



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 57 (589) • 15 października 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Porozumienie armeńsko-tureckie o normalizacji stosunków

Tomasz Sikorski, Adam Szymański

Podpisane przez Armenię i Turcję dwa protokoły o normalizacji wzajemnych stosunków wyznaczają prawne ramy dobrosąsiedzkiej współpracy, ale dopiero ich wejście w życie przyniesie wymierne rezultaty. Proces ratyfikacji może ulec spowolnieniu lub nawet zatrzymaniu wskutek poważnych rozbieżności między stronami w kwestii Górskiego Karabachu i masakr Ormian w czasie I wojny światowej. Rządy Armenii i Turcji są jednak zdeterminowane, by kontynuować normalizację stosunków, która przyniesie im obopólne korzyści.

Ministrowie spraw zagranicznych Armenii i Turcji Edward Nalbandian oraz Ahmet Davutoğlu podpisali 10 października br. w Zurychu dwa protokoły o ustanowieniu stosunków dyplomatycznych i ich rozwoju. Jest to kolejny etap w rozpoczętym we wrześniu 2008 r. procesie normalizacji wzajemnych relacji, w którym mediatorem jest Szwajcaria. Ustanowienie stosunków dyplomatycznych ma nastąpić w dniu wejścia w życie obu protokołów, a dwa miesiące później przewidywane jest otwarcie granicy armeńsko-tureckiej. Porozumienie przewiduje ponadto regularne polityczne konsultacje ministrów spraw zagranicznych oraz powołanie międzyrządowej komisji i kilkunastu podkomisji, w tym do zbadania spornych kwestii historycznych, zwłaszcza z czasów I wojny światowej. Nie została natomiast poruszona sprawa konfliktu w Górskim Karabachu.

Trudności w kontynuowaniu procesu normalizacji. Podpisanie protokołów jest zaledwie jednym z etapów w procesie normalizacji stosunków, który może zostać zahamowany. Nie została ustalona data ratyfikacji dokumentów i nie jest przesądzone, czy w ogóle do niej dojdzie. Wyrażenie przez parlamenty obydwu krajów zgody na ratyfikację wymaga rozwiązania wielu problemów. Przyszłe trudności zapowiedziała zresztą już sama ceremonia podpisania protokołów, opóźniona przez brak zgody strony tureckiej na poruszanie w przemówieniu Nalbandiana masakr Ormian z lat 1915–1916, a strony armeńskiej – na podjęcie przez Davutoğlu kwestii Górskiego Karabachu.

O ile większość społeczeństwa Armenii jest nastawiona pozytywnie do normalizacji stosunków z Turcją, o tyle diaspora ormiańska, przywiązująca duże znaczenie do kwestii historycznych, ustosunkowała się negatywnie do podpisania porozumień bez uprzedniego uznania przez stronę turecką masakr Ormian za ludobójstwo (90,5% amerykańskich Ormian potępiło podpisanie protokołów) i będzie wywierała presję na rząd Armenii w celu zahamowania procesu ratyfikacji. Wprawdzie parlamentarne zaplecze władz (Republikańska Partia Armenii, Rozkwitająca Armenia i Państwo Prawa) jest w stanie uzyskać większość w głosowaniu nawet bez dyscypliny klubowej, to jednak nacisk diaspory, groźby nacjonalistycznej opozycji oraz ewentualne dalsze osłabienie rządu (w kwietniu br. nacjonalistyczna Ormiańska Federacja Rewolucyjna w proteście przeciwko ustaleniu wstępnego harmonogramu normalizacji stosunków armeńsko-tureckich przeszła do opozycji) mogą zahamować proces ratyfikacji.

Również w parlamencie tureckim istnieje wystarczająca większość do akceptacji protokołów – porozumienie powinna poprzeć (z drobnymi wyjątkami) rządząca Partia Sprawiedliwości i Rozwoju oraz kurdyjska Partia Demokratycznego Społeczeństwa. Jednak także w Turcji kontrowersje polityczne mogą opóźniać ratyfikację. Opozycyjne Republikańska Partia Ludowa oraz Partia Ruchu Narodowego wykluczają zgodę na akceptację protokołów bez uprzedniego wyjścia wojsk armeńskich z Górskiego Karabachu, do czego przychyliła się znaczna część tureckiej opinii publicznej. Przeszkodą na drodze do szybkiego wejścia w życie protokołów będzie ponadto negatywne stanowisko

Azerbejdżanu, również domagającego się uprzedniego rozwiązania problemu karabaskiego. Turcja musi je brać pod uwagę, jeśli nie chce zrazić do siebie tego ważnego – zwłaszcza w sferze gospodarczej – partnera.

Pomimo tych problemów władze Turcji i Armenii będą dążyć do dalszej normalizacji stosunków. Obopólne korzyści oraz pozytywne implikacje regionalne będą działać na korzyść prezydentów Serża Sarkisjana i Abdullaha Güla, którzy wbrew części opinii publicznej preforsowali rozpoczęcie procesu normalizacyjnego.

