć ważne, pozostawiają „w cieniu” spraw kulturowych³⁶.

Potencjalny separatyzm Autonomii skutkowałby wielowymiarowym uzależnieniem od Rosji, czego nie biorą pod uwagę gagauskie elity lokalne. Dla Gagauzów korzystniejsze jest zachowanie *status quo*, w którym mogą wymóc na władzach mołdawskich korzyści polityczne, stosując argument prorosyjskiego nastawienia mieszkańców Gagauzji. Polityka władz gagauskich jest zbieżna z interesami rosyjskimi, ale w przeciwieństwie do Naddniestrza nie jest kontrolowana i kreowana przez Rosję³⁷. Mniejszość gagauska nie stanowi realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa Republiki Mołdawia, chociaż generuje napięcia w relacjach z władzami centralnymi (rząd mołdawski). Może podsycać nastroje prorosyjskie nie tylko lokalnie, ale w całym państwie, wpływając na wektor mołdawskiej polityki zagranicznej. Aktywność Gagauzów (głównie prorosyjska, separatystyczna) utrudnia konsolidację społeczeństwa mołdawskiego i rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

W Republice Mołdawia na znaczeniu zyskują również procesy etnopolityczne, a liczba organizacji mniejszości wzrasta. W 1989 r. działały trzy i dotyczyły trzech grup etnicznych, w 1990 r. – 10 (9 grup), w 2001 r. – 64 (19 grup), w 2010 r. – 82 (24 grupy). W 2019 r. liczba organizacji wzrosła do 102, w 2020 r. – do 105, w 2023 r. zaś zmalała do 78³⁸. Cele organizacji mają charakter etnokulturowy

³⁵ K. Całus, *Gagauzja: rosnący separatyzm w Mołdawii?*, „Komentarze OSW” (3 III 2014), nr 129, <http://www.osw.waw.pl> (dostęp: 18.11.2024).

³⁶ K. Szpak, *Gagauzja: wielki naród – mały separatyzm*, 12.10.2010, <http://www.psz.pl> (dostęp: 10.01.2022).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Бюро межэтнических отношений Республики Молдова*, <http://www.bri.gov.md> (dostęp: 31.12.2023); *Список этнокультурных организаций*, 2024, <http://www.bri.gov.md> (dostęp: 12.11.2024).

i etnopolityczny. Potencjał mobilizacyjny mniejszości, zwłaszcza rosyjskiej i gagauzkiej (ze względu na istniejące separatyzmy w Naddniestrzu i Gagauzji), stanowi istotny element mołdawskiej rzeczywistości społeczno-politycznej. Wpływa na uaktywnienie się problemów wynikających z funkcjonowania wspólnot etnicznych na terytorium państwa.

Na Ukrainie, w której potencjał demograficzny mniejszości w 2020 r. wynosił 20,2%³⁹, główne zagrożenie stanowi trwająca od 2022 r. wojna rosyjsko-ukraińska, w której retorykę uwikłana jest mniejszość rosyjska (ok. 17,3% ogółu społeczeństwa ukraińskiego)⁴⁰. Aneksja Krymu w 2014 r. rzutowała na rosyjskojęzyczną część społeczeństwa we wschodniej części państwa i sprzyjała aktywności na rzecz secesji. W różnych miastach w regionie wschodnim i południowym (np. Donieck, Ługańsk, Charków) dochodziło do protestów przeciwko władzom ukraińskim, podczas których prorosyjscy aktywiści żądali przyłączenia obwodów do Federacji Rosyjskiej. Agresywna irredenta wystąpiła w obwodach donieckim i ługańskim, gdzie separatyści przejęli kontrolę nad budynkami administracji państwowej, milicji i Służby Bezpieczeństwa Ukrainy. Na okupowanych terenach separatyści proklamowali utworzenie Donieckiej Republiki Ludowej (DRL) i Ługańskiej Republiki Ludowej (ŁRL), zapowiadając ich przyłączenie do Federacji Rosyjskiej. Należy dodać, że separatyzm był inspirowany „z zewnątrz”, a wiele działań było podejmowanych *de facto* przez władze Federacji Rosyjskiej.

Mniejszość rosyjska wykazuje znaczące zaangażowanie w wojnie w Donbasie, a jej liderzy partycypują w retoryce konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Od początku walk prorosyjscy reprezentanci mniejszości rosyjskiej współtworzyli ugrupowania paramilitarne lub przystępowali do już istniejących oddziałów. Wśród nich byli oficerowie służb specjalnych. Mieli oni za zadanie współorganizowanie prorosyjskich demonstracji⁴¹. Co istotne, nie wszyscy reprezentanci mniejszości rosyjskiej czy rosyjskojęzycznej przystąpili do poparcia separatystów. Bataliony ochotnicze walczące z separatystami w pierwszej fazie wojny rekrutowały się głównie z mieszkańców wschodniej Ukrainy. Rosyjskojęzyczni Ukraińcy i ukraińscy Rosjanie stanowili znaczną część w ich szeregach, podobnie jak wśród wspierających bataliony oraz siły zbrojne wolontariuszy. Również w jednostkach regularnych (wojskowych i policyjnych) przeważają rosyjskojęzyczni mieszkańcy regionu wschodniego.

³⁹ *Национальный состав...*, *passim*.

⁴⁰ *Ibidem*. Mniejszości na Ukrainie w 2002 r. (ostatni spis powszechny): Białorusini (0,6%), Mołdawianie (0,5%), Bułgarzy (0,4%), Węgrzy (0,3%), Polacy (0,3%), Tatarzy krymscy (0,5%), Rumuni (0,3%). Na skutek migracji ludności ukraińskiej w wyniku wojny rosyjsko-ukraińskiej trudno określić potencjał demograficzny mniejszości – nie wiadomo, ilu przedstawicieli mniejszości żyje na Ukrainie i jaka jest ich kondycja. *Наразі ніхто не знає, скільки представників нацменшин проживає в Україні й у якому стані вони перебувають – Лоссовський*, 10.07.2024, <https://zmina.info> (dostęp: 12.11.2024).

⁴¹ F. Bryjka, *Rosyjska wojna zastępcza w Donbasie*, „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” (2016), nr 1 (6), s. 201–217.

Należy nadmienić, że w retoryce separatystów zaczęło pojawiać się pojęcie „Noworosja” na oznaczenie nowo powstałych republik separatystycznych. Projekt stworzenia państwa na południowym wschodzie Ukrainy nie jest nowy ani wykreowany podczas protestów na Majdanie w latach 2013–2014, lecz pochodzi spoza Ukrainy (polityczny projekt władz rosyjskich). „Noworosja” to element planu Rosji wobec Ukrainy, który zakłada jej pozablokowy status, rezygnację z integracji europejskiej, autonomię ukraińskich regionów oraz utrzymywanie Ukrainy w stanie kryzysu gospodarczego i politycznego, co umożliwi władzom rosyjskim wpływ na władze ukraińskie. W przypadku zgody rządu Ukrainy na rozmowy z separatystami i *de facto* z Rosją o postulatach republik samostwańskich „Noworosja” (obwody doniecki i ługański), choć pozostanie formalnie w składzie Ukrainy, potencjalnie może być kontrolowana przez Rosję⁴².

