

**OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA**  
C e n t r e f o r E a s t e r n S t u d i e s

## **Reintegracja czy rekonkwista?**

**Gruzja wobec Abchazji i Osetii Południowej  
w kontekście uwarunkowań wewnętrznych  
i międzynarodowych**

## **Reintegration or Reconquest?**

**Georgia's policy towards Abkhazia  
and South Ossetia in the context  
of the internal and international situation**

Krzysztof Strachota, Wojciech Bartuzi

Warszawa, maj 2008 / Warsaw, May 2008

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor / Editor

**Anna Łabuszewska**

Współpraca / Co-operation

**Katarzyna Kazimierska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**OSW / CES**

Współpraca / Co-operation

**Peter Hart**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

## **Spis treści / Contents**

### **Reintegracja czy rekonkwista?**

#### **Gruzja wobec Abchazji i Osetii Południowej w kontekście uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych / 5**

Tezy / 5

1. Konflikty w Abchazji i Osetii Południowej – geneza / 7
2. Sytuacja wokół konfliktów w latach dziewięćdziesiątych / 10
3. Zmiana uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych / 14
4. Nowa strategia Tbilisi wobec parapaństw:  
Gruzja wobec konfliktów po roku 2003 / 17
5. Gruzja Saakaszwilego wobec konfliktów w Abchazji  
i Osetii Południowej – ocena i perspektywy / 41

### **Reintegration or Reconquest?**

#### **Georgia's policy towards Abkhazia and South Ossetia in the context of the internal and international situation / 45**

Main points / 45

1. The origins of the conflicts in Abkhazia and South Ossetia / 47
2. Situation of the conflicts in the 1990s / 51
3. Changed internal and international conditions / 54
4. Tbilisi's new strategy on the para-states:  
Georgia on the conflicts after 2003 / 58
5. Saakashvili's Georgia and the conflicts in Abkhazia  
and South Ossetia – assessment and prospects / 82

# Reintegracja czy rekonkwista?

## Gruzja wobec Abchazji i Osetii Południowej w kontekście uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych

### Tezy

1. Konflikty w Abchazji i Osetii Południowej od początku lat dziewięćdziesiątych pozostają głównym problemem bezpieczeństwa Gruzji, a obok ormiańsko-azerskiego konfliktu o Górski Karabach – głównym problemem bezpieczeństwa dla Kaukazu Południowego.

2. W latach dziewięćdziesiątych wokół konfliktów na Kaukazie Południowym trwa stan zawieszenia. *Status quo* opierało się na pozorach wywalczonych w wojnach podmiotowości samozwańczych republik Abchazji i Osetii Południowej (ich powstanie i istnienie było i jest możliwe wyłącznie dzięki wsparciu Rosji) i pozorach procesu pokojowego realizowanego pod dyktando Rosji. Stan ten odpowiadał ówczesnym realiom i potencjałowi stron zaangażowanych w konflikt (w tym przede wszystkim słabości Gruzji aspirującej do odzyskania kontroli nad zbuntowanymi prowincjami) i realiom geopolitycznym, które czyniły z Rosji dominującą siłę polityczną i militarną w tych konfliktach oraz w całym regionie. Mniej więcej dekadę pozwalało to utrzymywać minimum stabilności wokół konfliktów – zamrożenie działań wojennych.

3. Anachroniczność i niefunkcjonalność stanu zawieszenia wokół Abchazji i Osetii Południowej oraz iluzoryczność ich podmiotowości i procesu pokojowego zaczęły być coraz mocniej widoczne na przełomie wieków, a bardzo wyraźne stały się w 2001 i 2003 roku. W tym czasie doszło do znaczących zmian geopolitycznych (rozszerzenie NATO i UE na wschód, wzrost zainteresowania kwestiami bezpieczeństwa i promocji demokracji, a także nowymi źródłami surowców energetycznych po 11 września 2001 roku), w wyniku których Gruzja i cały Kaukaz Południowy znalazły

się w orbicie zainteresowania Zachodu (początkowo głównie USA), a tym samym pojawiła się alternatywa dla Rosji.

Bezpośrednie i kluczowe przełożenie na sytuację wokół konfliktów miały jednak przemiany w Gruzji wywołane rewolucją róż (2003), wymianą elit rządzących i reformami mającymi na celu budowę sprawnego, zorientowanego na Zachód państwa. Gruzja zyskała potencjał, pozwalający jej zakwestionować iluzoryczny porządek wokół konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej.

**4.** Przywrócenie integralności terytorialnej kraju stało się jednym z priorytetów Gruzji prezydenta Micheila Saakaszwilogo. Służyć temu ma kompleksowa strategia zakładająca presję na separatystów (m.in. presja militarna oparta na modernizacji armii; podrywanie ich legitymacji wewnętrznej przez tworzenie alternatywnych ośrodków władzy); osłabienie roli Rosji traktowanej jako *de facto* strona konfliktu w procesie pokojowym oraz umiędzynarodowienie procesu pokojowego (kluczowe znaczenie ma tu włączenie Zachodu w rozwiązanie konfliktów); gotowość przyznania szerokiej autonomii Abchazji i Osetii Południowej w ramach Gruzji. Gruzja obnażyła słabość procesu pokojowego i przedmiotowość Abchazji oraz Osetii Południowej w konflikcie gruzińsko-rosyjskim. Gruzja stoi obecnie przed alternatywą: szybka zmiana formatu rozwiązania konfliktów (najpełniejszą, korygowaną m.in. przez OBWE formułę przedstawiła Gruzja), albo powrót do działań wojennych (wszyscy aktorzy konfliktów w praktyce liczą się z taką opcją). Sposób rozwiązania problemu w Abchazji i Osetii Południowej jest jednocześnie jednym z najważniejszych czynników determinujących przyszłość Gruzji: jej stabilność, reformy i prozachodnią orientację.

**5.** Konflikty w Abchazji i Osetii Południowej w ostatnich latach straciły lokalny charakter: nie tylko nie są konfliktem wewnątrzgruzińskim, a nawet konfliktem gruzińsko-rosyjskim, lecz stały się elementem rozgrywki między Rosją a Zachodem. Od ich przyszłości w znacznym stopniu zależna jest odbudowa dominacji rosyjskiej w Gruzji i na Kaukazie Południowym, a także trwałość i rozwój politycznych oraz gospodarczych inwestycji Zachodu poczynionych w regionie w ostatnich latach. Doraźnie konflikty

w Abchazji i Osetii Południowej stały się punktem przetargowym w sporze między Rosją a Zachodem o przyszłość Kosowa i Bałkanów. W niemal niezauważalny sposób, i – jak można przypuszczać – wbrew intencjom, Zachód angażując się na Kaukazie Południowym i wspierając transformację w Gruzji stał się współodpowiedzialny za przyszłość Abchazji i Osetii Południowej.

6. Rok 2008 może okazać się przełomowy dla konfliktów w Gruzji, co związane jest z rozwiązaniem kwestii Kosowa, traktowanego jako precedens lub katalizator dla rozwiązań na Kaukazie oraz w związku z niespodziewanym kryzysem politycznym w samej Gruzji trwającym od jesieni roku 2007. Kryzys gruziński pokazał, że przebudowa państwa nie została zakończona, a wiarygodność na Zachodzie może zostać naderwana. Gruzja okazała się wystarczająco zdeterminowana i silna, żeby zakwestionować patologie narosłe wokół konfliktów i stworzyć dla nich alternatywę, jest jednak za słaba, żeby samodzielnie i bezpiecznie sobie z nimi poradzić.

## **1. Konflikty w Abchazji i Osetii Południowej – geneza**

Rozwój separatyzmów abchaskiego i osetyjskiego w Gruzji, wywołane na tym tle konflikty zbrojne oraz powstałe w ich wyniku parapaństwa<sup>1</sup> bezpośrednio związane były z rozpadem ZSRR i odrodzeniem państwowości gruzińskiej. Napięcia i konflikty, również zbrojne, na tle narodowościowym i politycznym (m.in. o zakres samodzielności obszarów autonomicznych) były typowym zjawiskiem dla całego obszaru rozpadającego się ZSRR. Spośród licznych i niejednokrotnie bardziej krwawych konfliktów jedynie konflikty w Abchazji i Osetii Południowej oraz w Górskim Karabachu i Naddniestrzu do dziś pozostały nierozwiązane.

<sup>1</sup> Termin „parapaństwa” po raz pierwszy użyty i zdefiniowany został przez Wojciecha Góreckiego w artykule naukowym nt. Abchazji. Zob.: W. Górecki, Abchaskie elity wobec niepodległości, *Studia i Materiały* nr 103, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1996.

Podstawą odrębności Abchazji i Osetii Południowej w ramach Gruzji był ich autonomiczny status (odpowiednio republiki autonomicznej i obwodu autonomicznego w ramach Gruzińskiej SRR) i podsycany przez lata konflikt etniczny między Gruzinami a posiadającymi pobratymców po północnej stronie Kaukazu Abchazami i Osetyjczykami. W czasach ZSRR gwarantem odrębności w sporach autonomii z Tbilisi była Moskwa, częstokroć inicjująca napięcia w myśl zasady *divide et impera*. Erozja ZSRR ujawniła silne tendencje niepodległościowe Gruzji i jednocześnie ogromny potencjał nacjonalizmów wśród ludności tej wieloetnicznej republiki. Jednak postępujący rozpad ZSRR i odrywanie się republik związkowych (w tym Gruzji) nie oznaczało rezygnacji Moskwy z chęci zachowania kontroli nad obszarem imperium. Wpływ Rosji okazać się miał decydującym i niekwestionowanym z zewnątrz czynnikiem rozstrzygającym o przebiegu konfliktu między Tbilisi a Suchumi (Abchazja) i Cchinwali (Osetia Południowa).

## 1.1. Gruzja

Istotny wpływ na rozwój konfliktów miała skomplikowana i napięta sytuacja wewnętrzna w samej Gruzji. Ogłoszenie niepodległości 9 kwietnia 1991 roku poprzedziły m.in. protesty społeczne (krwawo stłumiony przez Armię Radziecką protest w Tbilisi 9 kwietnia 1989 roku, minimum 19 ofiar) i jednostronne działania prawne (wypowiedzenie przez Tbilisi traktatów związkowych w marcu 1990 roku). Przywódca obozu niepodległościowego Zwiad Gamsachurdia, rządzący od jesieni 1990 roku, a jako prezydent od wiosny 1991 roku, już w pierwszych dniach stycznia 1992 roku został obalony w wyniku przewrotu wojskowego, który wyniósł do władzy b. ministra spraw zagranicznych ZSRR Eduarda Szewardnadzego. Gamsachurdia stawał do walki jeszcze latem 1992 roku w rodzinnej Megrelii (zachodnia Gruzja) oraz jesienią 1993 roku, gdy ostatecznie pokonany został przez wezwanych przez Szewardnadzego na pomoc Rosjan. Z problemem separatyzmu w Abchazji i Osetii Południowej mierzyło się zatem państwo targane konfliktami wewnętrznymi, niezdolne do wypełnienia podstawowych funkcji, m.in. kontroli nad własnym terytorium (Tbilisi utraciło realną kontrolę nad kolejną autonomią – Adżarią). Chaos w Gruzji był sprzęgnięty z problemem Abchazji i Osetii Południowej.

## 1.2. Osetia Południowa

Konflikt w Osetii Południowej narastał od 1989 roku. Komunistyczne władze, zaniepokojone niepodległościowymi i nacjonalistycznymi nastrojami w Gruzji, wystąpiły o podniesienie statusu autonomii do poziomu republiki autonomicznej, zaś jesienią 1990 roku zbojkotowały wybory w Gruzji i przeprowadziły własne; w grudniu 1990 roku ogłosiły suwerenność Południowoosetyjskiej Republiki Demokratycznej w ramach ZSRR i zadeklarowały wolę wejścia do Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej (krok ten, inspirowany z Moskwy, miał ostudzić prąca do niepodległości Gruzję). Tbilisi cofnęło Osetii Południowej status autonomii i podjęło próbę odzyskania nad nią kontroli. Wspierana przez Rosję i pobratymców z Osetii Północnej Osetia Południowa w rocznych walkach obroniła się przed Gruzją i 29 maja 1992 roku jednostronnie ogłosiła niepodległość. Osłabiona Gruzja zmuszona była zawrzeć zawieszenie broni. Na mocy podpisanego 25 czerwca 1992 roku przez Gruzję (Eduard Szewardnadze) i Rosję (Borys Jelcyn) porozumienia z Dagomysu sformowano Wspólne Siły Pokojowe (WSP), w skład których weszły bataliony gruziński, osetyjski i rosyjski, oraz utworzono Wspólną Komisję Kontrolną (WKK) złożoną z przedstawicieli Gruzji, Rosji, Osetii Południowej i Osetii Północnej (w składzie Federacji Rosyjskiej), współpracującą od 1992 roku z misją OBWE. WSP i WKK zostały powołane, by nadzorować przestrzeganie zawieszenia broni. Efektem działań WKK i OBWE było też rozpoczęcie w 1997 roku negocjacji w sprawie rozwiązania konfliktu – negocjacji, które nie przyniosły rezultatów.

## 1.3. Abchazja

W podobny sposób rozwijał się konflikt w Abchazji. Tutaj także miejscowa nomenklatura i elity obawiające się niepodległej Gruzji już w 1988 roku zaczęły zabiegać o przywrócenie Abchazji statusu republiki związkowej ZSRR (deklarację taką przyjęto wiosną 1990 roku). W lipcu 1989 roku doszło do zamieszek z podtekstem etnicznym (zginęło pięciu Abchazów i dziewięciu Gruzinów). Eskalacji zapobiegły nieoficjalne rokowania Abchazów z Gamsachurdią. Jego obalenie i wojna domowa w Gruzji



pchnęły jednak Abchazję do odrzucenia gruzińskiej konstytucji i przywrócenia abchaskiej konstytucji republikańskiej obowiązującej do 1931 roku. W efekcie wzrostu napięcia oraz wobec poparcia udzielonego przez Abchazję obalonemu prezydentowi Gamsachurdii siły gruzińskie w sierpniu 1992 roku wkroczyły do Abchazji i niemal w całości ją zajęły. Przy bezpośrednim wsparciu wojsk rosyjskich i m.in. czeczeńskich ochotników z Szamilem Basajewem na czele do września 1993 roku Abchazi odzyskali kontrolę nad prawie całą Abchazją (z wyjątkiem górnej części Wąwozu Kodorskiego). Jeszcze w trakcie walk, latem 1993 roku konflikt stał się przedmiotem zainteresowania Rady Bezpieczeństwa ONZ (powołano istniejącą do dziś misję obserwacyjną UNOMIG<sup>2</sup> i rozpoczęto bezowocne rokowania w Genewie) oraz WNP – decyzją przywódców tej organizacji w rejon konfliktu skierowano Kolektywne Siły Pokojowe Wspólnoty (*de facto* wyłącznie jednostki rosyjskie), liczące w różnych okresach od 1,5 do 2,5 tys. żołnierzy i formalnie nadzorujące zawieszenie broni. 12 października 1999 roku parlament abchaski ogłosił pełną niepodległość. Deklaracji niepodległości nie uznało żadne państwo.

## 2. Sytuacja wokół konfliktów w latach dziewięćdziesiątych

Konflikty w Gruzji pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych stały się jednym z najważniejszych czynników kształtujących sytuację w regionie. Na terytorium Gruzji wykształciły się ułomne byty parapaństwowe. Konflikty były jednocześnie przyczyną dysfunkcji państwa gruzińskiego i jej skutkiem (dysfunkcyjne państwo i parapaństwa utrwały konflikty i niezdolne były do ich rozwiązania), ich nierozwiązanie okazało się być najważniejszą przeszkodą do uzdrowienia Gruzji i jej relacji z separatystami. Zrujnowana wojnami domowymi i *de facto* uzależniona od Rosji Gruzja przez dekadę pozostawała państwem upadłym (*failed state*). Tbilisi

<sup>2</sup> United Nations Observer Mission in Georgia, [www.unomig.org](http://www.unomig.org). Mandat misji ulega przedłużeniu co pół roku decyzją Rady Bezpieczeństwa ONZ, był on też kilkakrotnie rozszerzany (obecnie UNOMIG liczy ok. 150 obserwatorów).

nie kontrolowało własnego terytorium (oprócz jawnie odrębnych i wrogich Abchazji i Osetii Południowej ledwie symbolicznie kontrolowało Adżarię, Megrelię czy Dżawachetię); część z obszarów pozornie kontrolowanych miała charakter „czarnych dziur” (*black spots*) i stanowiła zaplecze dla funkcjonowania nielegalnych oddziałów zbrojnych (np. Wąwóz Pankiski na pograniczu z Czeczenią czy Wąwóz Kodorski w Abchazji). Gruzja pozostawała w stanie zamrożonych konfliktów, nie dysponując siłami wojskowymi i politycznymi pozwalającymi na ich rozwiązanie; targana była wewnętrznymi sporami (m.in. próby zamachów na życie Szewardnadzego); przede wszystkim zaś była pogrążona w głębokim kryzysie gospodarczym i społecznym, spotęgowanym fasadową, skorumpowaną i nieskuteczną machiną instytucji państwowych. Za pozorami niezależnej polityki zagranicznej kryło się uzależnienie gospodarcze od Rosji (handel, energetyka, miejsce masowych migracji zarobkowych Gruzinów), jak i uzależnienie polityczne (szczególnym przejawem była dominacja Rosji w procesach pokojowych wokół Abchazji i Osetii Południowej oraz obecność rosyjskich baz wojskowych w Gruzji). Uzależnienie to było regularnie wykorzystywane przez Moskwę w przypadku nieprzyjaznych działań Tbilisi.

Konflikty w Abchazji i Osetii Południowej po części leżały u podstaw gruzińskich problemów (przedmiot wojen domowych, m.in. utrzymujące się bezpośrednie zagrożenie dla samego Tbilisi ze strony niepodległej Osetii Południowej), po części zaś generowały je (m.in. istnienie grup paramilitarnych, kryminalizacja, problem uchodźców) i wzmacniały (zależność Gruzji od Rosji). Konflikty były także jednym z najważniejszych czynników odstrasżających inne niż Rosja państwa oraz zagranicznych inwestorów od zaangażowania w Gruzji.

Parapaństwami w ścisłym tego słowa znaczeniu były Abchazja i Osetia Południowa. Rozwinęły one wszystkie instytucje niezbędne do funkcjonowania państwa (przeprowadzono m.in. regularne wybory powszechne do władz), wypracowały symbolikę i ideologię podkreślającą ich tożsamość (przyjęto akty prawne legalizujące ich odrębność od Gruzji), rozciągnęły także kontrolę nad uznawanym za własne terytorium (z wyjątkiem górnej części Wąwozu Kodorskiego w przypadku Abchazji oraz wiosek etnicznie gruzińskich w Osetii Południowej). Podstawowym pro-

blemem ich podmiotowości pozostawał jednak brak uznania międzynarodowego.

Za pozorami niezależności i „realnej” podmiotowości kryły się bardzo poważne skazy. Separatyzm abchaski i osetyjski był tyleż procesem wewnątrz autonomii, co też efektem zabiegów Moskwy. Zwycięstwo militarne w konfliktach z Gruzją było możliwe wyłącznie dzięki nieoficjalnemu, ale zdecydowanemu wsparciu Rosji (broń, ochotnicy, bezpośrednie zaangażowanie sił rosyjskich, stronnictwo w mediacji w czasie zawieszenia broni). Obecność sił rosyjskich w rejonie konfliktów stała się również decydującym czynnikiem gwarantującym Osetii i Abchazji bezpieczeństwo. Kontrola władz Abchazji i Osetii nad własnym terytorium była pozorana; na pograniczu, zwłaszcza abchaskim działały obce formacje paramilitarne (np. gruzińskie ugrupowania Białego Legionu, Leśnych Braci, Czeczenów Rusłana Giełajewa i in.).

W wymiarze gospodarczym parapaństwa zostały wchłonięte przez Rosję: to ona stała się głównym rynkiem pracy (było to możliwe m.in. ze względu na masowe przyznawanie obywatelstwa rosyjskiego Abchazom i Osetyjczykom<sup>3</sup>), ośrodkiem wymiany handlowej (m.in. dzięki otwartym granicom), źródłem napływu inwestycji (zwłaszcza w intratny sektor turystyczny Abchazji). Niedookreślony z punktu widzenia prawa międzynarodowego status parapaństw pozwolił im przekształcić się w zaplecze dla struktur kryminalnych bazujących na przemyśle i praniu brudnych pieniędzy – miejscowych, rosyjskich, ale także i gruzińskich. I tak największym bazarem Kaukazu Południowego stał się osetyjski bazar w Ergneti, przez Osetię biegł główny szlak przemytu alkoholu, papierosów i paliw, a Abchazja stała się bramą dla przemytu między Rosją a Turcją. Ogromnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa regionalnego okazało się również zagrożenie przemytem broni i materiałów rozszczepialnych.

<sup>3</sup> Rosyjskie obywatelstwo przyjęło ponad 90% ludności Osetii Południowej (zamieszkującej terytorium kontrolowane przez Cchinwali – czyli poza większością etnicznie gruzińskich wiosek) i zdecydowana większość ludności Abchazji. Co ciekawe, z grona nowych obywateli Federacji Rosyjskiej nieliczni uzyskali rosyjskie paszporty wewnętrzne – większość dostała jedynie paszporty zagraniczne, nie dające okazicielowi szeregu uprawnień.

