



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 111 (719) • 11 sierpnia 2010 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),

Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Łukasz Kulesa,

Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkievicz

Perspektywy rozwiązania konfliktu karabaskiego: konsekwencje dla regionu i dla Unii Europejskiej

Tomasz Sikorski

Państwa bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w konflikt karabaski coraz silniej rozumieją potrzebę ustabilizowania sytuacji. Azerbejdżan i Armenia ponoszą coraz wyższe koszty utrzymującego się stanu napięcia. Rosja i Turcja zaczęły przychylniej odnosić się do zmiany status quo. W tych warunkach wskazana jest aktywizacja działań Unii Europejskiej, w szczególności w celu zwiększenia bezpieczeństwa i poziomu zaufania w pobliżu linii rozejmowej, jednak bez poruszania spornej kwestii statusu Karabachu.

Konflikt w Górskim Karabachu między Azerbejdżanem i wspieranymi przez Armenię separatystami ormiańskimi trwa od 1988 r. Wskutek wojny w latach 1992-94 zamieszkała przez Ormian Republika Górskiego Karabachu (RGK) oderwała się od Azerbejdżanu, czemu towarzyszyły masowe przesiedlenia. Wynegocjowane przez Rosję zawieszenie broni z maja 1994 r. utrzymuje od tej pory status quo w postaci faktycznej niezależności nieuznawanej RGK.

W październiku 2009 r. zwiększyło się ryzyko odmrożenia konfliktu z powodu prób nawiązania stosunków dyplomatycznych między Armenią i wspierającą Azerbejdżan Turcją. Podpisanie protokołów w tej sprawie doprowadziło do pogorszenia stosunków azersko-tureckich i tymczasowej zmiany układu sił na niekorzyść Azerbejdżanu. Zawieszenie procesu normalizacji relacji armeńsko-tureckich w kwietniu br. w odpowiedzi na protesty społeczne w obu krajach nie obniżyło napięcia wokół Górskiego Karabachu. Zorganizowane w RGK w maju wybory parlamentarne wywołały zaostrzenie retoryki Azerbejdżanu i zapowiedzi tamtejszych wojskowych rozstrzygnięcia konfliktu siłą. W ostatnich miesiącach na linii rozejmowej dochodziło do sporadycznych incydentów wymiany ognia.

Z drugiej strony, u obydwu stron można dostrzec chęć ustabilizowania sytuacji. W 2009 r. prezydenci Armenii i Azerbejdżanu rozmawiali ze sobą sześciokrotnie, zaś 26 kwietnia br. w Baku spotkali się po raz pierwszy liderzy religijni obu państw. Wzrosło także zaangażowanie innych podmiotów: 14-16 lutego br. oba kraje odwiedził przewodniczący OBWE Kanat Saudabajew, zaś 20 maja Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą do silniejszego zaangażowania się UE w rozwiązywanie konfliktów na Kaukazie Południowym.

Rokowania prowadzone od 1992 r. za pośrednictwem Grupy Mińskiej OBWE, której przewodniczą Francja, Rosja i USA, koncentrowały się głównie na zapobieżeniu eskalacji konfliktu i utrzymaniu stanu zamrożenia. Przez długi czas status quo przynosiło korzyści: Republika Górskiego Karabachu korzystała z rozejmu, by utrwalić struktury administracyjne, prezydent Azerbejdżanu mógł się skupić na umocnieniu swej pozycji w kraju po okresie chaosu we wczesnych latach 90., dla Armenii rozejm był sukcesem prestiżowym, Rosja zaś posiadała dzięki niemu instrument nacisku na republiki południowo-kaukaskie. Francja i USA nie angażowały się silniej w rozwiązywanie sporu, bowiem przystąpiły do Grupy Mińskiej głównie po to, by zaznaczyć swoją obecność w regionie i uniemożliwić Rosji samodzielne podyktowanie warunków pokojowych.

Perspektywa Armenii. Władze armeńskie postrzegają Rosję jako najważniejszego sojusznika chroniącego przed nieprzyjawnym Azerbejdżanem i Turcją. Niemniej jednak w latach 2009-10 Armenia podjęła próbę samodzielnego unormowania relacji z Turcją, między innymi w celu wzmocnienia swojej pozycji w kwestii karabaskiej. Niepowodzenie tych działań może oznaczać w przyszłości większą skłonność do ustępstw po stronie armeńskiej. O ile w pierwszych latach konfliktu utrzymywanie status quo było dla Armenii korzystne, to z czasem zaczęły rosnać koszty niestabilnej sytuacji w regionie. Obec-

ny stan rzeczy potęguje trudności gospodarcze pozbawionej dostępu do morza Armenii, omijanej przez regionalne przedsięwzięcia infrastrukturalne, i utrudnia przyciąganie inwestycji zagranicznych. Nierozstrzygnięcie tej kwestii może być również przeszkodą podczas rozpoczętych w lipcu br. rozmów stowarzyszeniowych z Unią Europejską.

Perspektywa Azerbejdżanu. Proces normalizacji stosunków turecko-armeńskich został przyjęty w Azerbejdżanie z niechęcią i podejrzliwością, a niezrealizowany pomysł otwarcia granicy Turcji z Armenią potraktowano w Baku jako zdradę. Obawy te podsyciło wykorzystywanie przez Turcję swojego znaczenia dla tranzytu surowców energetycznych w sporach z Azerbejdżanem. Reakcją Baku była demonstracyjna poprawa stosunków z Rosją oraz poszukiwanie nowych szlaków eksportowych ropy i gazu, na przykład przez Morze Czarne.

