



# Analizy natolińskie

10(42)2009

JOANNA DZIUBA

## Unia Europejska a Gruzja

*Rok po wojnie sierpniowej*

Gruzja oraz Południowy Kaukaz obecne są w polityce Unii Europejskiej od drugiej połowy lat 90-tych, jednak do 2004 roku można mówić o minimalnym zaangażowaniu Brukseli w tym regionie. Główne wektory polityki wschodniej widać m.in. na podstawie kolejności podpisywania Porozumień o Partnerstwie i Współpracy (PCA) – kraje Kaukazu znalazły się w jednej z ostatnich grup (razem z częścią państw Azji Centralnej). Znaczenie regionu pod względem gospodarczym, przede wszystkim w odniesieniu do wydobycia i transportu surowców energetycznych, zostało podniesione w pierwszej połowie obecnej dekady. Dodatkowym czynnikiem było przeprowadzenie w listopadzie 2003 roku rewolucji róż w Gruzji. Bezkrwawa zmiana władzy dawała nadzieję na demokratyzację oraz rozpoczęcie reform zbliżających jeden z krajów regionu do standardów Unii. Na zainteresowanie Kaukazem duży wpływ miał także pierwszy kryzys gazowy na Ukrainie, ponieważ obszar ten stanowi alternatywną trasę przesyłową surowców energetycznych z basenu Morza Kaspijskiego. Co więcej, Gruzja od 2007 roku miała graniczyć z Unią Europejską (przez Morze Czarne). Należy zaznaczyć, że część wybrzeża tego kraju stanowi jedno z parapaństw – Abchazja (od 26 sierpnia 2008 roku uznane jedynie przez Federację Rosyjską, a od 5 września owego roku także przez Nikaragwę) – określane także mianem „czarnej dziury”, z uwagi na wykorzystywanie jego terytorium jako trasy przemytu m.in. broni, narkotyków oraz ludzi.

Wskazane czynniki wpłynęły na objęcie regionu Europejską Polityką Sąsiedztwa oraz intensyfikację zaangażowania Unii Europejskiej na Południowym Kaukazie, szczególnie w Gruzji. Wynika to z faktu zróżnicowania przez Brukselę stanowiska UE wobec poszczególnych krajów tego obszaru na podstawie wykazywanej przez nie woli współpracy. Gotowość danego państwa do otwierania się na zalecenia Unii wiąże się naturalnie z priorytetami jego polityki zagranicznej (Tbilisi jest oceniane jako najbardziej prozachodnie). Zainteresowanie Gruzją wzrosło w pierwszej połowie 2008 roku i wiązało się głównie z próbą stworzenia ram dla rozpoczęcia rozmów na rzecz rozwiązania ówczesnie „zamrożonych konfliktów” w Abchazji i Osetii Południowej. Wydarzenia z sierpnia 2008 roku sprawiły, że Unia Europejska zaczęła grać nową rolę, nie tylko na Kaukazie oraz w tzw. obszarze wspólnego sąsiedztwa z Rosją, lecz także na arenie międzynarodowej.

### **I. Rola Unii Europejskiej podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej**

Natychmiastowa reakcja Brukseli oraz poszczególnych państw członkowskich na eskalację konfliktu w Osetii Południowej, który w konsekwencji przekształcił się w wojnę pomiędzy Rosją i Gruzją, zaowocowała rozpoczęciem negocjacji na rzecz podpisania zawieszenia broni. Unia Europejska, pod przewodnictwem Francji, stała się mediatorem pomiędzy prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem oraz prezydentem Michielem Saakaszwilim. Drugiego dnia konfliktu (9.08.2008) minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner przeprowadził rozmowę telefoniczną ze swoim rosyjskim odpowiednikiem. Doszło także do rozmów niemiecko-rosyjskich. Państwa Unii apelowały do obu stron o zawieszenie walk, nie wskazywały zaś kraju winnego wywołania wojny. Podkreślano jedynie, że Rosja użyła nieadekwatnej siły w stosunku do Gruzji. Podobne tezy zostały wysunięte podczas późniejszej nadzwyczajnej sesji Rady Europejskiej (1.09.2008)<sup>1</sup>.

W kolejnych dniach doszło do wizyt w Tbilisi, zarówno ministra Kouchnera jak i prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego, którzy przedstawili stronie gruzińskiej sześciopunktowy plan zawieszenia broni<sup>2</sup>. W efekcie 12 sierpnia doszło do podpisania przez obie strony tak wypracowanego dokumentu. Należy zaznaczyć, że początkowo prezydent Sarkozy zaproponował jedynie czteropunktowy plan, dwa kolejne punkty zostały dopisane przez stronę rosyjską. Francja przekonała zaś prezydenta Saakaszwilego, by nie postu-

lował dodania własnych podpunktów do rosyjskiej propozycji. Paryż motywował to wolą przyspieszenia procesu pacyfikacji. W ostatecznym brzmieniu uzgodniony dokument przewidywał: zakaz używania siły, zakończenie wszelkich działań wojennych, przyzwolenie na pomoc humanitarną, powrót gruzińskich sił na miejsce wcześniejszego stacjonowania, powrót rosyjskich sił na linię sprzed wybuchu wojny; podjęcie przez rosyjskie siły pokojowe dodatkowych działań stabilizujących do czasu utworzenia odpowiedniego mechanizmu międzynarodowego oraz rozpoczęcie negocjacji międzynarodowych w zakresie przyszłego statusu Abchazji i Osetii Południowej. Pierwsze dwa punkty zostały wypełnione w najkrótszym czasie, chociaż do pełnego wycofania się wojsk rosyjskich zdarzały się przypadki ataków na osoby pochodzenia gruzińskiego dokonywane zarówno przez Osetyjczyków jak i Rosjan, szczególnie w regionie Gori oraz Zugdidi<sup>3</sup>.