W latach 2014–2020 społeczeństwo ukraińskie pytane o to, jakie są najbardziej negatywne skutki konfliktu ukraińsko-rosyjskiego dla relacji dwustronnych, w większości wskazywało na pogorszenie stosunków politycznych między państwami (w 2014 r. – 34,3%, w 2019 r. – 42,7%, w regionach zachodnim, centralnym, południowym i wschodnim: 40,2%, 39,3%, 57%, 43,2%) oraz wzrost negatywnego stosunku Ukraińców do Rosjan i Rosjan do Ukraińców (w 2014 r. – 35,4%, w 2019 r. – 30,9%, w regionach zachodnim, centralnym, południowym i wschodnim: 34,7%, 34,6%, 25,7%, 24,4%). Ponad 1/3 badanych twierdziła, że na skutek konfliktu następuje wzrost negatywnego stosunku Ukraińców względem Rosjan i Rosjan względem Ukraińców, co stanowi poważne wyzwanie dla etnopolityki Ukrainy wobec eliminacji napięć między narodami. Na pytanie, jak zmieniły się stosunki między narodami Ukrainy i Rosji w ciągu ostatniego roku, odpowiedzi udzieliło w 2014 r. 82,8% respondentów i 61% w 2019 r. (w regionach zachodnim, centralnym, południowym i wschodnim: 0,8%, 39,4%, 46,1%, 13,7%)⁴³. W konsekwencji wpływa to na relacje międzyetniczne w państwie, zagrażając bezpieczeństwu etnopolitycznemu.

Obserwacja wojny rosyjsko-ukraińskiej pozwala przypuszczać, że władze rosyjskie mogą zaskoczyć społeczność międzynarodową, co może przynieść nieoczekiwane, choć dopuszczane w scenariuszach rozwiązania konfliktu, wydarzenia (np. federalizację Ukrainy). Bez względu na rozwój sytuacji będzie obecny w niej wątek mniejszości rosyjskiej, a separatyzm Donbasu stanowi kluczową kwestię dla przyszłego bezpieczeństwa subregionu.

Na Ukrainie widoczne są również napięcia etniczne dotyczące mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu (ok. 150 tys. osób zamieszkuje obwód zakarpacki, gdzie stanowi 12% ludności)⁴⁴. Bliskość miejsca osiedlenia z ojczyzną historyczną skutkuje niewielką integracją ze społeczeństwem ukraińskim, w tym chęcią nauki

⁴² M. Menkiszak, R. Sadowski, P. Żochowski, *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie*, „Analizy OSW” (3 IX 2014), <http://www.osw.waw.pl> (dostęp: 11.03.2024).

⁴³ *Громадани України про себе, країну та її майбутнє*, 2019, <http://razumkov.org.ua> (dostęp: 12.11.2024).

⁴⁴ *Национальный состав...*, *passim*.

języka państwowego. Władze węgierskie monitorują sytuację społeczno-kulturalną Węgrów na Ukrainie. W zakresie wsparcia finansowego rząd węgierski dotuje instytucje kultury i stowarzyszenia zagranicznych rodaków, wypłaca dodatki do wynagrodzeń (np. nauczycieli), przeznaczają środki finansowe na remonty szpitali i szkół na Zakarpaciu. Przykładowo w 2016 r. uruchomił program dofinansowania tamtejszych przedsiębiorców, w 2017 r. na bezzwrotne pożyczki przeznaczył ok. 17 mln euro⁴⁵. Rząd węgierski formułuje również postulaty dotyczące mniejszości węgierskiej, będące przedmiotem sporu w stosunkach z Ukrainą. Oczekiwania odnoszą się do przyznania autonomii kulturalnej mniejszości węgierskiej w obwodzie zakarpackim, wyznaczenia okręgu wyborczego, który obejmowałby gminy zamieszkane w większości przez Węgrów oraz posiadania podwójnego obywatelstwa. Od 2011 r. na Węgrzech funkcjonuje tzw. uproszczona ścieżka przyznawania obywatelstwa węgierskiego, która ma na celu „reintegrację narodu ponad granicami państwa”. Przyjmowanie obywatelstwa węgierskiego przez mniejszość jest sprzeczne z retoryką władz ukraińskich, które argumentują, że Konstytucja Ukrainy zabrania podwójnego obywatelstwa. Ponadto władze węgierskie komunikują, że przestrzeganie praw Węgrów na Ukrainie jest warunkiem przystąpienia państwa do UE. W maju 2014 r. premier Węgier Viktor Orbán wezwał władze ukraińskie do rozszerzenia praw mniejszości węgierskiej, m.in. w zakresie autonomii kulturalnej. Retoryka premiera wywołała krytykę władz ukraińskich i została odebrana jako sojusznicza wobec Rosji⁴⁶. Przedmiotem sporu w stosunkach ukraińsko-węgierskich w sferze praw mniejszości węgierskiej stała się również przyjęta we wrześniu 2017 r. przez ukraiński parlament ustawa oświatowa, która przewiduje m.in. prowadzenie zajęć w językach mniejszości jedynie w wybranych klasach i tylko na początkowym etapie edukacji⁴⁷. Ludność węgierska nie wykazuje tendencji separatystycznych. Natomiast, m.in. ze względu na politykę węgierską wobec rodaków za granicą, wpisuje się w aspiracje Ukrainy do członkostwa w UE. Nieprzestrzeganie praw Węgrów na Ukrainie stanowi jeden z powodów braku akceptacji przez władze węgierskie wstąpienia Ukrainy do UE i NATO⁴⁸.

Na Ukrainie – podobnie jak w Republice Mołdawia – na znaczeniu zyskują procesy etnopolityczne. Liczba organizacji mniejszości narodowych i etnicznych sukcesywnie wzrasta (w 2020 r. mniejszość rosyjska – 96⁴⁹, rumuńska – 19,

⁴⁵ J. Groszkowski, T. Iwański, A. Sadecki, T. Dąbrowski, *Sąsiad odkrywany na nowo. Stosunki Czech, Słowacji i Węgier z Ukrainą*, „Raport OSW” (3 VIII 2017), s. 30, <https://www.osw.waw.pl> (dostęp: 12.11.2023).

⁴⁶ *Ibidem*, s. 25–27.

⁴⁷ Szef MSZ Węgier: *Ukraina może zapomnieć o integracji z Europą*, 26.09.2017, <https://kresy.pl> (dostęp: 18.10.2024).

⁴⁸ M. Karolak-Michalska, *Etnopolityka w państwach Europy Wschodniej. Implikacje dla bezpieczeństwa*, Łódź–Warszawa 2021, s. 303.

⁴⁹ Ze względu na aneksję krymską i wojnę w Donbasie dyskusyjne jest precyzyjne określenie ich liczby.

żydowska – 266, polska – ok. 200 organizacji)⁵⁰, a ich cele mają charakter etnokulturowy i etnopolityczny. Potencjał mobilizacyjny mniejszości, zwłaszcza rosyjskiej, wpływa na powstawanie nowych napięć etnicznych.

W Republice Białoruś, mimo iż występuje tam niewielkie zróżnicowanie etniczne z dominującym liczebnie narodem tytularnym (w 2019 r. Białorusini stanowili 84,9%)⁵¹, istotną pozycję zajmują mniejszości rosyjska (7,5% ogółu) i polska (3,1% ogółu). Mniejszości te łącznie stanowią 10,6% społeczeństwa. Potencjał demograficzny Rosjan przekłada się na strukturę społeczno-ekonomiczną społeczeństwa, w której zajmują oni ważne stanowiska w polityce, administracji, wojsku.

Określenie Rosjan na terytorium białoruskim (z uwagi na status społeczno-polityczny, status państwowy języka i pozycję kultury rosyjskiej) jako mniejszość jest dyskusyjne. Nie domagają się oni od władz białoruskich działań na rzecz rozwoju oświaty lub kultury, nie zgłaszają postulatów charakterystycznych dla mniejszości narodowych. Lider witebskiej Wspólnoty Rosyjskiej twierdzi, że zadaniem rosyjskich organizacji jest wychowanie Rosjan, Białorusinów i Ukraińców „w duchu rosyjskiego patriotyzmu”⁵². Organizacje, np. Białoruskie Stowarzyszenie Powszechne „Rus” (2000), realizują cele poprzez imprezy kulturalne promujące język rosyjski i współpracę białorusko-rosyjską, festiwale, imprezy sportowe. Ich działalność ma wymiar etnokulturowy. Należy podkreślić, że język rosyjski jest wszechobecny w życiu publicznym, co daje mniejszości rosyjskiej pozycję uprzywilejowaną. O ile instytucje państwowe utrzymują ograniczony poziom przewidzianej konstytucyjnie dwujęzyczności, armia pozostaje zrusyfikowana: wszystkie dokumenty i komendy wydawane są w języku rosyjskim. Ponadto, co ważne ze względów bezpieczeństwa, w Republice Białoruś dyskusje prowokuje rozdzielenie struktur siłowych od rosyjskich⁵³.

Aneksja krymska wyzwoliła wśród środowisk mniejszości rosyjskiej aktywność społeczno-polityczną. Nie ma ona jednak charakteru masowego i nie przekłada się na relacje państwowe. W szczególny sposób zareagowały partie reprezentujące interesy mniejszości rosyjskiej i ujawniające tendencje neoimperialne. Liderzy Komunistycznej Partii Białorusi, która zakłada unię państwową narodów byłego Związku Radzieckiego, odczuwali satysfakcję z powodu „powrotu Krymu do macierzy”. Również niektóre organizacje pozarządowe reprezentujące Rosjan okazały zadowolenie z ochrony Rosjan na Krymie przez „ojczyznę historyczną” (np. Koordynacyjna Rada Organizacji Rosyjskich Sooteczestwennikow). W większości obwodów białoruskich intensywnie zaczęły działać organizacje prorosyjskie.

⁵⁰ *Мониторинг соблюдения прав человека в Украине в январе 2018 – апрель 2019 г.г., 2019 г.*, <https://forbidentoforbid.org.ua> (dostęp: 23.11.2024).

⁵¹ *Общая...*, *passim*.

⁵² E. Mironowicz, *Polityka etniczna Białorusi*, w: *Polityka etniczna...*, s. 136.

⁵³ J. Czerep, *W cieniu „Zapadu 2017” – problemy w relacjach białorusko-rosyjskich*, „Pulaski Policy Paper” (27 IX 2017), <https://pulaski.pl/cieniu-zapadu-2017-problemy-relacjach-bialorusko-rosyjskich/> (dostęp: 13.11.2024).

Aktywnością organizacyjną na terytorium białoruskim odznacza się również mniejszość polska, której organizacje zaczęły powstawać od lat osiemdziesiątych XX w. Ich głównym celem było stworzenie szkolnictwa polskojęzycznego oraz kultywowanie tradycji narodowych. Sprzyjało temu kilka czynników, m.in. zwarte skupiska Polaków w obwodzie grodzieńskim. Istotne znaczenie miało też wsparcie ze strony Polski. Przy zaangażowaniu władz polskich m.in. wybudowano w obwodach grodzieńskim, brzeskim, mińskim 10 „domów polskich” będących ośrodkami życia narodowego. Finansowano wydawnictwa i działalność Związku Polaków na Białorusi (ZPB). W 2005 r. nastąpił rozpad ZPB na dwie organizacje pod taką samą nazwą – Związek Polaków na Białorusi. Konsekwencją był regres działalności, choć mniejszość polska kontynuuje realizację celów etnokułturowych.

Chociaż mniejszość polska i Białorusini żyją dość zgodnie, nie oznacza to, że nie ma przejawów dyskryminacji wobec organizacji mniejszości polskiej, w tym ZPB reprezentowanego przez Andżelikę Borys. Władze białoruskie nie uznają tego Związku, ponieważ angażował się w politykę i podważał władzę Alaksandra Łukaszenki. Przykładowo we wrześniu 2018 r. ZPB wystosował do prezydenta Republiki Białoruś apel o zaprzestanie dyskryminacji polskich dzieci, jako reakcję na nieprzyjęcie do szkoły w Wołkowysku 13 pierwszoklasistów⁵⁴. Trzeba dodać, że w latach 2010–2024 mniejszość polska na Białorusi była przedmiotem dyskusji między politykami polskimi i białoruskimi, ekspertyz badaczy, w tym dotyczących respektowania praw mniejszości. Relacji polsko-białoruskich nie należy postrzegać wyłącznie przez mniejszość polską, ale analizować wzajemne stosunki w szerszym kontekście, zauważając, że obecny stan rzeczy jest podyktowany wyborami geopolitycznymi, których dokonały oba państwa na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., i polityką zagraniczną, którą kontynuują. Mniejszość polska nie stanowi zagrożenia integralności terytorialnej Republiki Białoruś.

Organizacje reprezentujące mniejszości narodowe i etniczne (głównie o charakterze oświatowym i kulturowym oraz lokalnym zasięgu działania) nie są znaczącymi podmiotami etnopolityki białoruskiej. W 2019 r. na terytorium białoruskim funkcjonowały 193 organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, w tym m.in.: litewskiej – 10, polskiej – 69, romskiej – 6, rosyjskiej – 15, ukraińskiej – 12, żydowskiej – 43. W 2020 r. odnotowano wzrost do 207, po czym w 2023 ich liczba spadła do 140, w tym polskiej – do 37, żydowskiej – do 33, ukraińskiej – do 9⁵⁵. Część z nich stworzyło reprezentację ogólnokrajową (np. Związek Białoruskich Żydowskich Organizacji Społecznych i Wspólnot), inne występują w formie

⁵⁴ Polacy na Białorusi apelują do Łukaszenki o zaprzestanie dyskryminacji polskich dzieci, 31.08.2018, „Gazeta Prawna”, <https://gazetaprawna.pl> (dostęp: 22.09.2021).

⁵⁵ Список национально-культурных общественных объединений, зарегистрированных в Республике Беларусь, 2020, <https://belarus21.by> (dostęp: 9.01.2023); Список национально-культурных общественных объединений, зарегистрированных в Республике Беларусь, 2024, <https://belarus21.by> (dostęp: 30.11.2024).

stowarzyszeń działających w obrębie miasta (np. Mińskie Towarzystwo Kultury Rosyjskiej „Ruś”). Niewielkie grupy posiadają jedną organizację, np. Mołdawianie, Estończycy⁵⁶.

Analizując potencjał konfliktogenny, można zaryzykować stwierdzenie, że republiki separatystyczne na Ukrainie oraz napięcia etniczne, związane m.in. z mniejszościami rosyjską, węgierską, gagauską, powiększają deficyt stabilności bezpieczeństwa subregionu. Konfrontacyjny charakter stosunków między narodami tytularnymi i nietytularnymi ma formę walki o osiągnięcie lub utrzymanie uprzywilejowanej pozycji w społeczeństwie, dającej udział w rozdziale dóbr i stanowisk. Polityczna aktywność mniejszości staje się źródłem tendencji autonomizacyjnych w subregionie.