Relacje między Abchazją i Osetią Południową a Gruzją oraz rozwiązanie konfliktu zostały uzależnione od „procesów pokojowych”. Były to umowy o zawieszeniu broni podpisane w 1992 (konflikt osetyjski) i 1994 roku (konflikt abchaski), gwarantowane przez Rosję oraz zdominowane przez nią siły pokojowe. Zawieszenie broni oraz robocze kontakty między stronami konfliktu monitorowane były przez ONZ (Abchazja), OBWE (Osetia Południowa) i określane mianem procesu pokojowego. Kontakty te opierały się na założeniu, że podmiotem sporu są separatysty (*de facto* kontrolujący sporne terytoria) i Gruzja (*de iure* suweren na spornych terytoriach), a Rosja jest główną siłą mediującą w konfliktach. Przez kolejne lata w ramach tego procesu nie tylko nie rozwiązano kwestii fundamentalnych (pokój i status parapaństw), ale także większości kwestii pośrednich (np. powrót uchodźców). „Procesy pokojowe” natomiast skutecznie zamrażały konflikty, co odpowiadało potencjałowi i interesom wszystkich stron: utrzymywały odrębność Abchazji i Osetii Południowej (interes separatystów); bazowały na zasadzie integralności terytorialnej Gruzji (interes Gruzji); zgodnie z żywotnymi interesami Moskwy ugruntowywały pozycję Rosji jako głównej siły rozgrywającej w konfliktach i szerzej – na Kaukazie Południowym.

To właśnie Rosja okazała się zwycięzcą konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej. Same konflikty można uznać za dobrze rozegraną partię rozgrywki o utrzymanie wpływów w Gruzji: Rosja skutecznie rozgrywała konflikty i to już od czasów pierestrojki; swoim wsparciem zapewniła separatystom zwycięstwo w wojnach z Gruzją, stworzyła wygodny dla siebie mechanizm zamrożenia konfliktów. Dzięki umiejętnej polityce zdobyła (a raczej utrzymała) wpływy w Abchazji i Osetii Południowej, nie ponosząc bezpośrednich kosztów ich utrzymania, a jednocześnie stworzyła korzystną dla części elit szarą strefę zapewniającą pokaźne zyski. Wreszcie, osiągnęła sukces zasadniczy: osłabiona konfliktami i uzależniona od Rosji Gruzja nie zagrażała interesom rosyjskim w regionie. Symbolicznym przejawem uznania zależności Gruzji od Rosji w wyniku konfliktów było przystąpienie Gruzji do WNP w 1994 roku. Słabość Gruzji oraz wpływy Moskwy skutecznie blokowały uruchomienie korytarza transportowego z regionu kaspijskiego na Zachód, co pozostawało strategicznym celem Rosji.

### **3. Zmiana uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych**

#### **3.1. Wzrost zaangażowania Zachodu w regionie po 11 września 2001 roku**

Model stworzony wokół konfliktów, oparty na słabości Gruzji i państw oraz dominacji Rosji nie wytrzymał próby czasu w związku z zachodzącymi przemianami geopolitycznymi.

Na Kaukazie Południowym coraz aktywniej działał Zachód (USA, NATO, UE oraz poszczególne państwa członkowskie), który jeszcze w latach dziewięćdziesiątych (nie podważał tego, że region jest wyłączną strefą wpływów Rosji). Obecność Zachodu wyzwoliła zaś w samej Gruzji siły zdecydowane uzdrowić państwo, a w konsekwencji podważyć jeden z filarów porządku wokół konfliktów.

Przyczynami zmian w podejściu Zachodu do Kaukazu Południowego, w tym Gruzji były:

- rosnąca ambicja USA do regulowania porządku światowego;
- zapotrzebowanie na surowce, konieczność dywersyfikacji szlaków transportowych;
- rozszerzanie NATO i Unii Europejskiej na wschód i w konsekwencji troska o bezpieczeństwo obszarów sąsiadujących z Sojuszem i Unią.

Znaczenie tych uwarunkowań zdecydowanie wzrosło po 11 września 2001 roku:

- w imię własnego bezpieczeństwa oraz globalnego porządku USA znacząco zaktywizowały się na obszarach dotąd traktowanych jako marginalne. W przypadku Gruzji Waszyngton podjął działania na rzecz likwidacji „czarnych dziur” jako potencjalnej bazy dla terroryzmu (amerykańsko-gruzińska akcja w Wąwozie Pankiskim w 2002 roku) oraz udzielił zdecydowanego wsparcia finansowego, eksperckiego i politycznego procesowi naprawy „upadłego państwa” gruzińskiego. Globalny charakter zagrożeń związanych z terroryzmem znalazł także odbicie w działaniach NATO, coraz bardziej skłonnego do zaangażowania poza obszarem państw członkowskich;

– zgodnie z założeniem, że demokracja jest fundamentem bezpiecznego świata, USA (w nieco mniejszym stopniu także i UE) zwiększyły presję na Gruzję w celu budowy demokratycznych i skutecznych instytucji i mechanizmów państwowych. Znacząco ułatwiło to objęcie władzy przez reformatorską ekipę Micheila Saakaszwilego w 2003 roku (zob. niżej);

– zagrożenie tradycyjnych źródeł dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego w Zatoce Perskiej po wydarzeniach 11 września 2001 roku zadecydowało o rozpoczęciu i sfinalizowaniu budowy ropociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan (2002–2006) i gazociągu Baku–Tbilisi–Erzurum (2003–2007) – mimo podpisanych porozumień realizacja tych projektów przeciągała się latami.

### **3.2. Zmiany wewnętrzne w Gruzji po rewolucji róż (2003)**

Rosnące zainteresowanie Zachodu Kaukazem Południowym przyczyniło się do zmian zachodzących w samej Gruzji. Już w końcu lat dziewięćdziesiątych Szewardnadze próbował wykorzystać wsparcie Zachodu do wzmocnienia własnej pozycji wobec Rosji (np. porozumienia szczytu OBWE w Stambule z 1999 roku w sprawie wycofania rosyjskich baz z Gruzji); zaczął także gromadzić wokół siebie młodą ekipę reformatorów (m.in. Zurab Żwania, Micheil Saakaszwili i in.), którzy opierając się na pomocy Zachodu mieli przystąpić do naprawy państwa. Ograniczony zakres planowanych reform stał się przyczyną sporu w obozie władzy, co doprowadziło do rozłamu między Szewardnadzem a reformatorami. Przypieczętowały go sfałszowane wybory w listopadzie 2003 roku. Uruchomiony został ogromny potencjał niezadowolenia społecznego, uaktywniły się również budowane od lat przez organizacje zachodnie instytucje społeczeństwa obywatelskiego, wreszcie zawieszono zostało wsparcie ze strony Zachodu dla prezydenta. Wszystkie te czynniki doprowadziły do sukcesu rewolucji róż, odsunięcia Szewardnadzego i objęcia władzy przez Micheila Saakaszwilego i jego ekipę. Na rewolucyjną skalę rozpoczął się proces reformy państwa gruzińskiego, który docelowo ma dostosować Gruzję do standardów natowskich i unijnych oraz zapewnić Gruzji członkostwo w tych organizacjach. Reforma państwa odbywa się przy ogromnym wsparciu finansowym, politycznym i eksperckim ze strony Zachodu. Nadzieje, jakie Zachód wiąże z Gruzją, znalazły wyraz w objęciu, już w roku 2004, Gruzji

i pozostałych krajów Kaukazu Południowego unijną Europejską Polityką Sąsiedztwa i wypracowaniu dwustronnych Planów Działania (2006) UE z państwami Kaukazu Południowego oraz przyznaniu Gruzji formuły Intensywnego Dialogu (*Intensified Dialogue*) na drodze do członkostwa w NATO.

### 3.3. Zmiana podejścia Rosji do konfliktów w Gruzji

Zmiany w Gruzji (reformy) i w geopolitycznym układzie sił wokół Gruzji (zaangażowanie Zachodu) w szybkim tempie nadwątlily dwa filary porządku wykształconego w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wokół konfliktów abchaskiego i osetyjskiego: Rosja utraciła wyłączność na kształtowanie sytuacji w regionie, a wzrastająca w siłę Gruzja zdobyła podstawy do zakwestionowania „procesów pokojowych” utrwalających niewygodne dla niej *status quo* w rejonach konfliktów.

Zmieniała się także Rosja oraz same parapaństwa. Z jednej strony, Rosja pod rządami Władimira Putina powróciła do imperialnej retoryki na obszarze WNP, a także zaczęła postrzegać Zachód (zwłaszcza USA i NATO) jako poważne zagrożenie. Podstawą tej polityki było uładzenie sytuacji wewnętrznej w Federacji Rosyjskiej oraz znaczący wzrost możliwości finansowych Moskwy (związany m.in. z koniunkturą na surowce energetyczne). Z ambicjami i poczuciem własnej siły kontrastował jednak brak pomysłu na ostateczne rozwiązanie kwestii konfliktów w Gruzji, a szerzej – zabezpieczenia swoich interesów w regionie. Zdecydowanie ostrożniej Rosja odnosiła się do kwestii rozmrożenia i eskalacji konfliktów jako bardzo ryzykownych i pociągających za sobą koszty uboczne (ostrożność nie oznacza wyrzeczenia się siłowych metod, co pokazała druga wojna w Czeczenii 1999–2001).

Z kolei lata spokoju w Abchazji i Osetii Południowej utwierdziły tamtejsze elity w złudnym poczuciu bezpieczeństwa i podmiotowości. Spektakularnymi tego przykładami były wybory prezydenckie w Abchazji (2003), które kandydat jawnie wspierany przez Kreml przegrał, a zwycięzca – Siergiej Bagapsz (również prorosyjski), przez dwa miesiące opierał się naciskom Moskwy, która dążyła do odsunięcia go od władzy. Bagapsz uległ presji (na jego życie zorganizowano zamachy) i przyjął na-

rzezuony przez Rosję kompromis, a kandydata Kremla uznał za wiceprezydenta. W Osetii Południowej doszło do podobnego rozłamu w elicie, przy czym przegrany w tej rywalizacji Dmitrij Sanakojew zdecydował się na współpracę z Tbilisi (2006, zob. niżej). Obie sytuacje pokazały dobitnie, że Rosja ma trudności z trafnym zdiagnozowaniem sytuacji w para państwach i działa reaktywnie, obnażając brak strategii. Charakterystyczne jest również, że od czasu zakończenia działań wojennych, przy intensywnych kontaktach na terenach mieszanych etnicznie i dużym ruchu „transgranicznym”, nie dochodziło do napięć na tle etnicznym między Abchazami i Osetyjczykami z jednej strony, a Gruzinami z drugiej. Uchodzący za kluczowy dla konfliktów czynnik etniczny zdecydowanie schodził na plan dalszy.

I Rosja, i para państwa zmuszone były podjąć zdecydowane działania w obronie wygodnego dla siebie porządku. Normalne funkcjonowanie wymagało stałych korekt, a zmiany w polityce Gruzji wobec konfliktów zmuszały wręcz do zdecydowanych działań w obronie istnienia para państw.

#### **4. Nowa strategia Tbilisi wobec para państw: Gruzja wobec konfliktów po roku 2003**

Wśród absolutnych priorytetów Gruzji po 2003 roku znalazło się przywrócenie integralności terytorialnej państwa jako warunku koniecznego dla jego stabilności i rozwoju. Początkowo Tbilisi podejmowało działania zmierzające do szybkiego rozwiązania problemu niekontrolowanych terytoriów. Na fali entuzjazmu wywołanego rewolucją róż doszło do bezkrawawego przywrócenia kontroli nad formalnie autonomiczną, faktycznie zaś od początku lat dziewięćdziesiątych niezależną od Tbilisi i mocno związaną z Rosją Adżarią (maj 2004). Wykorzystano niezadowolenie społeczne z rządów adżarskiego lidera Aśłana Abaszydżego – udzielono wsparcia protestom i wykorzystano tbiliskie doświadczenia w ich organizacji. Działaniom tym towarzyszyła presja militarna i zaangażowanie mediatorów międzynarodowych. Efekt końcowy – ustąpienie ze stanowiska i ucieczka do Moskwy Aśłana Abaszydżego oraz demontaż stworzonego przez niego i utrzymywanego przez ponad dekadę systemu – uzyskany bez rozlewu krwi



był ogromnym sukcesem nowej ekipy rządzącej. Przywrócenie efektywnej kontroli centrum nad Adżarią, z jej kluczowymi dla Gruzji walorami tranzytowymi (jedyna dobrej jakości droga łącząca Gruzję z Turcją, kolej do portu Batumi i sam port oraz terminal naftowy), wzmocniło zarówno zwycięzców rewolucji róż, jak i samo państwo gruzińskie.

Sukces w Adżarii oraz towarzyszący mu społeczny entuzjazm były zapewne kluczowymi przyczynami niewłaściwej oceny przez kierownictwo państwa istoty problemu parapaństw i odmienności tamtejszej specyfiki od kwestii adżarskiej. Tbilisi podjęło próbę wykorzystania sprawdzonych zarówno podczas rewolucji róż w Tbilisi, jak i w Adżarii instrumentów wobec Osetii Południowej (dystrybucja pomocy dla mieszkańców, jak np. nawozy rolnicze, oraz towarzysząca tym działaniom presja militarna). Próba ta zakończyła się jednak fiaskiem. W wyniku walk, które wybuchły latem 2004 roku, śmierć poniosło kilkadziesiąt osób po obu stronach, a polityczna odpowiedzialność za tę eskalację konfliktu spadła na Tbilisi.

Porażka starań o eksport rewolucji na terytoria kontrolowane przez separatystów i polityczna cena, jaką Gruzja zapłaciła za to niepowodzenie (przede wszystkim propagowanie przez Rosję na Zachodzie negatywnego wizerunku nowej ekipy rządzącej jako awanturniczej, nacjonalistycznej i nieprzewidywalnej, co w wielu stolicach, zwłaszcza europejskich, padło na podatny grunt), spowodowały odejście od tej taktyki i zmianę charakteru działań Tbilisi.

Działania nowej ekipy rządzącej w Tbilisi wobec parapaństw i Rosji, początkowo będące w dużej mierze jednostronnymi akcjami niebezpiecznie eskalującymi napięcie w rejonach konfliktów, z czasem uległy znaczącej ewolucji. Od ponad trzech lat uwagę zwraca szereg nowych działań, które noszą znamiona realizacji głębszej strategii<sup>4</sup>. Strategia ta zakłada działanie jednocześnie na czterech płaszczyznach:

<sup>4</sup> Użyty tutaj termin „strategia” nie oznacza, że istnieje odpowiedni dokument będący spisem założeń tej strategii, planowanych w jej ramach działań taktycznych itd. Nie oznacza on w szczególności, że wszystkie działania podejmowane przez Tbilisi wobec parapaństw bądź w kwestii konfliktów wynikają z przyjętej strategii lub że w ogóle taka konkretna strategia została przyjęta przez gruzińskie kierownictwo i jest realizowana. Ma on przede wszystkim podkreślać nową jakość w podejściu Tbilisi do problemu nieuregulowanych konfliktów oraz komplementarność podejmowanych przez Gruzję działań w tej materii.

– **Pierwszą z nich jest konsekwentne dążenie do umiędzynarodowienia problemu parapaństw.** Celem tego procesu jest zmiana zdominowanych przez Rosję formatów uregulowania obydwu konfliktów na formaty dające Gruzji większy wpływ na podejmowane decyzje oraz uwzględniające obecność Zachodu w procesie negocjacyjnym. Działania w ramach tej strategii obejmują:

– próby wykazania, że Rosja jest *de facto* stroną obydwu konfliktów, a nie bezstronnym mediatorem (jak to jest *de iure* obecnie);

– propagowanie na Zachodzie różnorodnych inicjatyw pokojowych Tbilisi;

– próby zaangażowania zachodnich partnerów Gruzji do aktywniejszego włączenia się w proces uregulowania konfliktów.

– **Drugą płaszczyzną są konstruktywne działania polityczne i ustawodawcze Tbilisi wobec parapaństw.** Działania te mają na celu propagowanie (zarówno wobec parapaństw, jak i zachodnich partnerów Tbilisi) wizerunku Gruzji jako państwa odpowiedzialnego, dysponującego polityczną wizją uregulowania konfliktów i przygotowującego w tym celu zaplecze ustawodawcze. Wpisują się w nie m.in.: gruzińskie inicjatywy i plany pokojowe, prace rządu nad przyszłym federacyjnym ustrojem Gruzji z Abchazją i Osetią Południową jako republikami autonomicznymi, akty prawne skierowane wobec parapaństw.

– **Trzecią płaszczyzną są działania zmierzające do podważenia pozycji separatystycznych reżimów i ich realnego wpływu na sytuację w samych parapaństwach.** Tbilisi z jednej strony stara się uderzać w podstawy funkcjonowania władz w Suchumi i Cchinwali (m.in. w źródła ich finansowania), z drugiej zaś utworzyło alternatywne ośrodki władzy (progruziński rząd na wychodźstwie zainstalowany w Kodori – zob. niżej; zainstalowanie ekipy Sanakojewa w Osetii Południowej – zob. niżej), które wspiera i promuje na zewnątrz jako polityczną alternatywę wobec separatystów. Cel tych działań jest dwojaki:

**a) po pierwsze,** mają one pomóc w zmianie formatów negocjacji pokojowych – w wariantcie maksimum poprzez włączenie do nich innych uczestników procesu pokojowego, a w wariantcie minimum poprzez uznanie przez wspólnotę międzynarodową alternatywnych władz za istotnych graczy w samych parapaństwach. Bardzo ważny jest w tym wymiarze problem statusu Kosowa: Gruzja obawia się, że międzynarodowe uz-

nianie niepodległości Kosowa może pociągnąć za sobą uznanie przez Moskwę niepodległości Abchazji i Osetii Południowej. Z punktu widzenia Tbilisi akceptacja Zachodu dla istnienia w Abchazji i Osetii Południowej alternatywnych wobec separatystów władz jest kluczowa dla uniknięcia ewentualnej realizacji „scenariusza kosowskiego” wobec tych parapaństw; **b) po drugie** (dotyczy to Osetii Południowej), osłabianie separatystycznych władz przy jednoczesnym intensywnym wspieraniu progruzińskich władz alternatywnych i kierowaniu do lokalnej społeczności pomocy gospodarczej ma na celu wygranie walki o „rząd dusz” w rejonie konfliktu. – **Czwartą płaszczyzną jest proces budowy silnej armii.** Relatywnie duża, dobrze wyposażona i wyszkolona armia ma służyć przede wszystkim jako czynnik odstrasżający wobec zarówno separatystów, jak i Moskwy. W ostateczności jednak może zostać potraktowana jako instrument siłowego przejęcia kontroli nad zbuntowanymi prowincjami.

Trzecia z wymienionych płaszczyzn działania gruzińskich władz jest główną przyczyną wyjątkowo napiętej sytuacji w rejonach konfliktów. Tbilisi aktywnie działa jednak również w pozostałych obszarach. Właśnie owa komplementarność realizowanych przez Gruzję działań wydaje się potwierdzać tezę o wypracowaniu przez ekipę prezydenta Micheila Saakaszwilego całościowej strategii postępowania wobec parapaństw, deklarowanym celem której ma być doprowadzenie do pokojowego uregulowania obydwu konfliktów.

Cztery obszary działania gruzińskiego kierownictwa zostaną poniżej omówione oddzielnie.

#### **4.1. Kwestia umiędzynarodowienia problemu parapaństw**

Integracja Gruzji ze strukturami euroatlantyckimi (w tym zwłaszcza wstąpienie do NATO) oraz reintegracja kraju są przez rządzącą od czasu rewolucji róż ekipę prezydenta Micheila Saakaszwilego traktowane jako najważniejsze cele w polityce zagranicznej i wewnętrznej. Obydwa są niemożliwe do zrealizowania bez wsparcia zachodnich partnerów Gruzji. Z punktu widzenia Tbilisi, wspierający reformującą się Gruzję Zachód jest kluczowym i niezbędnym partnerem w procesie uregulowania konfliktu

tów wokół Abchazji i Osetii Południowej. Bez wsparcia ze strony państw zachodnich, a wręcz ich bezpośredniego zaangażowania się w ten proces, ich trwałe, a przede wszystkim pokojowe rozwiązanie nie będzie możliwe: Gruzja w pojedynkę nie będzie w stanie na drodze dyplomatycznej przełamać oporu zarówno parapaństw, jak i Rosji do jakichkolwiek zmian ani jeśli chodzi o *status quo*, ani formaty negocjacyjne<sup>5</sup>.

Umieędzynarodowienie problemu konfliktów oraz skłonienie USA i państw UE do jak najszybszego i jak najgłębszego zaangażowania się w ich uregulowanie jest wobec tego absolutnym priorytetem Tbilisi. Ma ono umożliwić zmianę formatów uregulowania konfliktów na takie, które pozwolą Gruzji mieć większy wpływ na podejmowane decyzje, a także będą uwzględniały obecność Zachodu w procesie negocjacyjnym. Dyplomatyczna ofensywa gruzińskiego kierownictwa prowadzona jest w trzech wymiarach.

**Po pierwsze**, Tbilisi stara się wykazać, że Rosja nie jest obiektywnym mediatorem, ale *de facto* stroną w obydwu konfliktach, a rosyjskie siły pokojowe w Abchazji oraz rosyjski kontyngent w ramach Mieszanych Sił Pokojowych w Osetii Południowej nie służą zachowaniu pokoju w rejonach konfliktu. Według Tbilisi są one elementem wręcz destabilizującym sytuację i mają na celu „pełzającą aneksję” gruzińskiego terytorium przez Rosję.

W tym celu Gruzja rozpoczęła kontrolowane eskalowanie konfliktów poprzez różnorakie prowokacje z udziałem rosyjskich żołnierzy bądź nagłaśnianie (w mediach oraz na forach międzynarodowych) prowokacji zainicjowanych przez separatystów czy stronę rosyjską. Incydenty takie jak zatrzymywanie do wyjaśnienia żołnierzy rosyjskich sił pokojowych pod różnymi zarzutami<sup>6</sup> nasiliły się, niejednokrotnie doprowadzały one

<sup>5</sup> Wychodząc z założenia, że w pojedynkę Gruzja nie ma szans na przełamywanie oporu bądź łamanie monopolu Rosji w różnych kwestiach, Tbilisi wyspecjalizowało się w szukaniu wsparcia u państw lub grup państw, mających problemy z Rosją. Niejednokrotnie inspirowało również powstanie korzystnych dla siebie inicjatyw, w tym również regionalnych (np. Wspólnota Demokratycznego Wyboru, GUAM czy Nowa Grupa Przyjaciół Gruzji), w których aktywnie działa.