Drugi, bardziej szczegółowy dokument podpisano 8 września. Zakładano w nim, że Rosja opuści tereny gruzińskie w ciągu miesiąca, minimum 200 obserwatorów UE zostanie wpuszczonych na tereny tzw. strefy buforowej, obserwatorzy OBWE wrócą do Cchinwali, misja ONZ będzie nadal obecna w Abchazji, a negocjacje międzynarodowe rozpoczną się 15 października. Prezydent Saakaszwili zagwarantował także, że Gruzja powstrzyma się od jakiegokolwiek użycia siły. Jednocześnie Unia Europejska stała się niejako gwarantem wypełnienia obu porozumień. Pomimo podpisanego dokumentu jego realizacja nie była natychmiastowa. Moskwa przesunęła termin ostatecznego wycofania wojsk z terenów gruzińskich. Ostatecznie doszło do tego 10 października (choć działania w tym zakresie rozpoczęły się dwa dni wcześniej). W opinii Tbilisi północny sąsiad nie wywiązał się w pełni z zawartego porozumienia, ponieważ okolice Achalgorii zostały de facto włączone w obszar Osetii Południowej. Przed wojną tereny te były zamieszkane w większości przez ludność gruzińską. Miasto zmieniło nazwę na Leningori. Wyprowadzenie wojsk rosyjskich z terenów gruzińskich nie objętych separatystycznymi działaniami Abchazów i Osetyjczyków spotkało się z pozytywną reakcją Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

## Wydarzenia

*z sierpnia 2008 roku sprawiły, że Unia Europejska zaczęła grać nową rolę, nie tylko na Kaukazie oraz w tzw. obszarze wspólnego sąsiedztwa z Rosją, lecz także na arenie międzynarodowej.*

## II. Zaangażowanie dyplomatyczne

Poza opisanym wyżej zaangażowaniem polityków krajów Unii Europejskiej bezpośrednio w czasie wojny, zauważa się również stały wzrost europejskiej aktywności dyplomatycznej w Gruzji. Przede wszystkim powołano specjalnego przedstawiciela UE do spraw kryzysu w Gruzji, którym został Pierre Morel (oficjalnie powołany 25.9.2008). Wcześniej stosunki z Tbilisi wchodziły w zakres kompetencji specjalnego przedstawiciela Unii ds. Południowego Kaukazu (zajmuje się także obszarem Azji Centralnej), którym jest Peter Semneby; obecnie zaś istnieją oba stanowiska. Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej mandat obu dyplomatów został przedłużony do 28.02.2010 roku. Działalność specjalnego przedstawiciela do spraw kryzysu obejmuje pracę na rzecz przeprowadzenia negocjacji międzynarodowych dotyczących wypełnienia planu zawieszenia broni, w tym podjęcia działań na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie; kwestii związanych z wewnętrznymi uchodźcami (IDPs) oraz monitorowania wprowadzania w życie przez obie strony wyżej wymienionego porozumienia rozejmowego<sup>5</sup>. Wzrost znaczenia Gruzji dla Unii uwidacznia również powołanie Zastępcy Przewodniczącego Sekcji Ekonomicznej, Politycznej i Prasowej w Delegacji Komisji Europejskiej w Tbilisi (François Massoulié), którego zakres obowiązków odnosi się głównie do kwestii politycznych. Wcześniej Komisja nie posiadała dyplomaty zajmującego się jedynie wspomnianymi zagadnieniami.

Podjęta w trakcie sierpniowej wojny rola mediatora jest realizowana podczas wspomnianych już międzynarodowych negocjacji w ramach tzw. procesu genewskiego. Unia Europejska, wraz z OBWE oraz ONZ, pełni w nich rolę obserwatora, zaś stronami są Rosja, Gruzja oraz Stany Zjednoczone. Jednym z problemów obecnych od pierwszego spotkania (15.10.2008) jest status delegacji de facto władz Abchazji oraz Osetii Południowej, które żądają uznania jako oficjalne strony konfliktu. Na takie postulaty nie wyraża zgody Tbilisi twierdząc, że grupy te nie reprezentują stanowiska całej populacji wskazanych regionów, lecz jedynie ich popierającej separatystyczne dążenia części<sup>6</sup>. Zaproponowano również, by przedstawiciele Abchazji i Osetii Południowej weszli w skład delegacji Federacji Rosyjskiej<sup>7</sup>. Nadanie oficjalnego statusu wskazanym grupom oznaczałoby de facto ich uznanie i tym samym byłoby niezgodne z postulowanym przez wymienione organizacje międzynarodowe poparciem dla integracji terytorialnej Gruzji. Wskazany problem został tymczasowo rozwiązany (podczas trzeciego zjazdu – 17-18.12.2008) poprzez zmianę formatu spotkań na prace w ramach

working groups – uczestnicy są traktowani indywidualnie, nie zaś jako oficjalni przedstawiciele poszczególnych krajów. Głównymi tematami poruszonymi podczas spotkań są kwestie związane z poprawą sytuacji ludności lokalnej, co odnosi się zarówno do obecnych mieszkańców obu regionów (m.in. wpuszczenie pomocy humanitarnej do Osetii Południowej i Abchazji), jak i IDPs, którzy nie mają możliwości powrotu do swoich domów. Podczas kolejnego spotkania (17-18.02.2009) przyjęto jedyny jak do tej pory dokument - wspólny mechanizm prewencji i reagowania na incydenty. Przewidziano w nim odbywanie cotygodniowych spotkań oraz utworzenie całodobowej gorącej linii pomiędzy stronami konfliktu. Ma to na celu zwiększenie wymiany informacji oraz nawiązanie współpracy na rzecz wprowadzania stabilizacji w regionach objętych konfliktem. Uzgodniono, że w ramach mechanizmu będą prowadzone osobne spotkania, jednak do listopada 2009 roku od jego przyjęcia odbyło się łącznie osiem spotkań: we wsi Ergneti, położonej na administracyjnej granicy pomiędzy Gruzją i Osetią Południową oraz w abchaskim regionie Gali, zamieszkałym w większości przez populację gruzińską.

