PISM POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 264 (2196), 29 GRUDNIA 2020 © PISM

BIULETYN

Unia Afrykańska i ONZ wobec kryzysu w Etiopii

Jędrzej Czerep

Przeprowadzona w listopadzie br. ofensywa etiopskich wojsk federalnych przeciw administracji i siłom zbrojnym prowincji Tigraj osiągnęła pierwszy cel, odzyskując kontrolę nad jej terytorium. Władze Etiopii nie zaproponowały jednak rozwiązania politycznego, co zapowiada długoletni konflikt partyzancki. Odrzucenie mediacji Unii Afrykańskiej (UA) wymusi większe zaangażowanie międzynarodowe, w tym europejskie, na rzecz stabilizacji.

Tło konfliktu. W latach 70. i 80. XX w. partyzanci Tigrajskiego Ludowego Frontu Wyzwolenia (TPLF) byli główną siłą walczącą z komunistycznym reżimem Mengistu Haile Mariama. Po jego obaleniu w 1991 r. stali się dominującym ugrupowaniem w kraju, nominalnie pozostając w koalicji z partiami reprezentującymi grupy etniczne Oromo, Amharów i ludy regionu południowego. TPLF stworzył jeden z najbardziej represyjnych systemów w Afryce, a Tigrajowie (ok. 6% populacji Etiopii) objęli najważniejsze stanowiska w administracji centralnej, strukturach siłowych i gospodarce. Utracili je po 2018 r., kiedy rządy objął reformatorski premier Abyi Ahmed. TPLF wycofał się wówczas do swojej macierzystej prowincji, gdzie zachował pełnię władzy. Bojkotował płynące ze stolicy nakazy aresztowań i nominacje na stanowiska cywilne i wojskowe, odbierając je jako rewanż na Tigrajach. Wobec przesunięcia z powodu pandemii ogólnoetiopskich wyborów zaplanowanych na sierpień br. TPLF uznał, że mandat premiera wygasł, i we wrześniu br. zorganizował – wbrew zakazowi – wybory władz prowincji, w których uzyskał 98% poparcia. Efektem było całkowite zerwanie kontaktów z władzami centralnymi, które z kolei przestały uznawać i finansować rząd tigrajski.

W sporze z rządem centralnym TPLF prezentuje się jako obrońca etiopskiej odmiany ustroju federacyjnego, tzw. federalizmu etnicznego. Daje on etnicznie określonym prowincjom autonomię, m.in. własne siły zbrojne i partie polityczne, jednak powoduje wzrost tendencji odśrodkowych i osłabienie więzi z państwem. Abiy Ahmed stara się zwiększyć wpływy władzy centralnej w prowincjach, tworząc nową, ogólnoetiopską Partię Dobrobytu na miejsce dysfunkcyjnej koalicji ugrupowań etnicznych, czemu TPLF się sprzeciwia.

Przebieg wojny. Z 3 na 4 listopada TPLF zaatakowała etiopskie bazy wojskowe w Tigraju, zabijając i uprowadzając żołnierzy oraz przejmując sprzęt wojskowy. W odpowiedzi władze etiopskie ogłosiły ofensywę przeciw TPLF, jednocześnie odcinając prowincję od Internetu i nie dopuszczając tam dziennikarzy. W efekcie brakowało wiarygodnych doniesień o przebiegu walk. Choć armia Etiopii dysponowała lepszym uzbrojeniem, m.in. dronami uzyskanymi ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Tigrajczycy mieli przewagę liczebną i doświadczenie w terenie. Aby wzmocnić swoją pozycję, władze centralne skorzystały ze wsparcia regionalnych sił z sąsiadującej z Tigrajem prowincji Amhara. Amharowie, tradycyjnie niechętni Tigrajczykom, wysuwają pretensje do części terytorium ich prowincji. Etniczny wymiar konfliktu unaoczniła masakra w Mai-Kadra: 9 listopada powiązane z TPLF bojówki zamordowały ok. 600 robotników sezonowych, głównie z mniejszości amharskiej. W relacjach uchodźców pojawiały się też doniesienia o etnicznie motywowanych atakach prorządowych sił amharskich przeciw Tigrajom. Zapowiadana przez rząd ofensywa na stolicę regionu, Mekelle, groziła licznymi ofiarami cywilnymi i zniszczeniami. Ostatecznie jednak siły TPLF ewakuowały się z miasta, a wojska federalne zajęły je 28 listopada bez walki i ogłosiły zwycięstwo. Pomimo deklaracji rządu

o przywróceniu porządku i przejściu do etapu odbudowy i powrotu uchodźców europejscy dyplomaci donoszą o załamaniu się bezpieczeństwa w prowincji i powszechnych rabunkach. Kierownictwo TPLF zapowiada walkę partyzancką.

W toku walk siły tigrajskie kilkakrotnie bombardowały rakietami stolicę sąsiedniej Erytrei, chcąc wciągnąć ją do wojny, co uprawomocniłoby działania TPLF i dało szansę na korzystne dla niego rozwiązanie polityczne. Te działania nie przyniosły jednak skutku. Zaangażowanie Erytrei – oficjalnie dementowane – pozostało dyskretne, a TPLF nie zyskał sojuszników ani w innych częściach kraju, ani za granicą. Pośrednio konflikt dotknął Somalię, skąd Etiopia wycofała swoje siły wspierające misję UA, finansowaną przez UE. Zwiększyło to pole manewru somalijskim grupom zbrojnym. Władze etiopskie usunęły tigrajskich urzędników ze struktur Unii Afrykańskiej i oskarżyły – nie przedstawiając dowodów – szefa WHO, Tigrajczyka Tedrosa Ghebreyesusa o organizowanie wsparcia dla TPLF.