<sup>6</sup> Np. spowodowania wypadku drogowego z udziałem gruzińskiego cywila – podczas takiego incydentu w styczniu 2006 roku doszło do bijatyki między gruzińską żandarmią a rosyjskimi żołnierzami.

do poważnego wzrostu napięcia. Zwłaszcza w Osetii Południowej często dochodzi do wymiany ognia, blokowania dróg przez Osetyjczyków i Rosjan, zatrzymywania cywilów bądź osób uzbrojonych oraz do innych aktów dokonywanych przez obydwie strony (Tbilisi publicznie oskarża wówczas rosyjskie siły pokojowe o nieefektywność, sprzyjanie stronie południowoosetyjskiej itd.)<sup>7</sup>.

Gruziński parlament w lutym i lipcu 2006 roku przyjął rezolucje oceniające działalność rosyjskich sił pokojowych skrajnie negatywnie i zobowiązujące rząd m.in. do zastąpienia obecnych w rejonach konfliktów sił pokojowych „efektywną międzynarodową operacją pokojową” i zintensyfikowania współpracy z organizacjami międzynarodowymi i państwami partnerskimi w celu wypracowania nowego formatu procesu pokojowego. Co symptomatyczne, z tekstów rezolucji wykreślono – prawdopodobnie pod naciskiem strony rządowej bądź samego prezydenta Micheila Saakaszwilego – terminy, w których rząd miałby zrealizować te cele. Potwierdza to tezę, że adresatem rezolucji była przede wszystkim wspólnota międzynarodowa. Gruzja zdaje sobie sprawę z faktu, że ewentualne natychmiastowe wycofanie rosyjskich sił pokojowych zagrażałoby pokojowi i stabilności w rejonach konfliktów z powodu braku alternatywy – niemniej postulat ten jest konieczny w kampanii dyplomatycznej mającej na celu zdyskredytowanie rosyjskich sił pokojowych i szerzej – Rosji jako mediatora.

**Po drugie,** Gruzja wypracowała polityczną wizję uregulowania konfliktów w postaci planów pokojowych wobec Osetii Pokojowej i Abchazji (kilkukrotnie później zmienianych i uaktualnianych), dla których następnie szuka poparcia na arenie międzynarodowej.

Pierwsza inicjatywa pokojowa wobec Osetii Południowej została zaprezentowana przez prezydenta Saakaszwilego podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ 21 września 2004 roku, a więc kilka miesięcy

<sup>7</sup> Szerzej na temat incydentów w rejonie konfliktu południowoosetyjskiego w ostatnich latach oraz założeń i praktyki funkcjonowania Mieszanych Sił Pokojowych zob.: Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, International Crisis Group, 7 June 2007 (raport dostępny na stronie [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)).

po wybuchu walk zbrojnych między stroną gruzińską a południowoosetyjską latem 2004 roku. Saakaszwili zaproponował wówczas trzystopniowy plan uregulowania konfliktu: **(1)** wprowadzenie szeregu środków budowy zaufania; **(2)** demilitaryzacja i dekriminalizacja regionu konfliktu; **(3)** wypracowanie statusu politycznego.

Bardziej szczegółowy plan pokojowy Saakaszwili przedstawił na sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 26 stycznia 2005 roku. Plan zakładał zagwarantowanie Osetii szerokiej autonomii w ramach państwa gruzińskiego. Mieszkańcy regionu wybieraliby swój parlament i rząd – decydujące o sprawach polityki społecznej, oświatowej, gospodarczej, porządku publicznego, ochrony środowiska i in. Osetyjska autonomia miałaby reprezentację w organach władzy centralnej (zagwarantowany w konstytucji udział w rządzie, systemie sądowniczym i parlamencie). Duży nacisk położono na kwestie socjalne i ekonomiczne: m.in. zapisy o decentralizacji polityki edukacyjnej, statusie języka osetyjskiego, dotacjach z budżetu centralnego na rozwój kultury i tradycji narodu osetyjskiego, subwencjach na rozwój gospodarczy regionu, zapewnieniu dobrych warunków dla rozwoju małego i średniego biznesu, możliwości stworzenia specjalnych stref ekonomicznych i ułatwień w przekraczaniu granicy z Rosją. Cchinwali nie miałyby jednak wpływu na politykę zagraniczną i obronną państwa. Saakaszwili zapowiedział ponadto, że Tbilisi rozważy przyjęcie stosownych aktów prawnych umożliwiających wypłaty odszkodowań dla ofiar konfliktu zbrojnego, specjalnych emerytur dla części mieszkańców, a także umożliwienie powrotu uchodźców i finansowe wsparcie tego procesu. Według Saakaszwilego, realizacja zaproponowanego planu powinna być zagwarantowana przez społeczność międzynarodową, przy czym gwarantem powinna być Unia Europejska, zaś Rosja jedynie „pożądanym i konstruktywnym partnerem”.

Wreszcie, 27 października 2005 roku premier Gruzji Zurab Nogaideli na posiedzeniu Stałej Rady OBWE przedstawił „mapę drogową” dla Osetii Południowej – będącą zestawieniem planowanych działań Tbilisi wobec Osetii Południowej mających na celu implementację zgłoszonego przez Gruzję planu pokojowego.

Znacznie mniej rozbudowane są inicjatywy pokojowe Tbilisi wobec Abchazji – z uwagi na nieporównanie poważniejszą rangę problemu ab-

chaskiego Tbilisi traktuje kwestię osetyjską jako specyficzny poligon doświadczalny rozwiązań, mogących ewentualnie posłużyć w przyszłości w uregulowaniu konfliktu abchaskiego. Niemniej w czerwcu 2006 roku Tbilisi przedstawiło szczegóły propozycji pokojowych wobec Abchazji. Zakładają one „wewnętrzną suwerenność” Abchazji w ramach federalnego państwa gruzińskiego i „godną reprezentację” na wszystkich szczeblach władzy, aktywizację procesu pokojowego pod egidą ONZ, zacieśnienie bezpośredniego dialogu ze stroną abchaską, umacnianie zaufania, trwałe gwarancje niewznawiania działań wojennych oraz powrót gruzińskich uchodźców do Abchazji bez żadnych warunków wstępnych. Wszystkie gruzińskie inicjatywy pokojowe były i są nadal intensywnie promowane przez Tbilisi na forum międzynarodowym (ONZ, OBWE, UE, Rada Europy, państwa zachodnie).

**Po trzecie,** Tbilisi stara się skłonić zachodnich partnerów do aktywniejszego włączenia się w proces uregulowania konfliktów, przekonując, że bez zaangażowania neutralnych mediatorów zamrożonym przez ponad dekadę konfliktom grozi niekontrolowana eskalacja z wybuchem działań zbrojnych włącznie. Według Tbilisi, jedynie radykalna zmiana formatów negocjacyjnych poprzez włączenie do nich neutralnych mediatorów (np. Unii Europejskiej) może doprowadzić do poprawy sytuacji bezpieczeństwa w regionach konfliktów, a w dłuższej perspektywie – do ich pokojowego uregulowania.

Dotychczasowy format rozmów pokojowych w konflikcie gruzińsko-osetyjskim nie przyniósł sukcesów na drodze do uregulowania konfliktu. Konsultacje w ramach WKK w pełnym składzie odbyły się w ostatnich latach jedynie kilkukrotnie i ani razu nie zaowocowały zbliżeniem stanowisk stron<sup>8</sup>. Podobnie było w przypadku konfliktu gruzińsko-abchaskiego: rozmowy w ramach czterostronnej komisji ds. uregulowania konfliktu

<sup>8</sup> Tbilisi zaproponowało zmianę w formacie uregulowania poprzez podwyższenie statusu OBWE i włączenie w charakterze obserwatora Waszyngtonu podczas posiedzenia WKK 24–25 października 2005 roku w Moskwie – propozycja ta została jednak kategorycznie odrzucona przez pozostałe strony.

(skupiającej przedstawicieli Abchazji, Gruzji, Rosji i ONZ), prowadzone pod egidą ONZ w Genewie od czasu zakończenia działań zbrojnych nie dały żadnych rezultatów poza utrzymaniem zawieszenia broni.

Wobec powyższych uwarunkowań w realizacji swojej strategii umiędzynarodawiania konfliktów Gruzja stara się z jednej strony wykazywać niefunkcjonalność i nieprzystawalność obydwu formatów do obecnych realiów (co nie jest zadaniem szczególnie trudnym<sup>9</sup>), a z drugiej sama unika prowadzenia poważniejszych rozmów w ramach tych formatów (by nie dawać powodów do uznania bądź przez separatystów i Rosję, bądź przez Zachód, że formaty te wciąż mogą być skuteczne). W sierpniu 2007 roku Tbilisi obniżyło nawet rangę swojego uczestnictwa w WKK, zmieniając rangę dotychczasowego przedstawiciela – zamiast ministra stanu ds. uregulowania konfliktów nowym przedstawicielem został jego zastępca<sup>10</sup>. Taktyki tej nie zmieniło posiedzenie WKK w Tbilisi (23–24 października 2007 roku, pierwsze od ponad roku). Zakończyło się ono fiaskiem, a strony nie zdołały wypracować nawet wspólnego oświadczenia. Promując na arenie międzynarodowej potrzebę zmiany formuły negocjacji na temat uregulowania obydwu konfliktów Gruzja deklaruje jednocześnie, że jakakolwiek zmiana obecnie obowiązującego formatu rozmów (choćby poprzez zwiększenie roli OBWE czy np. dodanie UE jako mediatora) zostanie przez Tbilisi potraktowana pozytywnie.

<sup>9</sup> Nieskuteczność działań WKK obrazuje np. rezultat jej posiedzenia przeprowadzonego 22 czerwca 2005 roku w Moskwie, zwołanego w trybie nadzwyczajnym po serii incydentów z przełomu maja i czerwca (starcia zbrojne w rejonie wioski Tamaraszeni, w których zginęło pięć osób, zaginięcie czterech Gruzinów w strefie konfliktu – którzy znacznie później okazali się być zamordowani). WKK nie zdołała uzgodnić tekstu porozumienia o wspólnych działaniach w strefie konfliktu, postanowiła natomiast, że w terminie do 25 czerwca zostanie powołana wspólna komisja do zbadania okoliczności tych incydentów. Zapowiedziana komisja jednak nie powstała.

<sup>10</sup> W styczniu 2008 roku zmieniono nazwę Ministerstwa ds. Uregulowania Konfliktów na Ministerstwo ds. Reintegracji (decyzja ta wywołała bardzo negatywne komentarze ze strony Suchumi i Cchinwali – z zapowiedziami zerwania rozmów z przedstawicielami tego resortu włącznie).



## 4.2. Konstrukttywne działania polityczne i ustawodawcze Tbilisi wobec para państw

Konstrukttywne działania polityczne i ustawodawcze dotyczące bądź sytuacji w regionach konfliktów, bądź relacji Tbilisi z separatystycznymi reżimami w Suchumi i Cchinwali są od czasu rewolucji róż drugą bardzo istotną płaszczyzną działania gruzińskiego kierownictwa. Mają one na celu propagowanie wizerunku Gruzji jako państwa odpowiedzialnego i dysponującego polityczną wizją uregulowania konfliktów, a ich adresatem są zarówno same para państwa, jak i zachodni partnerzy Gruzji.

Spektrum tych działań jest bardzo szerokie – wpisują się w nie działania w zakresie bezpieczeństwa podjęte wkrótce po rewolucji róż; gruzińskie inicjatywy i plany pokojowe; powracająca okresami dyskusja wewnątrz obozu władzy na temat przyszłego federalnego ustroju państwa (w 2007 roku utworzono specjalną państwową komisję ds. wypracowania przyszłego statusu Osetii Południowej); konkretne akty prawne adresowane do para państw; wreszcie udział Tbilisi w międzynarodowych inicjatywach odbudowy i ekonomicznej rehabilitacji dotkniętych działaniami zbrojnymi regionów Osetii Południowej.

Już w pierwszych miesiącach po zmianie władzy w Tbilisi, na początku lutego 2004 roku gruzińskie kierownictwo rozpoczęło szeroko zakrojoną akcję antykriminalną w okolicach leżącego w zachodniej Gruzji w pobliżu abchaskiej granicy miasta Zugdidi. Akcja, prowadzona m.in. w strefie zdemilitaryzowanej na pograniczu gruzińsko-abchaskim, doprowadziła do przejścia dużych ilości broni oraz aresztowania kilkudziesięciu osób. Jej najważniejszym sukcesem było samorozwiązanie się 11 lutego partyzanckiego ugrupowania Leśnych Braci, od lat prowadzącego akcje dywersyjne przeciwko separatystycznym władzom w Suchumi. Lider ugrupowania Dawid Szengelia oddał się do dyspozycji władz, przekazując organom porządkowym duże ilości broni. Likwidację zbrojnych band działających na pograniczu gruzińsko-abchaskim (rozbito również resztki drugiego ugrupowania – Białego Legionu, poważnie osłabionego w maju 2003 roku po tym, jak abchaskie *specłużby* zabiły jego lidera Abesaloma Arkanie) należy traktować jako duży sukces władz Gruzji w sferze bezpieczeństwa, korzystny również dla strony abchaskiej.

Gruzińskie inicjatywy i plany pokojowe, będące kluczowym aspektem konstruktywnych działań Tbilisi wobec parapaństw, zostały już omówione powyżej. Warto tu jedynie dodać, że bezpośrednio po zmianie władzy w Tbilisi strona abchaska była znacznie bardziej skłonna do rozmów niż w kolejnych latach. 10 lutego 2004 roku abchaska delegacja rządowa na czele z szefem MSZ nieuznanej republiki Siergiejem Szambą odwiedziła Tbilisi (po raz pierwszy od trzech lat), zaś 20 maja gruzińska delegacja na czele z ministrem stanu ds. uregulowania konfliktów Georgijem Chaindrawą przebywała z wizytą w Suchumi. W miarę upływu czasu w związku z innymi działaniami Tbilisi relacje gruzińsko-abchaskie uległy jednak zamrożeniu.

Dyskusja na temat przyszłego federacyjnego ustroju państwa gruzińskiego nie jest nową jakością – pojawiała się ona również w latach wcześniejszych. Co jednak istotne, założenia gruzińskich planów pokojowych przewidują federacyjny ustrój państwa z Osetią Południową i Abchazją jako republikami autonomicznymi (obok istniejącej już *de iure* Adżarskiej Republiki Autonomicznej) – tak więc kwestią otwartą pozostaje jedynie zakres autonomii, który Tbilisi zdecydowałoby się dać Suchumi i Cchinwali. Prezydent Saakaszwili wielokrotnie zapowiadał, że jest gotów dać Osetii Południowej i Abchazji większą autonomię, niż miały w czasach ZSRR. Z drugiej strony przykład Adżarii, w której po obaleniu Abaszydzego centrum przejęło *de facto* całkowitą kontrolę nad republiką, działa zniechęcająco na władze parapaństw. Ważnym wydarzeniem w tej materii było powołanie latem 2007 roku specjalnej państwowej komisji, która ma zająć się wypracowaniem politycznego statusu Osetii Południowej. W skład komisji weszli m.in. gruzińscy parlamentarzyści, przedstawiciele administracji Dmitrija Sanakojewa (jej kwestia będzie omówiona poniżej), członkowie osetyjskiej diaspory, przedstawiciele gruzińskich organizacji praw człowieka i in., zaś jej szefem został ówczesny premier Gruzji Zurab Nogaideli. Komisja ma za zadanie opracować szczegóły przyszłego statusu regionu przy współpracy m.in. z Komisją Wenecką Rady Europy. Projekt należy uznać za konstruktywny. Bardzo ważnym elementem działań Tbilisi było wypracowanie (przy współpracy z Komisją Wenecką Rady Europy) i przyjęcie 29 grudnia 2006 roku ustawy o kompensacji, restytucji i przywróceniu praw ofiar kon-

fliktu gruzińsko-osetyjskiego (zwanej również ustawą o restytucji i kompensacji). Ustawa przyznaje uchodźcom oraz tzw. wewnątrznie przesiedlonym (*IDP – Internally Displaced Persons*) prawo do powrotu do zajmowanych wcześniej nieruchomości – o ile tylko będą oni w stanie potwierdzić, że przed wybuchem działań zbrojnych byli ich właścicielami. Wnioski złożone przez ofiary konfliktu będą rozpatrywane przez specjalną trójstronną komisję złożoną z przedstawicieli strony gruzińskiej, południowoosetyjskiej oraz reprezentantów organizacji międzynarodowych. Przyjęcie ustawy było jednym ze zobowiązań podjętych przez Gruzję w ramach wejścia do Rady Europy w 1999 roku. Na razie nie jest ona realizowana.

Ostatnim ważnym aspektem działań strony gruzińskiej jest ekonomiczna rehabilitacja regionu konfliktu (dotyczy to jedynie Osetii Południowej). Sfera ta jest jedną z niewielu dziedzin, w których współpraca między Tbilisi a Cchinwali i Moskwą – prowadzona już wcześniej<sup>11</sup> – przynosi pewne rezultaty. 5 listopada 2004 roku prezydent nieuznanej republiki Eduard Kokojty oraz premier Gruzji Zurab Żwania porozumieli się w Soczi co do konieczności przygotowania we współpracy z OBWE specjalnego *Studium Potrzeb*, na podstawie którego strony będą zabiegać o międzynarodowe wsparcie finansowe dla realizacji konkretnych projektów. *Studium* oszacowało projekty na łączną kwotę 260 mln USD, następnie zaś wybrano projekty priorytetowe i w ramach *Programu Rehabilitacji Gospodarczej* określono podstawowe potrzeby finansowe na 10 mln EUR. 14 czerwca 2006 roku pod egidą OBWE w Brukseli odbyła się konferencja donatorów na rzecz powojennej odbudowy Osetii Południowej, podczas której wyasygnowano ok. 8 mln EUR na cele tego programu<sup>12</sup>; Tbilisi obie-

<sup>11</sup> Gruzja i Rosja podpisały dwa porozumienia o rehabilitacji ekonomicznej strefy konfliktu – w 1993 i w 2000 roku. O ile pierwsze z nich było częściowo zrealizowane, o tyle drugie pozostało w większości na papierze. Szerzej na ten temat zob.: Georgia's South Ossetia Conflict..., *op. cit.*

<sup>12</sup> Na tę sumę składają się dotacje Komisji Europejskiej (2 mln), USA (1,9 mln), Szwecji i Belgii (po 1 mln), Niemiec i Holandii (po 0,5 mln) oraz innych państw, w tym Polski. Rosja zadeklarowała równowartość ok. 3 mln EUR, jednak większa część tej sumy miała być wykorzystana niezależnie od uzgodnień z OBWE.

cało zapewnienie takiej samej kwoty na cele tego programu w budżecie na rok 2007. Wyasygnowane środki miały zostać przeznaczone jedynie na projekty uzgodnione przez ekspertów międzynarodowych, gruzińskich i południowoosetyjskich przy współpracy z OBWE i WKK i wydawane pod kontrolą m.in. OBWE<sup>13</sup>.

Projekt szerokiej odbudowy infrastruktury i gospodarki regionu jest w zasadzie jedynym elementem gruzińskiego planu pokojowego, na który zgadzają się separatystyczne władze Osetii Południowej i jednocześnie pierwszym namacalnym elementem zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów na Kaukazie Południowym. Rozpoczęty program, pomimo rozlicznych trudności, działa. Z perspektywy ponad roku widać jednak wyraźnie, że Tbilisi stara się przeznaczyć przez siebie środki na gospodarczą odbudowę rejonu konfliktu wydatkować przede wszystkim poza tym programem, zwłaszcza wspierając administrację Sanakojewa oraz organizując rehabilitację regionu poprzez tę administrację (zob. niżej). Podobnie środki rosyjskie są kierowane bezpośrednio do władz w Cchinwali. Tak więc szczytna w założeniu odbudowa gospodarcza rejonu konfliktu jest procesem wyjątkowo upolitycznionym, a wszystkie strony starają się uzyskać korzyści polityczne w zamian za wyasygnowane środki.

### **4.3. Podważanie pozycji separatystycznych władz**

Trzecią płaszczyzną działania Tbilisi są kroki zmierzające do podważenia pozycji separatystycznych reżimów i ich realnego wpływu na sytuację w samych parapaństwach.

Początkowo były to działania uderzające w podstawy funkcjonowania władz w Suchumi i Cchinwali, czyli w źródła ich finansowania. Zamknięto bazar w Ergneti, położony tuż przy granicy strefy kontrolowanej przez Gruzję ze strefą południowoosetyjską, który był (obok położonego dla granicy gruzińsko-armeńskiej Sadahlo) jednym z dwóch największych na Kaukazie Południowym czarnych rynków i dawał ogromne zyski prze-

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob.: Georgia's South Ossetia Conflict..., *op. cit.*

mytniczym mafiom powiązanych zarówno ze stroną gruzińską, jak i separatystami<sup>14</sup>.

