



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 43 (575) • 14 lipca 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Bartosz Cichocki,
Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszewicz

Bezpieczeństwo Gruzji po wycofaniu międzynarodowych misji obserwacyjnych

Tomasz Sikorski

Uniemożliwienie przez Rosję przedłużenia mandatów misji OBWE i ONZ w Gruzji ograniczyło udział wspólnoty międzynarodowej w rozwiązywaniu konfliktu między Gruzją a wspieranymi przez Rosję separatystycznymi republikami – Abchazją i Osetią Południową. Rosja przeprowadziła także w regionie kompleksowe ćwiczenia wojskowe „Kaukaz 2009”. Wybuch konfliktu zbrojnego wydaje się jednak mało prawdopodobny, a działania strony rosyjskiej mają na celu wymuszenie na Gruzji faktycznego uznania republik. Z kolei Gruzja, przekonana o wsparciu nowej administracji USA, nie będzie skłonna do ustępstw.

Znaczenie międzynarodowych misji pokojowych. Przed ubiegłoroczną wojną w Gruzji przebywały dwie misje obserwacyjne: OBWE w Osetii Południowej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych w Abchazji (UNOMIG). Ich największą słabością była techniczna i logistyczna zależność od Rosji, będącej jednocześnie stroną w konflikcie. Dlatego też misje te nie były w stanie zapobiec nasilaniu się po 2006 r. incydentów granicznych, koncentracji wojsk rosyjskich na Kaukazie w 2008 r., atakowi wojsk gruzińskich na Cchinwali w nocy z 7 na 8 sierpnia 2008 r., a wreszcie ofensywie rosyjskiej i okupacji części Gruzji. Z kolei misja Unii Europejskiej, rozmieszczona w Gruzji 1 października 2008 r. (EUMM), do dziś nie uzyskała dostępu do obszarów kontrolowanych przez separatystyczne republiki.

Mimo wad, misje odegrały ważną rolę w umiędzynarodowieniu konfliktu, zwłaszcza po wojnie z sierpnia 2008 r., kiedy stało się jasne, że spór prowadzony jest w istocie między Gruzją a Rosją, a nie między gruzińskim rządem centralnym i władzami Abchazji i Osetii Południowej. Podczas wielostronnych rozmów na temat bezpieczeństwa i stabilizacji Gruzji, prowadzonych od października ub.r. w Genewie pod auspicjami OBWE, ONZ i UE, wspólnota międzynarodowa podtrzymała poparcie dla integralności terytorialnej Gruzji, w opozycji do stanowiska Rosji, która 26 sierpnia 2008 r. uznała niepodległość Abchazji i Osetii Południowej.

Dyplomacja rosyjska próbowała w Genewie skłonić Gruzję do podpisania z władzami separatystycznych republik porozumień o niestosowaniu siły, co oznaczałoby faktyczne uznanie przez Gruzję prawnomiędzynarodowej podmiotowości Abchazji i Osetii Południowej. Podnosząc argument niepodległości obu prowincji, Rosja domagała się także podzielenia misji ONZ i OBWE na gruzińską, abchaską i południowoosetyjską. Próby osiągnięcia porozumienia nie przyniosły rezultatu, co pociągnęło za sobą ostateczne wygaśnięcie mandatów UNOMIG 15 czerwca br. i misji OBWE 30 czerwca br. Najprawdopodobniej zdecydowane poparcie niepodległości Abchazji i Osetii Południowej było dla Rosji jedynie pretekstem do zerwania rozmów w sprawie przedłużenia obu mandatów. Celem tego działania było usunięcie misji ONZ i OBWE, co w efekcie wzmocniło pozycję Rosji wobec Gruzji, pozbawionej korzyści płynących z obecności na jej terenie organizacji międzynarodowych.

Obecnie na obszarze Gruzji pozostaje 246 obserwatorów EUMM, przy czym mandat misji wygasa 30 września br. Może on zostać przedłużony, a Rosja nie posiada prawnych możliwości przeciwdziałania osiągnięciu przez państwa UE porozumienia w tej sprawie.

Rosyjskie manewry wojskowe a prawdopodobieństwo agresji. W dniach 29 czerwca – 6 lipca Rosja przeprowadziła ćwiczenia wojskowe „Kaukaz 2009”, w których uczestniczyło 8,5 tys. żołnierzy,

200 czołgów, 250 dział, 30 samolotów oraz okręty Floty Kaspijskiej i Floty Czarnomorskiej. Wzbudziło to obawy o stabilność na obszarze Kaukazu Południowego, a nawet o możliwość agresji rosyjskiej na Gruzję, które zostały następnie umocnione przez zaostrzenie wojennej retoryki w wypowiedziach polityków rosyjskich i wzrost liczby incydentów w pobliżu linii frontu z wojny 2008 r. (eksplozja na węźle kolejowym w Zugdidi 11 czerwca, atak na obserwatorów EUMM w pobliżu granicy Gruzji z Abchazją 21 czerwca, ponadto wielokrotne wymiany ognia w Osetii Południowej).