Specyfika konfliktów na tle etnicznym w subregionie zawiera się, obok głównych przyczyn (m.in. zróżnicowania etnodemograficznego, ruchów etnopolitycznych), w ich stopniowości, z kolei intensywność zależy od kultury politycznej państw, sposobu komunikacji narodów tytularnych i nietytularnych, a także ich pamięci historycznej. Mają przy tym własną dynamikę rozwoju, w której z reguły widoczne są trzy etapy. Pierwszy – początek konfliktu – dotyczy walki o symbole (np. intensyfikacja rywalizacji językowej wśród mniejszości rosyjskiej, węgierskiej, gagauskiej). W efekcie następuje generowanie ograniczeń edukacyjnych, barier społecznych i politycznych. Drugi – dojrzewanie konfliktu – odnosi się do restrukturyzacji przestrzeni politycznej oraz obszaru własności (np. uprzywilejowanie jednej grupy etnicznej, preferencje ekonomiczne dla grupy, np. dla Rosjan w Naddniestrzu). Powstaje trwała alienacja grupy etnicznej, przejawiająca się w niechętnym nastawieniu państwa i społeczeństwa wobec niej. Trzeci – rozwój konfliktu – występuje militaryzacja konfliktu (m.in. możliwa deterytorializacja konfliktu, działania zbrojne, np. wojna w Donbasie). Stosowana jest przemoc wobec członków grupy⁵⁷.

Uchwycenie specyfiki konfliktów na tle etnicznym w subregionie dotyczy również ich funkcji. Te z kolei są dyskusyjne, szczególnie wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Mogą stanowić czynnik destrukcyjny dla danej grupy, jej spójności albo sprzyjać istnieniu grupy, być więziotwórczymi. Poczucie zagrożenia może być podtrzymywane, nawet kiedy nie istnieją ku temu obiektywne przesłanki. Do celów należą mobilizacja grupy, jej scalenie, a nawet przetrwanie. Uczestnictwo mniejszości w konflikcie jest niejednokrotnie podyktowane determinizmem obrony własnej tożsamości i interesów (np. widoczne w aktywności

⁵⁶ Wśród innych mniejszości należy wspomnieć o mniejszości ukraińskiej – od początku XXI w. główną organizacją jest Białoruskie Zjednoczenie Społeczne Ukraińców „Watra”. Aktywnością odznacza się również mniejszość żydowska. W latach 1991–2024 Żydzi przywrócili nauczanie języka hebrajskiego i jidysz w kilku miastach białoruskich. Dzięki Związkowi Białoruskich Żydowskich Organizacji Społecznych i Wspólnot organizowano festiwale, konkursy wiedzy itp.

⁵⁷ J. Olędzka, *Konflikty...*, s. 143–144.

organizacji etnokulturowych i etnopolitycznych mniejszości rosyjskiej na Ukrainie czy w Republice Mołdawia), koniecznością ich ochrony dla przetrwania grupy i może stanowić jedyną formę zwrócenia uwagi na swą sytuację. Ponadto konflikty etniczne w subregionie wzmacniają dystans kulturowy między członkami narodu tytularnego i nietytularnego, co implikuje radykalizację nastrojów społecznych oraz wzrost popularności grup populistycznych. Narody nietytularne, angażując się jako strona konfliktu etnicznego, mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa i/lub tak być postrzegane przez społeczeństwo większościowe w państwach subregionu (np. mniejszość rosyjska na Ukrainie).

Kluczowa rola w prewencji konfliktów etnicznych w subregionie przypada etnopolityce państw, wymagającej zwiększania tolerancji wobec narodów nietytularnych przez systemy edukacji, działalność kulturową i umożliwianie równych szans rozwoju dla reprezentantów mniejszości, co jest wyzwaniem zarówno władz białoruskich, mołdawskich, jak i ukraińskich. Daje to szanse ograniczenia sytuacji konfliktogennych w zróżnicowanych etnicznie społeczeństwach subregionu. Pokojowa regulacja sporów związanych z mniejszościami narodowymi i etnicznymi nie tylko jest ważna dla pojedynczego państwa czy społeczności, ale tworząc potencjalne zagrożenie dla kształtu politycznego całego kontynentu, jest także istotna w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego. Błędne decyzje polityczne, w tym z zakresu etnopolityki, niedoskonałość instytucji międzynarodowych oraz międzynarodowego systemu bezpieczeństwa nie mogą stanowić usprawiedliwienia obojętności wobec zagrożeń generowanych na tle etnicznym.

Bezpieczeństwo etnopolityczne i jego optymalizacja

Jednym z wymiarów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego jest bezpieczeństwo etnopolityczne, które stanowi złożony system środków stosowanych przez państwo, umożliwiających przeciwdziałanie konfliktom etnicznym oraz ich rozwiązywanie⁵⁸. Z badań Guriji I. Jusupowej wynika, że bezpieczeństwo etnopolityczne dotyczy pokojowego współistnienia przedstawicieli wszystkich grup etnicznych w państwie wieloetnicznym. Jego priorytetem jest zrównoważony rozwój społeczeństwa wieloetnicznego bez względu na narodowość jego członków. Bezpieczeństwo etnopolityczne stanowi wieloaspektowy system środków, w tym prewencyjnych, służących zapobieganiu i eliminowaniu konfliktów (międzyetnicznych, społecznych, politycznych) w celu realizacji interesów jednostki, wspólnoty etnicznej, społeczeństwa wielonarodowego i państwa jako całości. Może być rozpatrywane na poziomie subregionu, państwa, jednostki samorządu terytorialnego

⁵⁸ В.И. Пантин, *Вызовы глобальной безопасности в XXI в.: межэтнические и межкультурные конфликты*, „Вестник Московского университета”, Серия XXVII (2015), № 1/2, с. 110–119.

oraz w wymiarze wspólnoty etnicznej lub jednostki. Wiąże się z poszukiwaniem przyczynowości i nieprzewidywalności zachowań grup mniejszościowych⁵⁹. Celem bezpieczeństwa etnopolitycznego jest realizacja interesów etnopolitycznych państwa. Jego zapewnienie stanowi rezultat przyjętej przez państwo optymalizacji metod i form współpracy m.in. między narodami tytularnymi i nietytularnymi, której zadaniem jest intensyfikacja adaptacji oddzielnych grup etnicznych do zmian społeczno-gospodarczych i politycznych. To również wynik wzmożonej pracy instytucji państwa oraz struktur międzynarodowych, które przeciwdziałają zagrożeniom bezpieczeństwa etnopolitycznego (np. konflikty etniczne, negatywne skutki kryzysów w wymiarze politycznym, społecznym, gospodarczym i geopolitycznym)⁶⁰. Bezpieczeństwo etnopolityczne państwa jest uwarunkowane poziomem stabilności struktur politycznych, społecznych, ekonomicznych i dotyczy ładu będącego efektem relacji między wieloetnicznym społeczeństwem a grupą sprawującą władzę.