Nowym, rewolucyjnym wręcz elementem w tej sferze stało się jednak utworzenie przez Tbilisi alternatywnych wobec separatystów ośrodków władzy na terytoriach samych parapaństw – progruzińskiego rządu na wychodźstwie zainstalowanego w Kodori oraz ekipy Sanakojewa w Osetii Południowej. Głównym celem tych działań jest dążenie do zmiany formatów negocjacyjnych. Tbilisi widzi dwa warianty takiego procesu – wariant najbardziej korzystny dla Gruzji polegałby na dokooptowaniu do procesu nowych uczestników; wariant mniej korzystny obejmowałby uznanie przez wspólnotę międzynarodową alternatywnych władz za istotnych graczy w samych parapaństwach. Przewłaszczenie któregokolwiek z tych dwóch wariantów jest z punktu widzenia Tbilisi kluczowe dla uniknięcia ewentualnej realizacji „scenariusza kosowskiego” wobec Abchazji i Osetii Południowej. Gruzja obawia się, że przyznanie niepodległości Kosowu może pociągnąć za sobą uznanie przez Moskwę niepodległości tych parapaństw. Celem pobocznym tych działań w przypadku Osetii Południowej jest ponadto wygranie walki o „rząd dusz” w rejonie konfliktu – Tbilisi liczy, że administracja Sanakojewa poprzez kierowanie do lokalnej społeczności pomocy gospodarczej będzie zyskiwała na popularności.

### **4.3.1. Utworzenie alternatywnych władz w Kodori**

Sytuacja wokół Abchazji w pierwszych latach po rewolucji róż (od listopada 2003 do lata 2006) była znacznie spokojniejsza niż wokół Osetii Południowej. Jeżeli dochodziło do wzrostu napięcia na linii Suchumi–Tbilisi, to niemal zawsze miało to związek z najbardziej niespokojnym, zamieszkanym przez ludność gruzińską rejonem galskim Abchazji. Incydenty zbrojne, porwania, rabunki czy morderstwa są w tym rejonie na porządku dziennym, nie przeradzają się jednak w walki na większą skalę (ostatni raz poważniejsze walki miały tam miejsce wiosną 1998).

<sup>14</sup> Niezależnie od ciemnych stron funkcjonowania bazaru w Ergneti miał on bezsprzecznie duże, pozytywne znaczenie dla okolicznej ludności (miejsca pracy), jak i umożliwiał bezpośrednie kontakty między ludnością gruzińską i osetyjską (środek budowy zaufania).

Ten stan rzeczy uległ radykalnej zmianie po 25 lipca 2006 roku w związku z przeprowadzeniem przez Gruzję operacji specjalnej w leżącym na terytorium Abchazji Wąwozie Kodorskim – będącym jedyną częścią Abchazji niekontrolowaną przez separatystów i nominalnie podporządkowaną Tbilisi<sup>15</sup>. Deklarowanym celem „operacji policyjnej” (Kodori jest strefą zdemilitaryzowaną, stąd nacisk Tbilisi na określanie tej operacji jako policyjnej, chociaż uczestniczyły w niej niemal na pewno nie tylko siły MSW) było zdławienie buntu miejscowego watażki Emzara Kwicjaniego<sup>16</sup>. Kwi-

<sup>15</sup> Wąwóz Kodori położony jest w północno-wschodniej Abchazji. Rozciąga się od jej czarnomorskiego wybrzeża („ujście” wąwozu znajduje się zaledwie kilka kilometrów od stolicy Abchazji – Suchumi) do granicy z Gruzją. O ile od strony Abchazji wąwóz jest łatwo dostępny, o tyle z gruzińskim regionem Swanetii łączy go jedna droga wiodąca przez wysokogórską przełęcz. Dzieli się na dwie części: dolne Kodori, które od konfliktu gruzińsko-abchaskiego kontrolowane jest przez Abchazów i górne Kodori, nad którym kontrolę od tamtej pory sprawują władze w Tbilisi. Zgodnie z porozumieniem rozejmowym z 1994 roku. Kodori stało się strefą zdemilitaryzowaną. Wioski górnego Kodori zamieszkuje ok. 4 tys. osób. Są to w zdecydowanej większości wyznający prawosławie Swanowie – gruzińska grupa etnograficzna, znacznie różniąca się pod względem języka i obyczajów od pozostałych Gruzinów. Abchascy Swanowie wzięli aktywny udział w wojnie z Abchazją, a wąwóz był jednym z głównych kierunków natarcia wojsk gruzińskich na siły abchaskie. Po klęsce Gruzinów stał się również jedyną częścią Abchazji, nad którą nie przejęły kontroli separatystyczne władze w Suchumi. Szerzej zob.: Falkowski M., Gruzjińska operacja specjalna w Kodori, „Tydzień na Wschodzie” nr 448, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, sierpień 2006.

<sup>16</sup> Podczas wojny gruzińsko-abchaskiej w Kodori powstał lokalny oddział samoobrony, liczący w różnych okresach od 300 do 850 osób. Miał on stanowić obronę przed ewentualnym atakiem ze strony Abchazów. Dowództwo nad oddziałem, zwanym „Monadire” („Myśliwy”) objął Emzar Kwicjani – miejscowy watażka-biznesmen, cieszący się autorytetem lokalnej społeczności. W 1999 roku Kwicjani został mianowany oficjalnym przedstawicielem prezydenta Eduarda Szewardnadzego w wąwozie, zaś jeszcze w 1998 roku „Monadire” nadano status oddziału wchodzącego formalnie w skład gruzińskiego Ministerstwa Obrony. Zmniejszono wówczas liczebność „Monadire”, zaczęto jednak wypłacać jego członkom pensje i zapopatrywać ich w broń. Wpływy Kwicjaniego zaczęły słabnąć po dojściu do władzy ekipy Saakaszwilego. Kodorski komendant stracił wówczas funkcję przedstawiciela prezydenta, a liczebność jego oddziału zaczęto stopniowo zmniejszać, aż w końcu w 2005 roku w ogóle go rozformowano. Inicjatorem osłabiania wpływów Kwicjaniego był minister obrony Irakli Okruaszwili. Formalna likwidacja „Monadire” nie oznaczała jednak rzeczywistego rozwiązania oddziału, którego członkowie nadal posiadali broń i uznawali zwierzchnictwo Kwicjaniego. Szerzej zob.: Falkowski M., Gruzjińska operacja specjalna..., *op. cit.*

cjani kilka dni wcześniej zbuntował się przeciwko władzom w Tbilisi i zapowiedział, że wiernie mu oddziały stawiają opór każdemu, kto z bronią w rękę wejdzie do Kodori. Ponieważ watażka odmówił poddania się, do wąwozu wkroczyły oddziały gruzińskiego MSW (i prawdopodobnie również gruzińskiej armii). Po trzech dniach walk Tbilisi ogłosiło przejście kontroli nad Kodori (Kwiczjani zdołał uciec do Abchazji bądź do Rosji, jego oddział rozbrojono). Jest niemal pewne, że zdławienie buntu Kwiczjaniego nie było głównym celem przejścia przez Gruzję pełnej, faktycznej kontroli nad Wąwozem Kodorskim – już bowiem 27 lipca prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili wygłosił orędzie do narodu, w którym zapowiedział przeniesienie do Kodori rezydującego dotąd w Tbilisi progruzińskiego rządu Abchazji na wychodźstwie<sup>17</sup>. Rząd ten rzeczywiście został w kolejnych miesiącach przeniesiony do Wąwozu Kodorskiego, gdzie otwarto jego nową siedzibę.

Gruzińska operacja w Kodori i przeniesienie doń alternatywnego wobec separatystów rządu Abchazji (choć jego jurysdykcja faktycznie nie wykracza poza wąwóz, co więcej – nie można w ogóle mówić o jakiegokolwiek niezależności tego rządu od Tbilisi) znacząco zmieniły *status quo* w konflikcie gruzińsko-abchaskim. Po pierwsze, przejmując realną kontrolę nad Kodori Tbilisi zyskało bardzo ważny strategicznie rejon na wypadek ewentualnego wznowienia działań zbrojnych. Po drugie, dyslokowanie marionetkowego rządu w Kodori z formalnego punktu widzenia umożliwia przedstawianie przez Tbilisi konfliktu w republice jako konfliktu między „separatystycznymi” a „legalnymi” władzami Abchazji. To z kolei daje podstawę do żądania uczestnictwa tego rządu w negocjacjach pokojowych z Suchumi lub przynajmniej do uznania go przez wspólnotę międzynarodową za jednego z graczy w regionie konfliktu. W obydwu przypadkach, z punktu widzenia Tbilisi, całkowicie nieuzasadnione byłoby zastosowanie wobec Abchazji precedensu kosowskiego.

<sup>17</sup> Jest to istniejący od 1993 roku rząd złożony z gruzińskich deputowanych abchaskiej Rady Najwyższej, którzy opuścili Abchazję w wyniku działań zbrojnych. Formalnie Tbilisi uznaje go za jedyną legalną władzę w Abchazji; nie uznają go natomiast ani abchascy separatyści, ani Rosja.



Wkrótce po przywróceniu kontroli nad Wąwozem Kodorskim rozpoczęto prace nad odbudową lokalnej infrastruktury – wybudowano m.in. siedzibę rządu (we wsi Czkalta), lądowisko dla śmigłowców, rozpoczęto prace nad renowacją drogi łączącej wąwóz z Gruzją. Symbolicznym gestem stało się przeprowadzenie w Górnej Abchazji (wprowadzona przez Tbilisi nowa nazwa regionu) głosowania w ramach odbywających się w całym kraju wyborów samorządowych 5 października 2006 roku, później także głosowania w przedterminowych wyborach prezydenckich 5 stycznia 2008 roku. W 2007 roku ukończono m.in. budowę nowej, strategicznej z punktu widzenia Tbilisi drogi, mającej zapewnić niemal całoroczną łączność Kodori z resztą Gruzji (stara droga była nieprzejezdna średnio pięć miesięcy w roku). Na uroczystości otwarcia nowej trasy prezydent Saakaszwili nazwał ją „drogą pokoju”, która „poprowadzi do Suchumi”. Wszystkie te działania gruzińskiego kierownictwa miały na celu trwałe i realne związanie Górnej Abchazji z państwem gruzińskim.

Od czasu przeniesienia progruzińskiego rządu abchaskiego na wychodźstwie do Kodori strona abchaska zerwała wszelkie kontakty z Tbilisi. Jako warunek wznowienia rozmów separatystyczne władze podają wycofanie gruzińskich oddziałów i progruzińskiego rządu z Wąwozu Kodorskiego. Strona gruzińska ignoruje jednak te postulaty, powołując się na rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ na temat Abchazji, przyjętą 13 kwietnia 2006 roku, która pośrednio usankcjonowała gruzińską obecność w Kodori.

Znacznemu pogorszeniu uległa sytuacja bezpieczeństwa w rejonie gruzińsko-abchaskiego pogranicza – w okresie od lata 2006 do jesieni 2007 roku doszło do kilku poważnych incydentów, z których dwa (marzec i wrzesień 2007) o mało nie doprowadziły do eskalacji konfliktu. 11 marca 2007 roku niezidentyfikowane (według wszelkiego prawdopodobieństwa – rosyjskie) śmigłowce dokonały nalotu na kontrolowaną przez Tbilisi część Wąwozu Kodorskiego, jeden z nich ostrzelał siedzibę progruzińskiego rządu; jednocześnie gruzińskie pozycje ostrzelane zostały z lądu (prawdopodobnie przez siły abchaskie). Tbilisi oskarżyło Rosję o atak na swoje terytorium. Moskwa i Suchumi określiły incydent jako gruzińską prowokację przeprowadzoną w celu zaszkodzenia stronie rosyjskiej i abchaskiej na arenie międzynarodowej. Jeszcze poważniejszy był incydent



z 20 września 2007 roku w pobliżu nowej drogi łączącej Gruzję z Kodori (która w rejonie miasta Tkwarzeli przebiega zaledwie 3 km od terenów kontrolowanych przez Abchazów). Doszło tam do potyczki pomiędzy siłami gruzińskimi a oddziałem abchaskim, w wyniku której zginęło dwóch żołnierzy po stronie abchaskiej (obydwaj okazali się *nota bene* oficerami rosyjskimi służącymi w siłach abchaskich), a siedmiu zostało wziętych do niewoli przez stronę gruzińską. Podobnie jak w przypadku wszystkich tego typu incydentów, obydwie strony obarczyły się nawzajem odpowiedzialnością za zajście, doszło do zwiększenia obecności wojskowej obydwu stron w rejonie i bardzo poważnego wzrostu napięcia. Według wstępnego raportu ONZ opublikowanego 11 października, potyczka miała miejsce na terytorium kontrolowanym przez Abchazów, co wskazuje na to, że została zaatakowana strona abchaska, więc polityczna odpowiedzialność spadła na Tbilisi. Jednocześnie jednak raport wskazywał na fakt, że odnalezione po stronie gruzińskiej ślady sugerują, że Gruzini mogli udać się na stronę abchaską w pościgu za abchaskim oddziałem. Obok tych dwóch najpoważniejszych incydentów na porządku dziennym dochodzi do pomniejszych zajść, a sytuacja na pograniczu gruzińsko-abchaskim jest wyjątkowo niestabilna. Niemniej główny cel Tbilisi – przejęcie pełnej kontroli nad Kodori i zainstalowanie tam marionetkowego rządu – został zrealizowany. Gruzjińskie władze stawiają sobie w kwestii abchaskiej dwa krótkoterminowe priorytety: utrzymanie obecności w Kodori oraz niedopuszczenie do eskalacji napięcia w rejonie galskim (na to Tbilisi nie ma jednak większego wpływu).

Do pewnego odprężenia na linii Tbilisi–Suchumi doszło 25 października 2007 roku, kiedy to gruziński minister stanu ds. uregulowania konfliktów Dawid Bakradze odwiedził Abchazję. Rozmowy z szefem dyplomacji nieuznanej republiki Siergiejem Szambą, przeprowadzone pod auspicjami ONZ, nie doprowadziły do przełomu w stosunkach abchasko-gruzińskich. Gruzja zdecydowała się jednak przekazać stronie abchaskiej siedmiu wojskowych zatrzymanych w incydencie z 20 września (zostali oni osądzeni i przekazani Abchazom), co wpłynęło na obniżenie napięcia w stosunkach z Suchumi. Nie zmieniło to jednak ogólnej sytuacji w regionie konfliktu.

### 4.3.2. Utworzenie alternatywnych władz w Osetii Południowej

Sytuacja wokół Osetii Południowej jest wyjątkowo napięta nieprzerwanie od połowy 2004 roku, kiedy to doszło do działań zbrojnych w regionie konfliktu. Cezurą w procesie odmrażania konfliktu stało się zainstalowanie przez Tbilisi w Osetii Południowej „alternatywnych władz”, czyli tzw. ekipy Sanakojewa.

Początkiem tego procesu były przeprowadzone 12 listopada na terytorium separatystycznej Osetii Południowej dwa niezależne od siebie i konkurencyjne akty wyborcze: „wybory prezydenckie” połączone z „referendum niepodległościowym” – zorganizowane przez separatystyczne władze w Cchinwali oraz „alternatywne wybory prezydenckie” połączone z „alternatywnym referendum” – zorganizowane przez nowo powstałą Unię Wyzwolenia Osetyjczyków (UWO)<sup>18</sup>.

Wybory i referendum rozpisane przez Cchinwali miały na celu doprowadzenie do reelekcji Eduarda Kokojtego jako przywódcy republiki oraz zademonstrowanie wspólnocie międzynarodowej, że „naród Osetii Południowej” nigdy nie zaakceptuje takiego uregulowania konfliktu, w wyniku którego były obwód autonomiczny ponownie znajdzie się pod kontrolą Tbilisi (analogiczne referendum przeprowadzono w regionie na początku lat dziewięćdziesiątych). Celem demonstracji „niepodległości” było przede wszystkim utrudnienie procesu pokojowego, podkreślenie legitymacji władz oraz podmiotowości Osetii Południowej. Zarówno zdaniem separatystów, jak i Moskwy, *casus* Kosowa powinien stać się precedensem istotnym przy regulacji konfliktów na Kaukazie Południowym. Podobnie jak w przypadku poprzednich wyborów rozpisywanych przez separatystów, nie brała w nich udziału ludność etnicznie gruzińska, zamieszkująca w kilkunastu wsiach w rejonie konfliktu<sup>19</sup>. Niejako w od-

<sup>18</sup> UWO powstała jako organizacja pozarządowa i zrzeszała m.in. byłych wysokich członków separatystycznych władz, przedstawicieli osetyjskich organizacji pozarządowych działających w Tbilisi i in.

<sup>19</sup> Tym razem ludność ta została pozbawiona możliwości głosowania przez władze w Cchinwali, gdyż nie odebrała drukowanych i wydawanych latem i na jesieni br. „paszportów Osetii Południowej” (warunkiem było zrzeczenie się obywatelstwa gruzińskiego i przyjęcie „obywatelstwa Osetii Południowej”).

powiedzi na tę sytuację, na niecałe trzy tygodnie przed zapowiedzianymi przez Cchinwali wyborami, w etnicznie gruzińskiej wsi Eredwi w rejonie konfliktu (strefa odpowiedzialności gruzińskiej części mieszanych gruzińsko-rosyjsko-osetyjskich sił pokojowych) powstała organizacja pozarządowa Unia Wyzwolenia Osetyjczyków (UWO). Organizacja ta zapowiedziała przeprowadzenie „alternatywnych wyborów prezydenckich” i „alternatywnego referendum niepodległościowego”, co miało pokazać wspólnocie międzynarodowej, że w samej Osetii Południowej istnieje opozycja wobec Kokojtego i jego polityki, mająca znaczne poparcie społeczne w rejonie konfliktu.

Wybory i referendum rozpisane przez Cchinwali odbyły się na terenach kontrolowanych przez separatystów oraz w rosyjskiej Osetii Północnej wśród żyjących tam uchodźców z Osetii Południowej narodowości osetyjskiej. „Alternatywne wybory” i referendum odbyły się nie tylko na terenach kontrolowanych przez Gruzję, tj. we wsiach gruzińskich oraz w części wsi mieszanych gruzińsko-osetyjskich w rejonie konfliktu, ale również w Tbilisi, gdzie głosowali żyjący tam uchodźcy z Osetii Południowej narodowości gruzińskiej. Wbrew obawom społeczności międzynarodowej, wybory i referenda odbyły się w spokojnej atmosferze. Wobec braku przejrzystości obydwu aktów wyborczych, trudno uznać dane podane przez obydwie strony za wiarygodne – zostały one zapewne zmanipulowane dla większego efektu politycznego<sup>20</sup>. Niemniej obie strony zrealizowały swoje wyborcze cele: Kokojty utrzymał urząd prezydencki, a wynik referendum niepodległościowego był dla Cchinwali wyjątkowo korzystny<sup>21</sup>; z drugiej strony w alternatywnych wyborach zwyciężył

<sup>20</sup> Najbardziej dyskusyjna wydaje się być liczba osób uprawnionych do głosowania – obydwie strony prawdopodobnie zawyżyły ją w celu wykazania, że ich przedsięwzięcie dotyczy jak największego odsetka ludności strefy konfliktu. Według Cchinwali, z uprawnionych do głosowania 55 tys. osób, ponad 90% (z czego 10 tys. w Osetii Północnej) udało się do urn. Według alternatywnej eredwijskiej komisji wyborczej w wyborach uczestniczyło ponad 54 tys. osób (96% uprawnionych do głosowania).

<sup>21</sup> Kokojty uzyskał oficjalnie 98,1% głosów, a za niepodległością Osetii Południowej opowiedziało się 99,88% głosujących.

Dmitrij Sanakojew<sup>22</sup>, a w referendum głoszący opowiedzieli się za negocjacjami z Tbilisi na temat federalnego ustroju Gruzji<sup>23</sup>.

Oficjalne stanowisko Tbilisi wobec tych wydarzeń było neutralne – Gruzja zapowiedziała, że żadna z elekcji nie jest legalna i żadna nie zostanie uznana przez Tbilisi. Odparła również oskarżenia Cchinwali i Moskwy, jakoby powstanie UWO i przeprowadzenie „alternatywnych wyborów” były inspirowane przez Tbilisi. Z drugiej strony, przedstawiciele kierownictwa państwa przyznawali nieoficjalnie jeszcze przed wyborami, że inicjatywa UWO ma szansę trwale zmienić *status quo* w rejonie konfliktu poprzez pojawienie się na terenie Osetii Południowej dwóch konkurencyjnych ośrodków władzy. Cchinwali od początku twierdziło, że powstanie UWO jest celowym działaniem Tbilisi, mającym na celu powołanie „marionetkowego rządu” w regionie, realizującego interesy Gruzji. Nieoficjalnie wiadomo, że inicjatywa UWO wywołała poważny niepokój w Cchinwali<sup>24</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że alternatywne wybory, będące przejawem swiostego „separatyzmu w ramach separatyzmu”, były inspirowane przez Tbilisi. Tezę tę potwierdziły wydarzenia kolejnych miesięcy, tj. przede wszystkim konsekwentne wspieranie przez Tbilisi nowych progruzińskich

<sup>22</sup> Osetyjczyk, ur. w 1969 r. w Osetii Południowej; służył jako oficer w armii radzieckiej na Litwie; 1991–1992 był aktywnym uczestnikiem osetyjsko-gruzińskiego konfliktu zbrojnego (po stronie osetyjskiej), a w kolejnych latach budował swoją pozycję w separatystycznych władzach: 1993–1996 kariera w Ministerstwie Obrony separatystycznej Osetii Południowej, 1996–2001 kolejno: minister obrony, od 1998 roku dodatkowo wicepremier, a od lipca 2001 roku premier nieuznanej republiki. Został zdymisjonowany w grudniu 2001 roku po dojściu do władzy w Cchinwali obecnego prezydenta – Eduarda Kokojtego. Po rewolucji róż rozpoczął współpracę z nową ekipą rządzącą w Gruzji będąc dziennikarzem politycznym tbiliskiej telewizji Alania, powstałej w listopadzie 2005 r. w celu nadawania z Tbilisi programów w języku rosyjskim dla ludności Osetii Południowej.

<sup>23</sup> Sanakojew uzyskał 94% głosów, tyle samo głoszących opowiedziało się za negocjacjami z Tbilisi.

