

W WARSAW INSTITUTE

— RAPORT SPECJALNY —

01/08/2018

ZAMROŻONE PARTNERSTWO: RELACJE GRUZJA-NATO PO SZCZYCIE W BRUKSELI



WSPÓLNE OŚWIADCZENIE SEKRETARZA GENERALNEGO NATO JENSA STOLTENBERGA I PREZYDENTA GRUZJI GIORGI MARGWELASZWILEGO.
ŹRÓDŁO: NATO.INT

- W trakcie szczytu NATO w Brukseli po raz kolejny potwierdzono aktualność deklaracji przyszłego członkostwa Gruzji w Sojuszu, złożonej w 2008 r. w Bukareszcie, nie precyzując przy tym jednak ewentualnej perspektywy, w jakiej miałoby to nastąpić. Podstawą dalszej współpracy mają pozostać dotychczas wypracowane mechanizmy integracji.
- Mimo determinacji Gruzji, obecnie brak jest większych perspektyw na członkostwo kraju w NATO. Podstawowym czynnikiem w tym względzie pozostaje brak spójności po stronie Zachodu w kwestii strategii działania względem Federacji Rosyjskiej i strach części państw członkowskich przed zaognieniem relacji z Rosją.
- Przedłużający się stan zamrożonego partnerstwa Gruzja-NATO rodzi ryzyko stopniowej rewizji orientacji geopolitycznej Gruzynów i wzrostu nastrojów antynatowskich. Wydaje się również, że członkostwo Gruzji w Sojuszu pozostaje pożądanym z uwagi na względną kruchość porządku bezpieczeństwa w regionie Kaukazu Południowego.



**PREZYDENT MARGVELASHVILI UCZESTNICZY W SPOTKANIU
DOTYCZĄCYM MISJI NATO RESOLUTE SUPPORT
ŹRÓDŁO: PRESIDENT.GOV.GE**

W ramach minionego szczytu NATO w Brukseli (11-12 lipca br.) jednym z diskutowanych tematów była kwestia rozwoju dalszej współpracy Sojuszu z Gruzją. W następstwie odbytych spotkań, w tym posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej z prezydentami Ukrainy i Gruzji, przyjęty został szereg zapisów w tym zakresie, jednak ich ogólny wydźwięk pozostaje przede wszystkim symboliczny. Choć w trakcie szczytu kilkakrotnie zapewniano, że Gruzini zostaną w przyszłości przyjęci do NATO, to w rzeczywistości w treści deklaracji końcowych nie zawarto niczego, co wprowadzałoby nowe elementy do współpracy gruzińsko-natowskiej. W efekcie zapisy dotyczące relacji Gruzja-NATO dotyczyły przede wszystkim utrzymania w mocy ustaleń szczytu bukaresztańskiego z 2008 r. oraz kontynuacji współpracy w oparciu o wypracowane w poprzednich latach instrumenty (w tym w ramach pakietu

Substantial NATO-Georgia Package, SNGP). Same reakcje gruzińskich władz na przebieg szczytu w Brukseli pozostają wstrzemięźliwe

**W treści deklaracji
końcowych nie
zawarto niczego,
co wprowadzałoby
nowe elementy
do współpracy
gruzińsko-natowskiej.**

i odzwierciedlają trzeźwą ocenę braku możliwości uzyskania zgody na akces do Sojuszu. W rezultacie zarówno prezydent kraju Giorgi Margwelaszwili jak i Minister



Spraw Zagranicznych Dawid Zalkaliani podkreślali przede wszystkim pozytywy: bezprecedensową organizację Komisji Gruzja-NATO na poziomie głów państw, a także utrzymanie w mocy deklaracji przyszłego członkostwa Gruzji w Sojuszu. W przekonaniu Margwelaszwilego, istniejące już obecnie platformy współpracy można traktować jako faktyczną „techniczną” część Planu na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan, MAP), a jedynym wyzywaniem na drodze akcesji do NATO pozostaje konieczność wypracowania konsensu wśród członków Sojuszu. Mimo to w odmiennym tonie głos w sprawie zabrała gruzińska opozycja, której przedstawiciele skrytykowali brak postępów na drodze do członkostwa kraju w NATO i określili wręcz miniony szczyt jako najmniej udany dla Gruzji w historii.