Jednym z przedmiotów negocjacji w rok od wybuchu wojny jest podpisanie porozumienia o nie używaniu siły, zgłoszone jako postulat unormowania stosunków na Południowy Kaukazie przez stronę rosyjską jeszcze przed sierpniem 2008 roku. Tbilisi nie wyraża zgody na taki dokument powołując się na dwa argumenty. Po pierwsze, podpisane w I połowie lat 90. zawieszenia broni w Abchazji i Osetii Południowej pokrywają się częściowo pod względem treści z zaproponowanymi przez Moskwę dokumentami. Po drugie zaś Kreml zakłada, że porozumienia te miałyby być podpisane przez Tbilisi oraz odpowiednio Suchumi i Cchinwali, co jest nie do zaakceptowania przez Gruzję. Przedstawiciele UE zaapelowali do obu stron, by włączyć rozmowy w tym zakresie w proces genewski. Jednak od czasu, gdy w ten sposób zmodyfikowano tematykę spotkań, sam proces pokojowy został niejako zawieszony. Obrazuje to fakt, że po ósmym spotkaniu (listopad 2009) strona gruzińska stwierdziła, iż negocjacje nie przynoszą żadnego efektu. Wcześniej zaś żaden z uczestników nie wypowiedział się w otwarty sposób tak negatywnie. Może to sugerować poczucie spadku znaczenia Tbilisi dla partnerów zachodnich, podejmujących propozycje Moskwy. Jeśli nie będzie miała miejsca zmiana sposobu postrzegania negocjacji genewskich przez Gruzję, prawdopodobnym jest jej zniechęcenie do dalszej współpracy.

Po roku od rozpoczęcia rozmów w ramach procesu genewskiego trudno wskazać na konkretne sukcesy. Podstawowym problemem jest brak komunikacji i zaufania pomiędzy stronami oraz woli kompromisu<sup>8</sup>. Niezbędnym dla zwiększenia efektywności procesu pokojowego jest znalezienie formuły, która byłaby akceptowalna oraz jednocześnie w większym stopniu wiążąca dla obu stron. W tym celu Specjalny Przedstawiciel Unii Europejskiej prowadzi równoległe negocjacje – „Genewa poza procesem genewskim”<sup>9</sup>, których założeniem jest podtrzymanie rozmów pomiędzy Tbilisi a Cchinwali i Suchumi – za pośrednictwem Brukseli – by możliwym było podjęcie wspólnych zobowiązań podczas dwudniowych negocjacji. Jedynym konkretnym osiągnięciem jest wznowienie dostaw gazu z Gruzji do Osetii Południowej<sup>10</sup>.

### III. Misja Obserwacyjna Unii Europejskiej (EUMM)

Zgodnie z porozumieniem podpisanym 8 września 2008 roku jednym z elementów wprowadzenia stabilizacji jest kontynuacja misji ONZ i OBWE oraz stworzenie nowej, pod auspicjami Unii Europejskiej, która jako jedyna miała obejmować całą Gruzję. Pozostałe misje odnoszą się jedynie do konkretnego regionu tego kraju (Odpowiednio Abchazji i Osetii Południowej). Powstała na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej EUMM rozpoczęła swoją pracę 1 października 2008 roku (roczny mandat)<sup>11</sup>. Jako jej główne zadania wskazano monitoring procesu stabilizacyjnego, normalizacji sytuacji oraz powrotu wewnętrznych uchodźców, działalność na rzecz zmniejszenia napięć pomiędzy stronami konfliktu oraz przekazywanie krajom członkowskim obiektywnej informacji na temat sytuacji w regionach separatystycznych oraz byłych strefach buforowych. Utworzona w szybkim tempie misja składa się z 340 osób, w tym 249 obserwatorów z 26 krajów unijnych (poza Cyprem) rozmieszczonych w czterech gruzińskich miastach: Tbilisi (Mccheta), Gori, Chaszuri (początkowo w Poti, jednak przeniesiona ze względów logistycznych w grudniu 2008 roku) oraz Zugdidi. Zgodnie ze zmianami przeprowadzonymi w marcu 2009 roku<sup>12</sup>, zreformowano skład poszczególnych grup tak, by w każdej znajdowali się specjaliści z zakresu pomocy humanitarnej, kwestii militarnych oraz policyjnych i prawnych. Doszło także do wymiany części składu EUMM. Jednym z problemów w pracy obserwatorów jest także nieznanostwo języka gruzińskiego oraz czasami również rosyjskiego (choć nie we wszystkich wsiach ludność lokalna posługuje się innym językiem poza ojczystym), co także częściowo rzutuje na ich skuteczność.