Deficyt bezpieczeństwa etnopolitycznego subregionu intensyfikują znaczące różnicowanie etnodemograficzne, społeczno-ekonomiczne narodów tytularnych i nietytularnych, a także zwiększające się dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw. Wśród najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa etnopolitycznego znajdują się tendencje separatystyczne, które są m.in. konsekwencją procesów „przebudzenia etnicznego” narodów nietytularnych o charakterze konfrontacyjnym⁶¹. Sytuacja ta występuje na Ukrainie, która jest w trakcie wojny z Rosją, co odsłania istniejące podziały społeczne i narodowościowe, zwłaszcza iż generatorem tych napięć jest rywalizacja Rosji i Zachodu o wpływy na terytorium tego państwa.

Analiza potencjału konfliktogennego na tle etnicznym w subregionie prowadzi do wniosku, że zagrożenia dla bezpieczeństwa etnopolitycznego subregionu zawierają wspólne elementy dla Republiki Białoruś, Republiki Mołdawia i Ukrainy. Wśród nich znajdują się: 1) demograficzne różnicowanie etniczne (specyfika struktury narodowościowej państw) i społeczno-ekonomiczne (dostęp do kluczowych stanowisk w państwie, zasobów, finansów), tworzenie skupisk ludności nietytularnej w państwie (głównie rosyjskiej); 2) silnie rozwinięte ruchy etnopolityczne mniejszości rosyjskiej, promujące interesy Federacji Rosyjskiej w subregionie (w partiach politycznych i organizacjach pozarządowych); 3) brak dostatecznej weryfikacji respektowania praw mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce oraz osłabienie nadzoru państwa i luki w regulacjach prawnych w tym zakresie; 4) utrzymująca się stagnacja władz państwowych w wypracowaniu mechanizmów prawnych umożliwiających zapobieganie zagrożeniom etnopolitycznym;

⁵⁹ Г.И. Юсупова, *Концептуализация категории „этнополитическая безопасность” в современном политологическом дискурсе*, „Власть” (2020), № 3, с. 205.

⁶⁰ J. Olędzka, *Etnopolityka a bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego*, „Securitologia” (2017), nr 1, s. 56–58, <https://www.civitas.edu.pl> (dostęp: 16.08.2023).

⁶¹ *Ibidem*, s. 59.

5) przenikanie kwestii etnicznych na poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, tworzące zagrożenia o charakterze transgranicznym⁶². Konflikt rosyjsko-ukraiński ujawnił, że pokój w subregionie wymaga ciągłych wysiłków. Ekspansywna polityka rosyjska, wyrażająca się m.in. zbrojnym atakiem na Ukrainę w 2022 r., uświadomiła władzom państw europejskich istnienie realnego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej. W warunkach postbipolarnego świata stabilność ekonomiczna i rozwój państw subregionu były zapewnione ładem międzynarodowym i systemem bezpieczeństwa międzynarodowego bazującym na instytucjach ONZ i OBWE. W świetle agresji rosyjskiej na Ukrainę światowy i europejski system bezpieczeństwa okazał się nieskuteczny.

Katalog zagrożeń bezpieczeństwa etnopolitycznego w przestrzeni poradzieckiej nieustannie ewoluuje. Odznaczają się one różnorodnością, intensywnością, nieprzewidywalnością skali i skutków ich wystąpienia. Ich wielowymiarowość wynika z faktu, że są one konsekwencją wzajemnie oddziałujących procesów i zjawisk politycznych, militarnych, ekonomiczno-społecznych, demograficznych i środowiskowych. Ich specyfika skutkuje tym, że coraz częściej prowadzą do zaistnienia sytuacji kryzysowej, a tym samym do zakłócenia funkcjonowania danego podmiotu. Czynniki generującymi nowe zagrożenia są zmiany geopolityczne i cywilizacyjne. Całościowe ujęcie zagrożeń bezpieczeństwa etnopolitycznego pozwala na dostrzeżenie uwarunkowań, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na trwałość państw subregionu, szczególnie Ukrainy i Republiki Mołdawia⁶³.

Dla optymalizacji bezpieczeństwa w subregionie pożądane jest zdefiniowanie podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w wymiarze etnopolityki jako ważnej części systemu bezpieczeństwa państwa. Określenie elementów tego podsystemu oraz zintegrowanie ich w zakresie jednego systemu minimalizuje/eliminuje niebezpieczeństwa wynikające ze złożoności struktury etnicznej i stratyfikacji społeczno-ekonomicznej społeczeństwa, które ograniczają swobodny rozwój państwa. Podsystem bezpieczeństwa wewnętrznego powinien stanowić skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych, powiązanych i działających na rzecz zapewnienia rozwoju państwa oraz warunków postępu społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia. Z kolei elementy systemu bezpieczeństwa wewnętrznego mają za zadanie przeciwdziałać zagrożeniom również bezpieczeństwa etnopolitycznego. Z jednej strony rozbudowany system może skutkować utrudnianiem koordynacji w jego zarządzaniu⁶⁴, z drugiej strony wobec procesów etnopolitycznych i tendencji separatystycznych w subregionie staje się nieunikniony.

⁶² M. Karolak-Michalska, *Etnopolityka a bezpieczeństwo współczesnych państw Europy Wschodniej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 19 (2018), z. 11, cz. 1, s. 218.

⁶³ J. Olędzka, *Etnopolityka...*, s. 61.

⁶⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, B. Kozuch, *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Organizacje i Zarządzanie Strategiczne” 37 (2015), nr 1, s. 5.

Marek Zbigniew Kulisz, badając systemy bezpieczeństwa, stawia pytanie: jak dokonać dekompozycji systemu bezpieczeństwa państwa, by zarządzanie tym systemem było w ogóle możliwe, nie mówiąc już o tym, by było jak najbardziej optymalne? Biorąc pod uwagę trudności w stworzeniu systemu uniwersalnego (działającego we wszystkich obszarach pojawiających się zagrożeń, w tym etnopolitycznych), badacz proponuje, aby system miał budowę modułową, a sam trzon tak rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa składał się z następujących podsystemów: 1) kierowanie bezpieczeństwem państwa; 2) bezpieczeństwo społeczne; 3) bezpieczeństwo gospodarcze; 4) bezpieczeństwo militarne. Wobec powiązań bezpieczeństwa i etnopolityki w państwach subregionu możliwe jest w powyższym ujęciu segmentowym dołączanie do podsystemów wykonawczych (bezpieczeństwa społecznego, gospodarczego i militarne) dodatkowych elementów, w tym z etnopolityki, co umożliwi wybór optymalnego rozwiązania w zależności od uwarunkowań (realnych, potencjalnych). Stan ten wymaga od głównych organów władzy wykonawczej państw subregionu uczestnictwa w systemie kierowania bezpieczeństwem etnopolitycznym i jego zarządzania⁶⁵.

Procesy planistyczne dotyczące bezpieczeństwa etnopolitycznego w państwach subregionu, w tym głównie w Republice Mołdawia i na Ukrainie, można uznać za pozbawione precyzji, a niejednokrotnie przypadkowe. Choć w tym miejscu warto zaznaczyć, że na przestrzeni lat 1991–2024 państwa te starały się gwarantować wielowymiarowe bezpieczeństwo we własnych granicach, chociażby w materii zapewnienia praw mniejszości narodowych i etnicznych żyjących na ich terytoriach. W zarządzaniu bezpieczeństwem etnopolitycznym w subregionie ważna jest koncentracja na planowaniu rozłożonym na wszystkich szczeblach administracji publicznej – od rządowej po samorządową. Wzmocnienia potrzebuje również funkcja organizacyjna, która jest uzupełnieniem planowania w procesie przepływu strumieni informacyjno-decyzyjnych pomiędzy elementami systemu bezpieczeństwa państwa. Te z kolei powinny występować na wszystkich szczeblach zarządzania bezpieczeństwem etnopolitycznym, a ich projekcja winna należeć do kompetencji rządu. Skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem etnopolitycznym w państwach subregionu wymaga pozyskiwania wiarygodnej informacji źródłowej, dokonywania analiz i prognozowania szans i zagrożeń oraz wskazywania organom władzy wykonawczej informacji w raportach wraz z wariantami rozwiązań. Jest to istotne w sytuacjach kryzysowych, gdy czas stanowi główną determinantę podjęcia niezbędnych działań dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa⁶⁶.

Optymalizacja bezpieczeństwa etnopolitycznego jest silnie powiązana z etnopolityką w państwach subregionu. Wśród uniwersalnych działań w zakresie etnopolityki, których implementacja może stać się czynnikiem prewencyjnym wobec

⁶⁵ Z.M. Kulisz, *Zarządzanie bezpieczeństwem państwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 5 (2011), s. 102–103, 106.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 107–108.

zagrożeń na tle etnicznym w subregionie, a tym samym wzmocnić bezpieczeństwo etnopolityczne państw, należy wymienić: 1) projektowanie wielowymiarowej sfery komunikacji (na poziomie mediów i dyskusji politycznych), cechującej się merytoryczną wymianą informacji, bez kreowania antagonizmów i dyskryminacji wobec jakiegokolwiek grupy etnicznej; 2) zmiany w prawodawstwie służące eliminacji dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne; 3) powołanie instytucji, których celem będzie wykrywanie zagrożeń etnopolitycznych na możliwie najwcześniejszym etapie ich powstawania (identyfikacja, skala, natężenie, ocena stopnia zaawansowania i oszacowanie potencjału, tworzenie projektów neutralizacji zagrożenia). Potrzebny jest ciągły monitoring sytuacji etnicznej państwa, w tym formowania się skupisk ludności i migracji. Polityka władz państw subregionu wymaga koncentracji na porozumieniu międzyetnicznym i zapobieganiu konfliktom na ich terytoriach, zagwarantowaniu harmonijnego rozwoju stosunków między narodem tytularnym i nietytularnymi, ponadto ukierunkowania się na demokratyzację i poprawę warunków życia, aktywizację wszystkich grup w tworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz zagwarantowanie ochrony tożsamości etnokulturowej mieszkańców subregionu.

W eliminacji zagrożeń bezpieczeństwa, wynikających z konfliktów na tle etnicznym w państwach subregionu, kluczowa jest znajomość przez rządzących mechanizmów procesów etnopolitycznych (reprezentacja polityczna wspólnot etnicznych w organach państwowych, ich partycypacja w zarządzaniu państwem, zachowania polityczne, działalność etnicznych organizacji społeczno-politycznych, procesy narodowotwórcze, polityka językowa, nacjonalizmy etniczne, formy etniczne mobilizacji i polityzacji, płaszczyzny i sposoby współpracy z innymi wspólnotami)⁶⁷. Władze państwowe, chcąc zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, bez względu na ich pochodzenie etniczne, powinny być świadome polityzacji etniczności, która ewentualnie dokonuje się na terytorium państwa. Rozumienie przez decydentów polityzacji etniczności, która wśród głównych cech zawiera m.in. mobilizowanie etniczności oraz kierowanie zachowaniem politycznym grupy etnicznej, usprawnia działania prewencyjne państwa w likwidowaniu zagrożeń w wymiarze etnopolitycznym i sprzyja bezpieczeństwu państwa.

Państwa subregionu „nie mierzą się” z jednym zagrożeniem, ale mają przed sobą wyzwania wynikające ze zmieniającego się ładu międzynarodowego. Globalne środowisko bezpieczeństwa jest coraz bardziej złożone, co zdecydowanie utrudnia definiowanie zagrożeń. Główne niebezpieczeństwo, obok agresji wojskowej, stanowią zagrożenia asymetryczne o różnorodnym charakterze. Tym samym w subregionie ochrona państw przed zagrożeniami etnopolitycznymi potrzebuje wzmocnienia. Optymalizacja bezpieczeństwa etnopolitycznego w subregionie (głównie w Republice Mołdawia i na Ukrainie) wymaga: 1) postrzegania każdego

⁶⁷ A. Wierzbicki, *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa 2008, s. 29.

mieszkańca jednostki terytorialnej (wyjątkowo terenów silnie zróżnicowanych etnicznie) jako szczególnego podmiotu bezpieczeństwa; 2) stworzenia organizacji systemu sił i środków zapewnienia bezpieczeństwa etnopolitycznego, odpowiadającej poziomowi zagrożeń; 3) dostosowania do zidentyfikowanych i monitorowanych zagrożeń etnopolitycznych niezbędnego poziomu finansowania systemu bezpieczeństwa; 4) wykształcenia kadry o profesjonalnym przygotowaniu; 5) sprawnego zarządzania całością systemu bezpieczeństwa⁶⁸. Podstawowym zadaniem decydentów pozostaje uzyskanie zgodności wszystkich sił politycznych odnośnie do priorytetowego traktowania spraw bezpieczeństwa etnopolitycznego w polityce etnicznej państwa. Z kolei nowe zagrożenia bezpieczeństwa etnopolitycznego ujawniają potrzebę powstawania instytucji, których istotą jest przeciwdziałanie tym zagrożeniom, głównie poprzez minimalizację skutków ich potencjalnego wystąpienia.

Złożoność uwarunkowań historycznych, demograficznych, etnopolitycznych i społeczno-ekonomicznych w państwach Europy Wschodniej prowadzi do wniosku, że ustabilizowanie bezpieczeństwa subregionu to przedsięwzięcie wieloaspektowe. Skuteczny sposób minimalizacji ryzyka wystąpienia zagrożeń etnopolitycznych stanowią działania prewencyjne pod auspicjami państw. Kluczowe jest wykrywanie zagrożeń na najwcześniejszym etapie ich powstawania. Wczesne reagowanie okazuje się równie ważne, jak odpowiednia klasyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa etnopolitycznego⁶⁹. Lokalizacja zagrożeń, szacowanie stopnia ich zaawansowania, ocena ich genezy i charakteru pozwalają władzom białoruskim, mołdawskim i ukraińskim na opracowanie strategii działania w przypadku deeskalacji napięć i konfliktów etnicznych. Efektywne zarządzanie bezpieczeństwem etnopolitycznym nie tylko stanowi jeden z komponentów bezpieczeństwa wewnętrznego, zachowania ładu i spokoju w państwie, ale też sprzyja temu stanowi w skali międzynarodowej.

Konkluzje

Zmiany w państwach subregionu, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa etnopolitycznego, powinny być odpowiedzią na tendencje separatystyczne i autonomizacyjne (Krym, Donbas, Zakarpacie, Naddniestrze, Gagauzja) oraz procesy migracyjne o podłożu polityczno-ekonomicznym występujące na Ukrainie i w Republice Mołdawia. Pożądane jest, aby dotyczyły polityki kulturalnej (językowej, oświatowej) oraz organizacji mniejszości narodowych i etnicznych. Z kolei decydenci białoruscy, mołdawscy i ukraińscy powinni kompleksowo postrzegać skalę zjawisk

⁶⁸ M. Kwieciński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa z perspektywy organizacji i zarządzania. Przykład kasztelanii*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 10 (2009), z. 3, s. 7–20. Badania własne podczas wyjazdów zagranicznych w latach 2014–2020 (zapisy w zbiorach autorki).

⁶⁹ J. Olędzka, *Etnopolityka...*, s. 61.

i zdarzeń w wymiarze etnicznym, które są kluczowe dla rozwoju i bezpieczeństwa etnopolitycznego państw i subregionu. Politycy powinni dokładnie dostrzegać sieci powiązań między problemami etnicznymi i rozumieć ich możliwą dynamikę oraz potencjał konfliktogenny. W ujęciu porównawczym powyższe rekomendacje mają większy „ciężar gatunkowy” w Republice Mołdawia i na Ukrainie, gdzie występują tendencje separatystyczne, niż w Republice Białoruś.

Działania władz białoruskich, mołdawskich i ukraińskich w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa etnopolitycznego wymagają uwzględnienia trzech głównych płaszczyzn. Pierwsza dotyczy znajomości zróżnicowania etnicznego i kulturowego społeczeństwa oraz ich konsekwencji dla państwa. Druga odnosi się do struktur, procesów i procedur w państwie, w których mogą tkwić błędy prowadzące do dyskryminacji grup etnicznych (np. wskaźniki reprezentacji grup etnicznych w organach władzy mogą być wskazówką dla identyfikacji problemów). Trzecia – do wiedzy na temat faktycznych postaw i zachowań wspólnot etnicznych mieszkających w państwie oraz celów stawianych przez organizacje mniejszości narodowych czy etnicznych i przez państwo w etnopolityce. W procesie decyzyjnym władze państwowe powinny wzmocnić koncentrację na pytaniach o to, czy zmiany w etnopolityce prowadzą do konsolidacji mniejszości, czy osłabiają odrębność etniczną⁷⁰. Dynamika zmian zachodzących w Republice Mołdawia, związana z aspiracjami unijnymi, podobnie jak na Ukrainie, daje nadzieję na wprowadzenie kompleksowych rozwiązań w zakresie etnopolityki. Inaczej sytuacja wygląda w Republice Białoruś, gdzie można zaobserwować pogłębiające się uzależnienie władz białoruskich od rosyjskich. Władze państwowe powinny poszukiwać rozwiązań optymalizujących bezpieczeństwo i integralność terytorialną. Te będą konsekwencją wizji przyszłości, wynikającej z przyjętego systemu wartości społeczno-politycznych w państwach subregionu, w tym dotyczących budowy społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei ich trwałość będzie wynikiem tego, na ile przez decyzje z zakresu etnopolityki uda się zbudować społeczeństwo obywatelskie.

W eliminacji napięć i konfliktów etnicznych wyzwaniem jest tworzenie „programów etnopolitycznych” przeznaczonych dla poszczególnych mniejszości w państwie i uwzględniających ich potencjał demograficzny oraz mobilizacyjny. Co istotne, można wskazać potencjalne konflikty etniczne. Sprzyja temu uwzględnienie czynników etnodemograficznych, tożsamościowych, prawnych, procesów etnopolitycznych w podejmowaniu decyzji i realizacji etnopolityki. Uwarunkowania te w kontekście bezpieczeństwa państw subregionu wymagają analizy na etapach planowania (formułowanie celów), organizowania (zapewnienie zasobów i struktury organizacyjnej), koordynowania i kontroli etnopolityki.

⁷⁰ Por. D. Kowalewska, *W jakim kierunku zmienia się polska polityka etniczna?*, s. 131, <https://www.researchgate.net> (dostęp: 12.10.2023).

Ethnopolitical Security in Eastern European Countries

Abstract

The article analyses ethnic conflicts and ethnopolitical security in the countries of the Eastern European subregion. The analysis uses an interdisciplinary research approach. Identifying the most critical ethnic conflicts in the subregion, the author concludes that they are characterised by gradualism and dynamic development. Among the main threats to ethnopolitical security, she lists: (1) demographic, ethnic, and socioeconomic differentiation, (2) the formation of non-titular population centres in the country (mainly the Russian minority), and (3) strongly developed ethnopolitical movements of the Russian minority. In the last part of the article, the author concludes that the optimisation of ethnopolitical security is closely linked to ethnopolitics and requires the creation of an organisation or system of forces and means to ensure it.

Этнополитическая безопасность в государствах Восточной Европы

Абстракт

В статье представлен анализ этнических конфликтов и этнополитической безопасности в странах субрегиона Восточной Европы. Анализ выполнен с применением междисциплинарного исследовательского подхода. Выявляя наиболее значимые этнические конфликты в субрегионе, автор приходит к выводу о характерной для них постепенности и динамичности развития. Как основные угрозы этнополитической безопасности автор перечисляет: 1) демографическое многообразие в этническом и социально-экономическом отношениях; 2) формирование очагов нетитульного населения внутри государства (прежде всего русского меньшинства); 3) высокую степень развития этнополитических движений русского меньшинства. Автор приходит к выводу, что оптимизация этнополитической безопасности тесно связана с этнополитикой и требует создания организованной системы сил и средств обеспечения этнополитической безопасности.

Bibliografia

Źródła drukowane

Конституция Республики Беларусь 1994 года, <http://www.pravo.by> (dostęp: 31.10.2024).
Конституция Республики Молдовы, 1994, <http://www.constcourt.md> (dostęp: 12.12.2024).
Конституция Украины от 28 июня 1996 года, <http://rada.gov.ua> (dostęp: 20.12.2024).

Opracowania

Baluk W., *Wyobrażenia nowej Europy Wschodniej*, „East of Europe” 2 (2016), no. 1, s. 11–32.
Bryjka F., *Rosyjska wojna zastępcza w Donbasie*, „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” (2016), nr 1 (6), s. 201–217.
Całus K., *Gaugazja: rosnący separatyzm w Mołdawii?*, „Komentarze OSW” (3 III 2014), nr 129, <http://www.osw.waw.pl> (dostęp: 18.11.2024).

