



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

BIULETYN

Nr 117 (1690), 28 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

Założenia i perspektywy polityki Rosji wobec Gruzji

Jakub Benedyczak

Strategicznym celem Rosji wobec Gruzji jest zablokowanie jej członkostwa w NATO i UE oraz ograniczenie roli w tranzycie nierosyjskiego gazu i ropy do Turcji, a w przyszłości do państw europejskich. Zamierzeniom tym sprzyjają poprawa relacji gruzińsko-rosyjskich, chaos polityki wewnętrznej Gruzji oraz odległa perspektywa jej integracji ze wspólnotą euroatlantycką. Dywersyfikacja źródeł dostaw energii do UE wymaga wsparcia przez nią rozwoju gospodarczego i niezależności energetycznej Gruzji.

Asymetryczna normalizacja. Dziesięć lat po zakończeniu wojny Rosji z Gruzją oba państwa odbudowują relacje na zasadach dyktowanych przez Rosję. Nie wznowiły stosunków dyplomatycznych, ale od 2012 r. prowadzą dialog na szczeblu specjalnych wysłanników (specjalny przedstawiciel premiera Gruzji ds. stosunków z Rosją Abaszydze i wiceminister spraw zagranicznych FR Karasin). Rzadko jest jednak podnoszona sporna kwestia uregulowania sytuacji w separatystycznych regionach Abchazji i Osetii Północnej.

W ramach normalizacji Rosja w 2013 r. zniósła embargo na gruzińskie towary, stając się w 2017 r. ich pierwszym odbiorcą (15,9%). Ponadto 450 tys. żyjących w Rosji Gruzinów było największym źródłem zagranicznych przekazów pieniężnych (33%). Rosjanie stanowią też pierwszą grupę turystów pod względem wydatków (403 mln euro rocznie), a turystyka to najważniejsza gałąź gruzińskiej gospodarki, generująca 31% PKB.

Dla Gruzji bardziej perspektywiczna jest jednak współpraca z UE. Wartość przekazów pieniężnych, przesyłanych przez Gruzinów pracujących w Unii, niemal dorównała tym przesyłanym z Rosji (31%), mimo prawie trzykrotnie mniejszej liczby emigrantów. W porównaniu z Rosją, Unia jest też dziesięciokrotnie częściej wybierana przez Gruzinów jako miejsce pracy. Ponadto udział wszystkich państw UE w gruzińskim eksporcie (29%) przewyższył udział Rosji. Tym samym utrzymanie przez nią dotychczasowej zależności gruzińskiej gospodarki wymaga przeciwdziałania integracji Gruzji z UE.

Rosyjskie soft power. Rosja wykorzystuje proces normalizacji dla odzyskania wpływów w gruzińskim społeczeństwie. W debacie publicznej coraz bardziej widoczne są organizacje i media promujące idee euroazjatyckie i odstąpienie od starań o przystąpienie do NATO. Stronnictwa prorosyjskie, choć obecnie skonfliktowane, mogą liczyć na ok. 10% poparcia. W 2014 r. rząd Gruzji zezwolił na transmisję rosyjskich stacji telewizyjnych.

Wpływowi Rosji sprzyjają kontakty Cerkwi obu państw oraz ich krytyka wartości liberalnych przeciwstawianych wartościom chrześcijańskim, znacznie bliższym społeczeństwu Gruzji. Gruzkańska Cerkiew, ciesząca się 81-procentowym zaufaniem społecznym, ma znaczący wpływ na opinię publiczną, a jej hierarchowie utrzymują kontakty z rosyjskimi władzami. Ponadto Rosyjska Cerkiew Prawosławna nie zgodziła się na autokefalię Abchaskiej Cerkwi, która formalnie pozostaje pod jurysdykcją katolikos-patriarchy Gruzji.

W efekcie, choć prawie połowa Gruzinów uważa, że rząd powinien kontynuować starania o integrację z NATO (41%) i UE (45%), to aż 77% popiera współpracę gospodarczą z Rosją.

Na korzyść Rosji działa niestabilność polityki wewnętrznej Gruzji. W maju i czerwcu br. odbywały się manifestacje przeciw brutalności służb specjalnych i nepotyzmowi w administracji państwowej. Protesty doprowadziły do odwołania rządu, ale zmiana gabinetu, utrwalająca dotychczasowe nieprawidłowości, podtrzymała niezadowolone społeczne. Daje to Rosji możliwość podsycania wystąpień ulicznych i wspierania ugrupowań prorosyjskich.

Tranzyt gazu i ropy. W interesie rosyjskiej gospodarki leży przejście lub ograniczenie roli gruzińskiego transportu rurociągowego, który może podważyć dominację rosyjskich dostaw do Europy.

Biegący przez terytorium Gruzji ropociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan pozwolił Azerbejdżanowi rywalizować z Rosją o rynek turecki, gdzie jest ona drugim po Iraku dostawcą ropy. Ropociąg Baku–Supsa dostarcza obecnie azerski surowiec do Gruzji, ale jego rozbudowa umożliwiłaby przesył ropy do UE przez Morze Czarne i konkurowanie o rynek unijny z Rosją. Dlatego w 2015 r. Rosja przechwyciła jego odcinek o długości 1,6 km w wyniku tzw. borderyzacji Osetii Płd¹, polegającej na przesuwaniu linii rozgraniczenia z Abchazją i Osetią Płd. w głąb Gruzji. Następnie „granica” otaczana jest drutem kolczastym i strzeżona przez rosyjskie patrole.

