



BIULETYN

Nr 132 (1108), 13 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Biznes i demokracja: polityka V4 wobec Kaukazu Południowego

Dariusz Kałan, Konrad Zasztowt

Kaukaz Południowy wzbudzał zainteresowanie krajów Grupy Wyszehradzkiej głównie z powodu proeuropejskiej polityki Gruzji w okresie rządów Micheila Saakaszwilego oraz szans na dostęp do azerbejdżańskiego gazu przez gazociąg Nabucco. Jednakże po zmianach na gruzińskiej scenie politycznej i rezygnacji Baku z udziału w projekcie Nabucco istnieje ryzyko, że rola regionu w agendzie V4 zostanie zmniejszona. Aby tego uniknąć, należy bardziej zdywersyfikować działania wobec każdego z krajów kaukaskich, skupiając się na skuteczniejszym udzielaniu pomocy rozwojowej, zacieśnianiu relacji gospodarczych i lepszej koordynacji inicjatyw wyszehradzkich na forum UE.

Miejsce Kaukazu Południowego w polityce V4. Dotychczas o znaczeniu Kaukazu Południowego dla krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4) w dużej mierze decydowały kwestie energetyczne. Współfinansowany przez UE projekt gazociągu Nabucco, mającego przesyłać azerbejdżański gaz ziemny, uważano za alternatywę dla rosyjskiego monopolu na dostawy surowca do Europy Środkowej. Ponadto V4 aktywnie wspierała transformację polityczną Gruzji i jej proeuropejskie wysiłki w okresie prezydentury Micheila Saakaszwilego (2004–2013); nieprzypadkowo to właśnie Gruzja była największym biorcą łącznej pomocy rozwojowej krajów wyszehradzkich ze wszystkich państw kaukaskich (9,27 mln dol. w 2011 r.). Jednak generalnie Kaukaz Południowy nie odgrywał we wspólnych działaniach V4 tak dużej roli jak Białoruś, Ukraina czy Mołdawia, ze względu na odległość geograficzną oraz słabsze więzi historyczne, kulturowe i międzyludzkie. Ograniczone zaangażowanie V4 w regionie przejawiało się na przynajmniej trzy sposoby.

Po pierwsze, chociaż kraje kaukaskie są adresatami pomocy rozwojowej rządów V4, wielkość funduszy jest skromna w porównaniu z tym, co dostają pozostałe państwa Partnerstwa Wschodniego. Łączna suma wydawana przez V4 na Kaukaz Południowy (11,21 mln dol. w 2011 r.) jest ponad dwukrotnie mniejsza od przeznaczanej na Białoruś i o ok. 1/3 niższa od otrzymywanej przez Ukrainę. Liderami wsparcia są Polska i Czechy, które ze szczególną troską traktują Gruzję (odpowiednio 6,58 i 2,05 mln dol.). Armenia i Azerbejdżan dostają minimalne kwoty lub – jak w przypadku Słowacji – nie dostają ich wcale. Wynika to nie tylko z małego znaczenia tego regionu dla V4, ale także z ogólnych problemów wyszehradzkiej pomocy rozwojowej, związanych z niewielkimi zasobami finansowymi czy brakiem koordynacji działań na poziomie regionalnym i inijnym.

Po drugie, rezultaty współpracy handlowej i inwestycyjnej między krajami V4 a Kaukazem Południowym – mimo rosnącej tendencji – nie są imponujące. Region cieszy się umiarkowanym zainteresowaniem eksporterów i inwestorów z V4, nawet z Polski, której wymiana handlowa z trzema państwami Kaukazu jest mniejsza od notowanej w relacjach z Mołdawią. Jedynym krajem, któremu udało się zaistnieć na rynkach kaukaskich, są Czechy. Ich bilans handlowy z Azerbejdżanem jest bardzo duży (1,3 mld dol. w 2011 r. wg danych czeskich). Jednakże Czesi zawdzięczają go głównie importowi azerbejdżańskiej ropy, która stanowi ok. 25% ich całego zaopatrzenia w ten surowiec. Jeśli chodzi o eksport towarów i inwestycji, przedsiębiorcy ze wszystkich krajów V4 nadal zmagają się z brakiem transparentności i zbyt dużą zależnością biznesu od władzy politycznej, zwłaszcza w Azerbejdżanie i Armenii.

Po trzecie, V4 nie jest w stanie mówić jednym głosem o przyszłości regionu. Tak było podczas wojny w Gruzji w sierpniu 2008 r., kiedy członkowie Grupy podzielili się na dwa obozy: po jednej stronie znalazły się państwa przychylające się do stanowiska rosyjskiego, po drugiej – wspierające prezydenta Saakaszwilego. Wydaje się, że gdyby V4 stanęła dziś przed podobnym wyzwaniem, jej reakcja byłaby równie niespójna. Wynika to częściowo z chęci

zachowania neutralności w regionalnych konfliktach etnicznych, ale też istotną rolę odgrywa tu Rosja, której presja negatywnie wpływa na wolę poszczególnych członków Grupy do angażowania się w sprawy kaukaskie.

Agenda V4 dla Gruzji. Ponieważ państwa Kaukazu Południowego są mocno zróżnicowane pod względem aspiracji europejskich, potencjału gospodarczego czy stanu demokracji, V4 nie musi opracowywać programu skierowanego do całego regionu. Zalecana jest dywersyfikacja działań uwzględniająca specyfikę każdego z trzech krajów. Obiektem szczególnego zainteresowania V4 powinna pozostać Gruzja, która na listopadowym szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie parafowała wraz z Mołdawią umowę stowarzyszeniową z UE (istotną jej częścią jest umowa o utworzeniu wspólnej z Unią strefy wolnego handlu).

Zaleca się zatem, aby V4 zainicjowała w UE dyskusję na temat ustanowienia dla Gruzji i Mołdawii osobnej ścieżki współpracy oraz przedstawienia im jasnej perspektywy członkostwa w Unii. Grupa może wykorzystać w tej debacie dwa argumenty. Po pierwsze należy podkreślać, że rząd koalicji Gruzińskie Marzenie kontynuuje wysiłki Saakaszwilego na rzecz zbliżenia z instytucjami euroatlantyckimi¹. Po drugie zasadne wydaje się budowanie paraleli między Gruzją a państwami Bałkanów Zachodnich, których rozmowy o akcesji są bardziej zaawansowane. Łączy je nie tylko podobne trudne dziedzictwo konfliktów etnicznych, ale także duże poparcie społeczne dla integracji z UE. Tak jak w przypadku Bałkanów, zaangażowanie unijne na Kaukazie może mieć fundamentalne znaczenie dla stabilizacji całego regionu. W zakresie działań krótkoterminowych V4 musi intensywniej poruszać temat liberalizacji reżimu wizowego oraz podkreślać konieczność kontynuacji misji monitorującej UE (EUMM) w Abchazji i Osetii Południowej – sens tej misji jest kwestionowany przez niektórych polityków europejskich.

Ponadto istotne jest, aby oferowaną Gruzji pomoc rozwojową wpisać w szerszy program modernizacji państwa realizowany przez rząd w Tbilisi przy wsparciu UE. Kluczowe są reformy gospodarcze (w tym rolnictwa), wymiaru sprawiedliwości, sektora bezpieczeństwa oraz wzmacnianie instytucji demokratycznych na poziomie samorządów lokalnych. Kraje V4 mogą angażować się w te zmiany zarówno poprzez pomoc finansową oraz bilateralne konsultacje ministerstw, instytucji pozarządowych i ekspertów, jak i wykorzystując oferty grantowe i stypendialne Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, którego budżet na 2014 r. niedawno powiększono do 8 mln euro. W związku z tym konieczne wydaje się rozważenie, czy nie warto byłoby ustanowić specjalnego wyszehradzkiego programu pomocy rozwojowej wyłącznie dla Gruzji i Mołdawii.