Misja ma charakter cywilny oraz nie dysponuje mocą wykonawczą. Współpracuje z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się pomocą humanitarną w Gruzji oraz organizacją HALO Trust (odminowywanie terenów powojennych). EUMM stoi przed dwoma problemami, które w ciągu ponad roku trwania misji nie zostały rozwiązane. Po pierwsze, obserwatorzy nie są wpuszczani przez stojące na granicach administracyjnych wojska separatystyczne oraz rosyjskie<sup>13</sup>, tym samym choć *de iure* obszar ich pracy obejmuje całą Gruzję, to *de facto* monitorowane są jedynie tereny byłej strefy buforowej. Drugim problemem, podobnie jak w przypadku negocjacji genewskich, jest kwestia komunikacji pomiędzy EUMM i dowództwem rosyjskiego wojska, początkowo wynikająca z faktu restrukturyzacji sił stacjonujących we wskazanych regionach z sił pokojowych WNP (mirotwórców) na regularne jednostki zbrojne. Z tym wiąże się także brak regularnych informacji na temat sytuacji w państwach oraz niemożność zweryfikowania doniesień o incydentach. Do pierwszego spotkania pomiędzy szefem misji Hansjörgiem Haberem a delegacją rosyjską kierowaną przez gen. broni Walerija G. Jewnewicia doszło dopiero w grudniu 2008 roku w Ergneti. Dodatkową przeszkodą w pracy obserwatorów są zarzuty, wysuwane głównie przez władze Osetii Południowej i Abchazji, o ich stronnictwo oraz nie reagowanie na łamanie postanowień zawieszenia broni oraz podpisanych pomiędzy gruzińskim MSW i MON a misją unijną porozumień (Memorandum of Understanding, które określają m.in. dopuszczalną ilość sił zbrojnych w strefach przygranicznych). Pozostałe strony nie wykazały zainteresowania podpisaniem podobnych dokumentów. EUMM ma działać także w ramach wspomnianego wspólnego mechanizmu prewencji i reagowania na incydenty, trudno jednak oceniać postępy w tym zakresie z uwagi na brak jego pełnego wprowadzenia w życie. Jedynymi pozytywnymi przykładami działania stron konfliktu w ramach wspomnianego mechanizmu jest kilkukrotne uwolnienie przedstawicieli gruzińskiej ludności lokalnej, którzy przekroczyli nielegalnie granicę administracyjną z Osetią (przypuszczalnie w celu zebrania drewna na opał zimą). Trudno jednak ocenić, na ile było to związane z faktyczną aktywnością EUMM, a na ile zaplanowaną polityką Cchinwali. Opierałaby się ona na pokazaniu Gruzinom realnej siły na *de facto* osetyjskim terytorium oraz pouczeniu

## Po roku

*od rozpoczęcia rozmów w ramach procesu genewskiego trudno wskazać na konkretne sukcesy. Podstawowym problemem jest brak komunikacji i zaufania pomiędzy stronami oraz woli kompromisu.*

o nieprzekraczaniu granicy w przyszłości, z drugiej zaś następujące kolejno wypuszczenie z aresztu złapanych Gruzinów miałyby podkreślać swoiste ludzkie oblicze władzy w Cchinwali. Działalność w ramach wspomnianego mechanizmu ma być również wsparta w większym stopniu przez współpracę z Centrum Satelitarnym UE.

Obecny mandat misji został przedłużony o kolejny rok do września 2010 roku, wbrew wcześniejszym spekulacjom o możliwości wydłużenia działalności jedynie o dodatkowe pół roku<sup>14</sup>. Ma na to wpływ wygaśnięcie mandatu misji OBWE (31.12.2008 roku) w wyniku braku porozumienia w kwestii powrotu obserwatorów do Osetii Południowej po wojnie (do 30 czerwca 2009 roku przebywała tam część członków misji, których mandat kończył się w połowie roku, nie mieli jednak możliwości wypełniania swoich obowiązków). Drugim czynnikiem jest zawetowanie przez Rosję rezolucji Rady Bezpieczeństwa dotyczącej przedłużenia misji ONZ w Abchazji. Z uwagi na zmianę sytuacji po wojnie sierpniowej (uznanie niepodległości obu separatystycznych regionów przez Moskwę) Federacja oczekiwała zmiany sposobu działania misji. Jedną z propozycji było utworzenie oddzielnych misji dla Gruzji i Abchazji, na co kategorycznie nie zgodziło się Tbilisi argumentując swoje stanowisko obroną integralności terytorialnej kraju. Zgodnie z taką decyzją UNOMIG przestał działać o północy z 15 na 16 czerwca (czasu w Nowym Jorku, o 8:00 16.06 czasu gruzińskiego). Zgodnie z procedurami misja miała miesiąc na kwestie techniczne związane z kończeniem działalności. Należy jednak zaznaczyć, że EUMM w obecnym kształcie (zwłaszcza będąc od 16 lipca jedyną działającą misją w tym kraju) nie jest w stanie (szczególnie przy braku postępów w ramach negocjacji genewskich) skutecznie wykonywać swoich zadań, tym samym podczas przedłużania misji niezbędna wydawała się debata dotycząca charakteru oraz ram jej działania. Jednakże rozmów takich nie podjęto, gdyż obecnie trudno wskazać inny model pracy EUMM, który nie wpływałby w otwarty sposób negatywnie na relacje zarówno z Tbilisi jak i z Moskwą. Zdementowano również spekulacje na temat potencjalnego udziału państw trzecich w misji.

#### IV. Śledztwo Unii Europejskiej w sprawie wojny

Jedną z aktywności Brukseli jest finansowanie dochodzenia w sprawie wybuchu oraz przebiegu wojny pomiędzy Rosją a Gruzją. Oficjalnie misja badająca sierpniowe wydarzenia została powołana 2 grudnia 2008 roku, a w jej skład weszli: przewodnicząca



Heidi Tangliavini (wcześniej pełniła funkcję przedstawiciela ONZ w Tbilisi) oraz dziesięciu ekspertów zarówno wojskowych, jak i cywilnych<sup>15</sup>. Zastępcami Tangliavini są Uwe Schramm (były ambasador Niemiec w Gruzji) oraz Marian Staszewski (od 1992 roku członek misji UNOMIG w Abchazji). Podczas analizy konfliktu zostały wzięte pod uwagę kwestie militarne, historyczne, prawne oraz poszanowanie praw człowieka. Raport dotyczący wyników śledztwa miał być przedstawiony 31 lipca 2009 roku zarówno krajom członkowskim UE, jak i OBWE oraz obu stronom konfliktu. Jednak, zgodnie z wnioskiem przewodniczącej komisji, termin jego opublikowania został przeniesiony na wrzesień 2009 roku z uwagi na nowe materiały dowodowe. Istniała obawa, że zakończenie prac komisji na jesieni 2009 roku wpłynie na ponowną eskalację napięć w regionie, szczególnie w sytuacji, kiedy zgodnie z przewidywaniami niektórych analityków w drugiej połowie 2009 roku miała wybuchnąć kolejna wojna na Kaukazie<sup>16</sup>.