<sup>24</sup> M.in. oskarżenia Gruzji o próbę zbrojnego zajęcia republiki i prowokacje oraz zmiana na stanowisku szefa służb bezpieczeństwa 9 listopada: nowym szefem został Borys Atojew, funkcjonariusz rosyjskich służb pracujący wcześniej w Kabardyno-Bałkarii, Moskwie i Afganistanie.

władz i ich faktyczne zalegalizowanie. Już kilka miesięcy po alternatywnych wyborach, 13 kwietnia 2007 roku, gruziński parlament przyjął uchwałę o utworzeniu tymczasowej autonomicznej jednostki administracyjnej w Osetii Południowej, co oznaczało *de facto* pierwszą formalną reaktywację południwoosetyjskiej autonomii w ramach Gruzji (zlikwidowanej przez Tbilisi w 1990 roku). Następnie 10 maja prezydent Saakaszwili mianował Sanakojewa szefem Tymczasowej Administracji Osetii Południowej, ogłaszając, że jego rząd stanowi jedyną legalną władzę w tym regionie<sup>25</sup>. Jednocześnie władze gruzińskie podjęły aktywne działania na rzecz wzmocnienia administracji Sanakojewa i uzyskania przez nią większego poparcia w samej Osetii<sup>26</sup>. Tbilisi zaczęło ponadto promować Sanakojewa za granicą, starając się uzyskać dla niego uznanie międzynarodowe (lub przynajmniej uznanie go za stronę konfliktu). Dużym sukcesem Gruzji było wystąpienie Sanakojewa na forum Parlamentu Europejskiego 26 czerwca 2007 roku. W wygłoszonym w języku osetyjskim przemówieniu opowiedział się za przyznaniem Osetii Południowej autonomii w ramach Gruzji i zaapelował do Unii Europejskiej o większą aktywność na rzecz rozwiązania konfliktu. Sanakojew odwiedził również m.in. Polskę i Finlandię.

Od roku funkcjonują więc w regionie dwa konkurencyjne ośrodki władzy: progruziński na czele z Sanakojewem (rezyduje we wsi Kurta; kontroluje ok. 25–35% terytorium) oraz separatystyczny, którym kieruje nieuznawany przez Tbilisi prezydent Eduard Kokojty. Wspieranie Sanakojewa odgrywa dziś kluczową rolę w gruzińskiej polityce wobec Osetii Południowej, a kierowana przez niego administracja jest bodaj najpoważniejszym instrumentem wpływu Tbilisi na proces uregulowania tego konfliktu. Jest ona bardzo niewygodna dla separatystów, wzmacnia Tbilisi w dążeniu do zmiany formatu negocjacyjnego, stanowi istotny argument przeciwko ewentualnemu zastosowaniu precedensu kosow-

<sup>25</sup> Formalnie administracja ta obejmuje terytorium całej Osetii Południowej, *de facto* jednak jej efektywna kontrola dotyczy jedynie wsi zamieszkałych przez etnicznych Gruzynów i części wsi mieszanych (gruzińsko-osetyjskich).

<sup>26</sup> M.in. jest to wsparcie finansowe: 8 czerwca 2007 roku parlament przeznaczył na działalność tej administracji równowartość 7,3 mln USD.

skiego wobec Osetii Południowej. Potencjalnie daje ona również Tbilisi nadzieję na stopniową marginalizację separatystów m.in. poprzez przeciągnięcie na stronę Sanakojewa części osetyjskich elit i społeczeństwa – choć proces ten będzie bardzo trudny z uwagi na niewielkie wpływy ekipy Sanakojewa na terytoriach kontrolowanych przez Cchinwali. Od czasu oficjalnego uznania rządu Sanakojewa przez Tbilisi kontakty między władzami gruzińskimi i osetyjskimi separatystami zostały *de facto* zerwane, a sytuacja w regionie konfliktu jest bardzo napięta.

#### 4.4. Budowa silnej armii

Jedną z głównych cech charakteryzujących „starą Gruzję” był fatalny stan gruzińskiej armii. Chronicznie niedoinwestowane, źle uzbrojone i nieefektywne siły zbrojne nie były w stanie ani zapewnić bezpieczeństwa państwa, ani poważnie zagrozić parapaństwowym w wypadku eskalacji działań zbrojnych. Gruzkańska armia cieszyła się wręcz sławą najgorszej i najsłabszej w całym regionie. Sytuację tę, wykorzystując sprzyjającą po 11 września 2001 roku geopolityczną koniunkturę, próbował zmienić jeszcze prezydent Szewardnadze. To za jego rządów Gruzja została objęta amerykańskim programem *Train and Equip* („Wyszkolić i wyposażać”), w ramach którego amerykańscy instruktorzy zaczęli szkolić gruzińskich wojskowych (pierwsza grupa instruktorów przyleciała do Gruzji w kwietniu 2002). Szewardnadze na kilka miesięcy przed rewolucją róż wysłał gruziński kontyngent (początkowo liczący 69 żołnierzy) do Iraku w ramach międzynarodowej misji stabilizacyjnej. Niezależnie od tych powierzchownych działań gruzińskie siły zbrojne w tamtym okresie były w opłakanym stanie. Głęboka reforma gruzińskiej armii, mająca m.in. na celu stworzenie sił zbrojnych zgodnych ze standardami NATO, została rozpoczęta dopiero po zmianie władzy w Gruzji.

Zakres zmian w gruzińskiej armii nie ma precedensu ani w historii Gruzji, ani w całym regionie Kaukazu Południowego. Można nawet zaryzykować tezę, że wojsko – traktowane jako grupa społeczna – stało się największym beneficjentem nowego porządku. Na potrzeby niniejszej analizy wystarczy jednak wymienić dwa najważniejsze aspekty tych zmian. Po pierwsze, gruzińskie wojsko zostało poddane procesowi nieporówny-

walnie efektywniejszego niż w poprzednich latach oraz obejmującego bez porównania większą grupę wojskowych podnoszenia zdolności bojowej (rozszerzenie programu *Train and Equip* po rewolucji róż; dodatkowe amerykańskie programy szkoleniowe; zwiększenie gruzińskiego kontyngentu w Iraku do 850, a następnie – od lata 2007 roku – do 2000 żołnierzy; wysłanie kontyngentu do Afganistanu). Po drugie, Tbilisi przeznaczają ogromne środki na rozbudowę armii i zakupy sprzętu. O ile gruziński budżet wojskowy w 2002 roku wyniósł 19 mln USD, o tyle w 2006 – 336 mln USD, a w 2007 – 906 mln USD<sup>27</sup> (co oznacza czterdziestokrotny wzrost w ciągu zaledwie pięciu lat). Gruziański budżet wojskowy jest obecnie największy w historii tego państwa – w 2007 roku sięgnął 1/4 całości wydatków budżetowych i 7,5% gruzińskiego PKB. Ten bezprecedensowy dla gruzińskiej armii strumień środków jest przeznaczany zarówno na zakupy nowoczesnego sprzętu (czołgów, wozów opancerzonych, samolotów, radarów, rakiet przeciwlotniczych, amerykańskich karabinów i in.), budowę nowych obiektów wojskowych (np. supernowoczesna baza wojskowa w Senaki w pobliżu Abchazji) oraz modernizację starych, jak i na wzrost uposażeń i atrakcyjne pakiety socjalne dla żołnierzy. Do tych kwestii dochodzą również zmiany kadrowe i inne. Kompleksowa ocena reformy gruzińskich sił zbrojnych nie jest tematem niniejszej analizy. Istotny natomiast z punktu widzenia problemu nieuregulowanych konfliktów jest fakt, że Gruzja w ciągu kilku lat w szybkim tempie diametralnie zmieniła jakość swoich sił zbrojnych, które stały się istotnym czynnikiem zmieniającym sytuację w relacjach Tbilisi–paraństwa i Tbilisi–Moskwa. Relatywnie duża i silna armia ma w założeniu Tbilisi być czynnikiem odstraszającym – zarówno wobec separatystów, jak i Moskwy<sup>28</sup>. Tbilisi ma świadomość, że ani Cchinwali, ani Suchumi nie

<sup>27</sup> Po przyjętym 6 listopada (trzecim w 2007) aneksie do ustawy budżetowej, zwiększającym budżet resortu obrony o dalsze 136 mln USD wobec wyjściowego planu.

<sup>28</sup> Tbilisi zdaje sobie sprawę, że w przypadku konfliktu zbrojnego z Rosją Gruzja jest zdana na porażkę. Panuje jednak pogląd, że im silniejsza będzie gruzińska armia, tym strona rosyjska będzie mniej skłonna do sprowokowania działań zbrojnych, gdyż musiałyby one przerodzić się w konflikt na większą niż lokalna skalę – ze wszystkimi jego konsekwencjami dla stabilności na Kaukazie Północnym, a także w wymiarze międzynarodowym i in.

zdecydują się obecnie na pełnowymiarową eskalację konfliktu, gdyż ewentualna wojna oznaczałaby w najlepszym dla nich wypadku ogromne straty w sprzęcie i ludziach, a w najgorszym – całkowitą porażkę (co byłoby nieuniknione, jeśli w działania zbrojne nie zaangażowałaby się w pełnej skali Rosja). Ten czynnik odstraszenia jest dużo słabszy w przypadku Moskwy, niemniej Rosja również musi liczyć się z tym, że ewentualne działania zbrojne przebiegałyby inaczej niż na początku lat dziewięćdziesiątych. Co równie istotne – Gruzja, oficjalnie wykluczająca zbrojne rozwiązanie problemu konfliktów, dopuszcza taki scenariusz w wypadku, gdyby została zaatakowana. Tak więc siły zbrojne pełnią w kwestii konfliktów rolę dwojaką – przede wszystkim odstrasżającą, ale również jako baza do zrealizowania ewentualnego scenariusza siłowego.

## **5. Gruzja Saakaszwilego wobec konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej – ocena i perspektywy**

Gruzja po roku 2003 wypracowała całościową i spójną strategię wobec konfliktów wokół Abchazji i Osetii Południowej, której realizacja znacząco zmieniła sytuację wokół konfliktów. Obecnie powrót do stanu sprzed 2004 roku wydaje się mało prawdopodobny.

Fundamentalnym osiągnięciem strategii jest wsparta konkretnymi działaniami Gruzji redefinicja konfliktów i skuteczne upowszechnienie gruzińskiej optyki na ten problem. Znacząco naderwane zostały podstawy traktowania Abchazji i Osetii Południowej jako podmiotów politycznych. Skutecznie obnażono również nieefektywność dotychczasowego „procesu pokojowego”, a w efekcie uwypuklono rolę Rosji jako decydującej siły rozgrywającej konflikty i kontrolowany przez siebie proces pokojowy przeciwko Gruzji.

W ramach strategii Gruzji udało się istotnie podważyć niekorzystny stan rzeczy utrzymujący się w rejonie konfliktów przez ponad dekadę. Gruzja wypracowała nowy plan politycznego uregulowania konfliktów, wsparty



przez Zachód. Równocześnie podważała pozycję polityczną i (w mniejszym stopniu) gospodarczą separatystów, stworzyła alternatywne wobec nich struktury, wreszcie stworzyła nowoczesną i relatywnie silną armię, urealniając groźbę użycia siły.

O ile Gruzja okazała się dość silna, żeby podważyć i rozchwiać niekorzystny dla niej porządek wokół konfliktów, stworzyć realną alternatywę polityczną dla niego oraz realne zagrożenie militarne dla Abchazji i Osetii Południowej, o tyle jest stanowczo za słaba, żeby tę polityczną alternatywę samodzielnie przeforsować – zwłaszcza że w obu tych wariantach jej rzeczywistym oponentem jest Rosja, a nie separatyści.

Gotowość użycia siły przez Gruzję przy równie wysokiej determinacji separatystów i samej Rosji sprawia, że ryzyko konfliktu zbrojnego w Abchazji i Osetii Południowej niepomiaralnie wzrosło. Hipotetyczny konflikt grozi katastrofalnymi konsekwencjami dla Gruzji: przegrana wojna (groźba realna przy zaangażowaniu Rosji) może doprowadzić do zaprzepaszczenia reform i osiągnięć Gruzji w ostatnich latach, wojna wygrana może naderwać zaufanie Zachodu i odsunąć perspektywy integracji z NATO i UE.

W perspektywie gruzińskiej angażowanie Zachodu w konflikty w Abchazji i Osetii Południowej ma dwa wymiary: doraźny – związany bezpośrednio z wypracowywaniem politycznego rozwiązania konfliktów i zabezpieczeniem przed Rosją oraz długofalowy – w którym suma aktywności zachodniej w Gruzji i na Kaukazie doprowadziłaby do ostatecznego wyrwania się tego państwa z rosyjskiej strefy wpływów. O ile ta druga kwestia dla Brukseli (w dużo większym stopniu niż dla Waszyngtonu) jest dyskusyjna, a obawa przed konfrontacją z Rosją w tym rejonie świata duża, o tyle Zachód może i powinien – jeśli nie chce ryzykować konfliktu i utraty swojego dorobku ostatniej dekady w regionie – znacząco przyczynić się do rozwiązania konfliktów w Osetii Południowej i Abchazji.

**Wsparcie dla procesu pokojowego w Abchazji i Osetii Południowej wydaje się mieć większe praktyczne znaczenie i większe szanse na realizację niż spektakularne, symboliczne i konfrontacyjne dyskusje na**

## **temat członkostwa Gruzji w NATO, siłą rzeczy pozostające w dalszej perspektywie i trudne w obliczu nierozwiązanych konfliktów.**

Wypracowanie i realizacja gruzińskiej strategii wobec konfliktów były możliwe dzięki ogromnemu wysiłkowi na rzecz uzdrowienia i reformy państwa po 2003 roku i bezpośrednio z tym związanym wsparciem ze strony Zachodu. Te dwa czynniki tworzą szerszy kontekst dla analizy i prognozowania sytuacji w rejonie konfliktów. Proces reformy państwa w zgodzie ze standardami zachodnimi nie został zakończony, a od jesieni 2007 roku znalazł się w cieniu poważnego kryzysu społeczno-politycznego. Zaufanie ze strony Zachodu dla polityki władz w Tbilisi, uwarunkowane reformami i demokratyzacją, nie jest bezgraniczne i również zostało znacząco naderwane kryzysem politycznym, dyskusyjnymi wyborami prezydenckimi w styczniu 2008 roku i – jak się wydaje – stoi przed ostatecznym testem, jakim będą wybory do gruzińskiego parlamentu w maju br.

W rok 2008 Gruzja weszła zatem osłabiona i zmuszona do koncentracji na kwestiach kluczowych dla konfliktów, choć nie związanych z nimi bezpośrednio. Rok ten rozpoczął się także niezwykle dla Gruzji niebezpiecznym rozstrzygnięciem kwestii statusu Kosowa (ogłoszenie niepodległości i dyskusyjny proces jej uznawania przez poszczególne państwa zachodnie), na którego *casus* powołują się separatyści wspierani przez Moskwę. Po raz pierwszy od lat Gruzja wydaje się być zepchnięta do defensywy, a okoliczności zewnętrzne są korzystniejsze dla separatystów i Rosji.

**Alternatywa postawiona przez Gruzję: konflikt zbrojny albo szybkie polityczne rozwiązanie staje się przez to jeszcze bardziej aktualna. Jakkolwiek to przede wszystkim na samej Gruzji spoczywać będzie odpowiedzialność za ewentualny siłowy scenariusz wydarzeń wokół konfliktów, to również w interesie samego Zachodu leży, by scenariusz ten nie został zrealizowany.**

*Krzysztof Strachota*

*Wojciech Bartuzi*

*Prace nad tekstem zakończono w marcu 2008 roku*



# Reintegration or Reconquest?

## Georgia's policy towards Abkhazia and South Ossetia in the context of the internal and international situation

### Main points

1. The conflicts in Abkhazia and South Ossetia have been Georgia's main security problem since the beginning of the 1990s, and, along with the Armenian-Azeri conflict over Nagorno-Karabakh, have made up the main security problems in the South Caucasus.

2. In the 1990s, the conflicts in the South Caucasus remained in abeyance. This situation sprung from the apparent self-determination (albeit gained through military means) of the self-declared republics of Abkhazia and South Ossetia (whose emergence and existence would not have been possible without Russia's support) and the appearance of a peace process dictated by Russia. That status reflected the realities of the period and the potential of the parties involved (in particular, the weakness of Georgia in its desire to regain control of the breakaway provinces) and the geopolitical circumstances which made Russia the dominant political and military force in both the conflicts and in the region as a whole. Thus it was possible to preserve a minimum level of stability around the conflicts, i.e. to keep military operations suspended, for about a decade.

3. At the turn of the century it became increasingly apparent that the suspended status of Abkhazia and South Ossetia was both anachronistic and impractical. It was also clear that the peace process and the republics' self-determination were illusory. All this became obvious after the major geopolitical changes in 2001 and 2003 which included NATO's eastward enlargement, the rise of interest in security issues, the promotion of democracy and new sources of energy resources after 11 September 2001. As a result, the West (mainly the United States) became interest-

ed in Georgia and the entire South Caucasus, and thus an alternative player to Russia emerged in the region.

However, it was the transformations in Georgia triggered by the Rose Revolution (2003) and the resulting change of leadership and reforms undertaken to build an efficient, Western-oriented state that had the most direct and crucial impact on the situation over the conflicts. Georgia gained a potential which enabled it to question the illusory order surrounding the Abkhazia and South Ossetia conflicts.

4. Restoring the country's territorial integrity became one of the priorities for Georgia under president Mikheil Saakashvili. This objective was to be achieved through a comprehensive strategy involving, pressure on the separatists, including military pressure through modernisation of the army, as well as measures to undermine the internal legitimacy of the separatists leaderships by creating alternative centres of power. Other elements of the strategy included reducing the role of Russia, seen as a *de facto* player in the conflict, pursuing and internationalising the peace process itself (making the West involved in conflict resolution was crucial in this respect). Finally, the strategy also envisaged a readiness to grant Abkhazia and South Ossetia broad autonomy within Georgia. Georgia exposed the weakness of the peace process and the fact that Abkhazia and South Ossetia were mere pawns in the Georgian-Russian conflict. Currently Georgia faces an alternative between a rapid change to the conflict resolution format (Georgia has presented the fullest formula, adjusted by the OSCE and others), or a resumption of military operations (all players involved in the conflict in practice take this possibility into account). The manner in which the problems of Abkhazia and South Ossetia will be solved will also be one of the most important factors in determining the future of Georgia, i.e. its stability, reforms and pro-Western orientation.

5. In recent years, the conflicts in Abkhazia and South Ossetia have ceased to be only local: they are no longer an internal Georgian conflict, not even a conflict between Georgia and Russia – they have become an element in the game between Russia and the West. The restoration of

Russian dominance in Georgia and in the South Caucasus, and the sustainability and future development of political and economic investments made in the region by the West over the last two years, largely hinge on the outcome of the conflicts. Current clashes in Abkhazia and South Ossetia have been used as bargaining tools in the dispute between Russia and the West concerning the future of Kosovo and the Balkans. In the end, by getting involved in the South Caucasus and supporting transformations in Georgia, in a barely noticeable way and supposedly against its intentions, the West has become partly responsible for the future of Abkhazia and South Ossetia.

6. 2008 may prove to be a turning point for the conflicts in Georgia as a consequence of the resolution of the question of Kosovo, which is perceived as a precedent or catalyst for solutions in the Caucasus, and the unexpected political crisis in Georgia which started in autumn 2007. The Georgian crisis has shown that the transformation of the state is not yet complete, and its reliability in the West may be undermined. Georgia has proved sufficiently determined and strong to question the pathologies that arose in connection with the conflicts and propose an alternative, but too weak to safely tackle them on its own.

## **1. The origins of the conflicts in Abkhazia and South Ossetia**

The development of Abkhazian and Ossetian separatism, the armed conflicts it engendered, and the resulting emergence of the para-states<sup>1</sup> were all directly connected with the collapse of the USSR and the revival of the Georgian statehood. Tension and conflicts, including armed confrontations, on national and political grounds, which concerned, *inter alia*, the scope of independence of the former autonomous areas, were a typical

<sup>1</sup> The term 'para-state' was used for the first time and defined by Wojciech Górecki in his paper on Abkhazia. See: W. Górecki, *Abchaskie elity wobec niepodległości*, *Studia i Materiały* nr 103, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warsaw 1996.

occurrence throughout the disintegrating Soviet Union's territory. Of the many – often more violent – conflicts, only the ones in Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh and Transnistria remain unresolved today. The separateness of Abkhazia and South Ossetia within Georgia in Soviet times was founded on their autonomous status (as an autonomous republic and an autonomous district within the Georgian SSR, respectively) and were reinforced by the ethnic conflict – maintained throughout the Soviet period – between, on the one hand, the Georgians, and on the other, the Abkhazians and the Ossetians, whose compatriots lived on the northern side of the Caucasus. In Soviet times, Moscow guaranteed the separateness of the two regions in their conflicts with Tbilisi and often incited tension in line with the divide et impera principle. The deterioration of the USSR revealed very deep independence tendencies in Georgia, and at the same time, a great potential towards nationalism in this multiethnic republic. However, even though the collapse of the USSR was progressing and successive union republics (including Georgia) were breaking away, Moscow did not give up its ambitions to keep control of the empire's former territory. Russia's influence soon became the decisive factor – unquestioned by the rest of the world – which determined the developments in conflict between Tbilisi on the one hand, and Sukhumi (Abkhazia) and Tskhinvali (South Ossetia) on the other.

## **1.1. Georgia**

The complex and tense situation in Georgia has substantially influenced the development of the conflicts. The country's proclamation of independence on 9 April 1991 was preceded by social protests (like the demonstration in Tbilisi on 9 April 1989, brutally suppressed by the Soviet Army, in which at least 19 people were killed) and unilateral legal actions (termination of the Union Treaties by Tbilisi in March 1990). The pro-independence leader Zviad Gamsakhurdia, who ruled the country from the autumn of 1990, and who became its president in spring 1991, was overthrown in the first days of January 1992 in a military coup which brought the former USSR foreign minister Eduard Shevardnadze to power. Gamsakhurdia fought back in the summer of 1992 in his home region of Me-

grelia (western Georgia) and again in autumn 1993, when he was finally defeated by the Russians whom Shevardnadze had asked for assistance. Thus, the problem of Abkhazian and South Ossetian separatism had to be dealt with by a state torn by internal conflicts and unable to perform its basic functions such as control of its territory (Tbilisi lost real control of another region – Ajaria). The chaos in Georgia was organically intertwined with the problems of Abkhazia and South Ossetia.