Korzyści dla Armenii. Już samo podpisanie porozumień poprawia wizerunek Armenii, w szczególności w Unii Europejskiej, która od czasu rozpędzenia przez policję opozycyjnych protestów w marcu 2008 r. (zginęło osiem osób) ograniczyła współpracę z tym państwem. Pozytywnym skutkiem wejścia porozumień w życie – poza korzyściami gospodarczymi – będzie możliwość prowadzenia przez Armenię bardziej niezależnej polityki. Dotychczas kraj znajdował się w stanie silnej zależności od Rosji, wymuszonej niekorzystnymi uwarunkowaniami geopolitycznymi: konfliktem z Azerbejdżanem o Górski Karabach i tereny przyległe, nieuregulowanymi stosunkami z Turcją i problemami w stosunkach z Gruzją. Wejście porozumień w życie wpisywałoby się zatem w strategię prowadzenia – w miarę możliwości – polityki wielowektorowej. Przykładem takiego działania w ostatnich latach był rozwój współpracy z Iranem, a także dążenie do konstruktywnego rozwiązania problemów ormiańskiej diaspory w gruzińskiej Dżawachetii. Długoterminowym celem tej polityki, prowadzonej przez pochodzącego z Górskiego Karabachu prezydenta Sarkisjana, jest wzmocnienie pozycji politycznej Armenii wobec rosnącego w siłę Azerbejdżanu poprzez rozwiązanie wszystkich pozostałych konfliktów osłabiających Armenię.

Znaczenie dla Turcji. Podpisanie protokołów poprawia również wizerunek Turcji na arenie międzynarodowej, co znalazło już swoje odzwierciedlenie w raporcie Komisji Europejskiej na temat tego państwa. O wiele większe korzyści przyniesie jednak dopiero normalizacja stosunków dyplomatycznych z Armenią. Wejście w życie protokołów oznaczałoby ostateczne uznanie przez stronę armeńską granicy z Turcją ustalonej układem z Karsu z 1921 r. oraz traktowanie kwestii masakr Ormian jako problemu historycznego (którym zajmie się wspólna komisja). Wzmocniłoby też wizerunek Turcji jako bezstronnego mediatora na Kaukazie Południowym. Turcja stara się być bardziej aktywna w tej roli od czasu wojny gruzińsko-rosyjskiej z sierpnia 2008 r. Kolejną korzyścią byłoby potwierdzenie efektywności polityki „zero problemów z sąsiadami”, będącej częścią obecnej doktryny polityki zagranicznej.

Wejście protokołów w życie wpłynęłoby pozytywnie na stosunki Turcji z UE i USA. Normalizacja relacji z sąsiadami stanowi jeden z warunków przyspieszenia negocjacji akcesyjnych. W połączeniu z postępami w rozwiązywaniu problemu kurdyjskiego wzmocniłoby to pozycję Turcji we wspomnianych rozmowach, osłabioną ostatnio zarzutami o niedostateczne przestrzeganie wolności słowa, czy też ciągłym brakiem zgody rządu tureckiego na otwarcie portów i lotnisk dla samolotów i statków Cypru. Normalizacja relacji turecko-armeńskich zmniejszyłaby zagrożenie podjęcia ponownie przez amerykański Kongres kwestii masakr Ormian przez przygotowanie pod naciskiem diaspory ormiańskiej w USA rezolucji uznającej ją za ludobójstwo.

Regionalne konsekwencje normalizacji stosunków armeńsko-tureckich. Pomyślny rozwój procesu normalizacyjnego między Armenią i Turcją wpłynie pozytywnie na stabilizację Kaukazu Południowego. Dzięki przewidywanej większej samodzielności na arenie międzynarodowej, Armenia może zwiększyć swoje zainteresowanie współpracą w ramach unijnego Partnerstwa Wschodniego. Nieuchronny jest przejściowy zwrot Azerbejdżanu w kierunku Rosji. Będzie to jednak raczej element retoryki wymierzonej w Turcję, niż przejaw rzeczywistej reorientacji. Gruzja odczuje skutki porozumienia pośrednio. Z jednej strony, spadnie jej rola jako strategicznego łącznika między Azerbejdżanem a Turcją, z drugiej – odniesie korzyści z ogólnego wzrostu bezpieczeństwa w regionie. Również Rosja oficjalnie poparła porozumienie, jednak raczej nie będzie przychylna jego wejściu w życie, gdyż ewentualna stabilizacja Kaukazu Południowego ograniczy jej możliwość wykorzystywania sprzeczności między państwami regionu dla własnych interesów.

Poprawa stosunków armeńsko-tureckich spełni rolę stabilizatora konfliktu w Górskim Karabachu. Od kilku lat zaznacza się bowiem tendencja wzmacniania się sił zbrojnych Azerbejdżanu (w związku z jego dynamicznym rozwojem gospodarczym), co zachęca ten kraj do siłowego rozwiązania konfliktu. Kontynuacja procesu normalizacji stosunków z Turcją poprawi pozycję Armenii, co przywróci względną równowagę i będzie sprzyjać utrzymaniu *status quo*. Nie można wykluczyć, że rozwój relacji między Turcją a Armenią może przekonać społeczność międzynarodową o większym prawdopodobieństwie rozwiązania konfliktu karabaskiego, co pociągnie za sobą aktywizację prac Grupy Mińskiej OBWE.