Możliwość poprawy stosunków Armenii z Turcją prawdopodobnie skłoni władze w Baku do większej elastyczności w rozmowach pokojowych: Argumentem za uregulowaniem konfliktu jest również istnienie 590-tysięcznej grupy uciekinierów pochodzących w większości z obszarów między Karabachem a Armenią. Są oni nastawieni rewizjonistycznie, niezintegrowani z resztą społeczeństwa i sfrustrowani brakiem postępów w rozmowach. Dorastające nowe pokolenie przesiedlonych może stać się źródłem rekrutów dla organizacji radykalnych czy fundamentalistycznych.

Scenariusz zbrojnego odzyskania RGK przez Azerbejdżan jest mało prawdopodobny, bowiem połączone armie Armenii i RGK mają zbliżony do azerskiego potencjał liczebny i techniczny. Wojna sierpniowa 2008 r. w Gruzji pokazała zaś nieskuteczność próby samodzielnego rozstrzygnięcia problemu siłą i nierealność scenariusza wojny błyskawicznej, a także spowodowała duże koszty wizerunkowe walczących stron.

Perspektywa aktorów zewnętrznych. Rządząca od 2002 r. w Turcji Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), prowadząca politykę „braku problemów z sąsiadami” dąży do normalizacji stosunków z Armenią przy jednoczesnym utrzymaniu partnerstwa z Azerbejdżanem. Konflikt karabaski ogranicza Turcji swobodę działań na Kaukazie Południowym i utrudnia jej komunikację lądową z Azerbejdżanem. Dlatego prawdopodobna jest intensyfikacja wysiłków Turcji w kierunku wypracowania porozumienia w sprawie Karabachu.

Dotychczasowa polityka Federacji Rosyjskiej, zmierzająca do utrzymania szczególnych stosunków z izolowaną w regionie Armenią, przestaje być efektywna w obliczu udanych starań Armenii o współpracę z Iranem, Gruzją czy Unią Europejską. W warunkach aktywizacji Turcji i UE w regionie oraz osłabienia wiarygodności rosyjskiej pozycji mediatora po wojnie w Gruzji w 2008 r., Rosja będzie prawdopodobnie bardziej skłonna do zaakceptowania nowych inicjatyw pokojowych, a nawet wywierania nacisku na Armenię, by również je zaakceptowała.

Rola USA w rozwiązywaniu konfliktu była od początku niewielka, co wynikało z konieczności równoczesnego uwzględnienia w polityce stanowiska wpływowej diaspory ormiańskiej oraz interesów geopolitycznych i energetycznych, wymagających ścisłej współpracy z Azerbejdżanem. Utrzymanie stanu zawieszenia broni było w tej sytuacji wystarczające. Z uwagi na skupienie się USA na problemach wojny afgańskiej, nieprolifracji broni masowego rażenia i rozwiązywaniu konfliktu bliskowschodniego można prognozować dalsze osłabienie amerykańskiej aktywności w kwestii RGK.

Wnioski dla UE i NATO. Nierozstrzygnięty spór prowadzi do niestabilności politycznej państw objętych Partnerstwem Wschodnim. Niezdolność do rozwiązania konfliktu stwarza nie tylko wyzwanie dla bezpieczeństwa, ale też potwierdza słabość polityki zagranicznej UE i obniża efektywność projektów ukierunkowanych na rozwój gospodarczy, dobre zarządzanie i współpracę regionalną.

Wobec wzrostu znaczenia Turcji, bardziej konstruktywnego podejścia Rosji, większej skłonności Armenii i Azerbejdżanu do drobnych wzajemnych ustępstw oraz mniejszej aktywności USA, uzasadnione jest zwiększenie udziału UE w procesie pokojowym. Pożądane byłoby zaproponowanie takich rozwiązań, które budowałyby zaufanie między stronami i w pierwszej kolejności koncentrowały się na zapewnieniu bezpieczeństwa na obszarze pomiędzy RGK i Armenią. Poruszanie kwestii statusu Karabachu jest przedwczesne z powodu niemożliwych do pogodzenia w obecnej sytuacji stanowisk stron. Najbardziej realistycznym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie za zgodą Armenii i Azerbejdżanu wspólnych rosyjsko-natowskich sił pokojowych na obszar pomiędzy RGK a Armenią, przy jednoczesnym zagwarantowaniu Ormianom z RGK swobody przejazdu i bezpieczeństwa.

Polityka Polski wobec konfliktu karabaskiego powinna się skoncentrować na działaniu za pośrednictwem Unii Europejskiej oraz OBWE. Niezbędne jest wywieranie stałego nacisku na instytucje unijne w celu zwiększenia ich zainteresowania Kaukazem Południowym, na przykład poprzez utrzymanie stanowiska Specjalnego Przedstawiciela UE w regionie i popieranie inicjatyw stabilizujących sytuację. W stosunkach bilateralnych z Armenią i Azerbejdżanem należy utrzymywać równe odległości między nimi i zachowywać bezstronność w sporze.