## **1.2. South Ossetia**

The conflict in South Ossetia dates back to 1989. At that time the Communist authorities, worried about the pro-independence and nationalist sentiments in Georgia, applied for the status of the region to be upgraded to autonomous republic, and in autumn 1990 boycotted the Georgian election and organised a separate ballot. In December 1990, they proclaimed the sovereignty of the South Ossetian Democratic Republic within the USSR and declared their wish to join the Russian Federative Soviet Republic (inspired by Moscow, this move was meant to moderate Georgia's pro-independence zeal). As a consequence, Tbilisi deprived South Ossetia of its autonomous status and took measures to regain control of the region's territory. Supported by Russia and compatriots from North Ossetia, South Ossetia managed to defend itself after one year of fighting, and on 29 May 1992 unilaterally proclaimed independence. The weakened Georgia had to sign a ceasefire. Signed on 25 June 1992 by Georgia (Eduard Shevardnadze) and Russia (Boris Yeltsin), the Dagomys Accord provided for the setting up of a Joint Peacekeeping Force (JPF) composed of Georgian, Ossetian and Russian elements, and for the creation of a Joint Control Commission (JCC) made up of representatives of Georgia, Russia, South Ossetia and North Ossetia (a subject of the Russian Federation) and co-operating with the OSCE mission since 1992. Both bodies were tasked with supervising the implementation of the ceasefire. As a result of actions taken by the JCC and the OSCE, negotiations to solve the conflict were opened in 1997 although they did not produce any results.



### 1.3. Abkhazia

The conflict in Abkhazia developed along similar lines. Here, too, the local nomenklatura and elite feared an independent Georgia and in 1988 had already undertaken measures intended to restore to Abkhazia the status of a union republic of the USSR (a declaration to this effect was adopted in spring 1990). In July 1989 ethnic riots broke out (five Abkhazians and nine Georgians were killed). Unofficial negotiations between the Abkhazians and Gamsakhurdia prevented an escalation of unrest, however, the subsequent overthrow of Gamsakhurdia and the civil war in Georgia prompted Abkhazia to reject the Georgian constitution and reinstate the pre-1931 constitution of the Abkhazian republic. Responding to the rise of tension and to the support offered by Abkhazia to former president Gamsakhurdia, Georgian forces entered Abkhazia in August 1992 and seized nearly all of its territory. However, by September 1993, the Abkhazians had regained control of nearly all of the province (except for the upper part of the Kodori Valley) – they were directly assisted in this by Russian troops and other formations including Chechen militants led by Shamil Basayev. In summer 1993, while fighting was still continuing, the conflict attracted the attention of the UN Security Council (the UNOMIG, i.e. UN observer mission was then set up<sup>2</sup> and the fruitless Geneva negotiations were opened) and of the CIS, whose leaders decided to deploy a Community Collective Peace Force (composed in fact of Russian troops only) in the conflict region to formally supervise the ceasefire (the size of this force varied in different periods from 1,500 to 2,500 troops). On 12 October 1999 the Abkhazian parliament proclaimed full independence, however, the declaration was not recognised by any state.

<sup>2</sup> United Nations Observer Mission in Georgia, [www.unomig.org](http://www.unomig.org). The mission's mandate is extended very six months by a decision of the UN Security Council, and on several occasions it was extended (currently UNOMIG has around 150 observers).

## 2. Situation of the conflicts in the 1990s

The conflicts in Georgia became one of the most important factors influencing the situation in the region in the first half of the 1990s. Crippled para-state entities formed in Georgian territory. The conflicts were both the cause of the Georgian state's dysfunction and its effect (the dysfunctional state and the para-states maintained the conflicts and were unable to solve them), and the fact that the conflicts remained unresolved turned out to be the most important obstacle preventing the repair of the Georgian state and the normalisation of its relations with the separatists. Ruined by the civil wars and *de facto* dependent on Russia, Georgia remained a failed state for a decade. Tbilisi did not control the country's territory (apart from the fact that Abkhazia and South Ossetia were openly separatist and hostile, the central authorities had only symbolic control of Ajaria, Megrelia and Javakhetia). Some of the areas that Georgia purported to control were in fact 'black spots' and provided backing facilities for illegal armed groups (e.g. the Pankisi Gorge on the border with Chechnya or the Kodori Valley in Abkhazia). Georgia remained in the state of frozen conflict and did not have enough military or political power to solve it; was torn by internal clashes (e.g. attempted assassinations of Shevardnadze) and – most importantly – suffered from a deep economic and social crisis exacerbated by the superficiality, corruption and inefficiency of state institutions. The appearances of an independent foreign policy concealed economic dependence on Russia (in terms of trade and energy, and in view of the fact that Russia was the destination for masses of Georgian job migrants), as well as political dependence, of which Russia's dominance in the peace processes over Abkhazia and South Ossetia and the presence of Russian military bases in Georgia were particularly telling examples. Moscow regularly made use of this dependence in case Tbilisi took any unfriendly steps.

The conflicts in Abkhazia and South Ossetia were, on the one hand, the underlying cause of Georgia's difficulties (as the object of civil wars, including the continuing direct threat to Tbilisi from independent South Ossetia), and on the other, they generated problems (e.g. paramilitary groups, crime, the problem of refugees) and exacerbated existing ones

(Georgia's dependence on Russia). The conflicts were also one of the main factors deterring foreign investors and discouraging states other than Russia from getting involved in Georgia.

Abkhazia and South Ossetia were para-states in the strict meaning of this term. They developed all institutions needed for the functioning of a state (e.g. they were holding general elections on a regular basis) as well as symbols and ideologies to underline their separate identity (acts were adopted legalising the regions' separateness from Georgia). They also exercised control of the territory they considered their own (except for the upper part of the Kodori Valley in the case of Abkhazia and the ethnically Georgian villages in South Ossetia). However, the lack of international recognition remained a major problem with regard to their self-determination.

The appearances of independence and 'real' self-determination concealed very serious flaws. The Abkhazian and Ossetian separatisms were as much the result of processes taking place within those regions, as the effect of actions taken by Moscow. Military victory in conflicts with Georgia would not have been possible without unofficial but firm support from Russia (weapons, volunteers, direct involvement of Russian forces, and partiality during ceasefire mediation). The presence of Russian forces in the conflict regions also became a factor ensuring security for Ossetia and Abkhazia. In the border areas, the authorities of Abkhazia and Ossetia had only illusory control of the territory – this refers in particular to the Abkhazian border area where foreign paramilitary formations were active (such as the Georgian White Legion and Forest Brothers groups or Chechen militants led by Ruslan Gelayev and others).

In the economic sphere, the para-states were absorbed by Russia which became the main job market (this was possible owing to the practice of granting Russian citizenship to large numbers of Abkhazians and Ossetians<sup>3</sup>), the focus of trade (owing *inter alia* to open borders) and a source

<sup>3</sup> More than 90% of the population of South Ossetia (in the territory controlled by Tskhinvali, i.e. with the exception of a majority of the ethnically Georgian villages) and a decisive majority of the population of Abkhazia adopted Russian citizenship. Interestingly, only few of the new citizens of the Russian Federation obtained the Russian internal passports – the majority got only the international passports in the case of which the holders could not benefit from many rights.

of investments (especially in the profitable tourism sector of Abkhazia). As their status under international law remained undetermined, the para-states became a backup area for criminal structures dealing with smuggling and money laundering – including local and Russian as well as Georgian groups. Thus, the bazaar in Ergneti, Ossetia became the largest marketplace in the South Caucasus, Ossetia became the main route for the smuggling of alcohol, cigarettes and fuel, and Abkhazia was the gateway for smuggling between Russia and Turkey. The threat of the smuggling of arms and fissile materials was also a major challenge to regional security.

The relations between Abkhazia and South Ossetia on the one hand, and Georgia on the other, as well as the resolution of the conflict, were made conditional on the ‘peace processes’, i.e. the ceasefire accords signed in 1992 in the case of Ossetia and in 1994 in the case of Abkhazia, guaranteed by Russia and the Russian-dominated peace force. The ceasefire and working contacts between the sides of the conflict were monitored by the UN (Abkhazia) and the OSCE (South Ossetia), and referred to as the peace process. These contacts were based on the assumption that the parties to the conflict were the separatists (controlling, *de facto*, the contested territories) and Georgia (*de jure* sovereignty in the areas in question), and that Russia was the main mediator. Over the years, this process not only failed to solve the fundamental issues of peace and the status of the para-states, but also achieved little with regard to the majority of related problems such as refugee returns. The ‘peace process’ effectively froze the conflicts, which at that time reflected the potential and interests of all parties involved: it continued the separateness of Abkhazia and South Ossetia (in line with the interests of the separatists); was founded on the principle of Georgia’s territorial integrity (the interest of Tbilisi); and, in line with Moscow’s vital interests, consolidated the position of Russia as the main player in the conflicts and – more generally – in the South Caucasus.

Russia emerged as the winner of the conflicts in Abkhazia and South Ossetia, and the conflicts themselves should be regarded as a well-played game in which Russian influence in Georgia was at stake: Russia had been effectively ‘playing’ the conflicts from the times of *perestroika*; by

supporting the separatists it enabled them to win the wars with Georgia and created a convenient mechanism of freezing the conflicts. Thanks to its skilful policy, Russia gained (or rather maintained) influence in Abkhazia and South Ossetia without bearing the direct costs, while at the same time enabling the development of a grey economic zone which generated considerable profits for a section of the elite. Finally, Moscow achieved its fundamental objective, i.e. prevented Georgia, weakened by the conflicts and dependent on Russia, from undermining Russian interests in the region. Georgia's accession to the CIS in 1994 was a symbolic recognition of the country's dependence on Russia as a consequence of the conflicts. The weakness of Georgia and Russian influence effectively blocked the launch of a transport corridor connecting the Caspian region with the West, which remained Russia's strategic objective.

### **3. Changed internal and international conditions**

#### **3.1. Increased Western involvement in the region after 11 September 2001**

The model which developed in connection with the conflicts, based on the weakness of Georgia and the para-states, and the dominance of Russia, failed to stand the test of time as a result of the geopolitical changes that took place in the meantime.

The West, i.e. the USA, NATO, the EU and individual member states, which had recognised the region as Russia's exclusive sphere of influence until the end of the 1990s, were now increasingly active in the South Caucasus. Western presence activated forces in Georgia that were determined to repair the state and as a result undermine one of the pillars of the existing order surrounding the conflicts.

The reasons why the West changed its attitude towards the South Caucasus and Georgia included:

- Growing ambitions of the USA to regulate the world order;
- Demand for resources and the need to diversify transport routes;

– Eastward enlargement of NATO and the European Union, and the resulting concern about the security of areas neighbouring the Alliance and the EU.

These factors became much more important after 11 September 2001:

- For the sake of its own security and the global order, the United States became much more active in areas which used to be treated as marginal. In the case of Georgia, Washington took measures to address the problem of ‘black spots’ as a potential base for terrorism (the US-Georgian operation in the Pankisi Gorge in 2002) and provided firm financial, expert and political support for the process to repair the Georgian ‘failed state’. The global nature of threats related to terrorism was also reflected in actions taken by NATO as the Alliance became increasingly willing to get involved outside the territories of its member states;
- Based on the assumption that democracy is the foundation of a safe world, the USA (and also, to a smaller extent, the EU) stepped up pressure on Georgia to build democratic and effective state institutions and mechanisms. This considerably assisted the rise to power of the reform team of Mikheil Saakashvili in 2003 (see below);
- Due to the threat to the traditional sources of oil and gas supplies in the Persian Gulf after 11 September 2001 the construction of the Baku–Tbilisi–Ceyhan oil pipeline and the Baku–Tbilisi–Erzurum gas pipeline was launched and completed in the years 2002–2006 and 2003–2007, respectively. The implementation of these projects had lagged behind for years even though the respective agreements had been signed.

### **3.2. Internal changes in Georgia after the Rose Revolution (2003)**

The West’s growing interests in the South Caucasus contributed to changes in Georgia itself. In the late 1990s, Shevardnadze had already tried to use Western support to strengthen his position in relation to the Russians (e.g. the arrangements of the 1999 OSCE summit in Istanbul concerning the withdrawal of Russian bases from Georgia). Shevardnadze also started to surround himself with young reformers including Zurab

Zhvania, Mikheil Saakashvili and others, who were to undertake the repair of the state with Western support. The limited scope of planned reforms led to a conflict in the leadership, which in turn caused a split between Shevardnadze and the reformers, sealed by the rigged election in November 2003. Huge potential social discontent was triggered, and civic groups and organisations, which Western organisations had been building in Georgia for years, became active. Finally, the West withdrew its support for the president. All these factors led to the success of the Rose Revolution in which Shevardnadze was overthrown and Mikheil Saakashvili and his circle came to power. Reforms of the Georgian state were launched on an unprecedented scale – their ultimate objective being to adapt Georgia to NATO and EU standards and ensure its accession to these organisations. The reforms were carried out with enormous financial and political support and expertise from the West. The hopes that the West had vested in Georgia were reflected in the inclusion of Georgia and the remaining countries of the South Caucasus in the European Neighbourhood Policy in 2004, in the development of bilateral Action Plans between the EU and the South Caucasus countries in 2006, and in the launch of Intensified Dialogue with Georgia with a view to its membership of the Alliance.

### **3.3. Change in Russia's approach to the conflicts in Georgia**

The changes in Georgia (the reforms) and in the geopolitical balance of powers surrounding the country (Western involvement) quickly undermined the two pillars of the order developed in the first half of the 1990s in connection with the Abkhazian and Ossetian conflict: Russia lost its monopoly over determining the situation in the region, and Georgia, growing in strength, gained sufficient ground to question the 'peace process' which consolidated the inconvenient *status quo* in the conflict regions. At the same time as these events, Russia and the para-states themselves were also changing. On the one hand, Russia under Vladimir Putin returned to its imperialistic rhetoric on the CIS area and started to view the West (in particular the USA and NATO) as a serious threat. This policy change

stemmed from the stabilisation of the internal situation in the Russian Federation and from the fact that Moscow's financial potential had increased substantially (as a result, *inter alia*, of the favourable situation in the energy resources market). However, Russia's ambitions and feelings of strength stood in contrast to the absence of any concept of finally resolving the conflicts in Georgia and – more generally – to safeguarding Russian interests in the region. Russia was much more cautious about the question of un-freezing and escalating the conflicts as that would be very risky and might entail some cost (however, this caution did not mean that Russia rejected forceful methods, as was demonstrated by the Second Chechen War of 1999–2001).

In Abkhazia and South Ossetia, the years of peace had consolidated the local elite's false sense of security and self-determination. Glaring examples of this included the presidential elections in Abkhazia (2003), lost by the candidate openly supported by the Kremlin, following which the winner, Sergei Bagapsh (also pro-Russian) resisted Moscow's pressure to remove him from power for two months. Bagapsh finally yielded to pressure (his life had been threatened), accepted the compromise imposed by Russia and recognised the Kremlin's candidate as vice president. In South Ossetia a similar division in the elite took place, following which Dmitry Sanakoyev, who had lost this struggle, decided to co-operate with Tbilisi (2006, see below). Both situations showed clearly that Russia found it difficult to correctly assess the situation in the para-states and was behaving reactively, revealing the absence of any strategy. It is also characteristic that once the war operations were over, no ethnic tensions occurred between the Abkhazians and Ossetians on the one hand, and the Georgians on the other, despite the high intensity of contacts in ethnically mixed areas and 'cross-border' traffic. The ethnic factor, regarded as crucial in the conflicts, was definitely losing importance.

Both Russia and the para-states had to take decisive measures to preserve a situation that was convenient for them. Their informal functioning required constant adjustments, and the changes in Georgia's policy on the conflicts even forced them to take firm measures to defend the existence of the para-states.



## **4. Tbilisi's new strategy on the para-states: Georgia on the conflicts after 2003**

Restoring the country's territorial integrity became one of Georgia's absolute priorities after 2003 as a necessary prerequisite of stability and development. Initially, Tbilisi took some measures designed to quickly solve the problem of uncontrolled territories. In the wake of enthusiasm triggered by the Rose Revolution, control was restored in a non-violent manner over Ajaria in May 2004, a region which was formally autonomous but in fact had been independent of Tbilisi and strongly connected with Russia since the early 1990s. Georgia used the people's dissatisfaction with the rule of the Ajarian leader Aslan Abashidze, backed protests and used the experiences gained in the Rose Revolution in organising them. These measures were accompanied by military pressure and the involvement of international mediators. The final result, i.e. Abashidze's stepping down and escape to Moscow and the dismantling of the system he had created and maintained for more than a decade – all achieved without any bloodshed – was a huge success for the new leadership. Restoring effective control over Ajaria with its infrastructure assets so crucial to Georgia considerably strengthened both the Rose Revolution winners and the Georgian state as a whole (those assets include the only good road connecting Georgia with Turkey, the railway line to the port of Batumi and the port itself, including its oil terminal).

The success in Ajaria and the public enthusiasm it generated were probably the main reason why the Georgian leadership failed to adequately assess the essence of the problem of para-states and to acknowledge that the realities there were different to those in Ajaria. In South Ossetia, Tbilisi attempted to use the instruments proven during the Rose Revolution in Tbilisi and later in Ajaria (distributing aid to the local population, including agricultural fertilisers, while at the same time exerting military pressure). This attempt, however, ended in fiasco. Dozens of people on both sides were killed in the fighting that broke out in the summer of 2004, and Tbilisi had to bear the political responsibility for this escalation. The efforts to 'export' the Rose Revolution to territories controlled by the separatists failed, and Georgia had to pay a political price for this failure.

The main element of this price was that Russia started to promote a negative image of the new Georgian leadership in the West, representing it as adventurist, nationalistic and unpredictable, to which the leaders of many countries, especially in Europe, lent a willing ear. Consequently, Tbilisi abandoned its original tactics and moved on to different measures. The policy followed by the new Georgian leadership in relation to the para-states and Russia, which initially often came down to unilateral measures dangerously escalating tension in the conflict regions, evolved considerably with time. A number of new measures have been noted over the last three years, which seem to implement a deeper strategy<sup>4</sup>. This strategy appears to be based on simultaneous action at the following four levels: – **At the first level, Georgia is taking constant measures to internationalise the problem of the para-states.** The objective of this process is to replace the Russian-dominated conflict regulation formats for both regions with formats that will give Georgia more influence on the decisions to be taken and include the West in the negotiation process. Actions taken to this end include:

Attempts to demonstrate that Russia is a *de facto* party to both conflicts, and not an impartial mediator (this is currently Russia's *de jure* status);  
Promoting Tbilisi's various peace initiatives in the West;  
Attempts to get Georgia's Western partners more actively involved in the conflict regulation process.

– **At the second level, Tbilisi is taking constructive political and legislative measures in relation to the para-states.** These measures aim to promote the image of Georgia as a responsible state which has a political vision of ways to regulate the conflicts and is working to prepare the legislative foundations for such regulation (this image is promoted *vis-a-vis* both the para-states and the Western partners). The measures in question include

<sup>4</sup> The term 'strategy' used here does not mean that there is a document which lays down the assumption of this strategy, the actions planned to implement it, etc. In particular, it does not mean that all measures taken by Tbilisi in relation to the para-states or the conflicts are based on a strategy, or that any strategy at all has been adopted and is being implemented by the Georgian leadership. This term is primarily intended to emphasise the new quality in Tbilisi's approach to the problem of unresolved conflicts and the complementary nature of actions taken by Georgia in this respect.

Georgia's peace plans and initiatives, the government's work on the future federative system of Georgia with Abkhazia and South Ossetia and autonomous republics, and legal acts addressed to the para-states.

– **At the third level, Georgia is taking measures to undermine the position of the separatist regimes and their real influence on the situation in the para-states.** On the one hand, Tbilisi is trying to erode the foundations on which the leaderships in Sukhumi and Tskhinvali are functioning (including their sources of financing), and on the other, it has created alternative centres of power (the pro-Georgian government in exile installed in Kodori (see below) and the Sanakoyev team in South Ossetia (see below), which it supports and promotes externally as a political alternative to the separatists. These efforts have two objectives:

**a) Firstly**, they are intended to facilitate changes in the peace negotiation formats – at least through the international community's recognition of the alternative authorities as important players within the para-states and at most, through the inclusion of other participants of the peace process. The question of Kosovo's status is very important in this context: Georgia fears that as a consequence of international recognition of an independent Kosovo, Moscow may recognise the independence of Abkhazia and South Ossetia. From Tbilisi's point of view, the West's recognition of the existence of authorities alternative to the separatists in Abkhazia and South Ossetia is crucial in terms of avoiding a possible repetition of the Kosovo scenario in the para-states;

**b) Secondly** (this refers to South Ossetia), the measures to weaken the separatist governments while at the same time intensively supporting the pro-Georgian alternative authorities and providing economic aid to the local population are intended as a way to win 'hearts and minds' in the conflict regions.

– **At the fourth level, Georgia is building a strong army.** Relatively large, well equipped and trained, the army is intended to serve primarily as a deterrent, against both the separatists and Moscow. In the end, however, it may be used to forcibly take over control of the breakaway provinces.

The third level of the Georgian leadership's activities discussed above is the main reason why the situation remains exceptionally tense in the

conflict regions. However, Tbilisi is also active at the remaining levels. This complementary nature of measures undertaken by Georgia seems to corroborate the notion that president Mikheil Saakashvili's team has developed a comprehensive strategy to deal with the para-states, the declared objective of which is to achieve a peaceful resolution of both conflicts.

The four areas of the Georgian government's activity are discussed separately below.