Największe zagrożenie dla interesów Rosji stanowi gruziński Gazociąg Południowokaukaski. Jest on elementem Korytarza Południowego – projektu wspieranego przez Komisję Europejską, który ma na celu dywersyfikację dostaw gazu do UE dzięki przesyłowi z Azerbejdżanu przez Turcję. Mimo prób przeciwdziałania ze strony Rosji, zostanie on prawdopodobnie uruchomiony w 2020 r. Dodatkowo KE zamierza sfinansować dołączenie do projektu Turkmenistanu i Kazachstanu oraz rozgałęzienie gazociągu do Austrii, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Bułgarii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowiny. Ukończenie budowy gazociągu odbierze Rosji część rynku UE, na który kieruje obecnie niemal cały eksport gazu.

Nacisk militarny. Rosyjska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego definiuje rozszerzenie NATO (w tym potencjalnie o Gruzję) jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Instrumentem mającym zatrzymać przystąpienie Gruzji do Sojuszu jest status Abchazji i Osetii Płd., które w wyniku wojny z 2008 r. ogłosiły niepodległość. Większość ich mieszkańców posiada rosyjskie paszporty, a oba regiony zostały zintegrowane z rosyjskim systemem kontroli granic, obrony, ochrony porządku, polityki celnej i socjalnej. Ich struktury siłowe zostały włączone w skład FSB i sił zbrojnych FR. Daje to Rosji możliwość interwencji zbrojnej w Gruzji pod pretekstem ochrony własnych obywateli oraz wywoływania incydentów zbrojnych z siłami gruzińskimi.

W obu regionach znajdują się rosyjskie bazy wojskowe. Każda liczy ok. 4 tys. żołnierzy i dysponuje systemami przeciwrakietowym i przeciwlotniczym S-300, których zasięg obejmuje część terytorium Gruzji, Turcji i Azerbejdżanu. Rosyjska obecność w separatystycznych regionach ogranicza możliwości operacyjne NATO na Morzu Czarnym. Służy również zabezpieczeniu rosyjskich gazociągów biegnących po jego dnie.

Obecny status Abchazji i Osetii Płd. de facto blokuje wstąpienie Gruzji do NATO. Konflikt terytorialny nie tylko podtrzymuje stan destabilizacji politycznej i społeczno-gospodarczej, ale stanowi też formalną przeszkodę dla akcesji.

Wnioski i rekomendacje. Rosja narzuciła model normowania relacji, który przynosi stronie gruzińskiej znacząco mniejsze korzyści i utrwala pogwałcenie jej integralności terytorialnej. Rosyjskie cele blokowania integracji tego kraju z UE i NATO zostały osiągnięte. Natomiast nie udało jej się wyłączyć Gruzji z europejskich inicjatyw energetycznych. W tej sferze można więc spodziewać się rosyjskiej aktywności.

Korytarz Południowy stanowi zagrożenie dla gospodarki Rosji, której 40% budżetu pochodzi ze sprzedaży gazu i ropy. Aby ograniczyć udział Gruzji w projekcie, Rosja może posłużyć się podsycaniem konfliktów etnicznych, presją polityczno-gospodarczą, atakami terrorystycznymi na gruziński system rurociągów lub próbami jego przejścia w drodze borderyzacji.

Bezpieczeństwo energetyczne UE wymaga, aby Gruzja stała się państwem tranzytowym gazu i ropy. Polska jako zwolennik Unii Energetycznej może lobbować za szerszym wykorzystaniem programu Partnerstwa Wschodniego (PW) do rozwoju infrastruktury energetycznej. Środki programu Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przeznaczone na realizację tego celu, są niewystarczające. Powołana na szczycie PW w 2017 r. platforma ds. energetyki koncentruje się natomiast na kwestiach klimatycznych i odnawialnych źródłach energii.

Właściwym krokiem wydaje się przeznaczenie na rozwój gospodarczy Gruzji większych środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Elementem wsparcia państw UE byłoby dalsze otwarcie rynku pracy dla obywateli tego kraju, co zmniejszyłoby zależność jej gospodarki od Rosji. W przeciwnym wypadku umowy z UE: stowarzyszeniowa i o wolnym handlu nie przełożą się na wzrost poziomu życia, a poparcie Gruzynów może przesunąć się z integracji z UE na współpracę z Rosją, Turcją i Azerbejdżanem.

Jednocześnie warto, aby Polska nadal działała na rzecz przyznania Gruzji Planu Działań na Rzecz Członkostwa w NATO, pogłębienia reform w sferze obronności oraz integracji z siłami Sojuszu w ramach Komisji NATO–Gruzja i Roczno Programu Narodowego. Współpraca Sojuszu z gruzińską armią przyspieszy jej modernizację i przystosuje do zagrożeń, takich jak cyberataki, terroryzm, wojna informacyjna, separatyzmy, a w dłuższej perspektywie zwiększy bezpieczeństwo Gruzji.

¹ K. Zasztowt, *Rosja na Kaukazie Południowym: zarządzanie konfliktem i biznes z oligarchami*, „Biuletyn PISM”, nr 73 (1310), 24 sierpnia 2015 r.