Powstały dokument przede wszystkim ma duże znaczenie polityczne, ponieważ zawarte w nim konkluzje pośrednio wpłyną na relacje Brukseli zarówno z Tbilisi, jak i Moskwą oraz Suchumi i Cchinwali. Jeszcze przed publikacją Gruzja zaapelowała o obiektywizm podczas pracy komisji, co mogło świadczyć o obawach, iż raport otwarcie wskaże, że to ona jako pierwsza podjęła akcje zbrojne<sup>17</sup>. Wskazane konkluzje są sprzeczne z prowadzoną od sierpnia polityką przedstawiającą ten kraj jako „ofiary rosyjskiej agresji”<sup>18</sup>. Raport okazał się przełomowy w odniesieniu do współczesnej historii Kaukazu, szczególnie mając na uwadze fakt, że pomimo upływu ponad piętnastu lat od wcześniejszych konfliktów militarnych o podłożu separatystycznym trudno wskazać obiektywną i całościową analizę tych wydarzeń. Omawiana inicjatywa, w przeciwieństwie do m.in. prowadzonych negocjacji częściowo finansowanych przez Unię Europejską, częściowo zakończyła się sukcesem. Przemawia za tym fakt, że członkowie misji prowadzili osobne rozmowy ze wszystkimi stronami sporu, w tym także z abchaską oraz osetyjską, co pozytywnie przełożyło się na jego wartość merytoryczną. Osobną kwestią jest otwartość i gotowość poszczególnych podmiotów w zakresie udostępnienia misji pełni informacji na temat przebiegu wojny oraz wydarzeń ją poprzedzających. Wprawdzie zgodnie z przewidywaniami raport nie wskazuje wprost na jedną stronę jako winną wybuchu wojny, ponieważ mogłoby to w zbyt dużym stopniu wpłynąć na relacje Unii z oboma sąsiadami. Sam fakt powołania komisji po-

twierdza jednak rolę Brukseli jako obiektywnego mediatora w konfliktach międzynarodowych.

Publikacja raportu została wykorzystana przez obie strony do potwierdzenia własnej „wersji wydarzeń”, gdyż zgodnie z zawartymi wnioskami to Tbilisi zaczęło działania w Osetii Południowej, jednak strona rosyjska odpowiedziała sięgając po nieodpowiednie środki. Brak w nim jednak informacji dotyczących alternatywnych działań Gruzji (reakcji na militarną aktywność Osetyjczyków) w pierwszych dniach sierpnia 2008 roku. Co więcej, obserwując reakcje polityków Tbilisi i Moskwy trudno stwierdzić czy raport będzie miał realny wpływ na proces negocjacyjny i rozwiązanie problemu separatyzmu w Gruzji, czy też będzie jedynie istotnym źródłem informacji dla naukowców zajmujących się daną problematyką.

## V. Pomoc finansowa dla Gruzji po konflikcie

Wzrost znaczenia Unii Europejskiej na Kaukazie nie wynika jedynie z jej zagazowania dyplomatycznego, lecz także z pomocy finansowej przeznaczonej na odbudowę Gruzji po konflikcie zbrojnym. Podczas zorganizowanej 22 października 2008 roku w Brukseli konferencji zdecydowano o przekazaniu na ten cel 3,44 mld euro, w tym 483,5 mln przez Komisję Europejską oraz 131,27 mln przez kraje członkowskie<sup>19</sup> (pozostała kwota została zadeklarowana przez inne państwa oraz organizacje międzynarodowe uczestniczące w spotkaniu). Wprawdzie wskazana suma jest niższa niż pomoc ze strony Stanów Zjednoczonych (758,5 mln euro), jednak w porównaniu z wcześniejszym zaangażowaniem finansowym UE na Kaukazie zauważa się jej wzrost. Zdecydowaną większość środków przeznaczono na odbudowę gospodarki Gruzji (głównie sektor bankowy, infrastrukturę energetyczną i transport) i pomoc uchodźcom wewnętrznym<sup>20</sup> - w ramach istniejących mechanizmów m.in. Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa oraz instrumentów antykryzysowych. Dodatkowo, ze wskazanych środków finansowana jest wspomniana wyżej działalność Unii na rzecz ustanowienia pokoju (negocjacje genewskie, EUMM). Program pomocowy obejmuje okres od 2008 do 2010 roku, tym samym część sumy nie została jeszcze przeznaczona na konkretne projekty. Zastrzeżono jednak, że mogą one dotyczyć jedynie sektorów wymagających odbudowy po wojnie oraz, że wsparcia nie można wykorzystać na cele militarne (odnosi się to do kwoty przeznaczonej przez Komisję Europejską)<sup>21</sup>. Zwiększenie finan-

sowania pośrednio przekłada się także na wzrost zainteresowania Gruzji współpracą z Unią Europejską, szczególnie przy spadku znaczenia Stanów Zjednoczonych w tym regionie (w wyniku zmiany polityki nowej administracji w Waszyngtonie), co widać m.in. w postawie tego kraju wobec projektu Partnerstwa Wschodniego oraz rozmów w zakresie ułatwień wizowych.