#### **4.1. Internationalising the problem of para-states**

The team of president Mikheil Saakashvili, which has ruled Georgia since the Rose Revolution, has established Georgia's integration with the Euro-Atlantic structures (in particular membership in NATO) and restoration of the breakaway regions as the most important objectives of its foreign and internal policy. Neither of them can be achieved without support from Georgia's Western partners.

From Tbilisi's point of view, the West with its support for reforming Georgia is a crucial and necessary partner in regulating the conflicts over Abkhazia and South Ossetia. Without support from Western states, or more precisely without their direct involvement in the process, it will not be possible to solve the conflicts in a sustainable and peaceful manner: by itself, Georgia will not be able to diplomatically overcome the resistance of the para-states and Russia or convince them to make any changes, either to the *status quo*, or the negotiation format<sup>5</sup>.

It is therefore Tbilisi's absolute priority to internationalise the conflicts and persuade the USA and the EU member states to get involved in their regulation as soon and as deeply as possible. This is intended to enable

<sup>5</sup> Acting on the assumption that Georgia by itself cannot overcome the resistance or break the monopoly of Russia in various spheres, Tbilisi has specialised in seeking, as a matter of principle, the support of states or groups of states experiencing problems with Russia. On many occasions it has also inspired initiatives from which it could benefit, including at the regional level (e.g. the Community of Democratic Choice, GUAM or the New Group of Georgia's Friends), and is actively participating in them.

a change of the conflict regulation formats so as to give Georgia more influence on the decisions being taken, and take into account the West's presence in the negotiations process. To this end, the Georgian leadership is carrying out a three-pronged diplomatic offensive.

**Firstly**, Tbilisi is trying to demonstrate that Russia is not an objective mediator, but rather a *de facto* party to both conflicts, and that the Russian peacekeeping force in Abkhazia and the Russian contingent within the Joint Peacekeeping Force in South Ossetia are not contributing to peace in the conflict regions. According to Tbilisi, they are in fact one of the destabilising factors and are seeking to achieve a 'creeping annexation' of Georgian territory by Russia.

To demonstrate this, Georgia has started to escalate conflicts in a controlled manner through various provocations involving Russian soldiers or by publicising provocations initiated by the separatists or the Russians (either in the media or in international forums). Incidents such as the arrest of the Russian peacekeepers pending investigation of various charges<sup>6</sup> have become more frequent and often led to serious escalations of tension. In South Ossetia in particular the two sides frequently exchange fire, the Ossetians or the Russians block roads, civilians and armed persons are arrested, and other acts are committed by both sides (on such occasions Tbilisi publicly accuses the Russian peacekeeping force of being ineffective, supporting the South Ossetian side, etc.)<sup>7</sup>.

In February and July 2006 the Georgian parliament adopted resolutions which contained extremely negative assessments of the functioning of the Russian peacekeepers and obliged the government *inter alia* to replace the peacekeeping forces currently operating in the conflict regions with "an effective international peacekeeping operation" and to step up

<sup>6</sup> For example, on charges of causing a road accident involving a Georgian civilian – during such an incident in January 2006 a fight broke out between the Georgian gendarmerie and Russian soldiers.

<sup>7</sup> For more information on incidents in the region of the South Ossetian conflict in recent years and the underlying assumptions and practical functioning of the Joint Peacekeeping Forces see: Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, International Crisis Group, 7 June 2007 (report available from [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)).

co-operation with international organisations and partner states with a view to developing a new format for the peace process. It is notable that the deadlines within which the government would be required to achieve these objectives were deleted from the resolution texts, probably under pressure from the government or the president himself. This proves that the resolutions were addressed primarily to the international community. Georgia is aware of the fact that a possible immediate withdrawal of the Russian peacekeeping forces would pose a threat to peace and stability in the conflict regions due to the absence of any alternative body. Nevertheless making such a demand was necessary in the diplomatic campaign to discredit the Russian peacekeeping force and – more generally – Russia as the mediator.

**Secondly**, Georgia has developed a political vision of conflict regulation in the form of peace plans for South Ossetia and Abkhazia (later modified and updated on several occasions), for which it then sought international support.

The first peace initiative addressing South Ossetia was presented by president Saakashvili during the UN General Assembly meeting on 21 September 2004, i.e. several months after the outbreak of fighting between the Georgian and South Ossetian side in summer 2004. Saakashvili proposed a plan to regulate the conflict in three steps: **(1)** implementation of a number of confidence-building measures; **(2)** demilitarisation and decriminalisation of the conflict region; **(3)** development of political status of the region.

A more detailed peace plan was presented by Saakashvili at the Council of Europe Parliamentary Assembly meeting on 26 January 2005. The plan provided that Ossetia would be awarded broad autonomy within the Georgian state. Inhabitants of the region would elect their own parliament and government whose responsibilities would include social, education and economic policy, public order, environmental protection, etc. The Ossetian region would have representatives in the central authorities (executive, judiciary and parliament) guaranteed by the constitution. A strong emphasis was placed on social and economic issues, including provisions on decentralisation of education policy, the status of the

Ossetian language, subsidies from the central budget for the development of Ossetian national culture and tradition, subsidies to support economic development of the region, ensuring favourable conditions for the development of small and medium-sized enterprises, the possibility of creating special economic zones and facilitating cross-border traffic to Russia. However, the plan provided that Tskhinvali would have no influence on the state's foreign and defence policy. Saakashvili also said that Tbilisi was considering adopting appropriate legal acts to enable indemnity payments to victims of the armed conflict and provide special pensions for certain categories of inhabitants, and to enable and financially support refugee returns. According to Saakashvili, the plan's implementation should be guaranteed by the international community, however, it is the European Union who should be the guarantor, while Russia should be merely a 'desired and constructive partner'.

Finally, at the OSCE Permanent Council meeting on 27 October 2005, the Georgian prime minister Zurab Nogaideli presented a 'road map' for South Ossetia, i.e. a list of measures that Tbilisi was planning to take in relation to South Ossetia in order to implement the peace plan presented by Georgia. Tbilisi's peace initiatives addressing Abkhazia are much more limited – since the Abkhazian problem is substantially more serious, Tbilisi treats the Ossetian issues as a kind of testing ground for solutions that might later be used to regulate the Abkhazian conflict. Nevertheless, in June 2006 Tbilisi presented detailed peace proposals for Abkhazia. They provided for 'internal sovereignty' of Abkhazia within a federal Georgian state and 'respectable representation' at all levels of government, a stepping up of the peace process under the UN umbrella, establishing closer dialogue with the Abkhazian side, confidence building, permanent guarantees of non-resumption of military operations and return of Georgian refugees to Abkhazia without any initial conditions.

At all times, Tbilisi has intensively promoted all of Georgia's peace initiatives in international forums (UN, OSCE, EU, Council of Europe, Western states).

**Thirdly**, Tbilisi is trying to persuade its Western partners to get more actively involved in the conflict resolution process, arguing that without

the involvement of neutral mediators, the conflicts, which have remained frozen for more than a decade, may escalate in an uncontrolled manner, even leading to an outbreak of fighting. Tbilisi is of the opinion that only a radical change of the negotiation formats consisting of the inclusion of neutral mediators (e.g. the European Union) can achieve an improvement of the security situation in the conflict regions and peaceful resolution of the conflicts in the longer term.

The current format of peace talks concerning the Georgian-Ossetian conflict has failed to bring about any progress towards conflict resolution. Consultations within the Joint Control Commission including all members have been held only a couple of times in recent years and not once have they produced any approximation of the positions of parties<sup>8</sup>. It has been similar in the case of the Georgian-Abkhazian conflict: talks within the four-party commission for conflict regulation (made up of representatives of Abkhazia, Georgia, Russia and the UN), conducted under the aegis of the UN in Geneva since the time the military operations were discontinued, achieved nothing apart from maintaining the ceasefire.

In these circumstances, Georgia implements its strategy to internationalise the conflicts on the one hand by trying to demonstrate that the existing formats are ineffective and ill-adapted to the current realities (which is not particularly difficult<sup>9</sup>), and on the other, avoids holding major talks within these formats in order not to create grounds on which the separatists, Russia or the West could conclude that these formats may yet prove effective. In August 2007 Tbilisi even lowered the status of its

<sup>8</sup> During the Joint Control Commission meeting on 24–25 October 2005 in Moscow, Tbilisi proposed changing the conflict regulation format by upgrading the status of the OSCE and including Washington as an observer, however the proposal was firmly rejected by the remaining parties.

<sup>9</sup> The inefficacy of the JCC is exemplified by the outcome of its extraordinary meeting on 22 June 2005 in Moscow, convened following the series of incidents in late May and early June (fighting in the area of the Tamarasheni village, in which five people were killed; the disappearance of four Georgians in the conflict zone, who much later turned out to have been murdered). The JCC did not even manage to agree on the text of an agreement on joint actions in the conflict zone, but decided that a joint commission would be appointed by 25 June to investigate the incidents. Such a commission was never established.



participation in the JCC by replacing its original representative, i.e. the minister of state for conflict regulation with his deputy<sup>10</sup>. This tactic was not changed for the JCC meeting in Tbilisi on 23–24 October 2007, the first to be held in more than a year. It ended inconclusively and the parties did not even manage to prepare a joint statement.

While promoting the need to change the negotiation formula on the international scene, Georgia declares that Tbilisi will respond positively to any change of the existing format of talks, even if it only involves upgrading the role of the OSCE or adding the EU as a mediator.

## **4.2. Constructive political and legislative measures addressed to the para-states**

Constructive political and legislative measures addressing either the situation in the conflict regions or Tbilisi's relations with the separatist regimes in Sukhumi and Tskhinvali have been a second very important area of the Georgian leadership's activities since the Rose Revolution. They are intended to promote the image of Georgia as a responsible state with a political vision of conflict resolution, both in the para-states and among Georgia's partners in the West.

They include a wide spectrum of activities ranging from the security measures taken shortly after the Rose Revolution, the Georgian peace plans and initiatives and the recurring discussions in the Georgian government concerning the future federal system of the state (in 2007, a special state commission was established to define the future status of South Ossetia), to specific legal acts addressed to the para-states and to Tbilisi's participation in international initiatives aimed at reconstruction and economic rehabilitation of the regions in South Ossetia affected by military operations.

In the first months after the government change in Tbilisi, in early February 2004, the Georgian leadership had launched a large-scale anti-crime

<sup>10</sup> In January 2008 the Ministry for Conflict Regulation was renamed as Ministry for Reintegration (this decision provoked very negative comments on the part of Sukhumi and Tskhinvali, including even a threat to break off talks with officials of the Ministry).

operation in the area of the town of Zugdidi in western Georgia near the Abkhazian border. The operation, which also covered the demilitarised zone on the Georgian-Abkhazian border, led to the seizure of large quantities of arms and the arrest of dozens of people. Its most important success consisted in the self-dissolution, on 11 February, of the Forest Brothers guerrilla group which had been carrying out sabotage operations against the separatist authorities in Sukhumi for many years. The group's leader David Shengelia handed himself in to the authorities and surrendered large quantities of arms to the enforcement bodies. The remnants of another guerrilla group, the White Legion, which had lost much of its power after the Abkhazian secret services killed its leader Abesalom Arkania in May 2003, were also defeated. The elimination of armed groups operating on the Georgian-Abkhazian border should be treated as major success of the Georgian authorities in the security sphere, from which the Abkhazian side also benefited.

The Georgian peace initiatives and plans, which constituted the key aspect of Tbilisi's constructive measures in relation to the para-states, have already been discussed. However, it may be worthwhile to add that immediately after the leadership change in Tbilisi, the Abkhazian side was much more willing to enter negotiations than in the following years. On 10 February 2004 an Abkhazian government delegation led by the foreign minister of the unrecognised republic Sergei Shamba visited Tbilisi (for the first time in three years), and on 20 May, a Georgian delegation led by the minister of state for conflict regulation Georgi Khaindrava paid a visit to Sukhumi. However, with time, as a result of other measures undertaken by Tbilisi, relations between Georgia and Abkhazia were gradually suspended. The discussion about the future federal system of the Georgian state is not a new concept – this subject has been discussed before. However, it is important that the assumptions of the Georgian peace plans envisage a federal system with South Ossetia and Abkhazia as autonomous republics (next to the *de jure* existing Ajarian Autonomous Republic), and therefore, the only open question concerns the degree of autonomy that Tbilisi would be willing to award to Sukhumi and Tskhinvali. President Saakashvili has said on many occasions that he is ready to grant South Ossetia and Abkhazia more autonomy than they had in Soviet times. On

the other hand, however, the example of Ajaria, where the central authorities have taken over de facto total control after the ousting of Abashidze, is discouraging for the para-state leaderships. The appointment, in summer 2007, of a special state commission tasked with defining the future political status of South Ossetia was an important event in this respect. The commission was made up of Georgian MPs, members of the Dmitry Sanakoyev administration (presented in greater detail below), members of the Ossetian diaspora, representatives of Georgian human rights organisations and others, with the then Georgian PM Zurab Nougaideli appointed as its head. The Commission's task continues to be the definition of the details of the future status of the region in co-operation with, the Council of Europe Venice Commission among others. The project should be regarded as constructive.

Another very important measure taken by Tbilisi consisted of the development (in co-operation with the Council of Europe Venice Commission) and adoption on 29 December 2006 of an Act on compensation, restitution and restoration of rights to the victims of the Georgian-Ossetian conflict (also known as the Act on Restitution and Compensation). The act grants refugees and internally displaced persons (IDPs) the right to return to their properties as long as they are able to demonstrate that they owned them before the outbreak of military operations. Applications submitted by displaced victims are to be considered by a special three-party commission composed of representatives of Georgia, South Ossetia and international organisations. The adoption of such an act was one of the commitments made by Georgia on its accession to the Council of Europe in 1999. However, the act is not being implemented yet.

Finally, the last important aspect of Georgia's activities concerns the economic rehabilitation of the conflict region (this refers only to South Ossetia). This sphere is one of the few in which co-operation between Tbilisi, Tskhinvali and Moscow (started at an earlier stage<sup>11</sup>) is producing

<sup>11</sup> Georgia and Russia signed two agreements on economic rehabilitation of the conflict zone – in 1993 and in 2000. While the former has been partly implemented, the latter largely remained on paper. For more information on this subject see: Georgia's South Ossetia Conflict..., *op. cit.*

some results. On 5 November 2004 the South Ossetian president Eduard Kokoity and the Georgian PM Zurab Zhvania met in Sochi where they agreed to prepare, in co-operation with the OSCE, a special Study of Needs, on the basis of which the parties would then seek international financial support for specific projects. The study was carried out under the aegis of the OSCE in winter 2005/2006. It estimated the value of projects at a total of US\$ 260 million. Subsequently, priority projects were identified and the basic financial needs under the *Economic Rehabilitation Programme* were estimated at EUR 10 million. A donor's conference under the aegis the OSCE was held in Brussels on 14 June 2006 to raise funds for the post-war reconstruction of South Ossetia, during which the participants pledged to provide around EUR 8 million for the programme<sup>12</sup>. Tbilisi committed itself to allocating the same amount to the programme in the 2007 budget. The funds provided were to be allocated only to projects approved by international, Georgian and South Ossetian experts in co-operation with the OSCE and the JCC, and spent under the supervision of the OSCE and other organisations<sup>13</sup>.

The large scale project for reconstruction of the region's infrastructure and economy is in practice the only element of the Georgian peace plan accepted by the separatist authorities of South Ossetia, and at the same time the first tangible element of the EU's involvement in the resolution of conflicts in the South Caucasus. The programme has been launched and is operating, in spite of many difficulties. However, more than a year after its inception it is clear that Tbilisi is trying to spend the funds it has allocated to economic reconstruction of the conflict region mainly outside the programme, in particular on support for the Sanakoyev administration and on organising rehabilitation of the region through this administration (see below). Similarly, funds provided by Russia go directly to the

<sup>12</sup> This amount includes grants from the European Commission (2 million), USA (1.9 million), Sweden and Belgium (1 million each), Germany and the Netherlands (0.5 million each) and other states, including Poland. Russia has pledged an equivalent of around EUR 3 million, however, a larger part of this sum was to be spent outside the arrangements with the OSCE.

<sup>13</sup> For more information see: Georgia's South Ossetia Conflict..., *op. cit.*

authorities in Tskhinvali. Thus the noble purpose of economic reconstruction of the conflict region has become an extremely politicised issue in which all sides seek to derive political benefits in return for the funds donated.

### **4.3. Undermining the positions of separatist authorities**

The third area of Tbilisi's activities includes measures aimed at undermining the positions of the separatist regimes and their real influence on the situation in the para-states.

Initially these measures were intended to hit the foundations on which the authorities in Sukhumi and Tskhinvali were functioning, i.e. their sources of financing. For example, the bazaar in Ergneti was closed down – located very close to the border between the zone controlled by Georgia and the South Ossetian zone, it was one of the two largest black markets in the South Caucasus (next to the marketplace in Sadakhlo on the Georgian-Armenian border) and generated huge profits for the smuggling mafias associated with both the Georgian side and the separatists<sup>14</sup>.

However, Tbilisi introduced a new, almost revolutionary aspect by creating alternative centres of power within the territories of the separatist para-states, i.e. the pro-Georgian government in exile which was installed in Kodori, and the Sanakoyev administration in South Ossetia. The main objective of these measures is to achieve a change of the negotiation formats. Tbilisi sees two possible options of such a process: in the option more favourable to Georgia, new parties would be invited to join the project; while in the less favourable option, the international community would simply recognise the alternative governments as important players in the para-states. Carrying out either of the variants is crucial from the point of view of Tbilisi in order to avoid a possible manifestation of the 'Kosovo scenario' in Abkhazia or South Ossetia. Georgia is seriously concerned that after the achievement of independence by Kosovo, Moscow

<sup>14</sup> Irrespective of the darker sides of the Ergneti bazaar's functioning it undoubtedly played a significant, positive role for the local people as a source of jobs and a confidence building factor (it enabled direct contacts between the Georgians and the Ossetians).

may now recognise the independence of the para-states. In the case of South Ossetia, another objective is to win the battle for ‘hearts and minds’ in the conflict region – Tbilisi hopes that the Sanakoyev administration will gain popularity by providing economic aid to the local population.

### **4.3.1. Establishing alternative authorities in Kodori**

The situation of Abkhazia in the first years after the Rose Revolution (from November 2003 till summer 2006) was much more peaceful than the situation of South Ossetia. If any rise in tension occurred between Sukhumi and Tbilisi, it was almost always connected with the most volatile Gal region of Abkhazia populated by Georgians. Armed incidents, kidnappings, robberies and murders happened on a daily basis in the region; however, they did not trigger larger-scale fighting (the last time serious fighting took place in the area was in spring 1998).

This situation changed radically after 25 July 2006 in connection with the special operation carried out by Georgia in the Kodori Valley in Abkhazian territory, which was the only part of Abkhazia not controlled by the separatists and nominally subordinated to Tbilisi<sup>15</sup>. The declared objective of the ‘police operation’ was to crush the rebellion of a local war-

<sup>15</sup> The Kodori Valley is located in north-eastern Abkhazia. It stretches from its Black Sea coast (the Valley’s ‘gate’ is situated just a few kilometres from the Abkhazian capital Sukhumi) to the border with Georgia. While the Valley is easily accessible from the Abkhazian end, its connections with the Georgian region of Svaneti are limited to just one road crossing a pass high in the mountains. The Valley consists of two parts: Lower Kodori, which has been controlled by Abkhazians since the Georgian-Abkhazian conflict, and Upper Kodori controlled by the Georgian authorities in Tbilisi. Kodori became a demilitarised zone under the 1994 ceasefire agreement. The villages of Upper Kodori have a population of around 4 thousand. Most of the inhabitants are Orthodox Svans, a Georgian ethnic group substantially differing from the rest of the Georgian population in terms of the language and customs. The Svans of Abkhazia actively took part in the war with Abkhazia, and the Valley was one of the main directions of the Georgian troops’ attacks against the Abkhazian forces. When the Georgians were defeated, the Valley became the only part of Abkhazia to remain beyond the control of the separatist authorities in Sukhumi. For more information see: Falkowski M., *Gruzińska operacja specjalna w Kodori, ‘Tydzień na Wschodzie’ nr 448*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, August 2006.

lord Emzar Kvitsiani<sup>16</sup> (Kodori is a demilitarised zone, which is why Tbilisi insisted on referring to the action as a ‘police operation’ even though it is almost certain that it also involved forces other than those of the Interior Ministry). A couple of days before Kvitsiani rebelled against the central authorities and announced that his militants would resist anyone who attempted an armed entry into Kodori. As Kvitsiani refused to surrender, the Georgian Interior Ministry forces (and probably also units of the Georgian army) entered the valley. After three days of fighting Tbilisi announced that it had taken over control of Kodori (Kvitsiani managed to escape to Abkhazia or Russia, and his group was disarmed). It is almost certain that crushing the Kvitsiani rebellion was not the main purpose behind Georgia’s taking over of total real control of the Kodori Valley – on 27 July president Mikheil Saakashvili delivered an address to the nation in which he announced that the pro-Georgian government of Abkhazia in exile, which had been residing in Tbilisi, would be moved to Kodori<sup>17</sup>. In the following months the government was indeed moved to the Kodori Valley where its new seat was established.

