

„Rosyjska Polityka Sąsiedztwa”: casus Abchazji

Maciej Falkowski

24 listopada w Soczi prezydent Rosji Władimir Putin oraz lider nieuznawanej Abchazji Raul Chadżymba podpisali rosyjsko-abchaski traktat o sojuszu i strategicznym partnerstwie. Na jego mocy zachowująca pozory niezależności Abchazja ma zostać zintegrowana z Federacją Rosyjską m.in. w sferze obronności, kontroli granic, celnej, socjalnej, ochrony porządku publicznego. Podczas ceremonii podpisania prezydent Putin obiecał również udzielenie Abchazji pomocy w wysokości 200 mln USD w 2015 roku. Umowa jest instrumentem nacisku na Gruzję, mającym na celu wywołanie kryzysu w tym kraju i zakłócenie bądź wykołajenie prozachodniego kursu Tbilisi, a w dalszej konsekwencji geopolityczne podporządkowanie tego kraju Moskwie. Wpisuje się także w politykę Rosji na całym obszarze postsowieckim, której celem jest podporządkowywanie sobie, a następnie zarządzanie poszczególnymi obszarami. Polega ona m.in. na wykorzystywaniu elastycznych i łamiących zasady prawa międzynarodowego (m.in. nienaruszalności granic czy nieingerencji w sprawy wewnętrzne) metod oraz kreowaniu różnych modeli integracji równoznacznych z rosyjską kontrolą.

Postanowienia traktatu o integracji

Podpisanie traktatu jest zwieńczeniem realizowanej od maja br. taktyki Rosji wobec Abchazji. W wyniku przewrotu obalony został dotychczasowy, zbyt niezależny według Moskwy prezydent Aleksander Ankwab, którego miejsce zajął były oficer KGB Raul Chadżymba (sierpień 2014). Na przełomie sierpnia i września strona rosyjska zażądała podpisania przez Suchumi traktatu o integracji (uzupełniającego i rozszerzającego umowę o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej z 2008 roku), dając stronie abchaskiej kilka tygodni na zgłoszenie poprawek. Po uwzględnieniu części z nich, mimo protestów wielu środowisk w Abchazji (m.in. obozu Ankwaba i części weteranów wojny z Gruzją z lat 1992–1993) traktat został podpisany.

Na mocy porozumienia, formalnie podtrzymującego decyzję z 2008 roku o uznaniu niepodległości Abchazji, Rosja zobowiązała się do intensyfikacji działań na rzecz międzynarodowego uznania republiki. Główną treścią traktatu są jednak postanowienia dotyczące integracji Abchazji z Federacją Rosyjską. Dokument zakłada stworzenie „wspólnej przestrzeni” obronności, bezpieczeństwa, społecznej, ekonomicznej, kulturowej. W ciągu roku od podpisania powstać ma rosyjsko-abchaskie zjednoczone zgrupowanie wojsk, złożone z jednostek rosyjskich i abchaskich, rozlokowane w Abchazji. Będzie mogło zostać użyte w razie zewnętrznej agresji za zgodą prezydenta Abchazji. W czasie pokoju dowództwo ma być rotacyjne, w czasie wojny dowódca będzie powoływany przez stronę rosyjską. Umowa zakłada również stopniową unifikację standardów wojskowych. Traktat

przewiduje także wspólną ochronę abchaskich granic (w praktyce granicy z Gruzją) oraz swobodę przepływu osób przez granicę abchasko-rosyjską. W ciągu dwóch lat ma również powstać Wspólne Centrum Informacyjno-Koordynacyjne organów spraw wewnętrznych w celu koordynacji walki z przestępczością.