## VI. Zaangażowanie Unii w wewnętrzny konflikt polityczny

Obserwowany wzrost zaangażowania Brukseli w regionie przekłada się również na uczestnictwo w problemach wewnętrznych Gruzji, które nie są bezpośrednią konsekwencją wojny. Trwający od kwietnia 2009 roku konflikt polityczny pomiędzy partią rządzącą i prezydentem oraz opozycją pozaparlamentarną (domagającą się ustąpienia głowy państwa oraz przeprowadzenia przedterminowych wyborów), którego najbardziej widocznym skutkiem była blokada głównych ulic stolicy, został w odpowiedni sposób wykorzystany przez Unię Europejską, by potwierdzić pozycję mediatora. Specjalny przedstawiciel UE ds. Południowego Kaukazu Peter Semneby wielokrotnie rozmawiał zarówno z władzami, jak i opozycją oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych. Spotkania te były jedynym forum wzajemnej wymiany informacji co do stanowisk stron sporu, aż do czasu ich pierwszego wspólnego spotkania, do którego doszło dopiero miesiąc po rozpoczęciu protestów. Do wspomnianego procesu nie zalicza się wypowiedzi poszczególnych polityków dla środków masowego przekazu, ponieważ - nawet jeśli tylko pośrednio - były skierowane raczej do wyborców. Za sprawą wielokrotnie powtarzanych apeli o zachowanie spokoju przez obie strony, poszanowanie praw człowieka oraz utrzymanie pokojowego charakteru zgromadzeń publicznych, Unia stworzyła obraz siebie jako siły stabilizującej i demokratyzującej nie tylko w oczach ugrupowań politycznych, lecz także obywateli. Wartości demokratyczne, rozpatrywane bardziej jako pewnego rodzaju slogan, cieszą się popularnością w Gruzji od momentu uzyskania niepodległości. Osobną kwestią pozostaje sposób ich rozumienia przez obywateli<sup>22</sup>. Semneby zapowiedział, że Unia przyjmie każdą rolę, w tym mediatora, która zostanie zaakceptowana przez obie strony<sup>23</sup>. Propozycja ta nie została wprawdzie wykorzystana, lecz dzięki samemu jej złożeniu wizerunek UE się umocnił. Dodatkowe spotkania miały miejsce z dyplomatami poszczególnych krajów, w tym Czech, z uwagi na sprawowaną prezydencję. Opisane działania skutkują zmianą spo-

sobu postrzegania Brukseli – strony konfliktu wewnętrznego na politycznej scenie Gruzji same zabiegają o rozmowy z przedstawicielami Komisji oraz prowadzenie negocjacji. Było to zauważalne jeszcze przed kwietniowymi manifestacjami, kiedy poszczególni politycy wyjeżdżali do Brukseli i Waszyngtonu, by przedstawić swoje plany działania. Do 2007 roku wizyty składano głównie w Stanach Zjednoczonych.

## VII. Wyzwania dla Unii Europejskiej

Na skutek prowadzonej od połowy 2008 roku polityki wschodniej Unia Europejska przestała jawić się krajom kaukaskim jako „młodszy brat” dwóch głównych graczy regionu – Stanów Zjednoczonych i Rosji. Jeśli obecna strategia będzie kontynuowana, w dłuższej perspektywie może zaowocować stabilną, silniejszą pozycją UE w basenie Morza Czarnego oraz jej faktyczną obecnością polityczną w regionie kaspijskim. Stworzenie obrazu UE jako mediatora w konfliktach oraz międzynarodowej siły stabilizującej wydaje się być najlepszym rozwiązaniem z punktu widzenia kształtującej się polityki zagranicznej Unii. Właściwe prowadzenie tej polityki może przełożyć się także na relacje z Federacją Rosyjską. Pierwszą oznaką takiego stanu był apel Kremla o wysłanie obserwatorów w czasie ostatniego kryzysu energetycznego pomiędzy Rosją a Ukrainą. Zwiększenie roli Brukseli w Europie było niewątpliwie łatwiejsze w 2008 roku z uwagi na zachodzące w tym czasie zmiany w Stanach Zjednoczonych, co przełożyło się bezpośrednio na spadek zainteresowania USA utrzymaniem Gruzji w strefie swoich wpływów. Prowadzona obecnie polityka administracji Baracka Obamy wydaje się kontynuować tę linię. Dodatkowym czynnikiem jest niechęć części gruzińskiego społeczeństwa w stosunku do Waszyngtonu, z uwagi na kojarzenie go z tracącym poparcie obecnym prezydentem Gruzji Micheilem Saakaszwilim (nazywanym przez część przeciwników „projektem Busha”). Unia Europejska nie wywołuje wśród obywateli podobnych konotacji.

Podstawowym wyzwaniem, przed jakim stoi Bruksela jest pozytywne zakończenie realizowanych projektów. Odnosi się to głównie do efektywności negocjacji genewskich

### Biorąc pod uwagę

*rozbieżności w stanowiskach państw członkowskich wobec Rosji oraz pozostałych wschodnich sąsiadów Unii, potencjalny kolejny konflikt na Kaukazie stanie się poważnym wyzwaniem dla tworzącej się polityki zagranicznej UE.*