<sup>16</sup> During the Georgian-Abkhazian war, a local self defence unit was formed in Kodori, which numbered between 300 and 850 persons in various periods. It was to provide protection in the case of a possible Abkhazian attack. Named *Monadire* (Hunter), the unit was commanded by Emzar Kvitsiani – a local warlord and entrepreneur respected by the people of Kodori. In 1999 Kvitsiani was appointed an official representative of president Eduard Shevardnadze to the Valley, and back in 1998 *Monadire* was formally recognised as a unit of the Georgian Defence Ministry. At that time the group was downsized, but the government started to pay salaries to its members and supply the unit with weapons. Kvitsiani started to gradually lose influence when the Saakashvili group came to power. The Kodori commander then lost his position as a presidential representative and his unit was gradually downsized to be dissolved altogether in 2005. The measures to diminish Kvitsiani’s influence had been initiated by the defence minister Irakli Okruashvili. However, the formal dissolution of *Monadire* did not mean that the unit ceased to exist – its members still held arms and continued to consider Kvitsiani as their commander. For more information see: Falkowski M., Gruzjińska operacja specjalna..., *op. cit.*

<sup>17</sup> Formed in 1993, this government comprises Georgian deputies of the Abkhazian Supreme Council who left Abkhazia as a result of the military operations. Formally, Tbilisi recognises it as the only legal authority in Abkhazia, however, the government is recognised by neither the Abkhazian separatists, nor Russia.

The Georgian operation in Kodori and the fact that the Abkhazian government in exile was moved there (even though this government's jurisdiction does not extend beyond the Valley and the it cannot possibly be regarded as independent of Tbilisi in any degree) have significantly changed the status quo of the Georgian-Abkhazian conflict. Firstly, by taking over real control of the Kodori Valley Tbilisi gained a region of great strategic importance in case of a resumption of military operations. Secondly, by deploying a puppet government in Kodori Tbilisi also gained the possibility of presenting the conflict in the republic as being – from the formal point of view – a dispute between the 'separatist' and the 'legal' authorities of Abkhazia. This, in turn, may provide a justification for demands to admit the pro-Georgian government to the peace negotiations with Sukhumi or at least to have it recognised by the international community as one of the players in the conflict. From Tbilisi's point of view, applying the Kosovo precedent in relation to Abkhazia would be absolutely unjustified in both cases.

Shortly after Georgia resumed control of the Kodori Valley, works were launched to rebuild the local infrastructure, including a new seat for the government in the village of Chkalta, complete with a helicopter landing pad, and the improvement of the road connecting the Valley with Georgia was commenced. The vote held in Upper Abkhazia (a new name of the region imposed by Tbilisi) as part of the Georgian local elections on 5 October 2006, followed by the voting in the early presidential election on 5 January 2008, became symbolic events. In 2007, the construction of a new road of strategic importance for Tbilisi was completed – the road enables passage between Kodori and the rest of Georgia almost all year round, whereas the old road remained impassable for five month a year on average. At the opening ceremony, president Saakashvili called it a 'road of peace' which would 'lead to Sukhumi'. All these measures taken by the Georgian leadership were intended to permanently and genuinely connect Upper Abkhazia with the Georgian state.

Since the pro-Georgian Abkhazian government in exile was moved to Kodori, the Abkhazian side has discontinued any contacts with Tbilisi. The separatist authorities name the withdrawal of Georgian troops and the pro-Georgian government from the Kodori Valley as a condition for re-



suming talks. The Georgians ignore these demands invoking the UN Security Council resolution on Abkhazia adopted on 13 April 2006, which indirectly sanctioned the Georgian presence in Kodori.

The security situation in the Georgian-Abkhazian border area deteriorated substantially – a number of serious incidents took place between the summer of 2006 and autumn of 2007, two of which (in March and September 2007) nearly triggered an escalation of the conflict. On 11 March 2007, unidentified helicopters (in all probability they were Russian) made a sortie into the Georgian-controlled part of the Kodori Valley, one of them opened fire on the seat of the pro-Georgian government; and simultaneously, the Georgian positions were fired on from the ground (probably by the Abkhazian forces). Tbilisi accused Russia of attacking its territory, while Moscow and Sukhumi said the incident had been a Georgian provocation designed to harm the international image of Russia and Abkhazia. An even more serious incident took place on 20 September 2007 near the new road connecting Georgia with Kodori, which passes just 3 km from Abkhazian-controlled territory in the area of Tkvarcheli town. A skirmish between Georgian forces and an Abkhazian unit took place there, in which two Abkhazian soldiers were killed (both turned out in fact to be Russian officers serving in the Abkhazian forces), and seven others were taken prisoner by the Georgians. As in the case of all incidents of this kind, the two parties blamed each other, military presence in the region was stepped up on both sides and tension rose dramatically. According to a preliminary UN report published on 11 October, the skirmish took place in Abkhazian-controlled territory, which suggests that it was the Abkhazians who came under attack, and therefore Tbilisi has to bear the political responsibility for the incident. However, the report also stated that traces found on the Georgian side suggested that the Georgians might have entered Abkhazian territory while pursuing the Abkhazian unit.

Apart from these two serious incidents, minor occurrences take place on a daily basis and the situation on the Georgian-Abkhazian border is extremely unstable. Nevertheless, Tbilisi's main objective, which was to take over full control of Kodori and install a puppet government there, has been accomplished. The Georgian authorities have two short term priorities in connection with the Abkhazian issue: to keep a presence in Kodori and

prevent an escalation of tension in the Gal region (however, Tbilisi has little influence on the situation there).

A certain easing of tension between Tbilisi and Sukhumi took place on 25 October 2007 when the Georgian minister of state for conflict regulation David Bakradze visited Abkhazia. His talks with the ‘foreign minister’ of the unrecognised republic Sergei Shamba, held under UN auspices, did not lead to any breakthrough in Abkhazian-Georgian relations. Nevertheless, Georgia decided to hand over the seven soldiers detained in the incident on 20 September (they were tried and handed over to the Abkhazians), which contributed to an easing of tension in relations with Sukhumi. However, it did not change the overall situation in the conflict region.

### **4.3.2. Establishing alternative authorities in South Ossetia**

The situation around South Ossetia has been extremely tense since mid-2004, i.e. since military operations were carried out in the conflict region. The establishment of ‘alternative authorities’, i.e. the Sanakoyev team, in South Ossetia marked a caesura in the process to unfreeze the conflict. The process started with the holding, on 12 November 2006, of two independent and competitive elections in the separatist South Ossetia: the ‘presidential election’ combined with an ‘independence referendum’ organised by the separatist authorities in Tskhinvali, and the ‘alternative presidential election’ with an ‘alternative referendum’ organised by the newly established Liberation Union of Ossetians (LUO)<sup>18</sup>.

The aim of the elections and the referendum organised by Tskhinvali was to re-elect Eduard Kokoity as the republic’s leader and to demonstrate to the international community that the ‘nation of South Ossetia’ would never accept a solution resulting in the former autonomous district finding itself under Tbilisi’s control again (a similar referendum had been held in the region in the early 1990s). The objective of this demonstration

<sup>18</sup> The LUO was established as a non-governmental organisation and its members included former high-ranking officials of the separatist authorities, members of Ossetian NGOs operating in Tbilisi and others.

of 'independence' was primarily to obstruct the peace process, emphasise the legitimacy of South Ossetia's authorities and show its self-determination. Both the separatists and Moscow were of the opinion that the Kosovo case should be seen as an important precedent for regulating conflicts in the South Caucasus. As in the case of previous elections held by the separatists, the ethnically Georgian communities living in around a dozen villages in the conflict region did not participate<sup>19</sup>. In a response to this situation, less than three weeks before the date of the elections organised by Tskhinvali, a non-governmental organisation called Liberation Union of Ossetians (LUO) was established in the ethnically Georgian village of Eredvi in the conflict region (area under the control of the Georgian section of the joint Georgian-Russian-Ossetian peacekeeping force). The organisation announced that it would hold 'alternative presidential elections' and an 'alternative independence referendum' in order to demonstrate to the international community that in South Ossetia there was opposition against Kokoity and his policy, with major popular support in the conflict region.

The elections and the referendum organised by the authorities in Tskhinvali were held in areas controlled by the separatists and in the Russian North Ossetia among South Ossetia refugees of Ossetian nationality living there. The 'alternative elections' and the 'alternative referendum' were held not only in the areas controlled by Georgia, i.e. in the Georgian villages and some mixed Georgian-Ossetian village in the conflict region, but also in Tbilisi where the South Ossetia refugees of Georgian nationality were offered an opportunity to vote. Contrary to the fears of the international community, the elections and the referenda took place in a peaceful atmosphere. As both of them lacked transparency, the figures provided by both sides can hardly be regarded as reliable – they have

<sup>19</sup> This time, the authorities in Tskhinvali deprived these groups of the possibility to vote – the ethnic Georgians had not collected the 'South Ossetian passports' printed and distributed in autumn 2006 because in order to obtain them they would have had to give up Georgian citizenship and adopt 'citizenship of South Ossetia'.

probably been tampered with to achieve a stronger political effect<sup>20</sup>. Nevertheless, both sides achieved their election objectives: Kokoity kept his office as president and the result of the independence referendum was particularly favourable for Tskhinvali<sup>21</sup>. On the other hand, the alternative election was won by Dmitri Sanakoyev<sup>22</sup>, and the alternative referendum showed support for negotiations with Tbilisi concerning a federal system for Georgia<sup>23</sup>.

Tbilisi's official position on these events was neutral – Georgia stated that neither of the elections had been legal and that neither would be recognised by Tbilisi. The Georgian leaders also denied allegations expressed by Tskhinvali and Moscow that the creation of the LUO and the 'alternative elections' had been inspired by Tbilisi. On the other hand, Georgian officials admitted unofficially before the election that the LUO initiative could permanently change the status quo in the conflict region as it would establish a second, competitive centre of power in South Osse-

<sup>20</sup> The number of eligible voters seems to be the most disputable issue. It has probably been overstated by both sides in order to show that their respective votes concern a larger proportion of people in the conflict zone. According to Tskhinvali, more than 90 percent of the 55 thousand eligible voters (including 10 thousand in North Ossetia) took part in the vote. According to the alternative Eredvi election commission, more than 54 thousand people (96 percent of eligible voters) participated in the ballot.

<sup>21</sup> Officially, Kokoity's result was 98.1 percent of votes, and 99.88 percent of voters expressed support for the independence of South Ossetia.

<sup>22</sup> Dmitri Sanakoyev is an Ossetian born in 1969 in South Ossetia. He has served as an officer of the Soviet Army in Lithuania; in 1991–1992 he actively took part on the Georgian-Ossetian armed conflict (on the Ossetian side), and in the following years he built his position in the separatist authorities: in 1993–1996 he made a career in the Defence Ministry of the separatist South Ossetia, between 1996 and 2001 he was defence minister, since 1998 additionally deputy prime minister, and in July 2001 he became the prime minister of the unrecognised republic. He was dismissed in December 2001 when the current president Eduard Kokoity came to power in Tskhinvali. After the Rose Revolution Sanakoyev started co-operating with the new Georgian leadership as a political journalist of the Tbilisi-based Alania television established in November 2005 to broadcast programmes in the Ossetian language for people in South Ossetia from Tbilisi.

<sup>23</sup> Sanakoyev gained 94 percent of votes, and the same number of voters expressed support for negotiations with Tbilisi.

tia. From the start, Tskhinvali held that the LUO had been deliberately created by the Georgian leadership in order to establish a puppet government in the region that would pursue Georgia's interests. Unofficially it is known that the LUO initiative was a source of serious concern in Tskhinvali<sup>24</sup>.

There is no doubt that the alternative elections, a manifestation of 'separatism within separatism', had been inspired by Tbilisi. This view is corroborated by the events of the following months, mainly by the fact that Tbilisi firmly supported the new pro-Georgian authorities and made them *de facto* legal. Several months after the alternative election, on 13 April 2007, the Georgian parliament adopted a resolution setting up an interim autonomous administrative unit in South Ossetia – the resolution was in fact the first formal measure to restore South Ossetian autonomy within Georgia (dismantled by Tbilisi in 1990). Then on 10 May president Saakashvili appointed Sanakoyev as the chief of the Interim Administration of South Ossetia and announced that the Sanakoyev government was the only legal authority in the region<sup>25</sup>. At the same time the Georgian authorities took active measures to strengthen the Sanakoyev administration and boost its popularity in Ossetia<sup>26</sup>. Tbilisi also started to promote Sanakoyev abroad in an effort to obtain international recognition for his administration (or at least to have it recognised as a player in the conflict). Sanakoyev's address to the European Parliament on 26 June 2007 was a major success for Georgia. Delivered in the Ossetian language, it called for autonomy for South Ossetia within Georgia. Sanakoyev also called on the European Union to contribute more actively to the resolution of the

<sup>24</sup> For example, Georgia was accused of attempting a military annexation of the republic and of provocation; in addition, on 9 November Boris Atoyev, an officer of the Russian secret services who used to work in Kabardino-Balkaria, Moscow and Afghanistan, was appointed as the new chief of the South Ossetian security services.

<sup>25</sup> Formally, the administration covers the entire territory of South Ossetia, but in fact it has effective control only of the ethnically Georgian villages and some of the mixed villages with Georgian and Ossetian population.

<sup>26</sup> With financial support, among other measures: on 8 June 2007 the parliament allocated an equivalent of US\$ 7.3 million for the activities of this administration.

conflict. Sanakoyev has visited several countries including Poland and Finland.

Thus, two competing centres of power have been functioning in the region for a year: the pro-Georgian government led by Sanakoyev in the village of Kurta, which controls around 25–35 percent of the region's territory, and the separatist government led by Eduard Kokoity, the president not recognised by Tbilisi. Supporting Sanakoyev is currently a key element in Georgia's policy on South Ossetia, and the Sanakoyev administration may well be Tbilisi's most important instrument to influence the conflict regulation process. The existence of this administration is very inconvenient for the separatists, strengthens Tbilisi in its efforts to change the negotiation format, and provides a significant argument against the possible application of the Kosovo precedent to South Ossetia. Potentially, it may also enable Tbilisi to gradually marginalise the separatists by winning over some groups of the Ossetian elite and public, although this process will be very difficult as the Sanakoyev team has little influence in the territories controlled by Tskhinvali.

Any contacts between the Georgian authorities and the separatist authorities of South Ossetia have been suspended since the Sanakoyev government was officially recognised by Tbilisi, and the situation in the conflict region remains very tense.

#### **4.4. Building a strong army**

A disastrous state of the Georgian army was one of the main characteristics of 'old Georgia'. The chronically under-funded, poorly equipped and ineffective armed forces could neither guarantee the state's security, nor seriously challenge the para-states in case of an escalation of military operations. The Georgian army had a reputation for being the worst and the weakest in the entire region. The first attempt to change this situation was made by president Shevardnadze, who tried to use the favourable geopolitical situation after 11 September 2001 to this end. While he was still in power, Georgia was included in the US *Train and Equip* programme under which US instructors started to train the Georgian military (the first group of instructors arrived in Georgia in April 2002). Seve-

ral months before the Rose Revolution, Shevardnadze sent a Georgian contingent (initially 69 soldiers) to Iraq as part of the international stabilisation mission. Irrespective of these superficial measures, the Georgian armed forces in that period were in a disastrous state. A thorough reform of the army, aimed, among other things, at creating an armed force conforming to NATO standards, was launched only after the government change in Georgia.

The breadth of changes in the Georgian army has no precedent, neither in the history of Georgia, nor in the South Caucasus region. It could even be argued that the military – as a social group – have benefited most from the new order. For the purposes of this paper, it is sufficient to mention the two most important aspects of these changes. Firstly, the Georgian army has undergone a combat capability enhancement process which was incomparably more effective than in the previous periods, and covered incomparably larger numbers of military personnel (expansion of the Train and Equip programme after the Rose Revolution; other US training programmes; increasing the Georgian contingent in Iraq to 850 troops and the again to 2000 troops in summer 2007; deployment of a contingent to Afghanistan). Secondly, Tbilisi has been spending huge amounts of funding for the development of the army and equipment acquisitions. While in 2002, the Georgian military budget was US\$ 19 million, in 2006 it reached US\$ 336 million, and in 2007 – US\$ 906 million<sup>27</sup> (i.e. it increased forty times over just five years). The military budget of Georgia is currently higher than at any time in the history of this state – in 2007 it accounted for 25% of total budget spending and 7.5% of Georgia's GDP. This unprecedented influx of funding for the Georgian army has been spent on purchases of modern equipment (tanks, armoured vehicles, aircraft, radar, anti-aircraft missiles, US-made guns, etc.), construction of new military facilities (like the ultra-modern military base in Senaki near Abkhazia) and modernisation of existing ones, but also on salary increases

<sup>27</sup> Under the annex to the Budget Act adopted on 6 November (the third in 2007), which increased the defence ministry's budget by another US\$ 136 million, compared to the original plan.

and attractive welfare packages for the soldiers. These measures are complemented by personnel reshuffles and other changes.

A comprehensive assessment of the Georgian armed forces reform is beyond the scope of this paper. However, it is important from the point of view of the unresolved conflicts that within just a couple of years, Georgia has rapidly and radically changed the quality of its armed forces, which became an important factor and changed the nature of the relations between Tbilisi and the para-states and Moscow. Tbilisi's assumption is that a relatively large and strong army will act as a deterrent, both for the separatists and for Moscow<sup>28</sup>. The Georgian leadership is aware that neither Tskhinvali nor Sukhumi would currently choose a full-scale escalation of the conflict because a war would cost them enormous losses in manpower and equipment in the best case, and in the worst – a complete defeat (which would be inevitable unless Russia became fully involved in the military operations). The deterrent effect is much less powerful in the case of Moscow. However, Russia, too, has to be aware that the character of a possible military confrontation would be very different from what it could have expected in the early 1990s. It is equally important that while Georgia officially rules out a forcible solution of the conflicts, it admits such a possibility in a case where it came under attack. Thus the armed forces have a dual role in connection with the conflicts, first of all, as a deterrent, but also as a basis on which the possible forcible scenario could be implemented.

<sup>28</sup> Tbilisi is aware that in the case of an armed conflict with Russia, Georgia would inevitably be defeated. However, it is believed that the stronger the Georgian army, the less Russia will be inclined to provoke armed action because it would inevitably transform into a conflict on a larger than local scale, with all the consequences for stability in the North Caucasus and consequences in the international dimension.



## 5.Saakashvili's Georgia and the conflicts in Abkhazia and South Ossetia – assessment and prospects

After 2003, Georgia developed a comprehensive and coherent strategy on the conflicts over Abkhazia and South Ossetia, the implementation of which has substantially changed the situation of the conflicts. Currently a relapse into the *status quo* from before 2004 seems unlikely.

The fundamental achievements of this strategy include redefining the conflicts through concrete measures taken by Georgia and promoting the Georgian point of view on the problem. The bases on which Abkhazia and South Ossetia could be treated as political subjects have been substantially undermined. In addition, Georgia has effectively exposed the inefficacy of the ongoing 'peace process' and highlighted the role of Russia as a decisive force playing the conflicts, as well as the peace process it controls, against Georgia.

With the strategy, Georgia managed to seriously call into question the unfavourable state of affairs which prevailed in the conflict regions for more than a decade. Georgia has developed a new plan for a political resolution of the conflicts, which has been supported by the West. At the same time, it has managed to undermine the political and, to a lesser extent, the economic position of the separatists, set up structures alternative to the separatist authorities and, finally, developed a modern and relatively strong army which adds credibility to the threat of using force.

However, while Georgia has proved strong enough to question and undermine the unfavourable order surrounding the conflicts, create a realistic political alternative and pose a real military challenge to Abkhazia and South Ossetia, it is definitely too weak to implement this political alternative on its own, especially since in both cases its real opponent would be Russia, not the separatists.

Georgia is prepared to use force, and since the separatists and Russia are also highly determined, the risk of an armed conflict breaking out in Abkhazia and South Ossetia has increased substantially. A military outbreak would have disastrous consequences for Georgia: a lost war (which would be a probable outcome if Russia became involved) would threaten to undo all of Georgia's reforms and achievements of recent years, while a war won would undermine the West's confidence and postpone the prospects of integration with NATO and the EU.

From Georgia's point of view, Western involvement in the conflicts over Abkhazia and South Ossetia has two dimensions: in the short term, its immediate objective would be to develop a political solution for the conflicts and ensure protection from Russia, while in the longer term, the totality of actions taken by the West in relation to Georgia and the Caucasus is expected to enable Georgia to ultimately break away from the Russian sphere of influence. While the second aspect is questionable for Brussels (much more than for Washington) since some countries in Europe are seriously concerned about a possible confrontation with Russia, the West can and should make a substantial contribution to resolving the conflicts in South Ossetia and Abkhazia, as otherwise it will risk a clash and may lose what it has achieved in the region over the last ten years.

**Support for the peace process in Abkhazia and South Ossetia seems to have greater practical significance and greater chances of successful implementation than showy and confrontational discussions about Georgia's membership of NATO, whose significance is merely symbolic as they concern more distant future and inevitably stumble on difficulties while the conflicts remain unresolved.**

Developing and implementing the Georgian strategy on the conflicts has been possible thanks to an enormous effort undertaken to repair and reform the state after 2003, and also owing to Western support provided directly in connection with this effort. These two factors provide the wider context for analysing the situation in the conflict regions and projecting future developments. The process of reforming the Georgian state in line

with Western standards is not yet complete, and since autumn 2007 it has been overshadowed by a very serious social and political crisis. The West's confidence in the Georgia's leadership, which hinges on reforms and democratisation, is not unlimited and has been seriously dented by the political crisis and the controversial presidential election in January 2008, and is about to undergo the final test of the Georgian parliamentary election in May this year.

Georgia entered the year 2008 weaker and more forced to concentrate on issues which are of crucial importance for the conflicts, even though they are not directly connected with them. Furthermore, the beginning of the year also brought the decision concerning Kosovo's status (the proclamation of independence and the controversial process of its recognition by the Western states), a precedent which is now being invoked by the separatists supported by Moscow and the effects of which are extremely dangerous for Georgia. For the first time in many years, Georgia seems to be in the defensive, and the external circumstances seem to favour the separatists and Russia.

**The alternative presented by Georgia, i.e. the choice between a rapid political solution or an armed conflict, therefore gains even more currency. Although the main burden of responsibility for a possible violent scenario of conflict resolution would fall on Georgia, it is in the West's interests to avoid such a scenario.**

*Krzysztof Strachota*

*Wojciech Bartuzi*

*Work on the text was completed in March 2008*