GRUZIŃSKIE ASPIRACJE

Integracja euroatlantycka pozostaje kluczowym punktem odniesienia w gruzińskiej polityce zagranicznej jeszcze od momentu zwycięstwa Rewolucji Róż w 2003r.

i dojścia do władzy Mikheila Saakaszwilego. Choć współpraca z NATO nie startowała wówczas z zerowego pułapu (Gruzja uczestniczyła w programie Partnerstwo dla Pokoju już od 1994 r., a pierwsze deklaracje

Integracja euroatlantycka pozostaje kluczowym punktem odniesienia w gruzińskiej polityce zagranicznej.

chęci członkostwa miały miejsce jeszcze za rządów Eduarda Szewardnadzego), to właśnie od tego czasu można mówić o szczególnej dynamice w tym zakresie. W ciągu zaledwie kilku lat, wydatki kraju

na zbrojenia wzrosły nawet dziesięciokrotnie i w szczytowym momencie osiągnęły poziom 9,2% PKB, a sama armia została poddana kompletnej odbudowie. Pierwsze sukcesy sprawiły, że już w 2007 roku Saakaszwili publicznie deklarował, że w ciągu 2 lat Gruzja uzyska Plan Działań na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan, MAP) oraz stanie się członkiem Sojuszu.

Gruzińskie oczekiwania zostały brutalnie zweryfikowane w 2008 r.: najpierw w kwietniu na szczycie w Bukareszcie nie przyznano Gruzji MAP (decyzja zapadła dosłownie w ostatniej chwili za sprawą weta ze strony Niemiec i Francji, w zamian złożono Gruzji obietnicę „przyszłego członkostwa”), a następnie w sierpniu wraz z wybuchem wojny z Federacją Rosyjską. Kilkudniowy konflikt zdeorganizował gruzińską armię (w błyskawicznym tempie ściągnięto do kraju m.in. dwutysięczny gruziński kontyngent z Iraku) oraz negatywnie odbił się na wiarygodności Gruzji jako potencjalnego członka Sojuszu. W rezultacie tzw. Wojna

stabilność. Przez cały ten okres państwa członkowskie nie zdołały dojść do konsensu ws. akcesji Gruzji, w efekcie czego na każdym kolejnym szczycie podkreśla się, że obietnice złożone w 2008 r. w Bukareszcie pozostają w mocy, nie oferując jednocześnie Gruzinom MAP, lecz „zastępcze” instrumenty praktycznej współpracy.

Do rewizji stanowiska ws. członkostwa w Sojuszu nie doszło przy tym także po stronie gruzińskiej. Stało się tak pomimo obaw, czy Gruzja utrzyma dotychczasowy, prozachodni kurs wraz z przejęciem władzy w kraju przez oligarchę Bidzinę Iwaniszwilego i kontrolowaną przez niego partię Gruzini Marzenie. W rezultacie, również przed minionym szczytem w Brukseli gruzińscy decydenci podkreślali, że choć wzajemna współpraca pozostaje korzystną, to koniecznym jest zapewnienie Gruzji jasnej perspektywy przyszłego członkostwa w Sojuszu. Niezależnie zresztą od samych względów gruzińskiej racji stanu, inne stanowisko byłoby nie do przyjęcia także dla samej opinii publicznej w Gruzji, która w większości (65% wg badań National Democratic Institute z marca br.)

Na każdym kolejnym szczycie podkreśla się, że obietnice złożone w 2008r. w Bukareszcie pozostają w mocy.