Konflikt wywołał kryzys humanitarny. Władze federalne zablokowały konta bankowe w prowincji Tigraj, co pozbawiło część mieszkańców środków do życia. Przed wybuchem konfliktu 600 tys. mieszkańców prowincji stale korzystało z różnych form pomocy międzynarodowej, która obecnie ustała. Choć ONZ uzyskała zgodę na objęcie Tigraju programami humanitarnymi, trwające walki wstrzymują ich rozpoczęcie. Ok. milion osób zostało wewnętrznie przesiedlonych, a do sąsiadującego z Tigrajem Sudanu dotarło ok. 50 tys. uchodźców. Francja, Niemcy i UNHCR zadeklarowały wsparcie ich pobytu w Sudanie. Choć 12 grudnia do Mekelle dotarł pierwszy konwój z pomocą, Etiopia nie zgadza się na dopuszczenie do prowincji niezależnych komisji, które zbadałyby skalę naruszeń praw człowieka.

Osłabienie Unii Afrykańskiej. 24 listopada na temat konfliktu w Tigraju miała obradować RB ONZ, jednak jej afrykańscy niestali członkowie – Niger, RPA, Tunezja – naciskali, aby dać pierwszeństwo przygotowywanej misji dyplomatycznej UA. W efekcie tylko część państw RB ONZ spotkała się nieformalnie i bez konkluzji, a UA przejęła główny ciężar dążeń do uspokojenia sytuacji. Organizacja wysłała do Addis Abeby delegację byłych prezydentów (RPA, Mozambiku, Liberii) z zamiarem mediacji. Władze etiopskie zadeklarowały jednak konflikt jako wewnętrzny, TPLF jako niegodny statusu strony, i powołały się na zasadę nieingerencji, odwołując się do Karty NZ i Aktu Założycielskiego UA. Wizyta byłych prezydentów skończyła się blamażem, gdy w jej trakcie Ahmed ogłosił przystąpienie do finalnej fazy operacji – ofensywy na Mekelle.

Odrzucenie przez władze etiopskie afrykańskiej inicjatywy dyplomatycznej marginalizuje UA, gdyż to w Etiopii znajdują się siedziby jej najważniejszych instytucji, a w przeszłości wykorzystywała ona organizację do promocji porządku opartego na prawie międzynarodowym. UA, nie posiadając silnych narzędzi wymuszania pokoju, buduje swoje znaczenie na zasadzie utrwalania wspólnotowego podejścia do kryzysów w Afryce. Po ludobójstwie w Rwandzie wypracowała – przy udziale Etiopii – zasadę interwencji w przypadku kryzysu grożącego poważnymi naruszeniami praw człowieka. W ostatniej dekadzie pośrednictwo UA jest standardem w dochodzeniu do pokoju w afrykańskich konfliktach. Rola organizacji wzrosła po udanej mediacji (samego Abyi Ahmeda) w Sudanie w 2019 r. UA dąży też do odegrania większej roli w Libii, gdzie uzyskała nominację dla dyplomaty z Zimbabwe na stanowisko asystenta Sekretarza Generalnego i koordynatora Misji Wsparcia NZ dla Libii.

Wnioski. Choć władze etiopskie zadeklarowały zwycięstwo i zakończenie sporu w prowincji Tigraj, konflikt przeszedł w fazę partyzancką, a operacje wojskowe będą kontynuowane. Wobec powszechnego poparcia dla TPFL w regionie jakaś forma uznania jej za partnera będzie konieczna do politycznego ustabilizowania sytuacji. W dłuższej perspektywie Etiopia otworzy się więc na możliwość rozmów, co będzie wspierać Unia Europejska. Polska mogłaby tu odegrać aktywną rolę, utrzymując widoczne zainteresowanie Etiopią w organizacjach międzynarodowych. We wrześniu i październiku br. polscy lekarze, ratownicy i służba pielęgniarska z PCPM pracowali w ramach misji WHO w Addis Abebie, w jednym z największych w Afryce szpitali covidowych. Incydent w Mai-Kadra i podobne będą też z pewnością przedmiotem obrad 46. sesji Rady Praw Człowieka ONZ.

Pomimo że stroną, która rozpoczęła konflikt, był TPLF, a stanowcza reakcja władz centralnych była konieczna, kryzys utrudni Abiy Ahmedowi reformy systemowe – zradykalizowany TPLF może przyjąć postawę otwarcie secesjonistyczną. Spór z UA osłabi pozycję międzynarodową Etiopii, co ma znaczenie wobec sporu z Egiptem o Tamę Wielkiego Odrodzenia i zasady podziału wód Nilu. Władze Etiopii liczą, że po odejściu Donalda Trumpa, faworyzującego Egipt, administracja Joe Bidena zajmie bardziej zrównoważone stanowisko. Zablokowanie możliwości wywierania przez UA wpływu na bieg wypadków w Tigraju, instrumentalne wykorzystanie zasady nieinterwencji i działanie wbrew fundamentalnym zasadom UA obniżą jej rolę w przyszłych konfliktach. Kryzys w organizacji będzie trudny do przezwyciężenia, ponieważ rozpoczynająca się w styczniu 2021 r. prezydencja niestabilnej politycznie Demokratycznej Republiki Konga nie będzie silna.

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Rafał Tarnogórski, Sebastian Płóciennik, Justyna Szczudlik, Daniel Szeligowski,
Jolanta Szymańska, Marcin Terlikowski, Karol Wasilewski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk