



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 114 (1687), 23 sierpnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Napięcia na Morzu Azowskim

Daniel Szeligowski

Po aneksji Krymu i wybudowaniu mostu przez Cieśninę Kerczeńską Rosja uzyskała niemal pełną kontrolę nad Morzem Azowskim. Wykorzystuje ją obecnie do ograniczania swobody żeglugi na akwenie. Stanowi to element gospodarczej presji na Ukrainę. W przyszłości może dojść do prowokowania incydentów zbrojnych z udziałem obecnych tam nielicznych sił ukraińskich, co stanowiłoby zagrożenie dla stabilności w regionie Morza Czarnego.

Rosyjskie działania na Morzu Azowskim. Od kwietnia br. Federacja Rosyjska systematycznie ogranicza swobodę żeglugi na Morzu Azowskim. Opóźnia wydawanie pozwoleń na przeprawę przez Cieśninę Kerczeńską (po aneksji Krymu sprawuje nad nią wyłączną kontrolę). Pod pretekstem ćwiczeń wojskowych okresowo zamyka wybrane części akwenu. Ponadto zatrzymuje i poddaje wielokrotnym, często długotrwałym (kilka dni) sprawdzaniom statki handlowe płynące do lub z ukraińskich portów w Mariupolu i Berdiańsku. Według informacji ukraińskiego Ministerstwa Infrastruktury rosyjska straż przybrzeżna zatrzymała dotychczas ponad 150 statków, w tym jednostki z państw UE (m.in. z Bułgarii, Chorwacji i Rumunii). W wielu przypadkach nie podano powodu inspekcji, nie wręczono również protokołu z jej przeprowadzenia.

Jednocześnie FR zwiększa swoją obecność wojskową na Morzu Azowskim, uzasadniając to koniecznością ochrony mostu przez Cieśninę Kerczeńską oddanego do użytku w maju br. Ukraiński wywiad szacuje, że na akwenie przebywa obecnie ok. 40 rosyjskich okrętów, w tym dwie korwety raketowe Bujan-M, wyposażone w pociski manewrujące Kalibr, które wcześniej brały udział w rosyjskiej operacji militarnej w Syrii. Umożliwia to FR sprawowanie kontroli nad Morzem Azowskim, także przebiegającymi tam szlakami handlowymi. Ukraina nie dysponuje w tym rejonie siłami marynarki wojennej. Ma jedynie należące do straży granicznej w Mariupolu oddziały straży przybrzeżnej (ich wyposażenie nie jest dokładnie znane) i niewielkie możliwości ich wzmocnienia, jako że utraciła ok. 70% swojej floty w rezultacie aneksji Krymu.

Konsekwencje dla Ukrainy. Ograniczenie przez FR swobody żeglugi na Morzu Azowskim pociąga za sobą negatywne skutki dla ukraińskiej gospodarki, zmniejszając atrakcyjność handlową położonych na północnym wybrzeżu portów w Mariupolu i Berdiańsku. Rosyjskie kontrole powodują opóźnienia w transporcie i stanowią dla armatorów dodatkowy koszt, sięgający nawet kilkunastu tysięcy dolarów dziennie. Ponadto z powodu mostu przez Cieśninę Kerczeńską na Morze Azowskie nie mogą już płynąć statki o wysokości przekraczającej 33 m i długości większej niż 160 m, co wykluczyło niemal 150 jednostek, w tym wielkogabarytowe statki klasy Panamax, które wykorzystywały ukraińskie porty na tym akwenie.

Przez rosyjskie działania ucierpiał przede wszystkim Mariupol. Był on dotychczas drugim po Odessie najważniejszym ukraińskim portem w eksporcie produktów metalurgicznych, stanowiących jedno z głównych źródeł dochodu państwa (niemal 25% wpływów z eksportu). W ostatnim czasie utracił jednak ok. 30% obrotu towarowego, w tym co najmniej jeden duży kontrakt na rzecz Odessy, i był zmuszony zmniejszyć wymiar czasu pracy swoim pracownikom. Z kolei kombinaty metalurgiczne należące do najbogatszego Ukraińca, oligarchy Rinata Achmetowa, musiały przekierować część swojej produkcji do portów nad Morzem Czarnym, co wpłynęło negatywnie na ich wyniki finansowe. Sektor przemysłowy stanowi główne źródło zatrudnienia w regionie, ewentualne redukcje etatów mogą odbić się niekorzystnie na stabilności społecznej.