oraz usprawnienia pracy misji obserwacyjnej, a tym samym do wdrożenia postanowień rozejmowych. Po upływie ponad roku od podpisania pierwszego dokumentu trudno wskazać na szczególne sukcesy w tym zakresie. W tej sytuacji możliwe wydają się dwa scenariusze. Z jednej strony, Unia może wypracować nowe mechanizmy wprowadzenia w życie poszczególnych punktów dokumentu, co jednak wydaje się utrudnione z uwagi na podejście Moskwy do regionu Południowego Kaukazu (wynikające z uwarunkowań geopolitycznych i historycznych). Wypracowanie mechanizmu politycznego, w ramach którego Abchazowie oraz Osetyjczycy koegzystowaliby z Gruzinami w jednym państwie (z racji popierania przez Unię integralności terytorialnej tego kraju) wydaje się długoterminowym projektem. W wypadku realizacji takiego scenariusza, na skutek trwałego wzmocnienia swojej pozycji, Bruksela może stać się atrakcyjnym partnerem dla pozostałych krajów regionu (co przekłada się m.in. na wzrost współpracy energetycznej). Z drugiej zaś strony, w dłuższej perspektywie niska efektywność lub nawet brak namacalnych efektów wspomnianych projektów, może doprowadzić do postrzegania Unii w sposób, w jaki jest widziane OBWE w kontekście konfliktu o Górny Karabach (negocjacje trwają od 1992 roku). Pierwszym sprawdzianem dla Brukseli było opublikowanie raportu dotyczącego wojny sierpniowej – zarówno w odniesieniu do jego wartości merytorycznej, jak i reakcji poszczególnych podmiotów uczestniczących w konflikcie. Należy jednak pamiętać, że wysoka wartość naukowa tego dokumentu nie ma przełożenia na sposób postrzegania UE przez społeczeństwa oraz tym samym rządy w omawianym regionie. Dodatkową przeszkodą w kreowaniu pozytywnego wizerunku jest niska efektywność EUMM, podobnie jak pozostałych misji, które działały na terenie tego kraju. Wynika to m.in. z rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami strony gruzińskiej (zarówno rządów jak i społeczeństw) a możliwościami poszczególnych organizacji na arenie międzynarodowej.

Zaangażowanie na Kaukazie wiąże się także z przyszłą rolą Brukseli w wypadku kolejnej eskalacji konfliktów o podłożu separatystycznym, zarówno w Gruzji – związane z problemem abchaskim, osetyjskim czy mniejszości ormiańskiej w Dżawachetii, jak i w Azerbejdżanie – Górny Karabach (z uwagi na jego odmienny charakter wydaje się to mniej prawdopodobne). Jeśli taka sytuacja będzie miała miejsce w perspektywie kilkunastu miesięcy, przed ugruntowaniem się obecnej pozycji Unii Europejskiej w regionie, Bruksela może być zmuszona podjąć bardziej konstruktywne działania na rzecz stabilizowania sytuacji w regionie. Osobnym zagadnieniem jest, na ile dalsza in-

tensyfikacja aktywności na Kaukazie wpłynie na relacje z Federacją Rosyjską, co wiąże się także z koniecznością wybrania głównych wektorów polityki w odniesieniu do wschodnich sąsiadów UE. Trudno zakładać, że Bruksela zdecyduje się na stałe pogorszenie relacji z Moskwą na rzecz poparcia dla Tbilisi. W większym stopniu można spodziewać się próby zbalansowania bilateralnych stosunków, co przy dopiero tworzącej się (politycznej) sile międzynarodowej Brukseli (jako całości, nie zaś będącej sumą oddziaływania poszczególnych krajów członkowskich) może okazać się nieskuteczne. Stanowisko w sprawie wojny w Gruzji było jednym z nielicznych przykładów wspólnej polityki zagranicznej oraz najszybciej osiągniętym porozumieniem w tym zakresie wszystkich państw członkowskich UE mającym miejsce po przyjęciu do Wspólnot krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Biorąc pod uwagę rozbieżności dotyczące stanowiska wobec Rosji oraz pozostałych wschodnich sąsiadów Unii, potencjalny kolejny konflikt na Kaukazie stanie się poważnym wyzwaniem dla tworzącej się polityki zagranicznej Brukseli.

(listopad 2009)

JOANNA DZIUBA jest koordynatorem grupy kaukaskiej w Portalu Spraw Zagranicznych. W okresie 9.2008–6.2009 przebywała na stażu naukowym na Uniwersytecie im. I. Czawczawadze w Tbilisi.

---

<sup>1</sup> Council of European Union, *Cover Note on Extraordinary European Council, Presidency Conclusions*, 12594/2/08, REV2, pkt 1. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf)

<sup>2</sup> Po podpisaniu zawieszenia broni 12 sierpnia do Gruzji udali się z wizytą także inni politycy europejscy. Harmonogram spotkań: BTKK-Policy Research Group, *Russian invasion of Georgia, Basic Facts and Figures*, 2008, URL: [http://www.btkk.ge/files/files/Aggression\\_in\\_Georgia.pdf](http://www.btkk.ge/files/files/Aggression_in_Georgia.pdf), s. 20.

<sup>3</sup> Informacja oparta na wywiadach przeprowadzonych przez autorkę z osobami przebywającymi w tym czasie we wskazanych regionach.

<sup>4</sup> Przykładem są opublikowane wnioski Rady Unii Europejskiej. O Achalgorii mowa jest jedynie w kontekście powrotu uchodźców wewnętrznych (IDPs) na te tereny. Więcej: Council of the European Union, *2897th External Relations Council meeting, Conclusions on Georgia/Russia*, Luxembourg, 13 October 2008, URL: [http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article\\_8216\\_fr.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_8216_fr.htm).

---

<sup>5</sup> *Council Joint Action 2008/760/CFSP appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia*, 25.09.2009, art. 3, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:259:0016:0018:EN:PDF>.

<sup>6</sup> *Geneva talks suspended*, „Civil Georgia”, 15.10.2008, URL: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19765>.

<sup>7</sup> Takie rozwiązanie mogłoby stać się podstawą do promowania tezy, że problem separatyzmu w tym kraju jest podsycany oraz sterowany przez Kreml. Moskwa zaś zaznacza, że zarówno Abchazja jak i Południowa Osetia są niepodległymi państwami, tym samym mają prawo do własnych delegacji.