Ostatnie wydarzenia najprawdopodobniej nie są etapami przygotowań do rozpoczęcia wojny. Potencjalne korzyści dla Rosji płynące z inwazji na Gruzję (możliwość rozstrzygnięcia konfliktu między Gruzją a separatystycznymi republikami zgodnie z wolą Rosji, stworzenie w Gruzji rosyjskiego protektoratu) nie są w stanie zrównoważyć strat (kompromitacja polityki „nowego otwarcia” z USA, negatywne reakcje międzynarodowe, problemy z utrzymaniem kontroli nad gruzińskim terytorium). Istnieją też poważne różnice między sytuacją obecną a tą z sierpnia 2008 r.; w szczególności sprowokowanie Gruzji do ponownego ataku wydaje się dużo mniej prawdopodobne. Dyskusyjna jest także teza, że Rosji zależy na rozstrzygnięciu konfliktu na Kaukazie Południowym siłą. Dotychczasowe działania wskazują raczej, że w jej interesie leży utrzymanie stanu niestabilności, który daje pretekst do ingerowania w wewnętrzne sprawy sąsiada.

W tej sytuacji wydaje się, że mimo agresywnej retoryki Rosja wcale nie dąży do wojny, lecz realizuje szerszą strategię geopolityczną. Wobec wspólnoty międzynarodowej demonstruje determinację w obronie niepodległości separatystycznych republik (temu prawdopodobnie miała służyć wizyta prezydenta Dmitrija Miedwiediewa w Osetii Południowej 13 lipca br.). Niewykluczone, że celem tego działania było wykazanie innym państwom, że utrata przez Gruzję Abchazji i Osetii Południowej jest przesądzona, a dyskusja w tej sprawie została już zamknięta. Jednocześnie działania Rosji w stosunku do Gruzji mają na celu destabilizację wewnętrzną i zmuszenie jej do drobnych ustępstw, podważających skuteczność gruzińskiego rządu w oczach krajowej opinii publicznej.

Stanowisko Gruzji. Należy przypuszczać, że polityka nacisku Rosji okaże się nieskuteczna. Gruzja nie uznała separatystycznych republik i wydaje się mało prawdopodobne, by uczyniła to w najbliższym czasie. Przeciwnie, władze w Tbilisi nie rezygnują z postulatu integralności terytorialnej państwa i konieczności przyszłej reintegracji zbuntowanych prowincji. Gruzja gotowa jest podpisać porozumienia o nieagresji, ale tylko ze stroną rosyjską. Należy podkreślić, że większość gruzińskiej opozycji – mimo prowadzonych od kwietnia br. protestów – popiera prezydenta Saakaszwillę w kwestii Abchazji i Osetii Południowej, zatem ewentualna zmiana ekipy rządzącej nie wpłynie na stanowisko Gruzji.

Postawa Gruzji została dodatkowo wzmocniona w wyniku działań dyplomacji amerykańskiej. 22 czerwca br. w Waszyngtonie odbyło się inauguracyjne posiedzenie Amerykańsko-Gruzjińskiej Komisji ds. Partnerstwa Strategicznego na szczepie wiceministrów spraw zagranicznych. Działalność Komisji wynika z postanowień Karty Partnerstwa Strategicznego, podpisanej przez USA i Gruzję na początku stycznia br. i jest świadectwem kontynuacji przez administrację Baracka Obamy polityki G.W. Busha wobec państw obszaru poradzieckiego. Ocenę tę wzmacnia przebieg wizyty prezydenta USA w Moskwie 6–8 lipca, podczas której wspominał on kilkakrotnie o integralności terytorialnej Gruzji. Istotne znaczenie polityczne w tym kontekście będzie miała także wizyta wiceprezydenta Joe Bidena w Gruzji między 20 a 24 lipca br.

Prognoza. O ile inwazja rosyjska na Gruzję w 2009 r. wydaje się mało prawdopodobna, o tyle istnieje zwiększone ryzyko powtarzania się przypadków łamania porozumienia o zawieszeniu ognia, będących elementem wyżej wspomnianej polityki nacisku. Szczególnie niebezpieczny jest okres do końca sierpnia br. Rocznic wydarzeń 8 i 26 sierpnia będą sprzyjać prowokacyjnym działaniom na linii frontu z wojny 2008 r., jak i agresywnej retoryce. Ponadto prawdopodobne jest sabotowanie VII rundy rozmów genewskich (17 września) poprzez zaplanowanie zbrojnych incydentów lub ataków na personel EUMM, analogicznych do zamachu z 21 czerwca. Dodatkowym celem tych działań może być zniechęcenie państw członkowskich UE do przedłużenia mandatu misji obserwacyjnej.

W perspektywie krótko- i średniookresowej nie należy spodziewać się dyplomatycznego rozstrzygnięcia konfliktu. Wątpliwe, by Gruzja zaakceptowała *de facto* – nie wspominając o uznaniu *de iure* – podmiotowość Abchazji i Osetii Południowej, które z kolei, przy wsparciu Rosji, uważają się za pełnowartościowych uczestników wspólnoty międzynarodowej. Rozbieżność stanowisk Gruzji i separatystycznych republik wyklucza osiągnięcie trwałego porozumienia. Zarówno na scenie politycznej Rosji, jak i Gruzji, dominuje wrogość wobec sąsiada, dlatego też ewentualna zmiana rządów w jednym lub obu krajach nie skłoni negocjatorów do porozumienia. Dlatego też wydaje się, że w przyszłości konflikt powróci do stanu zawieszenia broni, przeplatanego okresami napięć i prowokowania incydentów.