- Całus K., *Państwo niedokończone. 25 lat mołdawskiej niepodległości*, „Prace OSW” (2016), nr 59, s. 1–88.
- Czerep J., *W cieniu „Zapadu 2017” – problemy w relacjach białorusko-rosyjskich*, „Pulaski Policy Paper” (27 IX 2017), <https://pulaski.pl/cieniu-zapadu-2017-problemy-relacjach-bialorusko-rosyjskich/> (dostęp: 13.11.2024).
- Groszkowski J., Iwański T., Sadecki A., Dąbrowski T., *Sąsiad odkrywany na nowo. Stosunki Czech, Słowacji i Węgier z Ukrainą*, „Raport OSW” (3 VIII 2017), <https://www.osw.waw.pl> (dostęp: 12.11.2023).
- Janusz G., *Dwustronne porozumienia o prawach mniejszości jako nowa jakość ochrony mniejszości w Europie na przełomie XX i XXI wieku*, „Forum Politologiczne” 5 (2007), s. 53–81.
- Janusz G., *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011.
- Karolak-Michalska M., *Etnopolityka a bezpieczeństwo współczesnych państw Europy Wschodniej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 19 (2018), z. 11, cz. 1, s. 213–223.
- Karolak-Michalska M., *Etnopolityka w państwach Europy Wschodniej. Implikacje dla bezpieczeństwa*, Łódź–Warszawa 2021.
- Kasprzak T., *Podziały etniczne i narodowościowe w Republice Mołdawskiej. Wpływ i znaczenie edukacji w dwóch odrębnych państwach – Gagauzji i Naddniestrzu*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 7 (2015), nr 1, s. 149–158.
- Kosienkowski M., *Naddniestrzańska Republika Mołdawska. Determinanty przetrwania*, Toruń 2010.
- Kosienkowski M., *Polityka etniczna Mołdawii*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, red. H. Chałupczak i in., Lublin 2015, s. 285–328.
- Kowalewska D., *W jakim kierunku zmienia się polska polityka etniczna?*, <https://www.researchgate.net> (dostęp: 12.10.2023).
- Kulisz Z.M., *Zarządzanie bezpieczeństwem państwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 5 (2011), s. 97–113.
- Kwieciński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa z perspektywy organizacji i zarządzania. Przykład kasztelanii*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 10 (2009), z. 3, s. 7–20.
- Lach Z., *Analiza poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego i potęgi państw Europy Środkowo-Wschodniej*, „Przegląd Geopolityczny” 9 (2014), s. 31–52.
- Lubicz-Miszewski M., *Geneza, przebieg i próby przezwyciężenia konfliktu o Naddniestrze*, „Zeszyty Naukowe / Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” (2012), nr 3 (165), s. 121–138.
- Menkiszak M., Sadowski R., Żochowski P., *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie*, „Analizy OSW” (3 IX 2014), <http://www.osw.waw.pl> (dostęp: 11.03.2024).
- Miarka A., *Stosunki mołdawsko-rosyjskie w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 9 (2018), nr 1, http://wydawnictwo.uwm.edu.pl/uploads/documents/czytelnia/przeglad/Przeglad_W_9_1_2018.pdf (dostęp: 12.08.2023).
- Mironowicz E., *Polityka etniczna Białorusi*, w: *Polityka etniczna. Teorie, koncepcje, wyzwania*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015, s. 97–148.
- Mucha J., *Oblicza etniczności. Studia teoretyczne i empiryczne*, Kraków 2005.
- Naddniestrze wobec perspektywy aneksji przez Rosję*, „Analizy OSW” (14 V 2014), <http://www.osw.waw.pl> (dostęp: 17.11.2024).
- Offe C., *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Warszawa–Kraków 1999.
- Olędzka J., *Etnopolityka a bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego*, „Securitologia” (2017), nr 1, <https://www.civitas.edu.pl> (dostęp: 16.08.2023).
- Olędzka J., *Konflikty etniczne jako zagrożenie bezpieczeństwa obszaru poradzieckiego. Główne problemy badawcze*, „Chorzowskie Studia Polityczne” (2016), nr 12, s. 141–151.
- Polacy na Białorusi apelują do Łukaszenki o zaprzestanie dyskryminacji polskich dzieci*, „Gazeta Prawna” (31 VIII 2018), <https://gazetaprawna.pl> (dostęp: 22.09.2021).

- Polityka, prawo, kultura i bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim*, red. T. Bodio, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2018.
- Recensamant.statistica* 2014, <http://recensamant.statistica.md> (dostęp: 14.02.2023).
- Sienkiewicz-Małjurek K., Kożuch B., *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Organizacje i Zarządzanie Strategiczne” 37 (2015), nr 1, s. 33–43.
- Szef MSZ Węgier: *Ukraina może zapomnieć o integracji z Europą*, 26.09.2017, <https://kresy.pl> (dostęp: 18.10.2024).
- Szozzyn R., *Gagauzja wybrała Rosję*, „Rzeczpospolita” (3 II 2014), <http://www.rp.pl> (dostęp: 23.10.2024).
- Szpak K., *Gagauzja: wielki naród – mały separatyzm*, 12.10.2010, <http://www.psz.pl> (dostęp: 10.01.2022).
- Widera A., *Mołdawski program dla mniejszości narodowych*, „Czas Wschodni” (29 III 2023), <https://czaswschodni.pl> (dostęp: 17.11.2024).
- Wierzbicki A., *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa 2008.
- Wierzbicki A., *Źródła konfliktów etnopolitycznych*, w: *Kaukaz Północny. Elity, reżimy, etnopolityka, bezpieczeństwo*, red. T. Bodio, t. 8, Warszawa 2014, s. 255–272.
- Ананичева С.Р., Демяник Н., *Межэтнические конфликты на постсоветском пространстве*, „Учёные заметки ТОГУ” 5 (2014), вып. 3, <http://pnu.edu.ru> (dostęp: 20.01.2024).
- Бюро межэтнических отношений Республики Молдова, <http://www.bri.gov.md> (dostęp: 31.12.2023).
- Громадани України про себе, країну та її майбутнє, 2019, <http://razumkov.org.ua> (dostęp: 12.11.2024).
- Ласария А.О., *Специфика современных этнополитических контактов*, „Вестник Московского университета” (2017), № 3, <https://vestnik-mgou.ru> (dostęp: 23.01.2024).
- Мониторинг соблюдения прав человека в Украине в январе 2018 – апрель 2019 г.г., 2019 г., <https://forbiddentoforbid.org.ua> (dostęp: 23.11.2024).
- Наразі ніхто не знає, скільки представників нацменшин проживає в Україні й у якому стані вони перебувають – Лоссовський, 10.07.2024, <https://zmina.info> (dostęp: 12.11.2024).
- Национальный состав Украины 2001, <http://2001.ukrcensus.gov.ua> (dostęp: 22.04.2023).
- Общая численность населения Республики Беларусь, Минск 2020, <https://belstat.gov.by> (dostęp: 3.01.2024).
- Пантин В.И., *Вызовы глобальной безопасности в XXI в.: межэтнические и междоцивилизационные конфликты*, „Вестник Московского университета”, Серия XXVII (2015), № 1/2, с. 110–119.
- Соин Д.Ю., *Этнополитические конфликты: аналитический обзор*, „Социологический журнал” (2015), вып. 3–4, с. 295–303.
- Список национально-культурных общественных объединений, зарегистрированных в Республике Беларусь, 2020, <https://belarus21.by> (dostęp: 9.01.2023).
- Список национально-культурных общественных объединений, зарегистрированных в Республике Беларусь, 2024, <https://belarus21.by> (dostęp: 30.11.2024).
- Список этнокультурных организаций, 2024, <http://www.bri.gov.md> (dostęp: 12.11.2024).
- Фролов В.М., Аракелян А., *Этнические конфликты на постсоветском пространстве*, 2010, <http://repository.kpi.kharkov.ua> (dostęp: 20.03.2023).
- Цели и задачи службы, Службы Российской Федерации, <http://www.svr.gov.ru> (dostęp: 29.05.2022).
- Юсупова Г.И., *Концептуализация категории „этнополитическая безопасность” в современном политологическом дискурсе*, „Власть” (2020), № 3, с. 202–207.

Magdalena Karolak-Michalska, dr hab., prof. Uniwersytetu Civitas, politolog, wykładowca akademicki. Zainteresowanie badawcze: etnopolityka i bezpieczeństwo w Europie Wschodniej (magdalena.karolak-michalska@civitas.edu.pl).

Magdalena Karolak-Michalska, PhD hab., professor of the Civitas University, political scientist, university lecturer, author of several dozen of academic publications. Her research interest focuses on ethno-politics and security in Eastern Europe (magdalena.karolak-michalska@civitas.edu.pl).