<sup>8</sup> Przykładem wykorzystania procesu genewskiego do uzyskania poparcia dla własnych postulatów było przedstawione przed majową serią spotkań ultimatum strony abchaskiej (poparte przez Rosję) domagającej się zmiany nazwy misji obserwacyjnej ONZ (UNOMIG), by zawierała także nazwę tego regionu. W przeciwnym razie strony groziły odmową uczestnictwa w rozmowach. W tym samym miesiącu Rosja postawiła warunek podpisania przez Gruzję z separatystycznymi regionami porozumienia o nie używaniu siły. Podobny postulat był przedstawiany przez Moskwę w pierwszej połowie 2008 roku. *Fifth round of talks end in Geneva*, „Civil Georgia”, 19.05.2009, URL: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=20949&search=>.

<sup>9</sup> Termin użyty przez specjalnego przedstawiciela do spraw kryzysu w Gruzji Pierre’a Morela w wywiadzie dla *Niezavisimej Gazety*. Andriej Terechov, *Nabucco nie jedinstviennyj variant*, „Niezavisimaja Gazeta”, 30.01.2009, URL: [http://www.ng.ru/world/2009-01-30/6\\_nabucco.html](http://www.ng.ru/world/2009-01-30/6_nabucco.html).

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> *European Union Monitoring Mission in Georgia Fact Sheet*, 16.10.2008, URL: [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081023-EUMM\\_in\\_Georgia-version3\\_EN.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081023-EUMM_in_Georgia-version3_EN.pdf), s. 1.

<sup>12</sup> *European Union Monitoring Mission in Georgia Fact Sheet*, marzec 2009, URL: [http://www.eumm.eu/data/factsheets/factsheet\\_March\\_2009\\_en.pdf](http://www.eumm.eu/data/factsheets/factsheet_March_2009_en.pdf), s. 2.

<sup>13</sup> Na mocy bilateralnych porozumień o wspólnych wysiłkach na rzecz ochrony granic zawartych pomiędzy Federacją Rosyjską a Abchazją i Południową Osetią (30.04.2009) granice separatystycznych republik będą strzeżone przez jednostki rosyjskie podlegające FSB. Więcej: *Russia to provide protection of borders of Abkhazia and South Ossetia till their border protection bodies are build up*, Official Site of president Bagapsh, 30.04.2009, URL: <http://www.abkhaziagov.org/en/news/detail.php?ID=17692>. Przed podpisaniem wskazanego dokumentu na większości punktów granicznych także stali rosyjscy żołnierze.

<sup>14</sup> Pogląd oparty na wystąpieniu H. Habera podczas międzynarodowej konferencji *Polityka UE w stosunku do Rosji po wojnie w Gruzji* organizowanej przez Institut Français d’Etudes Anatolienne oraz Państwowy Uniwersytet im. I. Czawczawadze w Tbilisi, 20.03.2009.

<sup>15</sup> *EU launches probe to find truth behind Georgia-Russia War*, „Deutsche Welle”, 2.12.2008, URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3842828,00.html>.

<sup>16</sup> Raport w tej sprawie opublikował International Crisis Group, wskazując na napiętą sytuację pomiędzy Gruzją i Rosją. International Crisis Group, *Georgia-Russia: Still insecure and dangerous*, Policy Briefing, 22.6.2009. Podobnie od lutego 2009 roku rosyjski analityk Peter Felgenhauer głównie na ła-

---

mach „Eurasia Daily Monitor” wskazuje na duże prawdopodobieństwo wybuchu wojny. Dodatkowym głosem okazał się artykuł Denisa Corboya, Williama Courtney i Kennetha Yalowitza opublikowany w maju w „New York Times”. D. Corboy, W. Courtney, K. Yalowitz, *A Russia Test*, „New York Times”, 6.5.2009, URL

: <http://www.nytimes.com/2009/05/07/opinion/07iht-edcourtney.html>.

<sup>17</sup> A. Rettman, *EU to delay Georgia war report*, „EUobserver.com”, 4.07.2009, URL:

<http://euobserver.com/24/28414>.

<sup>18</sup> *Tbilisi hops 'objective' report from EU's war inquiry mission*, „Civil Georgia”, 4.06.2009, URL:

<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=21051>.

<sup>19</sup> European Commission/Word Bank, *Georgia Donors' Conference*, 22.10.2008, URL:

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/georgia/conference/donor\\_eur\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/donor_eur_en.pdf).

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> *Joint Statement Between the European Commission and the Government of Georgia on a framework for*

*increased EC financial assistance 2008-2010 to Georgia*, 20.01.2009, s.3. Dokument podpisany przez Komisarz ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Benitę Ferraro-Waldner oraz Ministra integracji europejskiej i euroatlantyckiej Gruzji Gorgi Baramidze. URL:

[http://www.transparency.ge/files/210\\_488\\_990508\\_Georgia%20EC%20Political%20Conditionalities%20ENG.PDF](http://www.transparency.ge/files/210_488_990508_Georgia%20EC%20Political%20Conditionalities%20ENG.PDF).

<sup>22</sup> Więcej: G. Nodia, *Georgia: Dimensions of Insecurity*, [w:] B. Coppieters, R. Legvold, red., *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*, Cambridge, 2005, s. 69-70.

<sup>23</sup> *EU Envoy urges government-opposition dialogue in Georgia*, Radio Free Europe/Radio Liberty,

17.04.2009, URL:

[http://www.rferl.org/content/EU\\_Envoy\\_Calls\\_GovernmentOpposition\\_Dialogue\\_In\\_Georgia/1610911.html](http://www.rferl.org/content/EU_Envoy_Calls_GovernmentOpposition_Dialogue_In_Georgia/1610911.html).