W sferze celnej Abchazja zobowiązała się do harmonizacji prawodawstwa z regulacjami obowiązującymi w Unii Eurazjatyckiej w ciągu trzech lat (przy zachowaniu własnych służb celnych), zaś w sferze budżetowej z zasadami wewnątrzrosyjskimi. Harmonizacja porządku prawnego ma objąć również sferę ochrony socjalnej, ochrony zdrowia, systemu emerytalnego, edukacji. Stopniowo wzrastać mają pensje pracowników abchaskiego sektora publicznego, aby osiągnąć poziom Południowego Okręgu Federalnego. Rosja zobowiązała się do finansowego i technicznego wsparcia przewidzianych zmian. Stronie abchaskiej udało się natomiast nie dopuścić do przyjęcia zapisu ułatwiającego Rosjanom uzyskiwanie abchaskiego obywatelstwa w uproszczonym trybie (co umożliwiłoby im nabywanie w Abchazji nieruchomości).

Traktat spotkał się z powszechnym potępieniem na arenie międzynarodowej (m.in. ze strony Unii Europejskiej, NATO i USA). Władze Gruzji uznały go za krok w kierunku aneksji Abchazji przez Rosję uniemożliwiający normalizację stosunków rosyjsko-gruzińskich. Prezydent Giorgi Margwelaszwili wezwał społeczność międzynarodową do podjęcia wszelkich możliwych kroków w celu zatrzymania „aneksyjnej polityki” Kremla, zaś gruziński MSZ zapowiedział złożenie wniosku o zwołanie Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Nowa (stara) polityka imperialna

Sposób, w jaki Moskwa rozwiązała kwestię abchaską, wpisuje się w nową, choć głęboko zakorzenioną w rosyjskiej tradycji imperialnej, ofensywną politykę przywracania wpływów na obszarze postsowieckim. Polega ona na podporządkowywaniu poszczególnych państw i obszarów oraz późniejszym zarządzaniu nimi w oparciu o elastyczne, dobrane indywidualnie metody i rozwiązania prawne, zakładające m.in. różne ramy instytucjonalne i stopień kontroli. W przypadku Krymu wybrany został model inkorporacyjny, w przypadku Donbasu zdecydowano się na powstanie efemerycznych „republik ludowych”, zaś zmuszenie Armenii do zerwania negocjacji z UE w sprawie umowy stowarzyszeniowej i przystąpienia do Unii Eurazjatyckiej przypieczętowało jej status faktycznego rosyjskiego protektoratu. Z kolei Czeczenia pozostając formalnie podmiotem FR zyskała dużą niezależność wewnętrzną (z faktyczną zgodą na stworzenie własnych sił zbrojnych i zaprowadzenie porządku prawnego zawierającego sprzeczne z rosyjskim prawodawstwem elementy szariatu i czeczeńskich praw zwyczajowych). Model abchaski zostanie najprawdopodobniej wykorzystany w przypadku Osetii Południowej. Choć elementy takiej polityki były wykorzystywane przez Rosję już po rozpadzie ZSRR (np. wspieranie separatyzmu abchaskiego, osetyjskiego, naddniestrzańskiego), nie kwestionowała ona odziedziczonego po ZSRR porządku prawnomiędzynarodowego (przede wszystkim granic byłych republik związkowych) i nie tworzyła nowych, równoznacznych z rosyjską kontrolą mechanizmów integracyjnych.

Koniec abchaskiego eksperymentu

Porozumienie z jednej strony sankcjonuje obecną zależność Abchazji od Rosji w wielu sferach (np. ochrona granicy z Gruzją), z drugiej jest nową jakością, prowadzi bowiem do

faktycznej integracji republiki z Rosją w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej. Oznacza to utratę wewnętrznej autonomii poprzez obserwowany już obecnie wzrost ingerencji władz rosyjskich w sprawy wewnętrzne Abchazji (czego przejawem był np. przewrót z maja 2014 roku, najprawdopodobniej zainspirowany przez Moskwę). Jest także równoznaczne z końcem funkcjonującego od początku lat dziewięćdziesiątych abchaskiego modelu politycznego. Choć narodem politycznym byli w jego ramach wyłącznie stanowiący mniejszość w republice etniczni Abchazi, zawierał istotne elementy pluralizmu i ustroju demokratycznego (podział władzy, stosunkowo wolne wybory, wolność słowa), wypracowywanie wewnątrzabchaskiego kompromisu w kluczowych kwestiach. Z perspektywy Abchazów istnieje również ryzyko utraty przez nich dominującej, choć nie wynikającej ze struktury etnicznej, pozycji w systemie politycznym poprzez wykorzystanie przez Rosję innych grup narodowościowych (np. Ormian czy nawet Gruzinów z rejonu galskiego).