Pięciodniowa sprawiła, że perspektywa członkostwa Gruzji w NATO znacząco się oddaliła – nawet pomimo, że sami Gruzini dodatkowo zintensyfikowali reformę armii oraz uzyskali od Sojuszu nowe instrumenty współpracy: wspomnianą już Komisję Gruzja-NATO oraz tzw. Roczny Program Narodowy (Annual National Plan, ANP).

Począwszy od tego momentu w relacjach gruzińsko-natowskich panuje względna

Gruzini niezmiennie pozostają „wzorowym” partnerem Sojuszu, starając się możliwie maksymalnie dowieść swojego zaangażowania w proces integracji euroatlantyckiej.

Państwa z najliczniejszymi kontyngentami obecnymi w Afganistanie w ramach misji Resolute Support

1.  8475	6.  650
2.  1300	7.  506
3.  895	8.  315
4.  870	9.  300
5.  693	10.  281

Gruzja posiada największy kontyngent per capita spośród wszystkich państw uczestniczących w misji. W Afganistanie zginęło do tej pory 32 Gruzinów.

www.warsawinstitute.org


**WARSAW
INSTITUTE**

opowiada się za członkostwem w Pakcie Północnoatlantyckim.

EUROATLANTYCKI PRYMUS

Pomimo braku widoków na przyjęcie w szeregi członków NATO, Gruzini niezmiennie pozostają „wzorowym” partnerem Sojuszu, starając się możliwie maksymalnie dowieść swojego zaangażowania w proces integracji euroatlantyckiej. Najbardziej chyba dobitnym dowodem na determinację władz w Tbilisi pozostaje zaangażowanie w natowskie misje wojskowe i stabilizacyjne. Jeszcze przed wybuchem Wojny Pięciodniowej, Gruzja w szczytowym momencie delegowała na wojnę w Iraku 2,300 żołnierzy – w efekcie gruziński kontyngent ustępował liczebnością jedynie amerykańskiemu i brytyjskiemu. Również obecnie, choć wciąż brak wyraźnych perspektyw członkostwa w NATO, to właśnie Gruzja pozostaje jednym z najbardziej zaangażowanych państw w misję stabilizacyjną Resolute Support w Afganistanie, utrzymując obecność 870 żołnierzy.

Oprócz tego, co szczególnie ważne w kontekście obecnej debaty nt. wydatków na zbrojenia w ramach Sojuszu, Gruzja tradycyjnie przeznacza ponad 2% swojego PKB na obronność (obecnie 2,11%). Z uwagi na chęć sprostania natowskim wymogom, Gruzini zmieniają również samą strukturę swojego budżetu, aktualnie zbliżając się do redukcji kosztów osobowych (pensje, benefity socjalne) do poziomu poniżej 50% całości wydatków zbrojeniowych (spadek z 67% w 2017 r. do 53% w 2018 r.) oraz osiągając wymagany poziom 20% wydatków na modernizację i zakup uzbrojenia. Nie bez znaczenia pozostają wreszcie także działania Gruzji i NATO na rzecz wzrostu wzajemnej interoperacyjności: od 2015 r. w Krtsanisi funkcjonuje wspólne Centrum Szkoleniowe NATO-Gruzja, w maju br. zainaugurowany został 3-letni program ćwiczebny dla wojsk lądowych Gruzja-USA (Georgia Defense Readiness Program, GDRP) w gruzińskiej bazie Vaziani, zaś co roku w kraju odbywają się wspólne manewry wojskowe Noble Partner.



ŻOŁNIERZE STOJĄCY POD GRUZIŃSKIMI I AMERYKAŃSKIMI FLAGAMI PODCZAS OFICJALNEJ CEREMONII OTWARCIA WSPÓLNEGO WIELONARODOWEGO ĆWICZENIA WOJSKOWEGO „NOBLE PARTNER 2017” W BAZIE WOJSKOWEJ VAZIANI, POD TBILISI, GRUZJA, 30 LIPCA 2017 R.