Oprócz tego, Gruzja powinna stać się regionalnym centrum promocji współpracy wyszehradzkiej. Jest to kraj kaukaski najczęściej odwiedzany przez turystów z V4 oraz jedyne państwo regionu, w którym już wkrótce swoje przedstawicielstwa dyplomatyczne będą mieli wszyscy członkowie Grupy. Należy zatem zastanowić się nad otwarciem w Tbilisi jednego z Domów Wyszehradzkich, których głównym celem jest wzmacnianie więzi kulturalnych i ułatwianie kontaktów biznesowych. Intensyfikacja tych ostatnich jest bardzo pożądana ze względu na przyjazny klimat inwestycyjny w Gruzji, od kilku lat coraz wyżej ocenianej w rankingu *Doing Business*.

Agenda V4 dla Azerbejdżanu i Armenii. Sukces transformacji gruzińskiej w wymiarze politycznym i gospodarczym będzie dobrym narzędziem promocji wartości europejskich w Azerbejdżanie i Armenii. Koncentracja działań V4 w Gruzji nie może jednak oznaczać ignorowania współpracy z dwoma pozostałymi państwami kaukaskimi.

Azerbejdżan jako największe i najludniejsze państwo regionu z jednej strony mógłby być istotnym terenem ekspansji gospodarczej, z drugiej zaś, ze względu na brak zadowalających wyników we wprowadzaniu reguł praworządności i praw człowieka, stanowi wyzwanie dla demokratyzacyjnej agendy Grupy. Dlatego też kraje V4 powinny energiczniej niż do tej pory zabiegać o obecność swojego biznesu w regionie, szczególnie w takich dziedzinach jak wydobywanie ropy naftowej, modernizacja infrastruktury czy eksport towarów spożywczych. Będzie temu sprzyjać wspieranie Baku na drodze do członkostwa w WTO. Jednocześnie V4 nie może rezygnować z promowania demokracji, głównie w kontekście zbliżenia unijno-azerbejdżańskiego, które jest warunkowane postępowaniem działań reformatorskich w kraju. Trzecim obszarem zainteresowania V4 muszą pozostać kwestie energetyczne: mimo wycofania się z projektu Nabucco Azerbejdżan nadal jest perspektywnym partnerem, ze względu na zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego, który już pod koniec dekady znacznie płynąć z wybrzeży Morza Kaspijskiego do krajów UE.

Największym wyzwaniem wobec Armenii, która we wrześniu br. zdecydowała o wejściu do tworzonej przez Rosję Unii Celnej, jest budowanie kontaktów międzyludzkich, np. przez poszerzanie ofert stypendialnych i grantowych. Jeśli zaś chodzi o ormiańsko-azerbejdżański konflikt o Górski Karabach, kraje V4 powinny zaproponować utworzenie w tym regionie wspólnej misji obserwacyjnej UE na wzór istniejącej w Gruzji. Nie jest natomiast wskazane otwarte zaangażowanie się w delikatne relacje między oboma krajami. Może to pociągnąć za sobą negatywne skutki, tak jak w przypadku Węgier, które jesienią 2012 r. wydały Azerbejdżanowi oficera skazanego za zabicie ormiańskiego żołnierza podczas szkoleń NATO. Decyzja ta doprowadziła do zawieszenia stosunków dyplomatycznych między Erywaniem a Budapesztem².

¹ K. Zasztowt. *Georgian Dream's Foreign Policies: An Attempt to Change the Paradigm?*, „PISM Policy Paper”, no. 3 (51), February 2013.

² D. Kałan, *Kryzys w relacjach węgiersko-armeńskich*, „Biuletyn PISM”, nr 80 (945), 18 września 2012 r.