Głębokość przewidzianej traktatem integracji Abchazji z Federacją Rosyjską sprawia, iż z quasi-niepodległego państwa przekształca się ona *de facto* w wydzieloną część rosyjskiego Kaukazu Północnego, z którym jest silnie powiązana historycznie, kulturowo i mentalnie (a w perspektywie również gospodarczo, m.in. dzięki zaplanowanej budowie drogi łączącej Suchumi z północnokaukaską Republiką Karaczajo-Czerkiesji), mimo zasadniczych różnic politycznych podczas ostatniego ćwierćwiecza. Sytuacja ta grozi przeniesieniem negatywnych elementów mechanizmów politycznych z Kaukazu Północnego, np. rozwiązywania problemów przy użyciu siły (przemoc jako narzędzie polityczne, zabójstwa polityczne, represje wobec niezależnych środowisk, bezkarność struktur siłowych) czy islamskiego radykalizmu, jak też utrwalenia wpływów ugrupowań kryminalnych i obserwowanego już obecnie wzrostu przestępczości. Pogłębieniu może ulec również proces rusyfikacji Abchazów w wymiarze językowym i kulturowym.

Konsekwencje dla Gruzji i Kaukazu Południowego

Ze względu na fundamentalne znaczenie Abchazji dla gruzińskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej, przypieczętowanie faktyczną utratę republiki porozumienie, może mieć dla Gruzji daleko idące konsekwencje polityczne. Przede wszystkim, istnieje ryzyko, iż stanie się ono katalizatorem poważnego kryzysu wewnętrznego. Już obecnie można zaobserwować wzmożoną aktywność zarówno prozachodniego Zjednoczonego Ruchu Narodowego (ZRN), jak i sił prorosyjskich (np. była przewodnicząca parlamentu Nino Burdżanadze, lider gruzińskiej Partii Pracy Szalwa Natelaiszwili, finansowane przez Rosję organizacje eurazjatyckie). Oba obozy, choć z różnych pozycji, ostro krytykują rząd Gruzjińskiego Marzenia za dopuszczenie do „aneksji Abchazji” z powodu ugodowej wobec Rosji polityki (ZRN) bądź sprowokowanie Rosji poprzez zbyt prozachodnią politykę (siły prorosyjskie). Strona rosyjska może dążyć do pogłębienia kryzysu, wykorzystując do tego celu np. problem Osetii Południowej. Może na to wskazywać rozdzielenie w czasie kwestii abchaskiej i osetyjskiej (dopiero tuż przed podpisaniem umowy z Abchazją zapowiedziano podobny krok wobec Osetii), prawdopodobnie w celu generowania i dozowania napięcia wewnątrz Gruzji. Nie można ponadto wykluczyć podjęcia przez Rosję działań mających na celu reaktywację przechodzącej przez Abchazję i łączącej Rosję z Gruzją i Armenią linii kolejowej, która jest nieczynna od początku lat dziewięćdziesiątych (przez szereg lat przeciwni odnowieniu połączenia byli zarówno Abchazi, jak i władze gruzińskie).

Dążenie do przywrócenia wpływów na Kaukazie Południowym oraz elastyczność polityki Rosji i skłonność do łamania obowiązujących dotąd schematów sprawia, iż wachlarz potencjalnych działań rosyjskich na Kaukazie Południowym jest bardzo szeroki (prowokowanie kryzysu politycznego w Gruzji, rozmrażanie konfliktu karabaskiego lub zmuszenie jego stron do przekształcenia Karabachu w kontrolowany przez Moskwę obszar o specjalnym statusie, wykorzystanie napięć etnicznych w Gruzji i Azerbejdżanie). Aktywizacja polityki rosyjskiej na kierunku kaukaskim jest w najbliższych miesiącach wysoce prawdopodobna.