Status Morza Azowskiego. Ukraińskie władze starają się przeciwdziałać rosyjskiej presji. Między czerwcem a sierpniem br. zamknęły trzy obszary Morza Azowskiego w okolicach portów w Mariupolu i Berdiańsku z powodu ćwiczeń wojskowych (głównie z użyciem sił lądowych i powietrznych). Mają jednak ograniczone pole manewru ze względu na obecny status akwenu, który władze rosyjskie obracają na swoją korzyść – zgodnie z umową o współpracy między Ukrainą i FR w wykorzystaniu Morza Azowskiego i Cieśniny Kerczeńskiej, podpisaną w 2003 r., stanowi ono wody wewnętrzne obu państw. Nigdy nie przeprowadzono na nim delimitacji, gdyż blokowały ją władze FR. Strona ukraińska przyznaje zatem, że rosyjskie działania, polegające na zatrzymywaniu i kontroli statków handlowych oraz zwiększaniu obecności militarnej na Morzu Azowskim, formalnie nie naruszają postanowień umowy z 2003 r., choć bez wątplenia przeczą jej duchowi. Nie jest też jasne, czy ze względu na jej obowiązywanie rosyjskie inspekcje stanowią naruszenie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. w zakresie swobody żeglugi.

Na Ukrainie nasila się dyskusja o konieczności wypowiedzenia umowy z FR. Jednak taka decyzja, choć uzasadniona z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego, w praktyce raczej nie wzmocni ukraińskiej pozycji w akwenu. Osiągnięcie porozumienia w sprawie przebiegu granicy na Morzu Azowskim nie będzie możliwe, jako że władze rosyjskie nie zgodzą się uznać ukraińskiej przynależności Krymu i wynikających z niej praw Ukrainy do kontroli nad Cieśniną Kerczeńską. Próba wyegzekwowania przez ukraińską służbę graniczną kontroli nad ukraińskimi wodami terytorialnymi wokół Krymu spotkałaby się prawdopodobnie z militarną odpowiedzią strony rosyjskiej.

Wnioski i perspektywy. Ograniczenie przez FR swobody żeglugi na Morzu Azowskim ma wymiar taktyczny i strategiczny. W wymiarze taktycznym obliczone jest na osłabienie fundamentów gospodarczych południowo-wschodnich regionów Ukrainy, opartych w dużej mierze na eksporcie produkcji przemysłowej na rynki zagraniczne, i wpisuje się w dotychczasowe rosyjskie działania nakierowane na destabilizację państwa ukraińskiego. Władze rosyjskie oczekują, że blokada portów na Morzu Azowskim wywoła efekt domina, w rezultacie którego problemy ekonomiczne ukraińskich przedsiębiorstw przełożą się na warunki materialne lokalnej ludności i pociągną za sobą wzrost nastrojów antyrządowych. Z rosyjskiego punktu widzenia ma to istotne znaczenie ze względu na mające odbyć się w przyszłym roku wybory prezydenckie i parlamentarne na Ukrainie. W tym kontekście to, co się dzieje na Morzu Azowskim, można postrzegać również jako instrument presji na oligarchę Rinata Achmetowa, właściciela największych kombinatów metalurgicznych w regionie, aby podczas najbliższej kampanii wyborczej opowiedział się jednoznacznie po stronie kandydata (lub kandydatów) nawołującego do normalizacji stosunków z FR oraz udzielił mu (im) wsparcia finansowego i medialnego. Natomiast w wymiarze strategicznym rosyjskie działania mają na celu stopniowe eliminowanie pozarosyjskiej obecności na Morzu Azowskim i przekształcenie go w wewnętrzne wody FR. Prawdopodobnie będą zatem kontynuowane, a być może nawet się nasila.

Sytuacja na Morzu Azowskim stanowi długoterminowe zagrożenie dla bezpieczeństwa Ukrainy i stabilności w regionie. W przyszłości FR może dążyć do sprowokowania incydentów zbrojnych z udziałem obecnych w regionie nielicznych sił ukraińskich, zwłaszcza gdyby tamtejsze oddziały straży przybrzeżnej zdecydowały się eskortować statki handlowe przez Cieśninę Kerczeńską. Przewaga na Morzu Azowskim już teraz umożliwia rosyjskiej flocie podjęcie natychmiastowych działań ofensywnych przeciw Ukrainie. Tymczasem ukraiński potencjał do obrony przed takimi atakami jest ograniczony. Ponadto rosyjska kontrola nad Cieśniną Kerczeńską oznacza, że wprowadzenie tym szlakiem na Morze Azowskie ukraińskich jednostek marynarki wojennej może być w praktyce trudne i jeśli nastąpi, to jedynie drogą kolejową lub lotniczą – i to w niewielkim stopniu.

Prawne uregulowanie sytuacji na Morzu Azowskim jest w najbliższym czasie mało prawdopodobne. Strona rosyjska nie jest tym zainteresowana, uznając stan obecny za korzystny dla siebie. Władze obu państw nie zmienią też swojego stanowiska w sprawie przynależności Krymu. UE powinna domagać się od władz rosyjskich zaprzestania ograniczania swobody żeglugi na Morzu Azowskim, tym bardziej że armatorzy z państw członkowskich wykorzystują tamtejsze ukraińskie porty i ponoszą dodatkowe koszty w rezultacie rosyjskich działań. Jednocześnie państwa NATO mogą pomagać Ukrainie w rozbudowie i modernizacji marynarki wojennej oraz oddziałów straży przybrzeżnej, jak również kontynuować ćwiczenia organizowane wspólnie z ukraińskimi siłami na Morzu Czarnym.