ŹRÓDŁO: ©ZURAB KURTSIKIDZE (PAP/EPA)

„ZAMROŻONE PARTNERSTWO”

Począwszy od 2,5 roku funkcjonujące już programy współpracy gruzińsko-natowskiej są oficjalnie określane przez sam Sojusz jako „wszelkie praktyczne narzędzia” w celu przygotowania kraju do członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim. Jednocześnie jednak w deklaracjach końcowych kolejnych szczytów NATO (w tym minionego szczytu w Brukseli) wciąż stwierdza się również, że przyznanie Gruzji MAP pozostaje „integralnym elementem” procesu akcesji kraju do struktur euroatlantyckich. Sytuacja ta w praktyce oznacza, że jedyną realną przeszkodą stojącą na drodze do gruzińskiego członkostwa w NATO pozostaje brak decyzji politycznej po stronie Sojuszu. W efekcie tworzy to przeciągający się stan zamrożonego partnerstwa, w którym, mimo wciąż zacieśnianej współpracy militarnej, brak jest większych perspektyw na przełom w postaci rozpoczęcia rozmów akcesyjnych. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy pozostaje brak zgody w ramach samego Zachodu, co do strategii działania względem

Federacji Rosyjskiej. Wśród części państw zachodnich (w tym przede wszystkim w Niemczech i Francji) brakuje chęci dalszego rozszerzenia Sojuszu na obszar post-sowiecki z uwagi na prawdopodobne wówczas zaognienie relacji z Rosją. Władze na Kremlu tradycyjnie bowiem postrzegają terytorium byłego ZSRR jako tzw. bliską zagranicę – obszar swoich szczególnych wpływów. Co więcej, jeżeli wziąć pod uwagę dodatkowo kluczowe znaczenie geopolityczne Kaukazu Południowego (potencjał tranzytowy, sąsiedztwo Turcji, Iranu i republik północnokaukaskich) jasnym pozostaje, że Rosjanie będą postrzegali ewentualny akces Gruzji do NATO jako zagrożenie dla swoich żywotnych interesów.

Jednocześnie można przyjmować, że zamrożony charakter gruzińsko-natowskiego partnerstwa stanowi też pochodną problemów Gruzji w dziedzinie integralności terytorialnej. Fakt istnienia separatystycznych para-państw w Abchazji i Osetii Południowej uderza oczywiście w pozycję negocjacyjną Gruzinów (Gruzja



POSIEDZENIE KOMISJI NATO-GRUZJA
ŹRÓDŁO: NATO.INT

jako państwo niekontrolujące własnych granic, mogące „wciągnąć” NATO w konflikt zbrojny z Rosją), jednak wydaje się, że potencjalnie nie

**Tworzy to
przeciągający się
stan zamrożonego
partnerstwa,
w którym, mimo
wciąż zacieśnianej
współpracy
militarnej, brak jest
większych perspektyw
na przełom w postaci
rozpoczęcia rozmów
akcesyjnych.**

powinien być postrzegany w kategoriach weta. Przykładowo można wskazywać, że właśnie w ostatnich miesiącach amerykański ekspert Luke Coffey proponował, by w przypadku zaproszenia Gruzji do NATO czasowo wyłączyć gruzińskie terytoria okupowane z prowizji Artykułu 5. Paktu (mechanizm kolektywnej obrony). W tym kontekście wydaje się, że w przypadku faktycznego zaistnienia woli politycznej po stronie Sojuszu, zainteresowane strony byłyby w stanie wypracować kompromisowe rozwiązanie, odpowiadające na fakt istnienia separatystycznych para-państw.

POTENCJALNE ZAGROŻENIA

Dotychczasowy rozwój współpracy z NATO przynosi Gruzji szereg korzyści, jednak nie odpowiada ambicjom władz w Tbilisi jak i zwykłych obywateli, dla których podstawowym celem pozostaje przede wszystkim pełnoprawne członkostwo w strukturach Sojuszu. W efekcie przedłużający się proces integracji euroatlantyckiej i brak większych perspektyw na możliwość rozpoczęcia rozmów akcesyjnych stanowią jeden z głównych tematów podejmowanych w Gruzji przez

rosyjską i prorosyjską propagandę. Tego typu narracja jest przy tym rozpowszechniana przez część mediów, przedstawicieli organizacji pozarządowych a nawet polityków i jak się zdaje – może posiadać faktyczny potencjał oddziaływania, skutkując stopniową zmianą rewizją orientacji geopolitycznej Gruzinów. Według badań National Democratic Institute, członkostwo w NATO popiera 65% badanych,

Przedłużający się proces integracji euroatlantyckiej i brak większych perspektyw na możliwość rozpoczęcia rozmów akcesyjnych stanowią jeden z głównych tematów podejmowanych w Gruzji przez rosyjską i prorosyjską propagandę.

zaś 20% jest jemu przeciwna, podczas gdy 5 lat wcześniej wyniki te wynosiły odpowiednio 73% i 8%. Faktyczny spadek poparcia dla integracji euroatlantyckiej jest przy tym o tyle możliwy, o ile sama wiedza nt. NATO nie jest powszechnie rozpowszechniona: przykładowo jedynie co trzeci ankietowany miał świadomość, iż członkostwo w Sojuszu nie wiąże się z potrzebą przyjęcia zachodniego,

liberalnego systemu wartości. Należy też podkreślić, że szczególnie sceptycznymi wobec członkostwa w Sojuszu pozostają gruzińskie mniejszości narodowe (łącznie ok. pół miliona Ormian i Azerbejdżan żyjących we względnie ścisłych skupiskach): w ich przypadku poparcie dla NATO wynosi jedynie 26%. Faktyczne, długotrwałe zamrożenie relacji Gruzja-NATO (lub wręcz doprowadzenie do spadku zainteresowania członkostwem w Tbilisi) może także oznaczać zmarnowaną szansę w kontekście przyszłości Kaukazu Południowego. Region ten, choć z pozoru stabilny, w rzeczywistości stanowi skomplikowaną układankę sprzecznych interesów i zaszłości historycznych, która w średniej perspektywie może ulec rozpadowi. Kluczową rolę w obecnym układzie sił

Tak zbudowany ład regionalny w dłuższej perspektywie wydaje się kruchy i uzależniony od sytuacji wewnętrznej w Rosji, co powinno stanowić podstawowy argument za możliwie maksymalnym zaangażowaniem NATO

na Kaukazie odgrywa bowiem przede wszystkim Rosja, pełniąca funkcję gwaranta bezpieczeństwa w kontekście konfliktu o Górski Karabach oraz uniemożliwiająca jakiegokolwiek próby odzyskania przez Gruzję kontroli nad Abchazją i Osetią Płd. Tak zbudowany ład regionalny w dłuższej perspektywie wydaje się kruchy i uzależniony

od sytuacji wewnętrznej w Rosji, co powinno stanowić podstawowy argument za możliwie maksymalnym zaangażowaniem NATO w regionie w myśl zasady „stabilizacja przez integrację”. Tego typu idea przyświecała już zresztą państwom Sojuszu w latach dwutysięcznych, kiedy to zdecydowano o członkostwie Albanii i Chorwacji.

Autor: **Mateusz Kubiak**

Mateusz Kubiak jest absolwentem Studiów Wschodnich i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim. Pracuje jako analityk sektora energetycznego.

© COPYRIGHT 2018 Fundacja Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.
Raport został sfinansowany wyłącznie ze środków prywatnych.



Fundacja Warsaw Institute
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska
+48 22 417 63 15
office@warsawinstitute.org